

“一带一路”能源合作的制度建构： 发展历程、中国贡献与路径抉择

吕江 张可

[摘要]“一带一路”倡议已走过十余个年头。这期间,尽管中国和世界都发生了诸多重大而深远的事件和变化,但共建“一带一路”却始终如一地向前迈进,成为国际合作中的时代典范。“一带一路”倡议不仅是一个项目合作的具体实践过程,更是一个制度合作的不断建构过程。其既承载了历史所赋予的文化传统,又彰显了时代所蕴含的制度生命力。而作为共建“一带一路”的缩影,能源合作极好地反映了这种制度建构的过程和优势。无论从“一带一路”能源合作伙伴的建立,还是能源治理观的变革,都充分凸显了这一点。未来,“一带一路”能源合作必将面临新的机遇和挑战,对此,应着眼于新安全格局保障新发展格局的发展思路,积极探索碳中和“1+N”政策体系,通过创新性地运用涉外法治,保障“一带一路”更高质量地发展。

[关键词]“一带一路”;能源合作;能源安全;制度构建;碳中和

[中图分类号] D815

[文献标识码] A

DOI: 10.13654/j.cnki.naf.2024.02.003

[文章编号] 1003-7411(2024)02-0034-(13)

[收稿日期] 2023-07-31

[基金项目] 国家社会科学基金项目(20XGJ008);西北政法大学校级项目(XJJG202304)

[作者简介] 吕江,西北政法大学丝绸之路区域合作与发展法律研究院教授(西安 710063);张可,西北政法大学博士研究生,中国民航大学马克思主义学院教师(天津 300300)。

自2013年中国国家主席习近平提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”以来,“一带一路”倡议已走过十余个年头。作为全球最重要的国际公共产品和国际合作平台,^①“一带一路”制度建构不断推陈出新,国际社会都意欲了解其背后的制度成因,^[1]探究这一问题具有着重大的理论价值与现实意义,它既是深刻总结“一带一路”建设上的中国智慧,又是阐释中国式现代化在国际合作方面的制度优势所在,更是着眼于未来“一带一路”的共建发

^①根据“一带一路”网的官方统计,截至2023年6月12日,中国已与152个国家和32个国际组织签署了“一带一路”合作文件,参见http://ydyj.jiangsu.gov.cn/art/2022/2/8/art_76283_10343080.html, 2024-01-04。

展。是以,本文旨在以“一带一路”能源合作的制度建构为视角,^①梳理其十余年来的制度发展历程和制度优势,并基于当今时代的机遇与挑战,从而为迈向未来的“一带一路”高质量建设提供有益的制度性建议。

一、“一带一路”能源合作制度建构的发展历程

自2013年起,“一带一路”能源合作的制度构建大致经历了缘起初建、形成发展、深化走实三个重要阶段。

(一)“一带一路”能源合作制度建构的缘起初建

“一带一路”能源合作制度建构的缘起,来自于2013年国家主席习近平首次提出的共建“丝绸之路经济带”和共建“21世纪海上丝绸之路”的两个倡议。前者尽管没有直接涉及到能源问题,但其倡议提出的“协商制定推进区域合作的规划和措施,在政策和法律上为区域经济融合‘开绿灯’”“各方应该就贸易和投资便利化问题进行探讨并作出适当安排,消除贸易壁垒,降低贸易和投资成本,提高区域经济循环速度和质量,实现互利共赢”的这些规则设想,亦是“一带一路”能源合作所亟须开展的制度建设领域。对于后者而言,习近平主席不仅回顾了中国与印尼在“能源资源”等传统领域的务实合作,而且亦从提高中国—东盟自由贸易区水平、支持本地区发展中国家开展基础设施互联互通建设等多方面,强调了未来合作的重要意义。无疑,这两个倡议不仅对实现能源基础设施互联互通、保障中国能源供应安全具有重大的现实意义,而且更凸显了加强这一领域能源合作制度安排的紧迫性。

2015年3月,国家发展改革委、外交部和商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(以下简称《“一带一路”愿景与行动》)的文件。该文件是共建“一带一路”的纲领性文件。其在能源合作的制度建构方面,提出要“加强能源基础设施互联互通合作,共同维护输油、输气管道等运输通道安全,推进跨境电力与输电通道建设,积极开展区域电网升级改造合作”;要“加大煤炭、油气、金属等传统能源资源勘探开发合作,积极推动水电、核电、风电、太阳能等清洁、可再生能源合作,推进能源资源就地就近加工转化合作,形成能源资源合作上下游一体化产业链。加强能源资源深加工技术、装备与工程服务工作”。作为共建“一带一路”的纲领性文件,其为“一带一路”能源合作建立起了基本的规范性原则、合作领域、合作机制等相关制度规则,保障了共建“一带一路”初期能源合作的有章可循。

而2017年第一届“一带一路”国际合作高峰论坛的召开和国家发展改革委、国家能源局共同发布的《推动丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路能源合作愿景与行动》(以下简称《“一带一路”能源合作愿景与行动》)则直接涉及到“一带一路”能源合作的制度建构。例如,习近

^① 在一定意义上,“一带一路”能源合作几乎是共建“一带一路”的一个缩影。因为在“一带一路”的能源合作中,不仅包括了大规模基础设施建设、资源交易和投资,而且也涉及到能源金融、能源治理和能源责任,基本覆盖了“一带一路”倡议中提出的所有五个联通方面。正如学者所言,“能源合作是实现‘一带一路’互联互通目标的重要途径之一”。参见 Kaho YU. Energy Cooperation in the Belt and Road Initiative: EU Experience of the Trans-European Network for energy [J]. Asia Europe Journal, Vol.16, 2018, p.252.

