

中国能源安全国际议程 设置路径探析*

韦进深

【内容提要】 保障能源安全对于中国实现和平发展战略具有重要的现实意义。或独立或联合地积极设置能源安全国际议程，是实现保障中国能源安全的有效路径之一。本文提出了能源安全国际议程设置的分析框架，从现实需要、能力、意愿、经验和时机五个方面论证了中国设置能源安全国际议程的可行性，从国际议程设置过程和围绕议程设置的竞争两个方面分析了中国设置能源安全国际议程的制约因素。基于上述讨论，中国能源安全国际议程设置的路径选择，应当积极参与能源安全多边国际制度，掌握议程设置的“进入渠道”，遵循“兼顾国家利益与全球利益”的原则，实现问题界定清晰明确，设计敏感性和显著性强的能源议题，出台操作性强的政策备选方案，最终实现议题的“去安全化”。

【关键词】 能源安全 国际议程设置 路径

【作者简介】 韦进深，上海外国语大学俄罗斯研究中心助理研究员

【中图分类号】 TK01

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0102-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504007

* 本文系上海外国语大学区域国别研究中心课题“新兴大国在 G20 中的国际议程设置研究”、上海外国语大学 2014 年度校级重大科研项目“二十国集团与全球经济治理研究”的阶段性成果；感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

近年来，中国能源安全面临的形势十分严峻。一方面，随着环保和低碳经济时代的到来，中国的能源结构面临调整的压力，亟须改变以煤炭消费为主的能源结构现状。另一方面，能源供应不足日益制约中国的经济发展。自1993年成为石油净进口国以来，中国石油对外依存度不断攀升；根据国际能源机构（IEA）的预测，到2020年，中国石油对外依存度将达到68%，2030年将达到74%。^①此外，中国还面临着能源（石油）供应地局势动荡和能源运输通道受制于人的困境。如何保障能源安全成为事关中国经济发展和实现和平发展战略的重大现实问题。

国际议程设置理论的兴起和大国设置能源安全国际议程的实践，使能源安全进一步成为国际社会关注的热点问题。从理论上讲，对议程设置者来说，设置国际议程是其扩大国际影响力、提升国际形象、增强软实力的重要方式。从实践上看，大国设置能源安全议程的具体领域并不相同，能源出口国关注能源需求安全，能源进口国关注能源供应安全，能源过境国则关注能源运输安全。设置不同的能源安全议程，对于各国维护其国家利益也是不同的。

对中国来说，成功设置能源安全的国际议程——无论是独立还是联合地，正日益成为捍卫国家利益、保障能源安全的重要内容。一方面，作为国际社会中的大国，中国是国际能源论坛、世界能源大会、亚太经合组织、东盟“10+3”等多边组织正式成员，与美国、英国、俄罗斯、日本、石油输出国组织（OPEC）等建立了双边或多边的能源对话机制，拥有设置国际议程的“进入渠道”。另一方面，设置符合中国自身国家利益的能源安全国际议程是保障能源安全的现实需要。本文认为，通过多边场合设置能源安全国际议程，提出自己的主张和见解，从而推动地区和国际合作的深入进行，有利于中国积极主动发挥负责任大国作用，提升中国国际形象，也是保障中国能源安全的重要途径。

一、能源安全国际议程设置的分析框架

所谓国际议程设置是指“相关行为体将其关注或重视的议题列入国际/全

^① 陈柳钦：《中国亟需构建和完善石油金融体系》，载《中国能源报》2013年12月13日，第13版。

球议程，获得优先关注的过程。”^① 国际政治学中关于议程设置的研究始于 20 世纪 70 年代，在《权力与相互依赖》一书中，罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）提出了“国际议程设置”概念，即在国际层次上，国家和其他行为体“在各种论坛展示自己的观点，并力图使自己关注的问题在国际组织中提出来，通过议程的扩大或缩小追求自身优势的最大化。”^② 约瑟夫·奈将议程设置称之为“制造情势”，即通过各种公开或隐蔽的手段，将事情发展引向对自己有利的方向，并且在外界看来具有正当性和合理性，从而形成集体行动的共识。^③ 在某种程度上，“设置议程、塑造世界政治状态结构，和在具体案例中让他国发生改变一样重要”^④。在当今国际政治中，各行为体高度重视国际议程设置，将其视作影响国际舆论、掌控国际话语权的重要途径。议题控制“成为获取和拓展权力的工具”。^⑤

作为软实力的重要组成部分，设置国际议程成为国际社会行为体发挥影响的重要途径和方式。对于国家来说，拥有国际议程的进入渠道，通过独立或联合的方式设置国际议程，可以维护国家利益，提高国际声誉。因此，国际议程设置日益受到世界各国尤其是大国的重视。

能源安全关系一国的生存与可持续发展，是左右国家命运的关键所在。能源安全问题包括能源供给安全、能源需求安全和能源运输安全。就能源供给安全而言，据《BP 世界能源统计 2006》的数据显示，以当时的开采速度计算，全球石油储量可供开采 40 年，天然气和煤炭则分别可供开采 65 年和 162 年。^⑥ 此外，近年来世界主要产油国的政治不稳定和社会动荡使能源进口国的能源进口风险持续上升。能源需求安全则反映在国际金融危机导致石油价

^① 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，载《世界经济与政治》2011 年第 10 期，第 45 页。

^② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company, 1977, pp. 23-37.

