

# 东盟能源治理：一种机制变迁的视角<sup>\*</sup>

袁正清 江思羽

**摘要：**上世纪70年代发生的国际石油危机开启了东盟能源治理机制化进程。历经20余年后，东盟能源治理机制的框架于1999年大致形成。此后，东盟能源治理机制经历了三个阶段的显著变迁：第一阶段是应对全球性高油价的2000年至2008年；第二阶段是以东盟共同体建设为主要任务的2009年至2015年；第三阶段是东盟共同体建成之后的2016年至今，东盟地区的能源发展开始进入与全球能源发展趋势相融合的阶段。每一阶段的东盟能源发展都具有其鲜明的特点，其能源治理机制也发生了相应变化，变迁的动因同样呈现出阶段性特点。结合国际机制变迁相关理论，本文将上述三阶段东盟能源治理机制变迁的动因分别归结为三点：一是外部冲击：21世纪初期的全球性油价高涨；二是制度环境：东盟一体化进程的加速；三是认知因素：全球能源发展观念的转变。此外，东盟能源治理机制的变迁也受到了内生因素的影响，尤其是其自身发展过程中遇到的新的能源问题，亦是导致其能源治理机制变迁的重要助推因素。

**关键词：**全球能源 东盟共同体 能源治理 机制变迁

**中图分类号：**D81 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2021)03-0061-88

## 一、引言

东盟最初由印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国于1967年建立，现在是一个旨在通过相互援助促进更大的区域发展的十国合作框架。

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金一般项目“‘一带一路’与中国的国际组织战略研究”（项目编号：19BGJ077）的阶段性成果。

能源一直在东盟合作中占有重要地位。回顾东盟能源治理演进的历史，1973年发生的国际石油危机使得东盟开始意识到加强能源合作、共同处理能源问题的重要性和必要性。1976年东盟石油理事会（ASCOPE）的成立开启了东南亚地区能源治理机制化的进程。此后40余年，东盟能源治理机制经历了缘起、建立与变迁的过程，至今东盟已经建立起了包含组织机构、原则规范和域外合作机制等在内的能源治理机制体系。这期间东盟能源发展经历了一些重要变化：一是东盟面临的能源问题日益复杂化，比如，除了油气的供应与需求问题，东盟还面临着来自高能耗低效率的经济发展模式、落后的能源基础设施、环境污染、气候变化与可持续发展等方面的压力；二是该地区一体化进程取得了重要成果，以政治安全共同体、经济共同体和社会文化共同体三大支柱为基础的东盟共同体于2015年年底宣告成立；三是世界能源发展的趋势也发生了显著变化，《巴黎协定》的达成、联合国可持续发展目标的提出以及能源技术领域的快速发展正在改变全球能源发展的版图，向清洁、低碳、智能和可持续的能源体系转型逐渐成为国际社会的共识。

按照古典制度经济学的理解，制度既可以指正式的规章、规则和协议，也可以指非正式的做法、规范和习惯，甚至还可以指复杂的组织，如公司、司法系统、议会和其他构建经济互动的政治实体。<sup>①</sup>诺斯（Douglass C. North）认为，社会的制度框架即为约束、调控和规制社会活动的规则，分为正式制度和非正式制度两个方面：正式制度一般指国家正式颁布的规章制度，涉及政治、经济、法律等社会契约层面的内容；非正式制度主要包括社会接受和认可的规范、信念、价值观和习俗等因素。在国际关系研究中，制度进一步适用于国际机制和组织，以及它们的子实体。克拉斯纳（Stephen D. Krasner）对国际机制的经典定义为“在国际关系的某一特定领域中，行动者的期望所围绕的隐含或明确的原则、规范、规则和决策程序。原则是对事实、因果关系和正直的信念。规范是根据权利和义务定义的行为标准。规则

---

<sup>①</sup> Pami Aalto, *States and Markets in Energy Policy*, in Andrei V. Belyi and Kim Talus ed., *States and Markets in Hydrocarbon Sectors*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p.43.

是行动的特定处方或规定。决策程序是制定和执行集体选择的普遍做法”。<sup>①</sup>总的来说,国际机制丰富多样,有的是非正式的惯例,有的体现在明确的条约规则中,还有的是具有精心设计的正式组织。制度的丰富定义反映了制度不仅包括具有正式和明确结构的组织,还包括非正式的规则、规范、世界观和显示的认知框架。<sup>②</sup>

基于上述认识,本文从两个方面来理解东盟能源治理机制:一是包括具体的协议、声明、条约、行动计划和正式的组织机构等在内的有形机制;二是由这些有形机制所反映出来的东盟能源治理目标、规范、价值理念等无形机制。具体而言,结合东盟能源治理实践,东盟能源治理机制划分为以下四个类别,其中前三类属于有形机制,最后一类属于无形机制。

第一类是组织机构,主要分为决策机构和实施机构两部分。决策机构包括东盟秘书处、东盟能源部长会议(AMEM)和能源高级官员会议(SOME)。1980年,东盟召开了第一届能源合作经济部长会议,以高层会议协商的方式,开启了东盟集体处理能源问题的常态化进程。该会议于1995年正式更名为“东盟能源部长会议”,每年举行一次(必要时可召开特别会议),以指导东盟能源治理政策、战略和行动方案。AMEM下设SOME,SOME作为AMEM的筹备会议,负责促进和审查各项行动方案,向AMEM汇报工作进展。AMEM和SOME是成员国就能源问题交换意见和制定决策的常态化机制,东盟秘书处为两者提供行政支持。<sup>③</sup>实施机构主要包括东盟能源中心(ACE),子行业网络(SSNs)和专门能源机构(SEBs)。子行业网络和专门能源机构都是落实具体领域能源治理行动的机构,其中与子行业网络对

① Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regime As Intervening Variables,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p.185.

② Måns Nilsson et al., “The Missing Link: Bringing Institutions and Politics into Energy Future Studies,” *Futures*, Vol.43, No.2, 2011, p.1119.

