

俄罗斯能源安全议程设置^{*}

——安全化的视角

韦 进 深

【内容提要】作为软实力的重要体现，国际议程设置日益引起国际社会高度重视。通过设置或参与国际议程，一国可最大限度地维护其国家利益。成功设置国际议程的关键在于行为体能否拥有国际议程的进入渠道或切入点。冷战结束后，俄罗斯积极参与国际事务，设置国际议程成为俄罗斯维护大国地位、树立国家形象的主要方式和途径之一。进入新世纪以来，随着世界能源危机的加剧，俄罗斯在不同场合将能源安全议题纳入国际议程。俄罗斯设置能源安全的国际议程有其重要的战略考虑，包括吸引国际资本解决本国能源工业存在的问题，塑造负责任的国家形象以巩固和提高其国际地位和影响。通过整合国际议程设置和安全化/去安全化两种理论，本文认为，俄罗斯能源安全的国际议程设置取得了重大进展，但远未达到建构主体间性、确立国际规范的最终目标。俄罗斯能源安全国际议程的设置还有很长的路要走。

【关键词】俄罗斯 国际议程设置 能源安全 安全化

【作者简介】韦进深，上海外国语大学国际关系专业2010级博士生

【中图分类号】F451.262

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2013)03-0108-123

^{*} 本文得到教育部区域与国别研究培育基地——上海外国语大学俄罗斯研究中心项目资助，在此谨致谢意。

作为世界能源生产大国^①，能源在俄罗斯国民经济发展中占有举足轻重的地位。从1992年9月批复《新的经济条件下能源政策构想基本原则》，到2003年5月正式批准《2020年前俄罗斯能源战略》，俄罗斯已经形成了完整的国家能源战略。在俄罗斯的对外交往中，能源外交成为俄罗斯实现国家外交战略目标的重要手段。2008年金融危机爆发后，俄罗斯在对外交往中不仅重视能源手段的运用，更加重视能源安全的维护。对俄罗斯来说，世界石油价格的大幅变动，严重影响俄罗斯的财政收入和经济发展。近年来，俄罗斯在不同场合提出了能源安全的议题，将其设置为国际议程。例如，在2006年7月八国集团圣彼得堡峰会上，俄罗斯大力强调能源安全问题，使之成为峰会的“头号议题”。又如，2009年初，由于俄乌天然气争端，俄罗斯—欧盟峰会再次将能源安全议题纳入峰会议程。再如，在2012年6月举行的圣彼得堡第十届亚太经合组织（APEC）能源部长会议上，能源安全又一次成为会议主题。此外，在联合国、金砖国家领导人峰会、G20峰会等国际场合，俄罗斯均提出或参与了能源安全的议题设置。

俄罗斯为何频频设置能源安全这一国际议程？俄罗斯国际议程设置的效果如何？本文试图结合国际关系中的议程设置理论与安全化理论，对这一问题作出回答。从安全化的视角看，仅就安全领域的国际议程设置而言，安全问题的国际议程设置也就是该问题在国际层面的安全化过程。^②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和被其他国家接受，国际规范逐渐普及和内化。^③因此国际议程设置就成为某一问题国际安全化提出的重要方式，而问题安全化的路径和过程（存在性威胁、言语行动和主体间性建构）可以作为判断国际议程是否得以有效

^① 2002年，俄罗斯石油产量达到3.78亿吨，超过沙特阿拉伯，成为世界石油生产第一大国。2009年，俄罗斯天然气产量超过美国，成为世界天然气生产第一大国。2011年，俄罗斯石油出口2.42亿吨，天然气出口1968.62亿立方米。

^② 安全化是指掌握安全话语的施动者，经过“话语行为”渲染，把一个问题作为最高优先权提出，通过对该种威胁的集体反应和认同而贴上“安全”标签，这样施动者就可以要求一种权利，以便通过非常措施应对威胁。详见巴里·布赞、奥利·维夫：《新安全论》，朱宁译，浙江人民出版社2003年版，第13页。

^③ 潘亚玲：《安全化/非安全化与国际规范的生命周期——以艾滋病和气候变化为例》，载《上海市社会科学界第五届学术年会文集》（2007年度）（世界经济·国际政治·国际关系学科卷），上海人民出版社2007年版，第53页。