平在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛的主旨演讲中指出,“要抓住新一轮能源结构调整和能源技术变革趋势,建设全球能源互联网,实现绿色低碳发展”。《“一带一路”能源合作愿景与行动》则从全球能源发展形势、合作原则、合作重点、中国积极行动和共创美好未来五个方面,阐述了中国将在未来“一带一路”能源合作方面的具体举措。

(二)“一带一路”能源合作的机制形成发展

2018年10月,第一届“一带一路”能源部长会议在江苏苏州召开,会议通过了《共建“一带一路”能源合作伙伴关系部长联合宣言》。在该宣言中,提出建立“一带一路”能源合作伙伴关系的基本设想。2019年4月25日,“一带一路”能源合作伙伴关系在北京正式成立,发布了《“一带一路”能源合作伙伴关系合作原则与务实行动》。该文件提出“一带一路”能源合作伙伴关系是国际能源合作平台,致力于推动能源互利合作,促进各参与国在能源领域的共同发展、共同繁荣。到此,“一带一路”能源合作伙伴关系标志着“一带一路”能源合作走向了机制化建设。^[2]此外,党的十九大报告和第二届“一带一路”国际合作高峰论坛的召开,从构建“清洁低碳、安全高效的能源体系”和在“一带一路”五周年基础上,^[3]形成的以“管网等为依托的互联互通网络”的发展要求,对“一带一路”能源合作伙伴关系的机制化建设提出了更高的期许。

2020年9月,国家主席习近平在第七十五届联合国大会上郑重承诺,“中国将提高国家自主贡献力度,采取更加有力的政策和措施,二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和”。^[4]2021年9月,中共中央、国务院出台了《关于完整准确全面贯彻新发展理念,做好碳达峰碳中和工作的意见》。在该意见中提出推进绿色“一带一路”建设的目标。此外,在做出这一意见的前一天,在第七十六届联合国大会上,国家主席习近平再次承诺,“中国将大力支持发展中国家能源绿色低碳发展,不再新建境外煤电项目”。^[5]共建“一带一路”能源合作的制度建构出现了一定程度上的转型,即未来将形成以碳中和为中心的制度安排。

(三)“一带一路”能源合作制度建构的深化走实

在新冠疫情和俄乌冲突等重大突发事件相继发生的背景下,2021年第三次“一带一路”座谈会和2022年党的二十大的召开都更加关注在日趋复杂的国际环境下,共建“一带一路”所面临的诸多挑战和问题。为此,习近平总书记提出,我们要保持战略定力,夯实发展根基,稳步拓展合作新领域,推动共建“一带一路”高质量发展不断取得新成效。要“确保能源、产业链供应链可靠安全”“加强能源产供储销体系建设,确保能源安全”。

2023年10月,第三届“一带一路”国际合作高峰论坛在北京召开。高质量发展“一带一路”成为应对当前日趋复杂国际环境的根本要求。国家主席习近平在其主旨演讲中宣布了中国支持高质量建设“一带一路”的八项行动,这些行动当中,制度建构和机制化建设成为其重要的亮点。与此同时,10~11月间,《共建“一带一路”:构建人类命运共同体的重大实践》和《坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展走深走实的愿景与行动》两份白皮书相继发布,积极“应对能源危机,深化绿色能源合作,加强能源合作伙伴关系机制建设”成为未来“一带一路”能源合作走深走实的重要发展方向。

二、“一带一路”能源合作制度建构的中国贡献

在一定意义上,“一带一路”能源合作制度建构的中国贡献包括了两个方面,一是作为整体,“一带一路”倡议本身的制度创新对能源合作产生的制度性贡献;另一个则是“一带一路”能源合作自身在制度建构方面的创新实践。前者是后者的依托,后者是前者的集中反映和体现,二者相辅相成,砥砺互进。具体而言,表现在如下三个方面:

(一)“一带一路”倡议赋予国际能源合作新的制度逻辑

这种被赋予的新的制度逻辑表现在三个方面。

第一,“一带一路”倡议改变了西方能源合作的话语语境。纵观 20 世纪的能源合作,可以发现西方语境下的能源合作是不平等的,^[6]更多的是地缘政治博弈的结果。^[7]而“一带一路”能源合作制度建构的文化积淀是“古丝绸之路”的文明互鉴。^[8]它一定程度上是与地缘政治博弈背景下那种带有对抗属性的能源合作相区别的。^[9]这正如国际文化遗产专家温特(Tim Winter)所言,“正是鉴于文化遗产有将过去排列到特定空间化叙事这一过程功能,我们能看到‘古代’丝绸之路是如何作为一种载体,将远隔万里的人和地方有序地纳入到今天多领域的合作模式下”。^[10]更重要的是,“一带一路”能源合作更强调非西方话语的制度建构,注重信任所带来的合作成本下降,^[11]强调以新的制度形式实现能源合作,进而重塑全球经济和规则秩序,^[12]实现“新旧组合”的新型能源合作模式。^[13]

第二,“一带一路”倡议革新了能源合作的多边模式。21 世纪的能源合作进入一个全新的全球化时代。^①这一时代特征不同于传统上能源合作的多边模式。换言之,不同于那种建立在能源出口国与能源进口国的简单二分法的双边模式传统,而是将所有与能源相关的国家以点线面的方式结合起来,形成一个更网络化的多边模式。因此,在一定意义上,“一带一路”倡议下的互联互通正深刻反映了这一现实,^[14]且实践也证明,正是由于能源基础设施和跨境电力的互联互通使得全球能源市场的联系更为紧密。^[15]因此,“如果没有全球范围内按特定领域,在特定点与点之间的特定连接,‘全球化’就不会存在”。^[16]此外,这一新的全球化模式在繁荣了“一带一路”共建国家经济的同时,^[17]也有力地保障了中国自身的能源安全。^②

第三,“一带一路”倡议创设了全新的能源治理观。不同于传统的能源治理观,^[18]“一带一路”倡议将人类命运共同体和共商、共建、共享原则运用于能源治理领域。其有别于仅从自身

① 在一定意义上,古代丝绸之路也是一种全球化,只不过其广度、密度和影响范围没有今天的全球化大。英国学者赫尔德(D. Held)等人将丝绸之路这种类型的全球化称为“稀疏的全球化”。因此可以这样说,全球化在不同阶段有着不同的属性特征,而这些属性特征决定了全球化的演进程度。参见戴维·赫尔德等.全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化[M].杨雪冬,等,译.北京:社会科学文献出版社,2001:33. Robert O. Keohane & Joseph S. Nye Jr. "Introduction," in Joseph S. Nye Jr. & John D. Donahue eds. Governance in A Globalizing World[M]. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000: 1. Jeffrey D. Sachs, The Ages of Globalization: Geography, Technology, and Institutions[M]. New York: Columbia University Press, 2020: 2-5.