③ *Protocol Amending the Agreement on ASEAN Energy Cooperation*, available at: [https://asean.org/?static\\_post=protocol-amending-the-agreement-on-asean-energy-cooperation](https://asean.org/?static_post=protocol-amending-the-agreement-on-asean-energy-cooperation), 登录时间: 2021年4月1日。

应的领域有能源效率与节约（EE&C-SSN）、可再生能源（RE-SSN）、区域能源政策与规划（REPP-SSN）、核能合作（NEC-SSN）；专门能源机构主要包括东盟国家电力企业/机构领导小组（HAPUA）、ASCOPE和东盟煤炭论坛（AFOC）。<sup>①</sup>ACE在东盟能源治理中扮演着关键角色，作为负责东盟能源集体活动的政府间组织，它在决策机构和实施机构中发挥着重要的协调作用。ACE的主要任务是提供相关信息和专门知识，确保必要的能源政策和方案与本地区的经济增长和环境可持续性相协调，从而加速东盟内部能源战略的整合，因而成为东盟区域经济增长和一体化的催化剂。

第二类是东盟层面的正式规则，大致分为两个类别：一类是成员国签署的各项文件、条约、声明和协定，比如《东盟石油安全协定》（APSA）、《东盟能源合作协定》《关于跨东盟天然气管道项目的谅解备忘录》以及《关于东盟电网的谅解备忘录》等；另一类是东盟能源合作行动计划（APAEC）。1995年10月，第13届东盟能源经济部长会议通过了《东盟中期能源合作行动计划（1995-1999）》（之后更名为《东盟能源合作行动计划》），这对于东盟能源治理机制建设具有重要意义，因为它标志着东盟成员国开始共同制定区域能源治理的发展规划，并将行动计划纳入常态化机制，每五年发布一次。具体而言，APAEC在指定时间段内为东盟能源治理提供全面指引，包括阶段性目标、项目领域设置、实施方案等内容，反映了东盟能源领域的优先事项和对不断变化环境的反应。至今，东盟已经发布了六个APAEC，成为1995年至2025年间东盟能源治理的重要指南。

第三类是东盟与域外行为体建立的能源合作机制，主要对象是东盟对话伙伴和相关国际组织。东盟与对话伙伴建立的能源合作机制形式主要有三大类：一是双边项目合作，比如东盟—日本能源效率伙伴关系（AJEEP）、东盟—德国可再生能源联盟项目、中国—东盟清洁能源能力建设计划、美国—东盟能源合作工作计划等；二是多边合作机制，包括东盟+3能源部长会议

---

<sup>①</sup> 东盟煤炭论坛（AFOC）于1998年由煤炭子行业网络转变而来。

(AMEM+3)、东亚峰会能源部长会议 (EAS EMM) 等高层定期会晤, 以及相关高级官员会议和专门领域的能源工作组等; 三是与国际能源署 (IEA)、国际可再生能源署 (IRENA)、国际原子能机构 (IAEA)、世界煤炭协会 (WCA) 等有关国际组织开展的项目合作, 例如欧盟—东盟能源设施项目 (EAEP) 等。与对话伙伴和国际组织的合作不仅是东盟能源治理机制的重要补充也是其重要组成部分。

第四类是指体现在东盟发布的相关政策文件、会议声明、条约、协定和行动计划当中的无形机制。具体而言, 这些无形机制反映了东盟能源治理的目标、规范和价值理念, 可以从东盟共同体层面的文件、APAEC每五年发布的和AMEM每年发布的会议主题和联合声明中提炼而出, 分别代表了东盟能源治理的长期方向、阶段性目标和年度发展方向。

众所周知, 东盟能源治理机制建立的目的是要解决成员国共同关切的能源问题。那么, 在经历了内部和外部形势的种种变化后, 该机制是否也发生了变迁, 而引发其变迁的主要原因又是什么? 这是本文将要研究的主要问题, 因为对该问题的研究能够使我们更好地把握东盟能源治理机制变迁的动因及未来前进的可能方向, 也为我们更好地认识和理解东盟组织的发展提供了一个重要角度。

## 二、一个初步分析框架

自上世纪70年代东盟开展能源治理集体行动以来, 该地区的能源治理机制化建设已经取得了重要成果。围绕东盟能源治理机制变迁问题, 学界已经进行了一些探讨, 但总体上对于其机制变迁的动因分析较少, 主要存在以下两种类型的研究成果:

第一类是强调东盟能源治理机制应不断被修订和完善以应对不同的能源挑战。这类研究所反映出的一种观点是认为东盟能源治理机制变迁的根源在于外部挑战的变化。具体来看, 根据东盟能源发展的不同阶段, 这些外部



挑战主要集中于能源的供应和需求关系问题、能源使用对环境产生的负面影响、能源需求快速增长导致过度依赖进口能源问题，以及能源与气候变化、能源贫困及可持续发展等相关的问题。<sup>①</sup>第二类则进一步探讨了东盟在不同外部挑战影响下机制变迁的具体方向和路径，这类成果主要从两种视角展开分析：一是聚焦东盟成员国内部的能源治理合作机制；二是关注东盟与对话伙伴和国际组织在能源领域的机制合作。具体来看，前者重点分析了东盟成员国在特定领域能源治理机制的发展方向与路径，在此方面有关应对气候变化、<sup>②</sup>可再生能源发展、<sup>③</sup>区域能源市场一体化（电力和天然气）<sup>④</sup>等领域的

---

① 相关文献可参考Anna Fünfgeld, “ASEAN Energy Connectivity: Energy, Infrastructure and Regional Cooperation in Southeast Asia,” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 46, No.4, 2019; Françoise Nicolas, ASEAN Energy Cooperation: An Increasingly Daunting Challenge, *The Institut Français des Relations Internationales (Ifri)*, September 2009; Endang Jati Mat Sahid et al., Energy Security in ASEAN Region: Its Challenges, *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 268, 2019; Khalid Ahmed and Mita Bhattacharya, Towards A Sustainable Development: The Role of Energy and Institutions in Combating CO<sub>2</sub> Emissions for the ASEAN-8, in S. Awaworyi Churchill (ed.), *Moving from the Millennium to the Sustainable Development Goals: Lessons and Recommendations*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2020; Erdiwansyah et al., “Renewable Energy in Southeast Asia: Policies and Recommendations,” *Science of the Total Environment*, 670, 2019, pp.1095–1102。

② 相关文献可参考Khalid Ahmed and Mita Bhattacharya, Towards A Sustainable Development: The Role of Energy and Institutions in Combating CO<sub>2</sub> Emissions for the ASEAN-8, in S. Awaworyi Churchill (ed.), *Moving from the Millennium to the Sustainable Development Goals: Lessons and Recommendations*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2020, pp.199–225。

③ 相关文献可参考Aloysius Damar Pranadi et al., “Status on Renewable Energy Policy and Development in ASEAN,” in Hoy-Yen Chan and Kamaruzzaman Sopian (eds.), *Renewable Energy in Developing Countries: Local Development and Techno-Economic Aspects*, Cham: Springer International Publishing AG, 2018, pp.3–24; IRENA, *Renewable Energy Market Analysis: Southeast Asia*, 2018; Yu Wen Huang et al., “ASEAN Grid Flexibility: Preparedness for Grid Integration of Renewable Energy,” *Energy Policy*, Vol.128, No.1, 2019, pp.711–726。