设置的标准。基于上述理论,本文通过俄罗斯在能源问题安全化过程中的行为特点,对俄罗斯的国际议程设置能力加以考察和评析。

一、国际议程设置与安全化

国际议程设置是国际关系理论研究中的一个重要问题领域。早在20世纪70年代,罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈就在《权力与相互依赖》一书中将议程设置的概念引入国际关系研究,指出:“在国际层次上,国家和行为体‘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。”^①在他们看来,国际社会中的行为体,通过参与国际议程设置,可以达到最大限度维护其利益的目的。作为国际关系“软实力”概念的提出者,约瑟夫·奈进一步指出,软实力是“源自对议程的设置以及对辩论框架的决定”,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”。^②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”。^③

理查德·曼斯巴赫(Richard W. Mansbach)和约翰·瓦斯克斯(John A. Vasquez)在20世纪80年代提出了国际关系研究从“权力政治”主导范式向“议题”范式转移的命题,强调要将国际议程设置作为真正的研究对象。指出单个行为体能否成功地将其个体议程设置为全球议程或国际议程,关键取决于它能否拥有国际议程的“进入渠道”(access routes):在国际政治中,只有那些“声势显赫”的大国才拥有直接设置国际议程的“进入渠道”,弱小行为体只有间接设置国际议程的“进入渠道”。^④史蒂芬·利文斯通进一

^① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,门洪华译,北京大学出版社2003年版,第34-35页。

^② Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, Vol. 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.

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

^④ 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.

步提出了议程“切入点”（access points）的概念，指出国际政治的议程设置是通过“议程切入点进行的，也是通过切入点来进行议程控制的”。所谓“切入点”，是指行为体构建令人信服的议题的场所。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。正是通过这些切入点，问题的界定、政策备选方案以及议题显著性三者结合起来，从而塑造了一项国际议题。^①

俄罗斯自 20 世纪 90 年代初独立后经历了长达 10 余年的艰苦转型，在普京的领导下迎来了重新崛起的关键时刻。相关学者对“俄罗斯重新崛起”这一命题从不同视角给予解读，相关著作可谓汗牛充栋。本文认为，强调俄罗斯在国际政治中的话语权、积极参与国际议程设置，充分发挥俄罗斯的文化软实力，是俄罗斯在苏联解体之初国力衰落背景下维护其大国地位和树立国际形象的重要方式和途径，同样也是俄罗斯在重新崛起道路上高度重视的关键领域。以俄罗斯加入“七国集团”为例，由于西方七个主要的政治经济大国掌握了冷战后国际政治和世界经济的规则制定权，俄罗斯认为，跻身“七国集团”是成为“当代国际新秩序以及当今世界金融和经济体系运行规则的制定者”^②的重要路径，因此“俄罗斯始终把发展与八国集团的关系放在仅次于联合国之后”的位置。^③然而，从国际议程设置的角度看，变“七国集团”为“八国集团”，俄罗斯仅仅是掌握了进行国际议程设置的重要进入渠道，而如何将其关注的个体议程设置为全球议程或国际议程这一关键问题尚未得到有效解决。

尽管国际议程设置已引起国际政治学者的重视，但相关研究多集中于议题提出者、参与者及议程设置本身，对议程设置的效果鲜有分析。^④曼斯巴赫和瓦斯克斯提出议题周期的概念，指出全球重大议题往往都要经历酝酿、

^① Livingston, “The Politics of International Agenda – Setting,” pp. 313-315.

^② 左凤荣：《重振俄罗斯——普京的对外战略与外交政策》，商务印书馆 2008 年版，第 439 页。

^③ 汪宁：《俄罗斯国际组织外交》，载武心波主编：《大国国际组织行为研究》，上海人民出版社 2010 年版，第 54 页。

^④ 吴瑛的论文《中国话语的议程设置效果研究——以中国外交部新闻发言人为例》是国内不多见的以议程设置效果为研究对象的实证分析，但该文并没有从理论上对议程设置的效果提出一个评价标准。见吴瑛：《中国话语的议程设置效果研究——以中国外交部新闻发言人为例》，载《世界经济与政治》2011 年第 2 期。

危机、仪式化、休眠或决策、权威性分配以及从议程中消失等阶段性发展，^①但并没有给出议程设置效果的评价标准，也没有解释议题缘何从议程中消失，这使得判断某一行为体议程设置能力在可操作性上面临难题。