② 例如,2021 年,中国东北地区大面积停电,中国通过跨境电网将俄罗斯电力输入国内,有力地缓解了当时东北地区的电力紧张。参见俄罗斯卫星通讯社.中国国家电网公司:俄方加大电力供应将有助于缓解中国国内供电紧张状况[EB/OL].<https://sputniknews.cn/20211006/1034599648.html>, 2024-01-06.

国家利益角度出发,以碎片化形式存在的能源治理格局,^①打破了传统能源治理积蓄已久的各种弊端。^②在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛和第二届“一带一路”国际合作高峰论坛中,在中国国家主席习近平的主旨演讲都阐述到了“利益共同体”和“人类命运共同体”。如果说推动构建人类命运共同体是“一带一路”倡议发展方向的话,那么共商、共建、共享原则则是具体的实施方式和步骤。2017年《“一带一路”能源合作愿景与行动》中开篇即表明要“加强各国对话,求同存异,共商、共建、共享,让合作成果惠及更广泛区域”。

(二)“一带一路”能源合作伙伴关系的制度创新

2019年,“一带一路”能源合作伙伴关系的建立是“一带一路”能源合作走向制度化、机制化建设的重要实践。“一带一路”能源合作伙伴关系秉持了“一带一路”倡议中构建人类命运共同体和共商、共建、共享原则的基本理念,并在此基础上形成了一系列新的制度创新。其表现在:

首先,形成了“一带一路”能源合作的总体原则。总体而言,“一带一路”能源合作的原则,即共商、共建、共享原则。在“一带一路”能源合作伙伴关系中,这一原则最早出现在2018年通过的《共建“一带一路”能源合作伙伴关系部长联合宣言》中,在其第四项共识中指出,“‘一带一路’能源合作伙伴关系将遵循共商、共建、共享的原则,目的是促进各参与合作的国家在能源领域的共同发展、共同繁荣”。之后,2019年通过的《“一带一路”能源合作伙伴关系合作原则与务实行动》在其第二部分“合作原则”中则将其具体化为六个方面,即开放包容、互利共赢、市场运作、能源安全、可持续发展以及社会责任。在2021年《“一带一路”能源合作伙伴关系章程》中,亦进一步强化了合作的原则是“秉持共商、共建、共享原则”。

其次,建立了“一带一路”能源合作的基本目标。具体而言,“一带一路”能源合作伙伴关系形成了能源合作的七大目标,即增进成员国能源政策与规划的交流和协作,为合作提供政策支持;加强基础设施互联互通,提升贸易便利化水平,推动开放稳定的全球能源市场;加强投资,减少投资壁垒,改善投资环境,提高能源全产业链发展水平;加强能源科技创新合作;提高能源可及性;加强能力建设和人才培养合作;推动清洁能源合作,共同应对气候变化。

再次,创设了“一带一路”能源合作伙伴关系的组织机构。在《“一带一路”能源合作伙伴关系章程》的第三部分规定了“一带一路”能源合作伙伴关系的组织架构和职责,包括了理事会、咨询委员会和秘书处三大机构,其中理事会作为最高决策机构,咨询委员会则是由国际知名专家组成,向理事会提供咨询意见,秘书处是执行机构,为“一带一路”能源合作伙伴关系的

① 当前在国际能源领域,除了欧佩克组织是由发展中国家产油国组成外,像国际能源署、能源宪章组织在一定程度上都是由发达国家主导建立起来的,且从事着能源治理的不同方面,没有形成一个类似于世界贸易组织的能源治理体系。有关更多详情可参见英国伦敦玛丽女王大学法学院利尔-阿卡斯等学者关于全球能源治理碎片化的论述。参见 Rafael Leal-Arcas, Andrew Filis and Ehab S. Abu Gosh. International Energy Governance: Selected Legal Issues [M]. Cheltenham: Edward Elgar, 2014: 15-89.

② 这种弊端,一方面体现在传统能源治理机制对全球能源进步没有形成积极回应,例如在可再生能源、能源技术创新等方面;另一方面则体现在这些治理机制本身已无法完全适应21世纪所赋予的新的历史使命,而亟待改革现有机制。参见吕江.后疫情时代全球能源治理重构:挑战、反思与“一带一路”选择[J].中国软科学,2022(2):4-6.

日常运作提供具体服务。

(三)“一带一路”能源合作可持续发展的制度建构

这主要体现在“一带一路”能源合作与联合国2030年可持续发展议程的对接上。2015年联合国第七十届会议上通过的《2030年可持续发展议程》中第7项目标与能源直接相关,即确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源。2017年第一届“一带一路”国际合作高峰论坛上,国家主席习近平的主旨演讲中更是明确提出,要将“一带一路”建成创新之路,共同实现2030年可持续发展目标。2021年中国发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书中明确指出,“联合国2030年可持续发展是指导全球发展合作的纲领性文件,与共建‘一带一路’高度契合”。^[19]2017年出台的《“一带一路”能源合作愿景与行动》的第六项合作重点就是要“推动人人享有可持续能源,落实2030年可持续发展议程”。同样,“一带一路”能源合作伙伴关系在其章程中则直接将2030年可持续发展议程第7项列为该组织的发展目标。值得强调的是,2022年6月,国家主席习近平在全球发展高层对话会议上更是提出为实现2030年可持续发展议程,提议“推进清洁能源伙伴关系”的建立。这在一定程度上,也反驳了西方学者认为中国在“一带一路”可持续发展方面,只关注双边合作,而缺乏多边合作的指摘。^[20]

此外,2019年国家主席习近平明确表示,中国将不再开展境外煤电项目建设,这就为“一带一路”能源合作确定了未来以碳中和为发展目标的能源合作,其既可有力地回击了“一带一路”存在的环境风险问题,^[21]又为“一带一路”清洁能源合作带来更为蓬勃的发展机遇。