④ 相关文献可参考[芬兰]帕米·阿尔托：《东亚能源市场一体化及相关区域合作机制研究》，载《南洋资料译丛》，2016年第2期；Yanfei Li and Shigeru Kimura (eds.), *Achieving An Integrated Electricity Market in Southeast Asia: Addressing the Economic, Technical, Institutional, and Geopolitical Barriers*, *ERIA Research Project Report 2015*, No.16, available at: [https://www.eria.org/RPR\\_FY2015\\_No.16.pdf](https://www.eria.org/RPR_FY2015_No.16.pdf), 登录时间：2021年4月1日；IEA, *ASEAN Renewable Energy Integration Analysis: Flexibility Benefits of Cross-border Power Trade*, October 2019; IEA, *Establishing Multilateral Power Trade in ASEAN*, August 2019。

讨论颇多；后者强调东盟与对话伙伴和国际组织在能源领域的机制合作同样是该地区能源治理发展的重要方向，主要探讨了东盟与中国、<sup>①</sup>东盟与中日韩<sup>②</sup>以及东盟与相关国际组织<sup>③</sup>的能源机制合作对于东盟地区能源发展的积极意义。

总体看来，学界对于东盟能源治理机制变迁的研究已经取得了一定的成果，但是相关成果从两个方面来看仍具有较大的研究空间：首先，既有研究更多以解决具体问题为导向来分析东盟能源治理机制，强调东盟在某一特定领域的机制发展中应该怎么做，而缺乏对一些具有全局性质的关键问题进行充分研究，比如东盟能源治理机制包含哪些方面的内容，在其40余年的演进历程中都发生了怎样的变迁，等等；其次，学界对于东盟能源治理机制变动因的分析仍然不足，相关研究几乎都将其归结为是对外部挑战的回应，而并未深入挖掘其他机制变迁的可能原因。因此，本文旨在通过对东盟能源治理机制及其变迁过程的梳理，结合国际机制变迁的相关理论，在目前的研究基础上展开进一步分析。

对于国际关系学界研究制度的学者而言，一个普遍认可的观点是，制度一旦建立就不太可能永远维持在其初始状态，<sup>④</sup>国际机制同其他社会制度一样会随着时间的推移而发展或演变。<sup>⑤</sup>对于制度变迁的动力机制，学界存在多种

---

① 相关文献可参考奚旺、袁钰：《东盟国家应对气候变化政策机制分析及合作建议》，载《环境保护》，2020年第5期；张锐、王晓飞：《中国东盟电力互联的动力与困境——基于区域性公共产品理论的研究》，载《现代国际关系》，2019年第6期；张帅、朱雄关：《东南亚油气资源开发现状及中国与东盟油气合作前景》，载《国际石油经济》，2017年第7期。

② Jane Romero et al., "Strengthening ASEAN+3 Renewable Energy Strategies," *International Energy Journal*, Vol.11, No.2, 2010, pp.173-180.

③ Erdiwansyah et al., "Renewable Energy in Southeast Asia: Policies and Recommendations," *Science of the Total Environment*, 670, 2019, pp.1095-1102; IEA, *Energy Security in ASEAN+6*, June 2019.

④ Christopher Marcox, "Understanding Institutional Change in International Environmental Regime," *Global Environmental Politics*, Vol.11, Iss. 3, August 2011, p.145.

⑤ 相关文献可参考Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes," *International Organization*, Vol.36, No.2, Spring 1982, p.278; Stephan Haggard and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3, Summer 1987, pp.491-517.

解读。

在新制度主义分析中，制度往往被描述为具有惯性特征，不仅受规则约束而且还抵抗变化，但当制度变迁确实发生时，许多解释都强调制度变迁的路径依赖性质，指出制度遗产、沉没成本、决策分支、递增回报或锁定效应的影响。<sup>①</sup>因此，在这样的解释中，打破制度约束的外部冲击或危机等外源性因素往往被认为是制度变迁的原因。具体来看，社会学制度主义研究了广泛的制度，将注意力集中在规范人类行为的非成文、非正式的惯例和集体脚本上。这种传统对制度的定义通常强调其自我复制（self-reproductive）的特性。为了解释转型，社会学制度主义者经常指向一个外生的实体或力量——例如，从外部导入或强加的新的解释框架，<sup>②</sup>或更广泛的政治、法律和市场“场域”的演变。<sup>③</sup>理性选择制度主义者早就认识到理解均衡变化（equilibrium change）的重要性，他们强调“自我实施（self-enforcing）制度是指每个参与者的行为都能得到最佳回应的制度。不可避免的结论是，自我实施制度的变迁必须有一个外生的起源”。<sup>④</sup>历史制度主义在传统上也强调连续性而不是变革。当解释变化时，历史制度主义者经常提醒人们“关键节点”（critical junctures）的重要性，这通常被理解为偶然性时期，在此期间，制度对行为的约束通常得以解除或放松。<sup>⑤</sup>关键节点聚焦导致人们更加重视制度变迁的外部冲击和结构性因素，强调因战争、革命、经济危机或重大经济

---

① Stephen Bell, “Do We Really Need A New ‘Constructivist Institutionalism’ to Explain Institutional Change?” *British Journal of Political Science*, October 2011, Vol. 41, No.4, pp.884–885.

② 相关文献可参考Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, “The Iron Cage Rrevisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American Sociological Review*, Vol.48, No.3, 1983, pp.147–160; Michael T. Hannan and John H. Freeman, *Organizational Ecology*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.

③ Neil Fligstein, “Markets As Politics: A Political-cultural Approach to Market Institutions,” *American Sociological Review*, Vol. 61, No.2, 1996, pp.656–673.

④ Avner Greif and David D. Laitin, “A Theory of Endogenous Institutional Change,” *American Political Science Review*, Vol.98, No.4, 2004, p.633.

⑤ Giovanni Capoccia and R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics*, Vol.59, No.2, 2007, pp.341–369.



政策出台等标志性事件的发生，但现有制度所处的外部结构出现松动势必削弱其合法性，进而引发制度变迁。<sup>①</sup>

总的来说，上述三类解释都强调了由外生冲击或变化导致制度变迁的原因，在一定程度上忽视了制度变迁的内生来源，未能提供一个解释制度变迁的一般模型。其他学者则试图从其他不同角度解释制度变迁的来源。马奥尼（James Mahoney）和西伦（Kathleen Thelen）提出渐进制度变迁模型，分析了两类制度变迁的来源：一是制度内部行为体之间力量平衡的变化；二是制度内部行为体在解释和执行制度时对资源分配和实质性成果产生的影响。<sup>②</sup>新“建构主义制度主义”（constructivist institutionalism）认为既定立场不能有效地解释制度变迁，因为代理人受到其制度环境的高度约束。<sup>③</sup>刘易斯（Orion A. Lewis）和斯坦莫（Sven Steinmo）通过将认知、思想和观念因素整合到制度分析中解释内生的制度变化，认为制度复制和变革主要来自于观念和认知图式的扩散和内化。<sup>④</sup>还有学者关注技术革新<sup>⑤</sup>和（社会文化）价值观<sup>⑥</sup>对于制度变迁来源的影响。

有别于侧重讨论某一类或几类因素作为制度变迁来源的研究，奥兰·扬

① 朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，载《世界经济与政治》，2020年第6期。

② James Mahoney and Kathleen Thelen, A Theory of Gradual Institutional Change, in James Mahoney and Kathleen Thelen (ed.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp.1-37.