哥本哈根学派的安全化/去安全化理论很大程度上解释了行为体进行议程设置的动力、过程和成功与否的判定标准。存在性威胁、话语行为和主体间性是安全化理论的核心概念。所谓存在性威胁，指的是在特定的领域、针对特定的指涉对象所存在的威胁。存在性威胁“在常规政治中不应当无所顾忌地讨价还价，而应当被最高决策层优先于其他问题来果断地予以考虑及处理”。^②以能源安全问题为例，能源安全问题包括能源供给安全问题、能源需求安全问题和能源运输安全问题。据《BP 世界能源统计 2006》的数据显示，以当时的开采速度计算，全球石油储量可供生产 40 年，天然气和煤炭则分别可以供应 65 年和 162 年。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。而国际金融危机所导致的石油价格大起大落，对世界经济产生了严重威胁。此外，海盗、恐怖主义、地区冲突等问题也对国际能源的海上运输和管道运输构成了严重威胁。因此，能源安全问题带来了存在性威胁。而能源问题安全化的成功启动，离不开安全化施动者的话语行为，即把能源安全问题这一存在性威胁提升到安全议程上来。就俄罗斯安全化能源安全而言，从 1992 年 9 月批复《新的经济条件下能源政策构想基本原则》，到 2003 年 5 月正式批准《2020 年前俄罗斯能源战略》，以及俄罗斯领导人在八国集团首脑峰会、金砖国家领导人峰会、亚太经合组织领导人峰会等不同国际场合提出能源安全议题，都可以视作是安全化施动者的话语行为。因此，从这方面看，国际议程设置也是一种话语行为。一个问题的安全化过程还是一个主体间建构的过程，也就是说，听众是否对安全化施动者的话语行为产生认同，从而确立相关的规范。从这方面看，建构主体间性，即确立相关议题的国际规范，是设置国际议程的最终目标。

因此，国际关系中的安全化/去安全化理论和国际议程设置理论存在理论整合的可能性。现实的存在性威胁是相关行为体进行国际议程设置的原因和

^① John A. Vasquez and Richard W. Mansbach, "The Issue Cycle: Conceptualizing Long - Term Global Political Change," *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, pp. 258-275.

^② 布赞、维夫：《新安全论》，第 36 页。

动力，而国际议程的设置可视为议题发起者和参与者的话语行为。能否建构起主体间性可作为判定国际议程设置成功与否的标准。国际议程设置的最终目标是去安全化。从议题周期看，存在性威胁对应了议题周期中问题的酝酿和危机阶段；话语行为对应了议题周期中的仪式化、休眠或决策阶段；主体间性的建立则对应议题周期中的权威性分配；安全问题的去安全化则导致议题从议程中消失。安全化/去安全化理论和国际议程设置的整合，给出了行为体进行国际议程设置的完整解释和评价标准。这就为观察和评析俄罗斯能源安全国际议程的设置提供了理论基础。

二、俄罗斯的能源安全问题

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。对俄罗斯来说，作为世界能源主要生产和出口大国，能源在俄罗斯的经济发展和重新崛起中占据特别重要的地位。苏联解体后，能源工业对俄罗斯摆脱经济长期低迷的状况可谓功不可没。从 1998 年开始，随着世界市场上石油价格的一路走高，拉动了俄罗斯石油产业及相关行业的复苏。能源外汇成为俄罗斯财政收入的主要来源。2010 年，俄罗斯的财政预算收入为 83038 亿卢布，2011 年的财政预算收入为 113660 亿卢布，其中 2010 年石油与天然气的出口税收收入就达 38307 亿卢布；而 2011 年则达到了 56418 亿卢布。^①

在取得令世人瞩目的成果的同时，俄罗斯的能源安全问题也逐渐凸显，引起了俄罗斯领导人的高度重视。俄罗斯的能源安全问题包括内部和外部两个方面。内部问题主要体现为能源工业本身的结构性问题 and 政府管理体制存在的问题。俄罗斯能源工业的结构性问题集中于两个方面。一是油气工业的投资缺口很大，影响了基础设施的建设和更新。据估计，要彻底解决俄罗斯的输油管问题并提高现有油田的开采水平，今后 30 年将需要投资不少于 1570 亿美元。^② 二是石油开采和运输成本过高，在国际市场上缺乏竞争力。相比中东地区平均每桶石油不到 2 美元的开采成本，俄罗斯平均每桶石油的开采

^① 《联邦财政执行情况表》，经济专家组网站，2011 年 11 月，<http://www.eeg.ru/pages/398>。

^② 转引自袁新华、张静：《制约俄罗斯能源战略与外交实施的因素探析》，载《上海行政学院学报》2006 年第 5 期，第 66 页。

成本高达 3.6 美元。^①而俄罗斯政府在管理体制方面存在的问题也制约了其能源工业的进一步发展。俄罗斯政府既无法对俄石油行业的投资施加太大影响，也难以有效影响对真正阻碍私人投资石油业的商业环境，而俄罗斯政府强化对石油部门和石油市场控制力度的做法则可能导致石油工业的效率下降。^②