^③ Ibid., pp. 23-33; [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖：转变中的世界政治》，门洪华译，北京大学出版社 2003 年版，第 34-35 页。

^④ Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80, 1990, pp. 155, 166; Joseph S. Nye, Jr., “The Changing Nature of World Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, 1990, p. 181.

^⑤ Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South,” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, p. 313.

^⑥ 《BP 世界能源统计：全球石油储量可供生产 40 年》，新华网，2006 年 7 月 4 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-07/04/content_4792295.htm。

格大起大落，对世界能源出口国的经济造成严重威胁。此外，能源运输安全问题则表现在能源运输技术问题和海盗、恐怖主义等非传统安全问题对国际能源运输（海上运输和陆上管道运输）构成的严重威胁。

设置能源安全国际议程日益成为世界主要大国保障本国能源安全、捍卫本国国家利益的重要方式。例如，1973年石油危机后，美国将能源安全纳入国际议程，并倡导成立了IEA，以此协调西方发达国家在能源安全问题上的立场，这在很大程度上维护了西方发达国家能源安全的整体利益。又如，作为主要的石油生产国，沙特阿拉伯在2008年倡议召开国际能源会议。在此次会议上，世界主要石油生产国、消费国以及国际能源机构等的代表就日益严重的高油价问题及其应对策略进行了讨论。再如，另一石油生产大国俄罗斯高度重视能源安全的国际议程设置。2008年金融危机爆发后，国际能源市场价格波动使俄罗斯的能源安全风险进一步加大。在此背景下，俄罗斯利用主办国际会议的契机，将能源安全纳入国际议程，希望借此巩固和提高其在世界能源政治结构中的地位和影响。

今天，设置国际议程的主体既有主权国家、政府间国际组织，也包括大量非政府组织（NGO）、媒体、跨国公司乃至个人，尤其是部分非国家行为体在特定议题领域拥有重要的议程设置能力。由于权力和偏好差异，各行为体设置的国际议程不尽相同，议程设置后产生的国际影响也不一样。总体而言，由于主权国家拥有最为完全的国际法人地位，拥有更多的资源和权力，并且在议程设置中拥有协调各方立场的能力和议程设置后强大的执行能力，主权国家仍是国际社会中国际议程设置最为重要的行为体。从国际议程设置的理论和国际能源安全议程设置的实践出发，本文提出一个国际能源安全议程设置的分析框架，认为国际能源安全议程设置应包括以下内容：

首先，国际能源安全议程设置进入渠道的选择。在《寻找理论：一种全球政治的新范式》一书中，理查德·曼斯巴赫（Richard W. Mansbach）和约翰·瓦斯克斯（John A. Vasquez）指出单个行为体能否成功地将个体议程设置为全球议程或国际议程，关键取决于其能否拥有国际议程的“进入渠道”（access routes），“这些进入渠道决定了何种资源对于将议题纳入议程是必不可少的。”不同行为体设置国际议程的方式不同，“声势显赫”的行为体（high-status

actors) 对全球传媒及国际组织拥有重大的影响力, 可以直接设置国际议程; 弱小的行为体由于资源有限, 必须借助与这些“声势显赫”行为体的“特殊关系”或利用国际组织, 才有可能引起前者的注意, 从而间接设置议程。^①

在国际能源领域, 作为国际能源结构主导者的美国无疑是设置能源安全议程的“声势显赫”的行为体。1973年的石油危机严重冲击了西方世界, 使美国、西欧、日本产生了能源供应的安全问题, 进而使西方国家在中东问题上的立场产生分歧。为化解因石油危机而出现的分歧, 维护西方世界的团结及重塑国际能源秩序, 维系美国在国际能源体系中的主导地位,^② 美国推动了能源安全议程的成功设置并倡导成立了 IEA, 从而建立了以美国为主导的国际能源领域的多边国际制度, 掌握了国际能源议程设置和国际能源规则制定的话语权。

随着 OPEC 和 IEA 先后建立, 国际能源领域多边国际制度逐渐形成, 能源安全国际议程设置的进入渠道出现了多样化趋势。例如, IEA 对能源供应安全、能源保存合作以及替代能源发展、能源与环境等议程的设置, 对推动国际社会在能源安全问题上的合作发挥了重要作用。

因此, 在设置能源安全国际议程时, 选择什么样的“进入渠道”是议程设置者面临的首要问题。议程设置者可以选择凭借自身的“显赫”地位和在国际能源结构中的权力直接设置能源安全议题, 也可以选择在国际能源领域多边国际制度框架内发出倡议, 设置议程。

其次, 能源安全国际议程设置中的议题选择。议题选择是国际议程设置的重要环节, 也是能否进行广泛冲突拓展、利益动员和建立议题联盟的关键。一方面, 在议题选择的过程中, 问题界定的清晰度、问题的敏感性与显著性以及能否出台操作性强的政策备选方案是议题选择应遵循的标准。能源安全是国际社会高度关注的问题领域, 能源安全成为一些重要国际会议的主要议题, 但往往陷入“议而不决”的尴尬境地, 难以达成有约束力的协议或共识。从技术层面看, 主要问题在于进行议题选择时未能遵循上述标准。

^① Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981, pp. 96-103.