③ Stephen Bell, “Do We Really Need A New ‘Constructivist Institutionalism’ to Explain Institutional Change?” *British Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4, October 2011, pp.883.

④ Orion A. Lewis and Sven Steinmo, “How Institutions Evolve: Evolutionary Theory and Institutional Change,” *Polity*, Vol.44, No.3, 2012, pp.314-339.

⑤ 相关文献可参考Paul D. Bush, “The Theory of Institutional Change,” *Journal of Economic Issues*, Vol. 21, No. 3, Sep., 1987, pp.1075-1116; William H. Redmond, “Innovation, Diffusion, and Institutional Change,” *Journal of Economic Issues*, Vol. 37, No. 3, September 2003, pp.665-679; Ida Peters et al., *Understanding Institutional Change: A Review of Selected Literature for the Climate Change and Rural Institutions Research Programme*, Danish Institute for International Studies, 2012。

⑥ 相关文献可参考Wilfred Dolfsma and Rudi Verburg, “Structure, Agency and the Role of Values in Processes of Institutional Change,” *Journal of Economic Issues*, Vol. 42, No. 4, December 2008, pp.1031-1054; Avner Greif and David D. Laitin, “A Theory of Endogenous Institutional Change,” *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4, Nov., 2004, pp.633-652。

(Oran R. Young) 设计了一种能够包含上述各类局部分析方法的理论框架，形成了一种更加概括的制度变迁理论，它是建立在区分变迁的内生和外生力量的基础之上。<sup>①</sup>

内生力量包括那些机制本身运作过程中产生的力量，与影响机制运作的外部力量相比，它们代表着与制度功能相联系的内部力量。奥兰·扬通过对捕鲸、海上石油污染、臭氧层和长程越界空气污染等国际环境治理机制的分析，揭示了部分引发制度变迁的内生力量。比如在极端情况下，机制会遭遇作为它们自身成功或失败的结果的变迁。在其他情况下，变迁的力量可能来自制度安排中的阻滞因素，即在机制中存在反对联合体，这些因素的存在使得机制难以就管辖范围内的问题达成集体决议而陷于瘫痪。还有的内生力量来自社会习得，因为机制运作的经历导致了对需要解决的问题的更好理解，或者说导致了有关与该问题相适应的机制的新观念的产生，从而引发变迁。另外，机制运作过程中的成员利益的变化，或者通过制度规定的程序增减成员数目也是解释内生力量的重要因素。奥兰·扬进一步指出，在具体分析问题，不管是物质性还是观念性的内生力量在客观意义上都并不是完全正确的，但都是帮助我们对制度变迁内生力量理解的重要工具。

与上述内生力量并列的是通过各种方式影响机制的外生力量。奥兰·扬将这些外生力量区分为近因 (proximate causes) 和社会驱动因素 (social drivers)：前者是相对容易确定并能够解释制度变迁的表面力量；后者是机制运作于其中的生物物理背景和社会背景发生深刻变化的反映。这些深刻的变化，即社会驱动因素，才是导致国际机制变迁的关键外生力量。以此为基础，他将社会驱动因素区分为物质条件、制度和观念以进一步分析它们如何造成了机制变迁。具体来看，物质条件包含国际社会中与技术、人口和结构性权力分配相关的发展；制度力量可以作为有关具体机制动力的外生驱动因素，因为个体机制深嵌于更加广泛的制度环境中，而这些制度环境对特定情

---

<sup>①</sup> [美]奥兰·扬著，陈玉刚、薄燕译：《世界事务中的治理》，上海：上海人民出版社，2007年版，第138-145页。

况下的机制动力能够发挥驱动者的作用；观念——更概括地说就是认知性力量——也是影响制度变迁的重要社会驱动因素。在某些情况下，我们可以在变迁的内生力量的规则下分析观念的作用问题，但是认知力量经常涉及更加宽泛的发展，尽管这种发展并不是具体机制的运作促成的，但对机制运作具有深远的影响。

总体而言，学界对于国际机制变迁的来源存在多种解读，例如，奥兰·扬试图在此基础上建立一种较为全面的分析框架。他提供了很多种解释国际制度变迁的因素，认为内生力量和外生力量的区分有助于思考国际制度变迁的来源，但是这两种力量并不只是同时发挥作用，因为它们可以通过复杂的方式发生互动。因此，当我们在试图理解这种互动时，并无必要讨论一组力量或者另外一组力量的相对重要性。需要指出的是，大部分国际机制的变迁其实是同时运作的众多力量互动的阶段性成果。我们之所以在不同制度变迁的来源中进行区分，主要是为了理解运作的力量范围，由此而提供一种基础以考察力量的联合产生互动的方式，其最终目的是解释具体情况下实际发生的变迁过程和原理。因此，在上述对国际机制变迁理论分析的基础上，本文将结合东盟能源治理变迁的实践，对其变迁的具体原因和原理展开分析。

### 三、东盟能源治理机制变迁及动因

回顾东盟能源治理机制演进的历史，1973年国际石油危机发生后，时任东盟秘书长王景荣（Ong Keng Yong）指出，由于石油等传统燃料的全球价格飙升，东盟正在制定一个区域性政策框架以指导其能源合作和发展，这一点在当时尤其紧迫。具体而言，东盟成员国当时正在共同制定必要的贸易、法律、财政和政策框架，通过构建一个跨东盟能源网来满足该地区的长期能源需求。<sup>①</sup>1975年，印尼国家石油公司提议“在石油工业领域建立合作”，目的

<sup>①</sup> Gurdip Singh, "ASEAN Outlines Energy Goals," *Power in Asia*, 2004, p.6.

在于利用东盟内部的互补性来保障石油安全。这一提议得到了其他国家积极的回应，并促成了ASCOPE在1976年的成立。同一时期，东盟还建立了4个专门办公室（共计17个项目）专门服务于促进和协调能源研究工作和解决与能源相关的问题，<sup>①</sup>开启了东盟能源治理机制化的进程。经过此后20多年的努力，直到1999年东盟能源中心正式成立，东盟通过了首个纳入地区10个成员国的《东盟能源合作行动计划（1999–2004）》，标志着东盟能源治理机制框架基本搭建完成（整体架构如表1所示）。因此，本文对于东盟能源治理机制变迁研究的时间范围主要是1999年至今。