三、“一带一路”能源合作的制度优势

毋庸讳言,这种制度贡献与创新之所以能促进和推动“一带一路”共建国家更为融洽的合作与发展,很大程度上是制度本身所带来的优势所决定的。就这个制度优势而言,其可体现在如下两个方面。

一方面,“一带一路”倡议使能源合作更具时代韧性。从国际制度的现今实践来看,“一带一路”倡议并不是国际社会唯一的公共产品和国际合作平台。然而,相比其他类似制度,“一带一路”倡议则更具时代韧性。例如,在互联互通方面,欧盟早在20世纪90年代时,就提出了“跨欧洲运输网络”(the Trans European Transport Network, TEN-T),但是直到2013年6月,才进一步出台了“连接欧洲设施”(Connecting Europe Facility, CEF)的立法,旨在对包括能源在内的基础设施进行投资。到2018年,虽然欧盟出台了“欧亚互联互通战略”,以加强与亚洲国家之间的互联互通,并与日本、印度先后签订互联互通伙伴关系协定。^[22]然而,这些旨在加强互联互通、基础设施投资的制度设计却始终没有跟进,直到2021年12月,欧盟才发布了“全球门户”计划,意欲强化其全球基建的参与度。

由观之,欧盟并没有找到一个能将其设想一以贯之的制度支撑点和主轴,而只能是在不停地转换着概念。^[23]这正如西方学者所指出的,欧盟的这种路径仍是应激式的,且欠发达。^[24]此外,从实践来看,尽管从20世纪90年代起,包括欧盟、联合国和亚洲发展银行都致力于中亚基础设施建设,但大多进展缓慢。^[25]而反观“一带一路”倡议,正是由于其不断创新的制度理念、包容的机制平台以及与世界其他已有制度的有机契合,才使得“一带一路”建设大踏步

前进,在国际能源合作中更具时代韧性。^[26]

另一方面,“一带一路”能源合作伙伴关系构建起一个面向 21 世纪的新型能源合作机制。其具体体现在:

第一,“一带一路”能源合作伙伴关系打破了传统能源治理的封闭性制度建构。就能源合作的制度性机制而言,最早体现在《“一带一路”能源合作愿景与行动》中,该文件曾提出,共建“一带一路”能源俱乐部的设想。然而,在“一带一路”能源合作机制构建中,最终俱乐部的设想被抛弃。这是因为俱乐部模式是典型的封闭性制度机制,而这种模式不仅遭到学者们的批评,^[27]而且也与“一带一路”倡议所提倡的开放性相悖。是以,最终“一带一路”能源合作选择了伙伴关系这一更具开放性的制度设计。

第二,“一带一路”能源合作伙伴关系体现了能源合作发展的新趋势。在国际能源组织中,欧佩克、国际能源署和国际能源宪章组织是最具机制化的国际组织,在它们成立时都带有鲜明的组织特色和功能。然而当进入 21 世纪之后,这些国际能源组织并没有迅速跟进世界能源发展的新趋势,在应对气候变化、可再生能源发展和新能源技术方面往往捉襟见肘,而不得不面临内部改革的现实挑战。^[28]而成立于 2019 年的“一带一路”能源合作伙伴关系则紧扣当代能源发展的主要命题,无论是其价值观,还是原则与目标,都与应对气候变化、能源可及性、清洁能源合作等当代国际社会所面临的能源挑战相关联。此外,其不仅保留了像能源部长会议和能源论坛这样的传统能源合作机制,而且亦增加了咨询委员会、合作网络、能力建设等新的合作创新和实践,从而使“一带一路”能源合作伙伴关系成为一个更富活力和可持续性的能源合作机制。

第三,“一带一路”能源合作伙伴关系拓展了能源合作的基本模式。传统的国际能源合作基本上是两大块,即能源贸易和投资。而“一带一路”能源合作伙伴关系则加入了基础设施互联互通、能源科技创新合作以及能力建设和人才培养。^①此外,更重要的是,“一带一路”能源合作伙伴关系还承接了“一带一路”倡议中的对接模式。因此,很大程度上避免了与其他国家或区域组织出现利益等方面的冲突或竞争。

四、“一带一路”能源合作制度建构的新机遇和新挑战

“一带一路”能源合作的制度建构已初步形成。然而,正如党的二十大报告^②所指出,当前,世界百年未有之大变局正加速演进,局部冲突和动荡频发,全球性问题加剧,我们正进入战略机遇和风险挑战并存的发展阶段。是以,只有深刻认识当前国际能源合作中所面临的机遇与挑战,才能更好地开展“一带一路”能源合作的机制建设。就这些新的机遇和挑战而言,可从以下四个方面加以认识和理解。

① 也有学者认为,技术合作和能力建设本身亦是一种“软”基础设施形式。参见 Carolijn van Noort. *Infrastructure Communication in International Relations* [M]. Abingdon: Routledge, 2021: 1.

② 报告全文参见习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm, 2024-01-10.

(一) 党的二十大报告为“一带一路”能源合作提出新的制度建构要求

党的二十大报告在第四部分“加快构建新发展格局,着力推动高质量发展”的第五点“推进高水平对外开放”中提出,要“推动共建‘一带一路’高质量发展”。这就要求一方面,“一带一路”建设应以“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”为根本。而这种国内国际双循环相互促进,则是要求“提升‘一带一路’国际循环的质量与水平”。因此,未来“一带一路”能源合作的重点将主要着力于促进国内与国际能源市场的双循环,显著提高两个能源市场的循环质量和水平。另一方面,“一带一路”能源合作的高质量发展旨在实现两个“高质量”。一个“高质量”体现在提升能源产业链供应的韧性和安全度上。另一个“高质量”则体现在稳步扩大能源合作的规则、规制、管理和标准等软联通方面的制度建设上,增加“一带一路”能源合作循环中的话语权。“一带一路”能源合作中的制度发展势必是未来“一带一路”高质量发展的重要标志。