俄罗斯能源安全的外部制约因素包括以下几个方面：首先，世界石油价格的波动影响了俄罗斯联邦的预算收入，进而对整个经济部门造成重大影响。能源出口国担心的是供应安全，即如何能长期保持可接受的高价出口能源。据俄罗斯经济发展和贸易部的统计资料，油气能源出口近年来一直占俄罗斯 GDP 的 20%多和外汇收入的 60%；俄 GDP 增长的 90%得益于油气能源和原材料出口的拉动。金融危机爆发后，俄罗斯以每桶原油 50 美元的价格为基准编制联邦财政预算，因此当油价维持在 50 美元/桶时俄罗斯的 GDP 没有增长，而当油价下滑甚至大大低于 50 美元/桶时俄 GDP 增长就将崩溃。

其次，能源需求的影响。对能源出口国来说，长期而稳定的买方市场是国内能源工业健康稳定发展的前提。对能源进口国来说，寻求能源进口的多元化、降低对能源进口的单一依赖是本国能源安全的重要保障。2006 年初俄乌天然气之争爆发后，欧盟国家（尤其是中东欧国家）饱受俄罗斯停供（经乌克兰管道向欧盟）天然气的折磨，导致十多个中东欧国家陷入天然气供应危机。欧盟四分之一的天然气需从俄罗斯进口，其中 80%又是经由乌克兰输送。当 2009 年俄乌“斗气”再次上演后，欧盟加快了能源多元化战略的步伐，一方面扩大传统能源供应渠道，将目光投向中亚、中东和北非地区，避免过度依赖俄罗斯；另一方面积极拓展能源供应品种，减少对传统能源的依赖，大力推广生物燃料、风能等可再生能源。作为俄罗斯能源出口的主要市场，欧盟的做法反过来又使俄罗斯面临能源需求安全的问题。痛定思痛，俄罗斯与欧盟就能源安全展开了新一轮的磋商，能源安全成为俄欧关系的主要议题之一。

^① 葛新蓉：《转轨以来俄主要石油公司的状况及发展趋势》，载《西伯利亚研究》2003 年第 3 期，第 43 页。

^② 袁新华、张静：《制约俄罗斯能源战略与外交实施的因素探析》，载《上海行政学院学报》2006 年第 5 期，第 67 页。

再次，管道运输能力的制约。对俄罗斯来说，管道是其成为全球主要的石油大国的重要工具。近年来，围绕管道而产生的地缘政治极大地影响俄罗斯与美国、日本、中国、欧盟以及中亚国家的外交关系。能源运输管道的限制，可能成为未来俄罗斯实现能源战略长期发展目标的一个严重障碍。由于俄罗斯缺乏向中国、日本等亚太能源需求市场输送能源的管道，制约了俄罗斯东西伯利亚和远东地区有前景的油气田的开发。

三、俄罗斯能源安全国际议程设置

针对俄罗斯能源安全中存在的问题，普京当选总统后，加紧制定新的能源战略。在国内层面，为解决国内能源工业存在的问题，俄罗斯推出了新的能源战略。根据该战略，俄罗斯将向能源工业投入巨资，确定能源综合体发展的优先方向，促进能源工业的创新和调整，在制度上建立落实国家能源政策的措施和机制，从而完成能源战略“最大限度地有效利用能源和能源产业潜力，促进经济增长、提高人民生活水平”的根本任务。

在国际层面上，俄罗斯利用其能源优势发展与世界各国能源、经济组织的合作关系，对世界能源、经济等问题施加影响，提升其在中东、欧洲、特别是在亚太地区的分量。2008 年金融危机爆发后，因世界石油价格的大幅波动和供求关系的变化，俄罗斯的能源安全风险进一步加大。在此背景下，俄罗斯充分发挥其高超的国际议程设置能力，将能源安全纳入国际议程，希望借此巩固和提高俄罗斯在世界能源政治结构中的地位和影响，加强与国际社会的合作，通过能源安全问题的治理向世界、尤其是向西方国家展现俄罗斯在能源领域负责任的国家形象，从而服务于俄罗斯国家发展的总体战略。

俄罗斯设置能源安全国际议程的主要行为特点有以下几方面：

首先，在能源安全议题上进行广泛的冲突拓展和利益动员，吸引更多的潜在支持者和盟友，使能源安全进入国际议程。

一项议题能否成功进入国际议程的一个重要前提是，议题的提出方能够吸引足够多的潜在支持者或盟友，而这就是冲突拓展与利益动员的过程。如果议题提出方能够成功拓展冲突，结成广泛的议题联盟，实现最大程度的利