^② 关于美国与国际能源机构关系的论述, 参见舒建中: 《美国对外能源政策与国际能源机构的建立》, 载《美国研究》2013年第1期, 第87-101页。

另一方面，议题选择的关键在于对“议程切入点”的把握。所谓“切入点”是指行为体构建议题的场所。在国际政治中，它大致包括四类场所：全球知识生产场所、跨国网络及传媒、关键的国际组织或机制、国际会议或联盟等外交活动。在设置能源安全议程的过程中，不同的行为体往往选择不同的议题设置场所，能源问题领域的专家和专家委员会凭借其专业知识而具有知识权威，通过运用这种权威，他们往往能够提出能源安全的问题和建议，从而设置国际议程；大众传媒由于掌握了信息传播的渠道而能够影响公共议程；国际组织则由于国家授权和作为国际社会利益的代表而具有权威，并在能源安全国际议程设置中发挥重要作用；国家往往通过国际会议或谈判、联盟等外交活动来设置国际议程。史蒂芬·利文斯通（Steven G. Livingston）认为，议程设置是通过“议程切入点进行的，也是通过切入点来进行议程控制的”。^① 一项成功的议程设置，在于选择适当的议程切入点，并将问题的界定、政策备选方案以及议题显著性三者结合起来。

最后，能源安全国际议程设置的最终目标是实现能源问题的“去安全化”。哥本哈根学派的安全化理论认为，当启动对一个议题的安全化时，一项国际规范就可能产生。而随着这一安全化逻辑的日益扩散并被其他国家接受，国际规范逐渐普及和内化，从而最终实现该议题的“去安全化”。议题安全化的进程可以分为三个阶段，即认知存在性威胁、展开话语行为和建构该议题的主体间性。所谓存在性威胁是指在特定领域，针对特定指涉对象所存在的威胁。展开话语行为则是将已经认知到的存在性威胁提升到安全议程的过程，成功的话语行为不但由话语行为的施动者决定，而且由话语行为的受动者决定。建构主体间性则是指话语行为的受动者对施动者的话语行为产生认同，认识到存在性威胁并就此达成一致，确立起相关规范的过程。在相关规范得以确立后，该议题事实上已经不再需要非常规手段加以应对，安全化进程事实上结束；换句话说，安全化的三个阶段，事实上是该议题从不被人关注到进入议事日程并得到特殊关注、最终又进入常规政治或者说实现“去安全化”的过程。议题安全化过程的三个阶段可以作为评判或检验国际议程设置成效高低的指标。

^① Steven G. Livingston, "The Politics of International Agenda-Setting," p. 313.

从议题安全化过程看，在能源安全国际议程设置中，由于各种制约因素的存在，能源安全国际议程的设置往往处于认知存在性威胁和展开话语行为的阶段，很难建构主体间性，即各方难以就能源安全出台国际规范并内化，最终推动能源安全进入常规政治而实现“去安全化”目标。在认知存在性威胁方面，不同能源安全议程的设置者关注的重点不同，能源进口国担心国际能源市场的价格波动和能源供应的中断，能源出口国则担心国际能源市场价格的暴跌和国际需求的萎缩影响本国的能源出口。国际组织则担忧煤炭、石油等矿物能源的过度开发和耗竭威胁人类的可持续发展以及由此产生的气候变暖、环境破坏等环保问题。对能源安全问题中“存在性威胁”认知的分歧往往削弱了国际社会做出相关政策选择的动力。因此，目前国际社会设置能源安全国际议程的现实是：虽然国际社会众多行为体呼吁重视能源安全领域中的“存在性威胁”并展开话语行为，但往往难以在具体的能源安全议题上形成具有主体间性的国际规范。

二、中国设置能源安全国际议程的可行性

党的十八大报告对国际形势进行了深刻分析，认为“国际金融危机影响深远，世界经济增长不稳定不确定因素增多，全球发展不平衡加剧，霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升，局部动荡频繁发生，粮食安全、能源资源安全、网络安全等全球性问题更加突出”；并明确指出：“中国将坚持把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来，以更加积极的姿态参与国际事务，发挥负责任大国作用，共同应对全球性挑战”；“我们将积极参与多边事务，支持联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家等发挥积极作用，推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。”^① 本文认为，设置国际议程，一方面可以将与自身利益密切相关的重大议题设置为全球议题，从而捍卫自身的国家利益；另一方面可以推动整个国际社会对危及全人类生存的全球性问题的关注和治理，从而发挥中国负责任大国的作用。此外，随着自

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2012年11月18日，第1版。

身实力增长、国际责任意识增强、参与全球治理经验日益丰富，中国设置能源安全国际议程的可行性也相应提高。

第一，能源安全挑战是中国设置能源安全国际议程的现实需要。

资源约束矛盾突出是中国能源发展中的一大制约因素。中国能源生产总量居世界第三位，“中国人均能源资源拥有量在世界上处于较低水平，煤炭、石油和天然气的人均占有量仅为世界平均水平的 67%、5.4%和 7.5%。虽然近年来中国能源消费增长较快，但目前人均能源消费水平还比较低，仅为发达国家平均水平的 1/3。”^① 中国人均能源探明储量只有世界平均水平的 33%，也是世界上唯一以煤为主的能源消费大国，在中国现有的能源消费结构中，煤占 68%。根据国际能源机构的预测，2030 年煤仍占中国能源消费总量的 60%。^②