(二) 应对重大突发事件对“一带一路”能源合作构成新的制度挑战

随着世界进入一个新的动荡变革期,重大突发事件对国家间能源合作的影响愈演愈烈。例如,2020年3月,受新冠疫情影响,以沙特为首的欧佩克与俄罗斯没有达成新的原油减产协议,结果造成沙特采取自杀性报复措施,向国际市场投放更多产能,造成国际油价暴跌,进而引发全球多地股市震荡。^[29]而包括中国在内的“一带一路”共建国家的能源生产和消费均受到不同程度的影响。^[30]同样,2022年2月底,俄乌冲突再次引发油市动荡,油价一度逼近140美元/桶。^[31]冲突也造成“一带一路”能源供应链受到不同程度阻碍。^[32]是以,当前的能源合作已完全不同于20世纪的传统能源合作,特别是随着清洁能源的勃兴以及传统能源领域的扩展,任何一起重大突发事件都极可能造成国际能源合作的中断。因此,适时开展应对重大突发事件的能源制度建构势必需要提上“一带一路”能源合作的相关日程。

(三) 实现碳中和目标对“一带一路”能源合作构成新的制度考验

尽管“一带一路”倡议在其提出之际,已高度重视与应对气候变化之间的关系;但随着全球应对气候变化进入“后巴黎协定时代”,围绕碳中和目标开展的“一带一路”能源合作就成为新的制度考验。这表现在两个方面,一方面,要求中国在进行共建“一带一路”时,不仅要关注传统能源合作中油气贸易和投资中的碳排放问题,而且亦应考虑包括光伏、风电等清洁能源基础设施和技术的积极输出。另一方面,应对气候变化已彻底改变了能源供应源单一性的特点,尤其是可再生能源生产逐渐成为能源结构中越来越重要的一环后,使包括风电、光伏等可再生能源设施所需要的金属矿物资源被纳入到了能源供应的范畴内,这就使得能源供应安全的范围远远超出了油气领域,从而亟待“一带一路”能源合作对此做出新的制度反映,以期实现“一带一路”碳中和的目标。

(四) 防范或成为“一带一路”能源合作新的制度组成部分

从一般意义上而言,“一带一路”倡议的出发点是合作与发展,这正如国家主席习近平在第一届“一带一路”高峰论坛上的讲话所指出的,“一带一路”是“要构建以合作共赢的新型国际关系,打造对话不对抗、结伴不结盟的伙伴关系”。是以,“一带一路”能源合作中不应该存在着对抗的话语。然而,近年来,随着国际经贸交往中保守主义、单边主义的抬头,加之地缘

政治的影响,西方对“一带一路”的态度有所变化。^[33]例如,在制度层面上,2019年,欧盟在其《对华战略展望》中将中国定性为“制度性竞争对手”(systemic rival)。显然,这种消极叙事直接影响到了中国与欧盟在“一带一路”上进一步地加深合作。^[34]而在实践层面上,2021年澳大利亚则撕毁了维多利亚州与中国签署的“一带一路”合作协议。^[35]迫使国家发展改革委不得不宣布无限期暂停中澳战略经济对话机制下的一切活动。^[36]而这些都是“一带一路”倡议提出之时所没有的。由此观之,尽管中国一直秉持积极合作、不搞对抗的立场和态度,但这并不能阻止一些国家出于意识形态和利益诉求,阻挠和破坏“一带一路”能源合作的可能性。是以,“一带一路”能源合作中有关加强防范的制度设计或将成为积极应对这一问题的关键所在。

五、“一带一路”能源合作的制度抉择

从“一带一路”倡议提出到十余年后的今天,“一带一路”能源合作的制度建构已走过一个从缘起、初创再到机制形成的过程。尽管不可否认其制度建构紧紧扣住了当今能源跳动的脉搏,制度优势不断外溢;但也应看到随着国际形势的错综复杂,亦亟待“一带一路”能源合作做出更有力的制度回应。对此,可从以下四个方面开展相应的制度建构。

(一)强化“一带一路”能源合作制度建构的新安全格局

党的二十大报告指出,要“以新安全格局保障新发展格局”;且特别强调了要“确保能源资源、重要产业链供应链安全”。无疑,安全与发展乃是国家建设的核心目标,二者相辅相成,互为关联,好的安全形势会促进经济的快速发展和壮大;同样,好的发展势头亦会增强国家的安全实力。当前,国际形势已进入到一个深刻调整的变革阶段,保护主义、逆全球思潮不断冲击着国家间正常的经贸合作,给原有的世界经济秩序带来了诸多威胁。是以,“一带一路”能源合作应“以新安全格局保障新发展格局”作为其制度建构的未来发展方向。

具体而言,一方面,仍应加强油气、电力等传统能源领域合作的制度建设。这是因为中国是世界上最大的能源进口国,尽管存在着诸多的不确定性和风险因素,但世界对传统能源的需求仍然存在。是以,加强油气、电力等传统能源领域的合作就成为保障中国经济平稳发展的关键所在。因此,中国应继续扩大与传统能源出口国的合作,通过完善相关贸易和投资协议,以多元化的制度建构保障能源供应安全。

另一方面,亦应加大对可再生能源资源供应安全保障的制度建构。当前,国际社会向可再生能源方向发展已是大势所趋。而无论是风电、光伏,还是其他可再生能源设施都需要大量的金属矿物质作为原材料。^[37]然而,目前的能源供应安全形势更为复杂多变,不仅要考虑到油气、电力的能源供应,而且亦须保障像锂、镍等多金属矿物质的供应安全,特别是鉴于中国是全球最大的可再生能源投资国,其中任何一种能源类型的供应中断,都会极大地影响中国的总体能源安全形势。^[38]是以,在保障传统能源供应安全的同时,对可再生能源设施所需的重金属原材料亦应从能源安全角度开展制度建设,保障国内可再生能源建设所需。

此外,除了供应安全以外,鉴于共建“一带一路”合作中,一些国家或地区也存在着政局不稳定、恐怖主义事件和极端分裂势力的存在;^[39]因此,加强能源投资安全,强化风险控制意识,运用多元化手段解决争端亦是其应有之义。

(二) 围绕碳中和“1+N”政策体系开展能源合作制度构建

2021年,国家主席习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方会议,即昆明会议上发表主旨演讲时指出,“为推动实现碳达峰、碳中和目标,中国将陆续发布重点领域和行业碳达峰实施方案和一系列支撑保障措施,构建起碳达峰、碳中和‘1+N’政策体系”。无疑,“1+N”政策体系将成为中国实现碳达峰碳中和的主要制度方略。同样,在“一带一路”能源合作中实现碳中和的制度建构亦将是在该政策体系下完成。不过,“一带一路”能源合作在实现碳中和的“1+N”政策体系设计方面将有其自身的特殊性。