表1 东盟能源治理机制（1999年）

有形机制	组织机构	决策机构	东盟秘书处、AMEM、SOME
		实施机构	ACE、SSNs [ (EE&C-SSN)、新能源和可再生能源子行业网络 (NRSE-SSN) ]、SEBs (ASCOPE、HAPUA、AFOC)、东盟能源商业论坛 (AEBF)
	规则类	协定、条约、声明等	APSA、《东盟能源合作协定》等
		行动计划	APAEC 1995–1999; APAEC 1999–2004
	域外合作	对话伙伴	以双边项目合作为主
		国际组织	强调与相关国际组织建立联系，但尚未建立常态化合作机制
无形机制	理念与目标	AMEM会议（1999）	（亚洲金融危机后）强调加强能源部门合作以支持东盟可持续增长和区域经济一体化的重要性
		APAEC会议（1999–2004）	确保能源安全与能源供应的可持续性；有效利用自然资源，对能源需求进行合理管理，并适当考虑环境保护因素

资料来源：作者自制。

<sup>①</sup> 这四个专门办公室分别是：常规能源与电力部门（Conventional Energy and Power Department）、区域战略能源政策规划部门（Regional Strategic Energy Policy Planning Department）、能源发展计划（Energy Development Program）以及行政与财务部门（Administration and Finance Department）。

1999年至今，东盟能源治理机制发生了显著的变迁，这种变迁大致经历了三个阶段：第一阶段是应对全球性高油价的2000年至2008年；第二阶段是以东盟共同体建设为主要任务的2009年至2015年；第三阶段是东盟共同体建成之后的2016年至今，东盟地区的能源发展开始与全球能源发展趋势相融合起来。可以看到，每一阶段的东盟能源发展都具有较为鲜明的特点，东盟能源治理机制也发生了相应的变化，本文以下将重点探讨各个阶段东盟能源治理机制的变迁及动因。

### （一）外部冲击：21世纪初期的全球性油价高涨

1997年亚洲金融危机之后，东盟的经济发展逐渐复苏，对能源的需求开始持续上涨。从2000年起，该地区的石油供需形势开始发生重大变化，出现了供不应求的局面，该地区的石油需求量骤增至363.7万桶/日，但产量基本维持在1995年的水平（257.8万桶/日），缺口高达105.9万桶/日。<sup>①</sup>与此同时，这一时期国际油价经历了持续的高涨。2001年，国际油价约为30美元/桶，但自2003年开始，国际油价以每年平均每桶10美元的涨幅递增，至2007年，油价年平均值已达到每桶70多美元的水平。2008年上半年，国际原油价格从91美元/桶一路狂飙至147.27美元/桶，国际油价经历了有史以来未曾有过的疯涨之旅。<sup>②</sup>这一阶段的国际高油价对东盟能源治理机制产生了重要影响，从而导致了东盟能源治理机制的变迁。

2000年至2008年间全球性油价高涨引发了东盟的忧虑。2001年AMEM强调“确保石油和其他燃料在内的能源的适当价格和稳定供应，对于所有东盟国家和整个世界的长期增长至关重要”，<sup>③</sup>为该时期的东盟能源治理确立了首要任务。2006年第24届AMEM上，部长们确认了都将维持能源安全与稳定

① 曹云华：《东南亚地区的能源形势》，载《东南亚纵横》增刊，2000年S1期。

② 冀伯祥、宋涛：《国际油价暴跌的原因及影响》，载《企业经济》，2009年第7期。

③ Joint Press Statement 20<sup>th</sup> ASEAN Ministers on Energy Meeting, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, available at: [https://asean.org/?static\\_post=joint-press-statement-nineteenth-asean-ministers-on-energy-meeting-19th-amem-5-july-2001-bandar-seri-begawan-brunei-darussalam](https://asean.org/?static_post=joint-press-statement-nineteenth-asean-ministers-on-energy-meeting-19th-amem-5-july-2001-bandar-seri-begawan-brunei-darussalam), 登录时间：2021年4月1日。



作为优先议程的重要性，因为高油价显然对东盟地区的持续经济增长构成了不确定性和风险，并商定东盟成员国出于保持韧性和应对油价飙升挑战的需要而应继续努力减少其对进口能源（尤其是石油）的依赖，同时制定措施来提高对高油价和供应中断的应急准备和反应能力，更重要的是，一定要寻求更有效的方式生产和使用能源，例如可以转向可再生能源领域。<sup>①</sup>围绕上述目标，为了减少全球性油价上涨带来的负面影响，东盟主要从内部和外部两个方面入手，对其能源治理机制进行了相应的调整：在东盟内部，成员国通过了新的APSA及其协调一致的应急措施（CERM）附件的最终草案，增设了REPP-SSN和NEC-SSN；在东盟外部，成员国开始向外寻求合作，将对话伙伴纳入本地区能源治理框架之中，与域外国家（主要是中日韩及东亚峰会国家）建立起多边常态化合作机制。

具体来看，一方面，在东盟内部，首先，成员国通过了新的APSA及CERM附件的最终草案，为在石油短缺和紧急情况期间及时采取协调一致的应急措施提供必要的机制支撑。上世纪70年代两次石油危机之后，东盟开启了能源治理集体行动的历程，并于1986年签署了APSA，这是一项具有约束力的条约，它建立了东盟紧急石油共享计划：在石油短缺的情况下，东盟石油输出国应帮助短缺国渡过难关；在石油供过于求的情况下，进口国也优先从输出国购买石油，以将其出口提高到至少80%。<sup>②</sup>然而随着全球范围内油价的高涨与东盟能源需求的攀升，东盟各国意识到上世纪80年代签署的APSA已经不能够适应当下的能源形势，因此在2003年的AMEM上部长们呼吁应缔结新的APSA。2008年，东盟通过了新的APSA及CERM附件的最终草案。与旧版

---

① Joint Media Statement of the 24<sup>th</sup> ASEAN Ministers on Energy Meeting, Vientiane, available at: [https://asean.org/?static\\_post=joint-media-statement-of-the-24th-asean-ministers-on-energy-meeting-vientiane-27-july-2006](https://asean.org/?static_post=joint-media-statement-of-the-24th-asean-ministers-on-energy-meeting-vientiane-27-july-2006), 登录时间：2021年4月1日。

② ASEAN Petroleum Security Agreement, Manila, available at: [https://asean.org/?static\\_post=asean-petroleum-security-agreement-manila-24-june-1986](https://asean.org/?static_post=asean-petroleum-security-agreement-manila-24-june-1986), 登录时间：2021年4月1日。

相比，新APSA及CERM附件缔结的主要意义在于：一是将东盟对区域外能源的高度依赖纳入考量，因为这些石油净出口国将在不久的将来成为净进口国（而这种担忧在以前并不存在）；二是将天然气也纳入了合作范围；三是进一步规划了在紧急情况下东盟能源合作的短期、中期和长期措施；<sup>①</sup>四是强调东盟应与对话伙伴和相关国际组织合作以加强本地区的能源安全。其次，在组织机构方面，东盟分别于2003年和2007年增设了REPP-SSN和NEC-SSN，这些举措具有两个方面的意义：一是东盟成员国更加紧密地结合在了一起，并通过REPP-SSN更有效地展开能源治理集体行动；二是东盟将核能纳入替代能源的范畴，致力于通过发展替代能源来降低其对石油的依赖以应对高油价带来的负面影响。