20 世纪 90 年代以来，随着中国经济的快速增长，能源供应不足成为制约中国经济发展的瓶颈。进入新世纪，中国能源安全形势更加严峻，能源对外依存度过高、石油海上运输和油气管道运行问题、国际能源市场价格波动等是中国能源安全面临的主要问题。2014 年，中国原油进口超过 3 亿吨，对外依存度近 60%。^③ 从石油进口地区分布看，中国 2014 年原油进口的一半以上来自中东地区，超过 20%的原油进口来自非洲，^④ 西亚、北非地区的动荡局势严重威胁着中国的能源供应。从能源运输来看，中国能源运输主要采用海上运输和管道运输，其中 80%左右的海上运输要通过马六甲海峡，从而形成了制约中国能源安全的“马六甲困局”（the Malacca Dilemma）。中国能源安全面临的困境和挑战制约了中国经济发展与和平发展战略的实施，中国需要通过设置能源安全国际议程来保障能源安全。

第二，实力增长和国际影响力提升使中国设置能源安全国际议程的能力

^① 《中国的能源政策》（2012），载《人民日报》2012 年 10 月 25 日，第 14 版。

^② International Energy Agency, *World Energy Outlook 2002*, Paris, 2002, p. 249. 转引自杨泽伟：《中国能源安全现状及战略选择》，载《人民论坛》2009 年第 30 期。

^③ 田春荣：《2014 年中国石油和天然气进出口状况分析》，载《国际石油经济》2015 年第 3 期，第 58 页。

^④ 2014 年，中国从中东地区进口原油 1.6 亿吨，从非洲地区进口原油 0.68 亿吨，分别占中国当年原油进口的 52.1%和 22.1%。参见田春荣：《2014 年中国石油和天然气进出口状况分析》，第 60-61 页。

不断增强。

进入 21 世纪以来，中国经济整体上保持高速增长的态势。2010 年，中国国内生产总值（GDP）达到 5.87 万亿美元，超过日本跃居世界第二。2013 年，中国 GDP 升至 9.4335 万亿美元，达到美国（16.1979 万亿美元）的 58%。GDP 增长使中国的教育、科技、国防、投资等支出保持较高水平的增长，这将进一步缩小中国与美国在相关领域的差距。在对外贸易方面，2013 年，中国进出口总额首次超过 4 万亿美元，达到 4.16 万亿美元，其中进口总额为 1.95 万亿美元，出口总额为 2.21 万亿美元。^① 中国超越美国成为全球最大贸易国。

世界经济格局的重大变化推动着全球治理格局的变革，在这一转变过程中，中国的国际影响力不断提升。以中国在主要国际组织中的话语权为例：目前中国是联合国安理会五大常任理事国之一；在国际金融货币领域，2011 年世界银行投票权改革中，中国在世界银行的投票权从 2.77% 提高到 4.42%；2012 年 IMF 投票权改革中，中国的份额从不足 4% 升至 6.19%。在这两大国际组织中，中国均成为投票权仅次于美国和日本的第三大国。这标志着中国的综合实力和全球话语权的显著提升。

作为实力增长与影响力提升的自然后果，中国的议程设置能力持续强化。一方面，在重要国际组织中话语权的增强使中国拥有了设置能源安全国际议程的进入渠道。另一方面，国际影响力的提升使中国在设置能源安全国际议程时掌握了对其他行为体的关系性权力，使其更易接受中国对议题设置的主导并对中国设置议程产生认同，从而推动议程的成功设置。

第三，中国国际责任意识的提升使其产生设置能源安全国际议程的意愿。

自 2005 年时任美国副国务卿佐克利提出鼓励中国成为国际社会负责任“利益攸关方”以来，国际社会要求中国承担更多国际责任的呼声持续增强。新一轮的“中国责任论”有其兴起的客观原因：一方面，由于改革开放的国家政策和总体上有利于中国和平发展的国际环境，推动了中国的经济实力迅速增长，同时与国际社会的相互依赖程度日益加深，自身的利益不断拓展，中国也能够承担更多与自身实力相符的国际责任。另一方面，进入新世

^① 国家统计局：《2013 年中国进出口总额 4.16 万亿美元 增长 7.9%》，人民网，2014 年 2 月 24 日，<http://finance.people.com.cn/n/2014/0224/c1004-24446725.html>。

纪以来，国际形势更为错综复杂，粮食安全、气候问题、能源问题等全球性问题以及地区冲突的解决都离不开中国的参与。在能源领域，中国日益增长的能源需求导致西方媒体对中国能源安全问题大肆炒作并宣扬所谓的“中国能源安全威胁论”。

国际社会的关切得到了中国政府的积极回应。2007年，胡锦涛在十七大报告中明确提出中国将承担相应的国际义务，“我们将继续积极参与多边事务，承担相应国际义务，发挥建设性作用，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。”^① 2012年，党的十八大报告进一步指出：“中国将坚持把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来，以更加积极的姿态参与国际事务，发挥负责任大国作用，共同应对全球性挑战。”^② 2013年3月，习近平主席在首次出访前接受外媒采访时指出，“随着国力不断增强，中国将在力所能及范围内承担更多国际责任和义务，为人类和平与发展作出更大贡献。”^③