其具体表现在,第一,“一带一路”能源合作“1+N”政策体系设计将主要围绕碳中和目标展开。这是因为不同于中国致力于2030年实现碳达峰目标,“一带一路”共建国家自身更多的是面临着碳中和问题,或者说,即便存在碳达峰的情况,但实现碳中和亦是其更为长远的碳减排目标,并被作为当前国际社会形成的主要共识,因此,实现碳中和目标的制度设计和安排将居于更为主要的制度建构方面。第二,“一带一路”能源合作“1+N”政策体系设计将以国际应对气候变化制度安排为参考变量。当前全球应对气候变化的主要制度安排是围绕《联合国气候变化框架公约》缔约方会议展开的,特别是2015年《巴黎协定》后,全球应对气候变化的安排均集聚于该协定的实施上,其中就包括会议达成的碳中和目标共识。是以,“一带一路”能源合作“1+N”政策体系的制度设计须时刻紧跟《联合国气候变化框架公约》缔约方会议形成的最新制度安排,防范出现不协调、不适应的合作问题。第三,“一带一路”能源合作“1+N”政策体系设计应更多地着眼于中国清洁能源设施 and 技术的输出。这不仅有利于中国与“一带一路”共建国家在能源进口与出口方面形成平衡的能源关系,而且更是“一带一路”共建国家迫切所需,且亦有助于形成稳定的“一带一路”能源合作关系。

此外,中国在“一带一路”能源合作的“1+N”政策体系的制度设计方面,也应积极关注与第三方如欧盟、日本等国家和地区的合作,^[40]这既有利于促成双方更为紧密的清洁能源合作,也有助于打破阻挠或对抗“一带一路”的地缘政治影响。

(三) 加快“一带一路”能源供需平衡机制的制度建设

如上文所言,鉴于国际社会已进入一个新的动荡变革期,国际重大突发事件的发生势必对“一带一路”能源合作产生更为频繁和高烈度的影响和冲击。而从当前经验来看,这种影响和冲击的主要方向将很大程度上集聚在能源产业链供应链安全方面。故而,加强“一带一路”能源供需平衡机制的制度建设有着重要的现实意义。对此,我们认为“一带一路”能源供需平衡机制的建设可分三步走。

首先,应将“一带一路”能源供需平衡机制的制度建设建立在“一带一路”能源合作伙伴关系的组织机制下。这是因为“一带一路”能源合作伙伴关系是目前“一带一路”能源合作最主要的制度机制,在此机制下开展“一带一路”能源供需平衡制度建设,不仅有利于拓展“一带一路”能源合作伙伴关系的功能和作用,使其不断走向实质化的制度建设;而且也更易于利用“一带一路”能源合作伙伴关系的机制体系,完成“一带一路”能源供需平衡机制的制度构建。其次,在程序上,应通过“一带一路”能源合作部长会议,形成在“一带一路”能源供需平衡方面的关系伙伴成员国共识,并在此基础上,在“一带一路”能源合作伙伴关系论坛上召开相应的

主题研讨,促成“一带一路”能源供需平衡机制共识走向制度化建设。再次,在内容安排上,则应由“一带一路”能源合作伙伴关系秘书处负责协调《“一带一路”能源供需平衡协定》的起草工作,从制度层面架构起“一带一路”能源供需平衡的基本文本。最后,应通过谈判沟通,形成最终《“一带一路”能源供需平衡协定》的正式文本,在“一带一路”能源部长会议上予以通过,从而实现“一带一路”能源供需平衡机制的最终制度建构。

(四)推动涉外法治建设保障“一带一路”能源合作

党的二十大报告深刻指出,当前在能源、产业链供应链可靠安全方面还有许多重大问题亟待解决。特别是围绕“一带一路”能源合作方面,重大基础设施、资源安全保障体系的建设,反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制,以及提高防范化解重大风险能力,都亟待“一带一路”能源合作做出相应反映。^[41]而在这些方面,积极推动涉外法治建设无疑是保障“一带一路”能源合作的最后屏障。对此,未来“一带一路”能源合作涉外法治建设至少应考虑以下三个方面:

第一,应将涉外法治建设作为“一带一路”能源合作制度建构的重要组成部分。这不仅表现在涉外法治的工具性上,即通过涉外法治维护国家主权、国家能源核心利益,保障“一带一路”能源合作的平稳运行;而且亦体现在通过涉外法治的建构,在“一带一路”能源合作中,推动构建人类命运共同体。第二,准确架构“一带一路”能源合作的涉外法治表达。换言之,“一带一路”能源合作中合作始终是主流,能通过共商、共建、共享原则解决的,坚决不采取涉外法治中的硬对抗措施。而只有当无法通过共商、共建、共享原则解决,国家主权和核心利益受到严峻挑战,对“一带一路”能源合作形成重大冲击时,才应果断采取强有力的反制措施。因此,“一带一路”能源合作中的涉外法治建构,在一定程度上应从“一带一路”能源合作中的例外表达的制度设计出发。第三,涉外法治建设应加强“一带一路”能源合作中软硬法统筹的系统工程建设。这种系统工程建设可从两个方面入手,一是应将涉外法治作为一个载体,把与能源合作相关的涉外金融、贸易、投资,甚至包括文化交流等多种手段措施,通过涉外法治的规则确定下来。二是应针对不同的情况采用软硬法相结合的方式处理能源合作。特别是从履约的视角,在加大对涉外软法的应用同时,^[42]也应根据不同地区和国家的法治传统,考虑硬法的积极作用,^[43]以期更大程度上促成“一带一路”能源合作。

六、结语

共建“一带一路”从夯基垒台、立柱架梁到落地生根、持久发展,已成为开放包容、互利互惠、合作共赢的国际合作平台,是国际社会普遍欢迎的全球公共产品。如是所言,十余年的建设已使“一带一路”成为一个极具特色的国际合作平台。而“一带一路”能源合作的制度建构正是这一平台发展历程的重要缩影。展望未来,当前国际环境的复杂多变为“一带一路”能源合作带来了新的风险和挑战,而制定出科学兼具现实理性的创新性规则或制度必将成为克服这些不确定性的重要载体和应对举措。

参考文献

- [1] 王明国.“一带一路”倡议的国际制度基础[J].东北亚论坛,2015(6):77-90.