另一方面，东盟开始向外寻求合作，将对话伙伴纳入本地区能源治理框架之中，与中日韩及东亚峰会国家等域外国家建立起多边常态化合作机制。这是东盟能源治理机制的一个关键变化。在国际油价高涨的大背景下，随着能源需求和对进口能源依赖的增大，东盟意识到“能源问题已从单纯的国家问题转变为地区乃至全球问题”。<sup>②</sup>因此，“扩大对外关系”成为2003年AMEM的主题之一，部长们认识到东亚对能源的需求不断增长和化石燃料的枯竭，在客观上要求他们的国家必须与中日韩加强伙伴关系，以解决其在能源安全、天然气开发、石油市场研究、石油储备和可再生能源方面共同关切

---

<sup>①</sup> 短期措施主要涉及CERM，即所有东盟成员国都应本着援助精神，根据有关各方谈判的条款和条件，努力向陷入困境的东盟成员国供应石油，总额相当于其正常国内需求量的10%，并且有关东盟成员国不应获得不正当的好处；中长期措施主要包括：（a）各项目领域的区域能源合作；（b）在全球和区域范围内勘探和开发石油资源；（c）能源多样化和提高能源效率；（d）能源供应来源多样化；（e）石油及天然气市场自由化；（f）石油储备，东盟成员国单独或联合储备石油，应在自愿和商业基础上进行。

<sup>②</sup> Joint Press Statement 20<sup>th</sup> ASEAN Ministers on Energy Meeting, Bali Indonesia, available at: [https://asean.org/?static\\_post=joint-press-statement-20th-asean-ministers-on-energy-meeting-5-july-2002-bali-indonesia](https://asean.org/?static_post=joint-press-statement-20th-asean-ministers-on-energy-meeting-5-july-2002-bali-indonesia), 登录时间：2021年4月1日。

的问题。<sup>①</sup>2004年第一届AMEM+3召开，会议发布《联合部长声明》，要求“建立更紧密的东盟+3能源伙伴关系”，强调由于能源需求增长和化石能源消耗，本地区将成为全球最大的能源消费区，因而各国决心通过东盟+3能源伙伴关系实现其共同的能源目标，即在本地区确保更大的能源安全性和可持续性。考虑到该地区的经济发展水平，能源资源禀赋和能源市场结构，各国决心加强区域能源合作，并确立了合作的五大领域：石油储备、石油市场、天然气、可再生能源和能源安全。<sup>②</sup>在次年举行的AMEM+3上，部长们确定将该会议机制化，每年举行一次，讨论并促进合作，以实现在东盟+3地区确保更大的能源稳定、安全和可持续性的共同目标。AMEM+3还设立了相应的能源高级官员会议，在部长会议指示下开展进一步的相关研究和活动，并制定相应的计划。2005年，首届东亚峰会在吉隆坡召开，会议签署了《关于东亚峰会的吉隆坡宣言》，同意通过促进能源安全来加强合作。2007年东亚峰会期间，与会国签署了《东亚能源安全宿务宣言》，在东亚峰会框架下成立EAS EMM，同时成立能源合作工作组（EAS ECTF），并确定了能效与节能、能源市场一体化以及在交通和其他领域应用的生物燃料这三个主要研究领域。<sup>③</sup>EAS EMM每年举行一次，由轮值主席国举办。由此，在受到高油价冲击时，东盟通过与亚洲对话伙伴在能源领域建立的多边长效机制，可以将自身问题“转化”为整个地区共同面临的问题，这样就可以通过更大范围的区域合作来保持能源市场的稳定，从而增强其抵御供应中断风险的能力。上

---

① Joint Press Statement 21<sup>st</sup> ASEAN Ministers on Energy Meeting (21<sup>st</sup> AMEM), Langkawi Island, available at: [https://asean.org/?static\\_post=joint-press-statement-21st-asean-ministers-on-energy-meeting-21st-amem-3-july-2003-langkawi-island-malaysia](https://asean.org/?static_post=joint-press-statement-21st-asean-ministers-on-energy-meeting-21st-amem-3-july-2003-langkawi-island-malaysia), 登录时间：2021年4月1日。

② Joint Ministerial Statement ASEAN, China, Japan and Korea Energy Ministers Meeting (Manila AMEM+3) Makati City, Metro Manila, Philippines, available at: [https://asean.org/?static\\_post=joint-ministerial-statement-asean-china-japan-and-korea-energy-ministers-meeting-manila-amem3-makati-city-metro-manila-philippines-9-june-2004-forging-closer-asean3-energy-partnership](https://asean.org/?static_post=joint-ministerial-statement-asean-china-japan-and-korea-energy-ministers-meeting-manila-amem3-makati-city-metro-manila-philippines-9-june-2004-forging-closer-asean3-energy-partnership), 登录时间：2021年4月1日。

③ 《东盟与中日韩能源部长会议：加强能源领域的合作》，[http://www.gov.cn/jrzq/2009-07/30/content\\_1379058.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2009-07/30/content_1379058.htm), 登录时间：2021年4月1日。

述机制一直延续至今。截至2020年底, AMEM+3和EAS EMM已经分别举行到了第17届和第14届会议, 除了应对高油价带来的负面影响, 东盟与各国在能源领域合作的广度和深度也均得到进一步拓展。<sup>①</sup>显然, 上述机制已经成为东盟能源治理机制的重要组成部分。

## (二) 制度环境: 东盟一体化进程的加速

一直以来, 东盟能源治理机制都受到了广泛的制度环境的影响, 尤其是该地区的一体化进程。1997年东盟非正式峰会通过了《东盟愿景2020》, 设想在2020年前将东盟建设成一个东南亚国家协调一致、外向发展、和平相处、稳定繁荣、密切合作、蓬勃发展、互相关爱的共同体。加强东盟内部的能源合作与治理是达成这一愿景的重要方面, 它强调在东盟内部建立东盟电网 (APG)、跨东盟天然气管道 (TAGP) 和跨东盟水管道, 以实现在能源和公用事业部门的互联互通, 并促进在能源效率和节能、新能源及可再生能源领域的合作。<sup>②</sup>次年公布的《河内行动计划》 (HPA) 在《东盟愿景2020》的基础上制定了更加详细的措施, 提出要在适当考虑环境保护因素的情况下, 确保能源供应的安全性及可持续性, 有效利用该地区的自然能源资源, 合理管理能源需求, 为下一阶段 (1999年至2004年) 的能源合作确立优先事项, 在2004年前明确政策框架和实施方式, 以早日完成涵盖APG和TAGP在内的跨东盟能源网这一目标。上述两项文件对东盟共同体建设各个领域的长期愿景与短期目标都进行了总体规划, 也为东盟能源治理的机制设计点明了方向。在此基础上, 1999年公布的《东盟能源合作行动计划 (1999-2004)》确定