益动员,那么该议题进入国际议程的可能性就越大,反之则该议题进入国际议程的可能性较低。^① 议题的提出方或发起者之所以重视国际议程设置,在于通过设置国际议题,可将关注的“个体议程”上升为“全球议程”或“国际议程”,在此过程中实现自己的目标。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 俄罗斯之所以能成功地将自身关注的能源安全议题纳入国际议程设置,在于其强大的冲突拓展和利益动员能力,体现了俄罗斯在世界能源结构中的重要地位和影响。

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。”^③ 然而,能源安全包括供给安全、需求安全和运输安全,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。作为世界上最大的天然气出口国和第二大石油输出国,俄罗斯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,提出能源安全的国际议程设置,并吸引更多的潜在支持者和盟友。冲突拓展和利益动员成为俄罗斯设置能源安全国际议程的重要方式。

俄罗斯拥有储量丰富的能源资源和强大的能源生产、出口能力,能源不仅是其经济发展的坚实基础和重要保障,也是推行内外政策的强有力工具,在俄罗斯的国家复兴中具有战略意义。因此,俄罗斯并不满足世界能源供应国的地位,而是要凭借其能源优势,巩固和提升其对世界政治经济的影响力,服务于俄罗斯重新崛起的国家战略目标。通过设置能源安全的国际议程,俄罗斯试图将能源安全这一世界能源市场的技术问题重新界定为对国际社会有重要影响的政治、安全议题,从而极大拓展冲突的范围,将更多的利益攸关方牵涉进来,导致利益的重新洗牌和新的议题联盟的出现,并在此过程中最

^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50页。

^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。

^③ 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。

大限度地实现俄罗斯的利益。2000年11月,俄政府颁布《2020年前俄罗斯能源战略基本原则》,指出“能源安全是俄罗斯国家安全最重要的组成部分,保障国家安全是能源安全的主要任务之一”;认为“能源安全是指国家保护公民、社会、国家和经济的能源可靠供应免受威胁的状态”;承认“能源安全所受到的威胁已经具有完全现实的性质”。在国际上,1973年欧佩克国家利用石油武器,沉重打击了西方国家。此后的几次石油危机,对全球经济产生了深远影响。进入新世纪,俄乌“天然气之争”以及南奥塞梯战争期间俄罗斯停止向欧洲国家“输气”都表明能源安全议题已经不仅仅只是能源生产、供应和输送等所谓的技术性问题,而是现实的政治、安全议题。因此,八国集团圣彼得堡峰会期间,对待能源安全问题的新立场是必要的,但不是通常从石油输出国组织方面看到的那些立场。俄罗斯总统助理舒瓦洛夫指出,“‘能源安全’的概念中应该加入更加平衡的原则。我们必须保证相互依存。”^① 2007年,俄罗斯积极响应伊朗的提议,联合伊朗、委内瑞拉、阿尔及利亚等主要天然气出口国,成立“天然气出口国论坛”,并使之迅速成为正式的国际组织,被国际社会视为“天然气欧佩克”。不管是否情愿,国际社会都无法继续对俄罗斯所倡导的能源安全议题视而不见。

其次,充分利用国际议程设置的“进入渠道”,在双边和多边场合将能源安全议题纳入国际议程,改善与欧美等西方国家的关系,为国内经济发展创造良好的国际环境。

普京执政以来,俄罗斯逐渐改变了以军事力量巩固俄罗斯大国地位的做法,代之以能源优势发展与主要大国的关系,特别是与欧美国家的关系,为俄罗斯的经济的发展创造良好的国际环境。为此,俄罗斯充分利用国际议程设置的进入渠道,在不同的场合提出了能源安全的议题。普京将俄美关系视为俄罗斯对外交往的重点和中心。由于俄罗斯在世界能源市场中的重要地位,美国与俄罗斯在加强能源合作方面具有极大的潜力。2002年5月举行的美俄首脑峰会上,普京与布什确立了两国间的战略对话机制,能源安全和能源合作成为俄美战略对话的重要内容。欧盟是俄罗斯能源的主要出口市场,欧盟

^① 《俄将在“八国集团”峰会提出能源安全新立场》,俄新网,2006年4月28日,http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_duiwai/20060428/41443695-print.html。