中国国际责任意识的提升和变化反映了中国对体系转型和大国关系认识的变化，即认识到体系的转型不仅可以通过战争、冲突的对抗方式实现，而且可以通过和平、合作的方式实现，大国间关系不仅有“彼失即我得”的零和博弈，也有相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系。在此基础上，中国不仅确立了“负责任大国”的国家定位，提升了自己的国际责任意识，也增强了通过设置或参与设置国际议程，推动全球性问题的治理，缓和地区冲突和对抗，维护世界经济秩序的稳定。

第四，中国融入国际社会的进程和参与全球治理的实践是设置能源安全国际议程的宝贵经验。

以中国与国际制度的关系为例，参与国际制度是后发国家融入国际社会的一个重要体现。中国与国际制度的关系经历了“从拒绝到承认、从扮演一

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2007年10月25日，第1版。

^② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》。

^③ 习近平：《坚定不移走和平发展道路 坚定不移促进世界和平与发展》，新华网，2013年3月19日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/19/c_115083820_2.htm。

般性角色到争取重要位置、从比较注重国内需求到更加兼顾国际形象”^①的曲折过程；在认识上，中国对国际制度经历了从“制度有助于降低交易成本”的功利性认识到“成员国应展开合作、遵守约定”的责任性认识的转变。新中国成立60多年来尤其是改革开放以来，中国通过学习规则、参与各个领域的国际机制乃至积极主动参与规则的制定，为中国外交不断调整创新积累了丰富的经验。

中国实力的增长和对国际体系、国际制度、国际秩序认识的变化为中国参与全球治理提供了较完备的条件，中国积极参与全球治理，成为全球治理中的重要一员，在世界经济复苏、国际贸易自由化、气候变化与节能减排等领域，中国的立场和主张日益引起国际社会的关注。中国是国际能源论坛、世界能源大会等国际能源机制的正式成员，也是《能源宪章条约》的观察员，与IEA保持着较为密切的联系。此外，中国与美国、英国、俄罗斯等国家建立了双边能源对话机制，与OPEC建立了多边能源对话机制。同时，中国参与了东亚地区的清洁排放贸易、亚太清洁发展和气候伙伴计划、“碳收集领导人论坛”、“甲烷市场化伙伴计划”和“氢能经济伙伴计划”等能源计划。可以说，作为国际制度的重要一员，中国在享受制度所提供的公共产品的同时，也为公共产品的形成作出了力所能及的贡献，承担了一个负责任大国应尽的国际义务。

第五，中国主办重要国际会议是设置能源安全国际议程的重要机遇。

利用主办重要国际会议的机遇提出议题是国家行为体设置国际议程的主要方式之一。美、英、法、德等传统大国利用主办八国集团（G8）峰会、核安全峰会、二十国集团（G20）峰会等有关全球治理的重要国际会议，提出会议的议题，并推动议题的最终解决，从而在维护本国在该问题领域的国家利益的同时，扩大了自身国际影响力。以G8首脑峰会为例，进入新世纪以来，G8首脑峰会通过讨论打击恐怖主义、保障国际安全与促进经济增长、非洲发展、气候变化、能源安全、传染病防治、教育、制定稳定金融市场规则、多哈回合全球贸易谈判、商务自由化、粮食安全、发展援助、全球核安全、中

^① 王逸舟：《磨合中的建构：中国与国际组织关系的多视角透视》，中国发展出版社2003年版。

东局势、欧债危机、叙利亚局势等议题，从而设置了国际议程，主导了全球治理的话语权。

进入新世纪以来，以俄罗斯、印度、巴西、中国、南非等为代表的新兴国家群体性崛起成为国际关系中最为引人瞩目的现象。对这些国家来说，如何在发达国家主导的国际秩序中表达自身的利益诉求，提升在全球治理中的话语权，设置国际议程成为主要方式之一。以俄罗斯为例，通过主办 G8 峰会（2006 年）、俄罗斯—欧盟峰会、第十届 APEC 能源部长会议（2012 年）等重要国际会议，提出能源安全议题，并将其设置为国际议程，在维护其国家利益的同时，提高了俄罗斯在该问题治理领域的话语权和影响力。^①

随着经济发展和国际影响力扩大，中国正成为重大国际会议的举办国。仅 2014 年，中国就主办了包括亚太经合组织领导人非正式会议、亚洲相互协作与信任措施会议峰会、博鳌亚洲论坛年会、阿富汗问题伊斯坦布尔进程外长会等多场重要国际会议。通过主办国际会议，中国向世界阐述了有关能源安全的理念、政策和实践，提出中国对能源治理的看法和主张，表达中国的诉求和关切，从而为中国设置能源安全国际议程提供了重要的历史机遇。

三、中国设置能源安全国际议程的制约因素

对于积极融入国际体系、参与全球治理的中国而言，设置国际议程是承担国际责任、提升国际话语权的重要途径，也是维护国家利益的重要方式。但是，在设置能源安全国际议程的实践中，中国将不可避免地面临议程设置本身及其他因素的制约，能源安全国际议程的成功设置，将不得不考虑这些制约因素的影响。

国家实力与议程设置的能力密切相关，但并不等同于议程设置能力。因此，中国实力的增长并不意味着国际议程设置能力的同步增强。就国际议程设置本身而言，议题的界定、备选方案的选择以及能否推动建构主体间性，都在考验着议程设置者的能力。议题的类型与国际受众的注意力密切相关，