---

① 2017年发布的《2018-2022年东盟与中日韩合作工作计划》为东盟+3能源合作列出了重点领域, 主要包括 (1) 关于替代能源、新能源和可再生能源的交流与研究; (2) 为有效的能源市场、区域能源生产和贸易、能源基础设施和投资创造更有利的市场环境; (3) 促进天然气市场领域合作; (4) 提高市场透明度, 包括联合组织数据倡议 (JODI)、交换能源数据、自愿分享国家能源政策; (5) 支助东盟成员国农村电气化; (6) 改善能源安全管理系统; (7) 配合和支持APAEC 2016-2025; (8) 支持ACE的工作; (9) 交流最佳实践、分享经验和建立使用清洁和环境友好能源技术方面的能力。

② ASEAN VISION 2020, Kuala Lumpur, available at: [https://asean.org/?static\\_post=asean-vision-2020](https://asean.org/?static_post=asean-vision-2020), 登录时间: 2021年4月1日。

了在《东盟愿景2020》实施的第一阶段中能源合作的六大重点领域：APG、TAGP、能源效率与节约、新能源及可再生能源、煤炭，以及区域能源展望、能源政策与环境分析。

然而，进入21世纪以后，由于2000年至2008年间全球性油价高涨，东盟能源治理的重心有所偏移，因为直到2008年国际油价登顶后回落并逐渐平稳时，高油价开始不再成为东盟能源发展最大的忧虑。于是，2009年至2015年间，东盟不再将应对高油价对地区经济的负面影响作为其能源治理的主要目标，而是转向了实现东盟互联互通和建设东盟共同体这一目标，从而与该地区一体化进程紧密相连。这一时期东盟共同体建设进入冲刺阶段，而地区一体化这一制度环境影响对于东盟能源治理机制的变迁起到了显著作用。2008年12月《东盟宪章》正式生效，2009年随即成为一个关键的时间节点，东盟首次提出了“东盟连通”（ASEAN Connectivity）的概念，并签署了《东盟领导人关于东盟互联互通的声明》，强调加强东盟内部互联互通能够使所有成员国从中受益。2010年东盟首脑会议推出了《东盟互联互通总体规划》（以下简称《总体规划2010》），成为实现东盟整体互联互通的战略性文件，是建立东盟共同体的关键一步，也为东盟下一阶段的能源治理指明了方向。《总体规划2010》为2011至2015年间东盟互联互通制定了具体行动计划，包括加强基础设施建设（物理连通）、有效的机构（机制连通）以及人文交流（人与人的连通）。其中，能源是物理连通的三大关键要素之一（其他两大要素分别为交通运输和信息通信），《总体规划2010》还制定了七大策略，旨在通过建立多式联运体系、加强信息通讯技术以及区域能源安全框架，建立综合的、无缝的区域互联互通。

在东盟共同体建设全面加速的制度环境下，东盟能源治理机制的发展受到了深刻的影响，这一时期的AMEM和APAEC都反映了这种影响。2009年召开的AMEM上部长们强调，建立一个更清洁、更高效和可持续的能源共同体是支持2015年实现东盟经济共同体的关键。此次会议还通过了《东盟能源合作行动计划（2010-2015）》，该文件以支持东盟共同体持续健康发展作为



总体目标，并围绕“构建更清洁、更高效和可持续的东盟能源共同体”这一主题展开。这一阶段的AMEM也都反映和强调了这种理念和目标（如表2所示）。可以看到，随着对高油价的担忧逐渐缓解，东盟共同体开始进入全面加速发展阶段，东盟能源治理机制的发展也朝着一体化的方向努力迈进，特别是以建设能源共同体为目标而展开行动。

表2 2009–2015年AMEM的主要机制措施

时间	会议	主要机制措施：目标、理念与举措
2009年7月	第27届AMEM	建立一个更清洁、更高效和可持续的能源共同体是支持2015年实现东盟经济共同体的关键；通过了APAEC 2010–2015
2010年7月	第28届AMEM	重申将致力于围绕着区域一体化和东盟共同体建设的方向开展能源合作，强调能源安全在东盟共同体建设进程中的重要作用，要求加强基础设施建设和地区监管框架
2011年9月	第29届AMEM	该会议的主要任务是讨论对实现东盟互联互通和最终在2015年之前建立东盟共同体的愿望至关重要的关键能源问题的方向和目标；在东盟更加努力迈向区域一体化和互联互通之时，东盟应当就更具体和以行动为导向的项目进行合作，增强能源效率与节约，寻找可行的可再生能源资源，以减少该地区对石油和其他化石燃料的依赖
2012年9月	第30届AMEM	重申加强合作以确保安全、稳定、可负担和环境可持续的能源供应，从而使东盟能够到2015年实现东盟共同体的经济和社会发展目标
2013年9月	第31届AMEM	强调构建一个有效的东盟能源核心网络和加强该地区能源可持续性的重要性；同意签署将《跨东盟天然气管道项目谅解备忘录》延长10年的文件，有效期至2024年5月20日
2014年9月	第32届AMEM	认识到能源领域在推进区域一体化进程中扮演的重要角色，重申有必要共同努力增强能源效率和节约，部署和开发可再生能源，构建区域互联电力系统，以确保能源资源开发和使用的可持续性
2015年10月	第33届AMEM	东盟成员国将加强与伙伴之间的合作，加强东盟内部的互联互通，努力确保更大的能源安全；重申能源互联互通和市场一体化对实现《东盟共同体2025愿景》至关重要，该愿景呼吁建立一个互联互通、一体化、有竞争力和有韧性的东盟

资料来源：作者自制。

### （三）认知因素：全球能源发展观念的转变

在观念和认知层面，外源性因素引发的观念转变是导致机制变迁的重要原因之一。需要指出的是，这种观念和价值观的转变是由外生力量推动的结果，并非是制度自身运行所导致的结果。东盟能源治理机制的变迁在很大程度上受到了全球能源发展理念的显著影响，尤其是在2015年之后的阶段。首先，2015年是全球具有分水岭意义的一年，两项重要进展意味着全球能源发展观念的根本转变：其一，联合国大会可持续发展峰会上通过了《改变我们的世界——2030年可持续发展议程》，呼吁各国采取行动，为今后15年实现17项可持续发展目标而努力，其中，目标7为“确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源”，目标13为“采取紧急行动应对气候变化及其影响”；其二，第21届联合国气候变化大会通过了《巴黎协定》，196个缔约方达成共识，将全球平均气温升幅控制在2摄氏度以下，保持在工业革命前的水平上。《巴黎协定》的签署表明了国际社会合力应对气候变化的共识和决心，也明确了能源体系朝着低碳转型发展的方向，因为通过全面的能源转型，我们可以创建一个更加低碳的能源体系，以达到《巴黎协定》的目标。其次，2017年世界经济论坛（WEF）发布的《全球能源架构绩效指数报告》引入了“能源三角”（energy triangle）的概念，强调在衡量各经济体能源状况时需同时关注三个维度：一是经济增长与发展；二是环境可持续性；三是能源可及性与安全。<sup>①</sup>由此，全球能源发展观念发生了重要转变，不再局限于以国家层面化石能源供需安全为核心的传统观念，也不再局限于聚焦能源的经济属性，而更体现出其对全人类和自然生态系统的关切，尤为强调以人为本和可持续发展的根本理念。

2015年也是东盟发展的关键之年：一是以政治安全共同体、经济共同体和社会文化共同体三大支柱为基础的东盟共同体正式成立；二是《东盟2025：携手前行》愿景文件得以通过，推动东盟能源治理进入了新的阶段，

---

<sup>①</sup> World Economic Forum, *Global Architecture Performance Index Report*, 2017, pp.4-5.