大约 40%的天然气依赖进口，而其中 70%来自俄罗斯。2006 年俄乌天然气争端爆发后，欧盟能源供应途径单一的隐患暴露无遗，能源问题成为欧盟国家现实的安全问题。欧盟开始考虑改变能源政策，采取能源供应渠道多样化的政策。而欧盟的这一政策反过来又导致了俄罗斯能源需求的安全问题。能源安全成为近年来俄罗斯与欧盟关系的重要话题。2008 年 6 月，俄罗斯特意将欧盟—俄罗斯峰会安排在有“俄罗斯的科威特”之称的新兴石油城汉特—曼西举行，能源安全成为最重要的议题之一。

俄罗斯能源安全国际议程设置能力在 2006 年八国集团圣彼得堡首脑峰会上得到完美体现。在这次峰会上，俄罗斯利用八国集团峰会东道国的身份，将能源安全设置为本届峰会的首要议题，俄罗斯提出了“能源安全”的概念，在各方存在分歧的情况下，促使相关协议得以达成。有观察家指出，确定能源安全这一议题正体现了普京政府的匠心独运。通过在八国集团首脑峰会设置能源安全这一国际议程，俄罗斯提升了在地缘政治和国际政治经济格局中的地位 and 影响，并试图向西方展现俄罗斯负责而可靠的能源供应者的形象。

最后，“能源安全”议程设置与能源战略密切关联，在稳定西方传统能源市场的同时，将能源战略重心向亚太地区倾斜。

俄罗斯能源出口呈现全球化的趋势，但目前能源战略向亚太地区倾斜的趋势也很明显。随着亚太地区经济的发展，这一地区对能源的需求日益增长。以东北亚地区为例，中、日、韩的石油进口量分别位居世界第二、三、四位。作为世界上重要的石油出口国，俄罗斯已探明的石油资源大多分布在西西伯利亚、东西伯利亚和远东地区，濒临亚太地区。因此，俄罗斯与东亚地区能源合作的潜力巨大。与中国、日本等东北亚能源消费大国开展能源合作，吸取资金，为自己的能源大国地位奠定坚实基础是俄罗斯能源外交的重要内容。

近年来，欧洲国家深陷债务危机，经济形势不容乐观。欧洲经济的放缓导致了对能源需求的减少，这将对俄罗斯的能源出口带来重大挑战。与此同时，作为全球经济最为活跃的地区之一，亚太地区尤其是东亚地区，对能源的需求日益增加。普京第三任总统任期伊始，即提出了回归亚太的东进战略，指出“融入亚洲是俄罗斯未来成功的保障”。由于与亚太地区尤其是东亚地区能源合作的互补性强，而能源蕴藏丰富的西伯利亚与远东地区经济发展相

对落后，俄罗斯希望通过引进中日韩等国的资金和技术推动该地区经济的发展。东亚地区经济发展导致能源需求量巨大，因此俄罗斯与东北亚地区进行合作可带动俄罗斯西伯利亚与远东地区经济的发展，从而促进俄罗斯经济的复苏，最终实现俄罗斯经济的振兴。对东亚地区来说，进口俄罗斯的能源符合相关国家的能源来源多样化的既定政策，从而减少对石油输出国组织（OPEC）及中东地区的石油依赖，降低能源进口过度集中的风险。

2012年，亚太经合组织（APEC）成员国第十届能源部长会议在俄罗斯圣彼得堡举行。会议以“能源安全：新的挑战 and 可能的战略解决方案”为主题，重点讨论了在能源供应安全面临多重挑战的形势下，如何确保需求旺盛的亚太经合组织成员国免遭断供威胁。这表明俄罗斯能源安全国际议程的设置与俄罗斯的能源战略密切相关。在具体措施上，俄罗斯提出建立东北亚能源储备的设想，以此作为参与亚太经济合作、维护东北亚能源稳定的重要举措。普京还提议建设“从萨哈林岛到日本、从托木斯克到中国西部、从伊尔库茨克到中国东北直至朝韩”的三条能源管线。在稳定西方传统能源市场的同时，俄罗斯以能源安全国际议程设置为主要手段，能源战略重心日益向亚太地区转移。