^① 关于俄罗斯设置能源安全议程，可参见韦进深：《俄罗斯能源安全议程设置：安全化的视角》，载《国际展望》2013年第3期，第108-123页。

议题与受众相关性越大，所涉及问题的不确定越高，则受众对议题导向的需求越大，国际议程设置的效果就越好。

随着中国工业化、城镇化进程的加快，能源需求在今后相当长的时间内仍将持续增长，能源安全问题将会越来越突出。一方面，从能源安全形势看，中国能源对外依存度上升较快，特别是石油对外依存度接近 60%。石油海上运输安全风险加大，跨境油气管道安全运行问题不容忽视。此外，中国能源储备规模较小，应急能力相对较弱，国内能源供应受国际能源市场价格波动影响较大。另一方面，中国人均能源资源拥有量在世界上处于较低水平，国内能源资源约束矛盾突出的现状难以在短期内得到根本改变。与此同时，能源效率相对较低，能源体制机制改革以及环境压力不断增大，已经成为维护能源安全、推动能源科学发展的严重障碍。

中国能源安全问题的产生是由“国际能源竞争格局、中国生产力水平以及所处发展阶段所决定的，也与产业结构和能源结构不合理、能源开发利用方式粗放、相关体制机制改革滞后密切相关。”^① 设置能源安全的国际议程，最终着眼点在于解决中国能源发展面临的问题，维护能源安全。但如果仅从自身利益出发来设计议题并将其纳入能源安全议程设置的进程，议题的敏感性和显著性较低，国际受众的关注度也有限，往往难以有效建立议题联盟。

在能源安全国际议程设置的实践中，一些国家或组织在重要的国际会议中提出了能源安全议题，往往由于未能有效建立议题联盟，而导致议题“议而不决”或难以达成有约束力的决议。正如欧盟贸易委员曼德尔森评述俄罗斯能源安全议题时所说的那样：“虽然人人都在谈论能源安全，但我们需要的是供应安全，而俄罗斯需要的是需求安全。”^②

当问题界定和议题设计获得稳固的地位之后，议程设置者需要考虑可行的备选方案。备选方案的选择是一个冲突与合作的过程，对于进入议程设置的议题的备选方案，各国利益不尽相同，承担的义务也有所差异，利益冲突和义务的差异将导致各方的权力博弈，往往难以通过该议题的最终方案，从而不利于国际议程的设置。甚至出台了该议题的最终方案，但由于成员国拒

^① 《中国的能源政策》（2012）。

^② 沈骥如：《八国集团应更新合作理念》，载《人民日报》（海外版）2006年7月18日，第1版。

绝承担相应的义务而违反决议。以《京都议定书》为例，作为国际社会应对气候变化的国际条约，最终由于对发达成员国规定了有约束力的减排指标而遭到一些发达国家的反对，美国和加拿大甚至在签署后又退出《京都议定书》。

能否推动国际社会建构能源安全议题的主体间性，实现该议题的“去安全化”，是检验议程设置成功与否的关键。此外，议程设置的形式、密度和强度对国际议程能否成功设置也将产生影响。因此，在设置能源安全议程的过程中，需要对议程设置的各个环节，包括问题的界定、议题的设计、备选方案的选择甚至议程设置的形式、密度和强度认真加以考虑，这些因素制约着中国能源安全国际议程的设置，也是对中国的议程设置能力的考验。

中国设置国际议程的另一制约因素是围绕议程设置展开的竞争。竞争包括议程设置行为体的竞争和围绕特定议题的竞争。在今天的国际政治中，权力的分散带来了国际议程设置行为体的多元化，而议程设置行为体多元化对于促进全球性问题的治理发挥了重要作用，但客观上强化了国际议程设置的竞争态势，各种国际议程的设置带来了国际受众注意力的分散和关注度的下降，从而提高了中国成功设置国际议程的成本。

美国、日本、西欧等发达国家和地区在国际能源体系结构中居于主导地位，IEA、OPEC等国际能源组织在能源领域拥有巨大的话语权和影响力，这些国家和组织掌握着国际能源安全议程设置的主导权。随着新兴国家的群体性崛起和能源安全问题的加剧，设置或参与设置能源安全国际议程的行为体日益增多。近年来，作为国际能源主要出口国的俄罗斯不断提出能源安全议题，设置能源安全的国际议程。联合国通过整合成员机构，成立了联合国能源机制，“主要关注能源领域实质性以及协作性的活动，包括从制定政策、开发项目到实际方案的实施等整个过程。”^① G20也将其主要议题从金融危机拓展到能源安全。例如，在G20布里斯班峰会上，加强国际能源合作成为峰会讨论的主要内容之一。能源安全国际议程设置行为体增多的事实一方面有利于国际社会对于能源问题的治理，另一方面也表明能源安全议程设置行为体之间竞争的加剧。