- [2] 吕江.“一带一路”能源合作伙伴关系:缘起、建构与挑战[J].东北亚论坛,2020(4):113-126.
- [3] 吕江.“一带一路”能源合作(2013-2018)的制度建构:实践创新、现实挑战与中国选择[J].中国人口·资源与环境,2019(6):10-19.
- [4] 习近平.在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话[N].人民日报,2020-09-23.
- [5] 习近平.坚定信心,共克时艰,共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话[N].人民日报,2021-09-22.
- [6] Ibrahim F. I. Shihata. Arab Oil Policies and the New International Economic Order[J].Virginia Journal of International Law, Vol.16, No.2, 1976, pp.261-288.
- [7] Joe Stork. Middle East Oil and the Energy Crisis[M].New York: Monthly Review Press, 1975: 210-288.
- [8] 王义桅,郑栋.“一带一路”战略的道路风险与应对策略[J].东北亚论坛,2015(4):39-47.
- [9] Per Hogselius. Energy and Geopolitics[M].Abingdon: Routledge, 2019: 1-4.
- [10] Tim Winter. Geocultural Power: China's Quest to Revive the Silk Roads for the Twenty-First Century[M]. Chicago: The University of Chicago Press, 2019: 17.
- [11] 赫克萨姆·范根.有效合作之道:合作优势理论与实践[M].董强,译.北京:社会科学文献出版社, 2019: 154-172.
- [12] Heng Wang. Selective Reshaping: China's Paradigm Shift in International Economic Governance[J]. Journal of International Economic Law, Vol.23, 2020, pp.583-606.
- [13] 彼得·J.卡赞斯坦.中国化与中国崛起:超越东西方的文明进程[M].魏玲,韩志立,吴晓萍,译.上海:上海人民出版社,2018:1-49.
- [14] Li Xing. Mapping China's "One Belt One Road" Initiative[M].Cham: Palgrave Macmillan, 2019: 174-177.
- [15] Jeremy Garlick. The Impact of China's Belt and Road Initiative: From Asia to Europe[M].London: Routledge, 2020: 146-151.
- [16] Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue. Governance in A Globalizing World[M].Washington DC: Brookings Institution Press, 2000: 73.
- [17] Zenel Garcia. China's Western Frontier and Eurasia: The Politics of State and Region-Building[M].London: Routledge, 2022: 144-154.
- [18] Thijs Van de Graaf. The Politics and Institutions of Global Energy Governance[M].New York: Palgrave Macmillan, 2013: 21-43.
- [19] 国务院新闻办公室.新时代的中国国际发展合作[N].人民日报,2021-01-11.
- [20] Johanna Aleria P. Lorenzo. A Path Toward Sustainable Development along the Belt and Road[J]. Journal of International Economic Law, Vol.24, 2021, pp.591-608.
- [21] Elena F. Tracy et al. China's New Eurasian Ambitions: The Environmental Risks of the Silk Road Economic Belt[J].Eurasian Geography and Economics, Vol.58, No.1, 2017, pp.56-88.
- [22] Manuel Widmann. The EU Connectivity Strategy: Putting Words into Action[R].Brussels: European Institute for Asian Studies, 2021: 9.
- [23] Moritz Pieper. The Making of Eurasia: Competition and Cooperation between China's Belt and Road Initiative and Russia[M].London: I. B. Tauris, 2022: 98-99.
- [24] Sebastian Biba and Reinhard Wolf eds. Europe in an Era of Growing Sino-American Competition: Coping with an Unstable Triangle[M].London: Routledge, 2021: 163.

- [25] Daniel L. Burghart & Theresa Sabonis-Helf eds. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamerlane* [M]. Lanham: Lexington Books, 2018: 223.
- [26] 刘国斌. 共建“一带一路”十周年: 重大成就与未来推进路径[J]. 东北亚论坛, 2023(5): 41-45.
- [27] 李鹏. 上海合作组织成员国之间能源合作问题研究[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2018.
- [28] 吕江, 赵靖. 《能源宪章条约》对可再生能源投资的规制研究[J]. 武大国际法评论, 2021(4): 48-67.
- [29] 王立敏. 国际油价惨烈暴跌至“负”, “欧佩克+”史诗级减产难挽狂澜[J]. 国际石油经济, 2021(1): 41-43.
- [30] BP. *BP Statistical Review of World Energy 2021* [R]. London: BP p.l.c., 2021: 2.
- [31] 王林. 国际油市乱局持续[N]. 中国能源报, 2022-03-14.
- [32] 俄罗斯卫星通讯社. 俄集装箱运输公司: 俄中货运量出现下降[EB/OL]. <https://sputniknews.cn/2022/06/18/1042007171.html>, 2022-06-18.
- [33] Vassilis Ntousas and Stephen Minas eds. *The European Union and China's Belt and Road: Impact, Engagement and Competition* [M]. London: Routledge, 2022: 239-240.
- [34] Lu Zhouxiang ed. *Chinese National Identity in the Age of Globalisation* [M]. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020: 183-202.
- [35] 澳方开历史倒车行径不得人心[N]. 人民日报, 2021-04-25.
- [36] 外交部谈暂停中澳战略经济对话机制下一切活动[N]. 人民日报, 2021-05-07.
- [37] Kirsten Hund et al. *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition* [R]. Washington DC: World Bank, 2020: 11-17.
- [38] Arjan de Koning et al. *Metal Supply Constraints for a Low-Carbon Economy* [J]. *Resources, Conservation and Recycling*, Vol.129, 2018, pp.202-208.
- [39] Raffaello Pantucci and Sarah Lain. *China's Eurasian Pivot: The Silk Road Economic Belt* [R]. Abingdon: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2017: 69-94.
- [40] Maximilian Mayer ed. *Rethinking the Silk Road: China's Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations* [M]. Singapore: Palgrave Macmillan, 2018: 131-146.
- [41] 郑雪平, 林跃勤. “一带一路”建设进展、挑战与推进高质量发展对策[J]. 东北亚论坛, 2020(6): 100-101.
- [42] Giuseppe Martinico and Xueyan Wu eds. *A Legal Analysis of the Belt and Road Initiative: Towards a New Silk Road* [M]. Cham: Palgrave Macmillan, 2020: 131-144.
- [43] Ernst-Ulrich Petersmann and Giuseppe Martinico. Can China's Belt and Road Initiative be Reconciled with the EU's Multilateral Approaches to International Law[J]. *China & WTO Review*, Vol.2, 2020, pp.269-290.