四、俄罗斯能源安全国际议程设置评析

国际关系议程设置理论告诉人们，议题提出者或发起者通过议题的选择和界定、冲突拓展与利益动员以及议程切入点的选择，最终成功设置国际议程。俄罗斯能源安全的国际议程设置便遵循了这一理论逻辑。然而，国际关系研究中的议程设置理论仅仅是一个初步的分析框架，对于很多具有重要意义的问题，国际议程设置理论并没有给予理论上的解释，例如国际议程设置的评价标准问题。从国际规范的发展看，国际议程设置的过程，也是国际规范产生的过程，而安全化/去安全化理论重点考察了国际规范发展的动力问题。安全化/去安全化理论很大程度上说明了国际规范的发展动力，安全化是指一种“威胁”被指定和接受的过程；而非安全化则是指一种“威胁”不再被当作是“威胁”。围绕这一“威胁”被指定和接受而来的有关规定、惯例等会

逐渐发展成为国际规范。^①这也提出了国际议程设置的最终目标和判定标准,即国际议程设置的最终目标应当是议题的“去安全化”,而判定国际议程设置成功与否的标准则是能否产生治理相应议题的国际规范。因此,对两种理论予以整合具有重要的理论意义。因此,以下将从安全化的视角对俄罗斯的能源安全国际议程设置加以评析。

首先,俄罗斯能源安全议题的提出,强化了国际社会对能源安全这一存在性威胁的认知。

安全化理论认为,必须识别出一种存在性的威胁,从而成功启动安全化进程,这是国际议程设置中的议题的选择和界定阶段。俄罗斯提出能源安全这一议题,是一种现实的“存在性威胁”。能源安全主要包含三个方面:供给安全、需求安全和运输安全。对能源出口国来讲,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市场的旺盛而稳定“合理的”需求和价格,最大限度地追求自身效益;对能源消费国来讲,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要的能源;而无论是能源进口国、能源出口国还是能源的过境运输国,能源的运输安全则是关注的共同重点。因此,在能源安全问题上,世界各国不仅存在分歧和差异,而且存在高度的相互依赖,这是在能源安全问题上展开国际合作的重要前提。

进入21世纪后,世界能源安全形势日趋紧迫,能源安全已成为世界各国的共同关切。俄罗斯凭借其强大的能源优势,在不同国际场合主动提出能源安全的议题。毋庸置疑,俄罗斯提出能源安全的国际议题,有其独特的战略考虑。俄罗斯希望通过国际合作的方式,消除或减少因内外因素而带来的不利影响,发展本国的能源工业,从而促进本国的经济发展。此外,通过能源安全的国际议程设置,充分利用俄罗斯在世界能源政治结构中的地位和影响,提高俄罗斯的软实力,巩固和提高俄罗斯的大国地位,服务于俄罗斯重新崛起的国家总体战略,这也是俄罗斯能源安全国际议程设置的重要战略意图之一。但无论如何,由于能源安全问题的全球化特性,俄罗斯能源安全议题的

^① 潘亚玲:《安全化/非安全化与国际规范的生命周期》,第53页。

提出，强化了国际社会对能源安全这一存在性威胁的认知，成功地将个体议程发展为国际议程。

其次，俄罗斯能源安全国际议程设置的话语行为极大地推动了能源问题的安全化进程。

能源安全问题带来的存在性威胁只是其安全化的一个客观条件，而成功启动能源问题的安全化离不开相应的话语行为，议题的提出者即安全化的施动者将该类威胁提升到安全议程。这是俄罗斯能源安全国际议程设置的主要贡献。2002 年美俄首脑峰会，普京与布什确立两国间战略对话机制，能源安全和能源合作成为俄美战略对话的重要内容，2008 年则将能源安全作为欧盟—俄罗斯峰会的主要议题；八国集团圣彼得堡峰会提出能源安全新概念，2012 年亚太经合组织能源部长会议又发表《圣彼得堡宣言》。此外，俄罗斯还在联合国、二十国集团（G20）峰会以及金砖国家峰会等重要国际场合提出能源安全议题，俄罗斯设置能源安全的国际议程是国际社会能源问题安全化话语行为的重要组成部分，极大地推动了世界能源问题的安全化进程。

最后，安全化的目标在于建构主体间性，确立问题领域的国际规范，最终实现问题的去安全化。从这方面看，俄罗斯能源安全国际议程设置远未达到建构主体间性的目标。

能源安全包括供应安全、需求安全和运输安全等基本内容，世界各国因其在世界能源格局中的地位不同，关注的能源安全重点也不尽相同。俄罗斯将原本核心为技术议题的能源安全提升为安全问题，加上俄罗斯曾有将能源作为外交威胁手段的先例，引起了国际社会一些国家的猜疑和抵制。八国集团圣彼得堡峰会期间，俄罗斯就能源安全议题的设置进行了精心准备，并最大限度地协调了与西方国家的立场差异，促进了相关协议的达成。如八国首脑认为，能源生产国和消费国之间应发展伙伴关系，积极就能源需求和供应安全等问题开展对话，对保障全球能源安全至关重要；建立透明、有效和遵循竞争原则的国际能源市场，应成为全球能源安全战略的基础。根据会议通过的《圣彼得堡能源安全行动计划》，八国集团将采取措施，提高全球能源市场的透明度、可预见性和稳定性。2012 年 6 月，亚太经合组织能源部长会议在俄罗斯圣彼得堡召开，在会后发表的《圣彼得堡宣言》中总结并体现