在能源安全国际议程设置的实践中，各行为主体都希望将对己有利的议

^① 《联合国能源机制》，联合国网站，<http://www.un.org/chinese/esa/energy/unsystem.shtml>。

题纳入议程设置，将对己不利的议程排除在议程设置之外。在特定议题领域上，各国的权力、利益不尽相同，设置国际议程的意愿也不相同。因此很可能出现这样一种状况，拥有权力优势但利益受到影响的大国没有意愿设置该议题国际议程，而不拥有权力优势但利益密切相关的其他国家没有能力设置该议题的国际议程，从而导致该问题全球治理的缺失。中国经济的发展和能源进口的增长使得一些国家通过散布“中国能源威胁论”、“中国能源新殖民主义”丑化中国的国家形象，破坏中国的国际能源环境。由于中国长期被排斥在主要的能源机构如 IEA 之外，难以掌握国际能源话语权，与自身利益相关的能源安全问题往往很难进入能源安全国际议程设置，从而难以维护能源安全。

总之，国际议程设置是一种话语权，由于国际议程设置决定了哪些议题能够进入全球治理的决策，哪些议题被排除在外，从维护中国国家利益、保障能源安全的立场出发，中国必须设置或参与设置能源安全的国际议程。

四、中国设置能源安全国际议程的现实路径

如何设置、设置什么样的国际议程是能源安全国际议程设置的核心问题，也是中国能源外交的重要内容之一。从国际议程设置理论逻辑与国际社会其他国家和非国家行为体设置和参与设置能源安全国际议程的实践出发，中国设置能源安全国际议程应当遵循以下路径：

第一，积极参与多边能源制度，掌握能源安全议程设置的进入渠道。

深化与多边国际制度的合作，在多边国际制度的框架内表达自己的利益诉求和关切，发出合作倡议，参与全球治理，日渐成为中国对外行为的重要组成部分。中国的国际组织外交，成为改革开放以来中国外交中极富活力和特色的重要领域。在能源领域，中国并非“声势显赫”的行为体，难以通过自身的权力直接设置能源安全国际议程。因此，只有积极参与多边国际制度安排，中国才能掌握设置能源安全国际议程的进入渠道。

中国与世界在能源领域的联系与互动推动着中国对于能源安全认知和实践的变化。在认知上，中国政府认识到“随着全球化的不断深入，中国在能

源发展方面与世界联系日益紧密。中国的能源发展，不仅保障了本国经济社会发展，也为维护世界能源安全和保持全球市场稳定作出了贡献。”^① 在实践中，中国的国际能源合作在双边和多边层面展开。但需要指出的是，在国际能源合作中，中国往往更为重视双边或地区层面上的能源合作，全球层面的实质性合作不多，且多为一般性和对话性的合作。有学者建议加强对国际能源机构的了解和研究，深化与国际能源机构的合作甚至加入其中。^② 从设置能源安全国际议程、保障能源安全来看，参与全球性的能源合作多边机制，有助于掌握能源安全国际议程设置的进入渠道。

第二，进行议题选择时应坚持“兼顾国家利益与全球利益”的原则，在能源安全议题上进行广泛的冲突拓展和利益动员。

国际议程设置的根本目的在于将与本国国家利益密切相关的个体议题上升为公共议题，使国际社会对该议题从忽视到重视，进而展开行动，最终实现该议题的“去安全化”。在此过程中，议程的设置者不仅通过推动国际社会形成集体行动的共识而占据了伦理道义的制高点，同时通过不是引导人们“如何思考”而是告知人们应该“思考什么”的方式维护了自身的国家利益，并且使自身的行为具有正当性和合理性。以美国为例，九一一事件发生后，反恐成为美国的重大国家利益，也是美国安全和外交政策的重点。美国通过倡议组建反对恐怖主义联盟，不仅成功将反对恐怖主义这一个体议程设置为国际议程，掌握了对恐怖主义的界定权，而且为美国发动反恐战争提供了正当性和合理性。

需要指出的是，并非所有的个体议程都可以设置为国际议程。成功设置国际议程的前提条件是该议程的影响具有普遍性，与国际社会的利益密切相关。所以，设置国际议程应遵循“兼顾国家利益与全球利益”的原则，只有在设置国际议程时兼顾了国家利益与全球利益，才可能引起国际社会对该议题的关注、认知和重视，最终推动该议程的成功设置。

进入新世纪后，能源安全问题对国际政治经济关系的影响日益凸显，能

^① 《中国的能源政策》（2012）。

^② 赵宏图：《国际能源组织与多边能源外交》，载《国际石油经济》2008年第10期，第17页；王联合：《中国与国际能源机构：一项规范研究》，载《国际观察》2009年第4期，第16页。

源安全已不再是某一国或地区的问题，而是世界各国共同关注的全球性问题，“以能源独立为目标的传统能源安全观念和保障体系变得越来越不现实。”^①

对中国而言，影响能源安全的问题表现在能源对外依存度上升较快，特别是能源储备较小，应急能力有待提高；能源运输安全保障不足；能源市场价格波动；等。^②其中一些问题是我国能源发展中特有的问题，也有一些则是国际社会面临的共同问题，具有普遍性。解决这些问题符合国际社会的共同利益，而共同利益的扩大为保障中国能源安全的国家利益提供了可能，也为中国设置能源安全国际议程提供了更为自由的选择空间。因此，在能源安全问题界定和议程设置过程中，应当坚持“兼顾国家利益与全球利益”的原则，不仅使其他国家认知该议题的“存在”，而且“认同”该议题的重要性，从而在能源安全议题上进行广泛的冲突拓展和利益动员，从而成功设置该议题的国际议程。这也是中国政府提出互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观的动因所在。