[责任编辑 路京京]

ABSTRACTS

Global Civilization Initiative : Theoretical Connotations , World Significance , and Practical Paths

XING Li-ju YAN Chuan-ruo-lan · 3 ·

Abstract : After the Global Civilization Initiative was put forward , together with the Global Development Initiative and the Global Security Initiative , it has become a public good provided by China to the international community . The Global Civilization Initiative carries rich theoretical connotations and rigorous internal logic , reflecting the diversity , commonality , developmental , and practical characteristics of civilizations . The Global Civilization Initiative has enriched the path of building a community with a shared future for mankind , served the development of Chinese path to modernization , provided strong support for a new form of human civilization , and is of great significance to promoting world peace and development . In the process of implementing the Global Civilization Initiative , it is necessary to further establish a platform for dialogue and exchange of global civilizations , strengthen the building of bilateral cultural cooperation mechanisms , promote the development of the global cultural industry , enhance friendly interactions among countries , and jointly inject strong impetus into the development of human civilization .

Key Words : Global Civilization Initiative ; Cultural Exchange ; Chinese Path to Modernization ; Fine Traditional Chinese Culture ; View of Civilization

A Decade of Belt and Road Initiative : Major Security Achievements and Risk Response

SONG Guo-xin · 17 ·

Abstract : The Belt and Road Initiative is a practical innovation to safeguard the security of co-building countries , solve the security dilemma along the route , and promote regional peace and development . Over the past decade , the joint construction of the Belt and Road has made a series of significant security achievements in regional security cooperation , namely , it has built a new model of regional security cooperation oriented by development from the three levels of concept , artifacts , and system , actively solved various security problems faced by the Belt and Road construction , refuted the West's rendering of non-security issues in the Belt and Road construction , and made significant contributions to regional security cooperation . At the same time , the Belt and Road Initiative has become an important global governance platform , which has strengthened the security and mutual trust of co-building countries , curbed the geopolitical game of major countries , and is eradicating the social soil breeding war , terrorism , transnational organized crime , effectively safeguarding the economic security , political security , social security , cultural security , health security , ecological security , and data security of the co-building countries and regions . However , the joint construction of the Belt and Road still faces many traditional and non-traditional security risks , as well as the pan-security rendering of international public opinion , resulting in the relatively delayed and weakened effectiveness of promoting security solely through development . To this end , from the perspective of security and development , co-building countries need to actively implement the global security initiative under the Belt and Road framework , constantly deepen the multi-level and compound security risk prevention and control mechanism , build a positive guidance mechanism for international public opinion , and continue to optimize the security environment along the route .

Key Words : The Belt and Road Initiative ; Development-Oriented ; Security Risk ; Pan-Securitization ; International Security Cooperation

Institutional Construction of Energy Cooperation under the Belt and Road Initiative : Development History , China's Contribution , and Selection of Approach

LV Jiang ZHANG Ke · 34 ·

Abstract : The Belt and Road Initiative (BRI) has been run for ten years . In the past decade , despite many far-reaching events and changes in China and the world , the BRI has consistently moved forward and become a model in international cooperation . The BRI is not only a practical process of project cooperation , but also a continuous construction process of institutional cooperation . It not only carries the cultural tradition endowed by history , but also highlights the institutional vitality . As a microcosm of jointly building the Belt and Road , institutional construction in energy cooperation perfectly reflects the process and advantages , such as the BRI Energy Partnership (BREP) or new energy governance concept . In the future , The BRI would face new opportunities and challenges . Therefore , The BRI should promote the institutional framework of new development paradigm with new security architecture , actively carry out the BRI's carbon neutral " 1+N " policy system , and improve foreign-related legal system .

Key Words : the Belt and Road Initiative ; Energy Cooperation ; Energy Security ; Institutional Building ; Carbon Neutrality

NATO's Foray into the Asia-Pacific : Alliance Transformation or Alliance Enlargement

LING Sheng-li WU Yue-jin · 47 ·

Abstract : In recent years , NATO's involvement in the Asia-Pacific region has been deepening , showing the trend of " NATO's foray into the Asia-Pacific " . " NATO's foray into the Asia-Pacific " is mainly affected by the geopolitical environment , the United States' strategy for competition with China , and the coordination of European allies . The prominent manifestations are to take responding to China's " systemic challenges " as important goal , deepen relations with Asia-Pacific partner countries as the main means , and link the security of the Asia-Pacific and the Transatlantic region . At present , whether this action is alliance transformation or enlargement is the main cognitive difference about " NATO's Foray into the Asia-Pacific " . By comparing and analyzing the conditions of alliance transformation and alliance enlargement , it can be found that the essence of " NATO's Foray into the Asia-Pacific " is expanding the alliance areas to the Asia-Pacific region as a regional alliance , and realize alliance transformation . Although NATO is actively strengthening its relations with Asia-Pacific countries , the degree of mutual trust and benefit between the two sides are limited . Therefore , it is difficult for " NATO's foray into the Asia-Pacific " to change into alliance enlargement in the Asia-Pacific region . " Foray into the Asia-Pacific " has become a long-term strategic task of NATO , which will have an impact that cannot be ignored on China's surrounding security , the situation in the Asia-Pacific region , and the strategic competition among major powers . In order to properly respond to " NATO's Foray into the Asia-Pacific " , China needs to strengthen economic and trade cooperation with European countries , and consolidate multi-field cooperation with Asia-Pacific countries . Also , China should