了各国能源部长们达成的共识。《宣言》内容显示,在如何确保亚太地区能源供应安全的议题上,与会各方一致认同三大可行战略:扩大天然气使用比重、努力提高能效、大力发展替代能源,特别是在确保安全的前提下,将核电纳入未来能源供应的体系之中。^①但也应看到,这些成就离建构主体间性,确立能源安全问题领域的国际规范,最终实现能源安全问题的去安全化目标还有很长的路要走。

结 束 语

作为软实力的重要体现,国际议程设置日益引起国际社会各行为体的高度重视。对一国来说,通过设置或参与国际议程,可以达到最大限度维护其利益的目的。而能否成功设置国际议程,关键在于行为体能否拥有国际议程的进入渠道或切入点。就俄罗斯来讲,作为世界政治大国,且在国际能源结构中拥有重要地位,进而拥有国际议程设置的能力和意愿。进入新世纪以来,随着世界能源危机的加剧,俄罗斯因势利导,提出了能源安全国际议程设置,引起了国际社会的高度关注。

毋庸置疑,俄罗斯设置能源安全的国际议程有其重要的战略考虑。一方面,俄罗斯希望通过加强国际合作,吸引国际资本来解决本国能源工业存在的设施老化、资金投入不足等问题。另一方面,提出能源安全的国际议程,有利于塑造其负责任的国家形象,巩固和提高俄罗斯在世界能源政治结构中的地位和影响。因此,将能源安全从俄罗斯的国内议程提升为整个国际社会的议程,是俄罗斯精心设计的战略措施之一,旨在为实现俄罗斯重新崛起的国家总体战略服务。当然,能源安全问题在国际社会的客观存在也是不争的事实,通过设置能源安全的国际议程,有利于国际社会加强合作,改进对能源安全的全球治理,而这是俄罗斯能够实现其战略预期的根本基础。

本文试图通过整合国际议程设置和安全化/去安全化两种理论,对俄罗斯能源安全的国际议程设置加以评价。由于国际议程设置和安全化/去安全化理

^① 《APEC 能源部长会议共话能源安全》,中国石油新闻中心,2012年7月5日,<http://news.cnpc.com.cn/system/2012/07/05/001383190.shtml>。

论关注的问题相同或相似：国际议程设置重点关注问题如何被设置为国际议程，而安全化/去安全化理论关注的是使这一问题得到治理的国际规范产生的动力和目的；同时，两种理论都关注威胁国际社会安全的现实性问题，因此存在对两者加以理论整合的可能和必要。

从安全化的视角评析俄罗斯能源安全的国际议程设置，不难发现，俄罗斯在能源安全议题上进行了广泛的冲突拓展和利益动员，吸引更多的潜在支持者和盟友，使能源安全这一问题最终进入了国际议程设置的航道，加强了国际社会对能源安全这一存在性威胁的认知。通过在美俄首脑峰会、欧盟—俄罗斯峰会等双边场合和八国集团峰会、亚太经合组织峰会、金砖国家峰会等多边场合提出能源安全的议题，以及在联合国、二十国集团等重要国际场所参与能源安全的议程设置，俄罗斯的话语行为极大地推动了能源问题的安全化进程，有利于这一问题向着最终得以治理的方向发展。

但是，安全化的目标在于建构主体间性，确立问题领域的国际规范，最终实现问题的去安全化。就此而言，俄罗斯能源安全国际议程设置远未达到建构主体间性、确立国际规范的最终目标。究其原因，一方面与能源安全问题的极其复杂有关，能源安全包括了供应安全、需求安全和运输安全，世界各国面临的能源安全内容不尽相同、形势的严峻程度不同、解决问题的动力也不相同。另一方面，国际社会尤其是西方国家，对俄罗斯能源安全国际议程设置的动机存有疑虑，防范大于合作。在此情况下，很难建构起能源安全治理的主体间性，确立能被国际社会共同接受的国际规范。俄罗斯能源安全国际议程设置还有很长的路要走。