第三，在设置能源安全议程时，问题界定应清晰明确，设计敏感性、显著性强的议题。

如前所述，由于在能源安全问题上，世界各国关注的重点不尽相同，这是全球能源安全问题难以得到有效治理的根源所在。能源出口国关注的是能源的供给安全，即如何保持国际能源需求市场的旺盛并稳定“合理的”价格，最大限度地追求自身效益；能源消费国关注的则是能源的需求安全，即以稳定的“低价”便利地从国际能源市场获得发展经济所需的能源；而无论是能源进口国、能源出口国还是能源的过境运输国，能源运输安全则是其关注的共同重点。由此可见，不同的国家对于能源安全关注的重点并不一致。但与此同时，在能源安全问题上，世界各国之间的相互依赖程度较高，这是在能源安全问题上开展国际合作的重要前提。因此，作为世界第二大经济体和主要石油进口国，中国有意愿也有能力在能源安全议题上进行广泛的冲突拓展和利益动员，设置能源安全的国际议程。

除了清晰界定问题有助于国际社会对该问题的认知外，设计敏感性、显

^① 赵宏图：《全球能源安全对话与合作——能源相互依赖时代的战略选择》，载《现代国际关系》2006年第5期，第38页。

^② 《中国的能源政策》（2012）。

著性强的议题也有助于吸引更多的潜在支持者和盟友。另外，议程设置应当保持一定的灵活性，因议程设置场所、议程设置参与者不同而调整具体的议题，而议题一旦进入国际议程设置进程后，应当坚持议程设置的持续性和灵活性。国际经验表明，任何一项国际议程的成功设置，都是一个长期的过程，只有对某一议题持续不断的关注和强调，才能使国际社会认知其存在，认同其重要性，从而使国际社会在对议题的重要性排序时更加关注该议题。

第四，出台操作性强的政策备选方案，最终推动该议题的“去安全化”。

能源安全国际议程的设置，最终目标不应聚焦在认知能源安全问题带来的存在性威胁，而是通过议程设置者的话语行为，将该类威胁提升到安全议程。并最终实现问题的“去安全化”。因此，设置能源安全国际议程，不仅有助于实现能源安全问题的治理，也有利于维护我国的国家利益。为了实现这一目标，在进行能源安全议程设置时应协调各方立场，出台操作性强的政策备选方案，促进相关协议的达成。

从政策备选方案看，能否成功设置能源安全国际议程，在于议程的设置方能否使国际社会形成对能源安全问题“存在性威胁”的认同，并且提出现实可行的解决方案，从而吸引更多的潜在支持者或盟友。“如果议题提出方能够结成广泛的议题联盟，实现最大程度的利益动员，出台可行的解决方案，那么该议题进入国际议程的可能性就越大，反之则进入国际议程的可能性越低。”^①这正是冲突拓展与利益动员的过程。

因此，在能源安全国际议程设置中，中国不仅应在议题的界定、备选方案的选择以及推动主体间性建构方面精心准备。还应考虑到国际议程设置过程中的竞争，界定和强化议题的属性，提高议题的显著性和关联性以建立议题联盟，出台操作性强且被普遍接受的备选方案，从而推动能源安全问题主体间性的建构。

结 论

中国能源结构的调整和能源需求的增长使能源安全问题凸显。维护中国

^① 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，第50页。

的能源安全对于促进国内经济社会的发展和世界能源安全的稳定具有重要意义,如何统筹国内、国际大局,推动建立国际能源新秩序,实现能源安全问题上的国际合作和共赢,成为维护中国能源安全面临的重要问题。

国际社会对全球性问题的治理经验表明,设置国际议程不仅有助于国际社会对该问题的认知和治理,而且有利于议程设置者扩大国际话语权,捍卫议程设置者的利益。设置能源安全国际议程是中国摆脱当前不利的能源安全形势,维护国家利益、保障能源安全的一种有效途径,同时也是中国外交新的创新和发展。

中国是国际能源合作中负责任的积极参与者,^①维护能源安全的现实需要、能力的提高、国际责任意识的增强和参与全球治理的经验日益丰富使中国设置能源安全国际议程具有现实可行性。在分析国际议程设置理论和中国设置国际议程的制约因素的基础上,本文认为中国在设置能源安全国际议程的过程中,应充分利用能源安全国际议程设置的“进入渠道”,清晰界定能源安全问题,重视议题的敏感性和显著性,精心选择并设计能源安全议题,在议题选择上进行广泛的冲突拓展和利益动员,强化国际社会对存在性威胁的认知,吸引更多的潜在支持者和盟友,使议题成功设置为国际议程。

由于建构主体间性是能源安全问题实现治理的关键,也是国际议程设置的重要目标。中国应当通过积极而灵活的议程设置,消除其他国家的顾虑和疑忌,出台操作性强的备选方案,推动主体间性的建构。最后,需要指出的是,能源安全国际议程的设置是一个漫长的过程,绝非通过一两场国际会议就能完成,应当充分认识到中国设置能源安全国际议程面临的问题和挑战。

[收稿日期: 2015-01-19]

[修回日期: 2015-03-23]

[责任编辑: 陈鸿斌]

^① 《中国的能源政策》(2012)。