对于东盟一体化建设具有里程碑式的意义。由前文可知,在2015年之前,东盟能源治理更多地聚焦本地区事务,主要是应对21世纪初期的高油价以及支持东盟经济共同体的建设。随着东盟共同体的建成和全球能源发展的理念和方向更加确定之后,东盟开始强调自身作为一个整体在全球能源发展中的位置和作用。同时,东盟也深刻认识到从客观上它不可忽视全球能源发展趋势对自身的影响,因而在制定相关政策时必须将相关因素纳入考量。《东盟能源合作行动(2016-2025)》(第二阶段2020-2025)列举了几项可能塑造东盟能源格局的全球能源趋势:一是全球能源体系正逐步从碳密集型向清洁能源体系转型;二是新冠疫情大流行对全球能源供需具有很大影响;三是联合国可持续发展目标7将会对东盟能源格局产生一定影响;四是第四次工业革命将对全球能源领域产生很大的影响,包括物联网、人工智能、大数据和云计算等数字技术,以及电气化和数字化趋势将带来的革命性变化;五是新兴的低碳技术也将对全球能源领域产生很大影响,比如氢和燃料电池。<sup>①</sup>总的来说,全球能源发展观念在很大程度上影响和塑造了东盟共同体能源治理机制的发展,包括理念、目标、行动路径和组织机构等。

在目标与理念方面,除了要求进一步加深区域能源合作与一体化建设,东盟能源治理机制还呈现出两种新的发展趋势:一是强调“以人为本”的治理理念,把联合国可持续发展目标7的内涵纳入本地区的能源发展目标中,这种价值观深嵌于《东盟能源合作行动计划(2016-2025)》的主题之中——“加强东盟能源互联互通和市场一体化,让每个人享有安全、可获得、可负担和可持续的能源”;二是体现出一种全球视野与责任感,强调在全球能源发展的大背景中思考自身的地位、发展路径与贡献。《东盟能源合作行动计划(2016-2025)》(第二阶段2020-2025)制定了加强能源安全和可持续性的雄心勃勃的目标与倡议,希望“通过加强创新与合作,加速能源转型,增

---

<sup>①</sup> ASEAN Plan of Action for Energy Cooperation (APAEC) 2026-2025, Phase II: 2021-2025, available at: <https://aseanenergy.org/asean-plan-of-action-and-energy-cooperation-apaec-phase-ii-2021-2025/>, 登录时间:2021年4月1日。

强能源韧性”以支持和帮助区域能源发展和联合国可持续发展目标7的实现。并且，在行动路径上，东盟强调与全球能源发展趋势保持步调一致，例如在2018年的AMEM上，部长们指出“技术进步正在重塑全球能源格局，东盟应当抓住机遇对其能源部门进行转型，以应对这些变化带来的挑战”。<sup>①</sup>近年来，“能源转型”已经成为东盟共同体能源治理的关键词，<sup>②</sup>由此东盟进一步设定了雄心勃勃的能源发展目标——到2025年，将可再生能源在一次能源供应总量中的占比提高到23%，同时将可再生能源占总装机容量的比例提高到35%。

在组织机构方面，东盟进一步拓展了其及相关国际组织在能源领域的合作，将它们正式纳入本地区能源治理框架之中，借此帮助东盟制定适当的能源政策与战略，以适应不断变化的全球能源格局。比如，2011年东盟与IEA签署谅解备忘录，建立了AMEM-IEA能源对话机制；2017年东盟与IRENA建立了AMEM-IRENA对话机制；2019年东盟与IAEA签署实际安排文件，为的是在核能发电领域开展进一步合作；2020年东盟与WCA签署了一项为期三年的谅解备忘录，以加强清洁煤炭领域的合作。实际上，自2018年起IEA和IRENA的负责人每年都被邀请参加AMEM，意味着与相关国际组织建立的常态化合作已经成为了东盟能源治理机制的重要组成部分。这主要是由于这类国际组织所具有的专业知识、人力资源、技术知识、金融资源等独特优势，不仅能够作为东盟能源治理与世界能源发展对接的关键桥梁，还能够为东盟共同体实现区域能源目标提供科学指导。以IEA和IRENA为例，东盟与IEA建立了广泛的合作，包括定期深入研究该地区面临的能源挑战，发布一系列《世界能源展望》（WEO）特别报告和特定领域研究报告等，为东盟决策者、行业

---

<sup>①</sup> Joint Press Statement 36<sup>th</sup> ASEAN Ministers on Energy Meeting, Singapore, available at: <https://asean.org/storage/2018/10/JMS-of-the-36th-AMEM-Final.pdf>, 登录时间：2021年4月1日。

<sup>②</sup> 2018年AMEM的主题为“能源转型：投资、创新、一体化”；2019年AMEM的主题为“通过伙伴关系和创新推进能源转型”；2020年AMEM的主题为“以可持续发展为方向的能源转型”；2020年通过的《东盟能源合作行动计划（2016–2025）》（第二阶段2020–2025）的子主题为“通过加强创新与合作，加速能源转型，增强能源韧性”。

和其他利益攸关方提供参考；<sup>①</sup>东盟与IRENA在2018年签署了谅解备忘录并共同制定了相关行动计划，旨在通过六个领域的合作促进东盟可再生能源的发展，加快实现能源转型的进程，主要包括以下内容：一是制定将高比例可再生能源纳入东盟能源结构背景下的能源规划；二是加快可再生能源部署的评估进度并制定路线图，其中包括更新《东盟可再生能源展望》；三是促进区域决策者之间的知识共享以及实施有利的可再生能源政策和监督框架，以利用扩大部署可再生能源的社会和经济效益；四是通过详细的技术和创新评估以及降低成本潜力分析，支持东盟成员国推进各类可再生能源的发展；五是通过IRENA的各种项目促进平台建设，推进开发银行可担保的可再生能源项目并为项目的推进提供支持；六是通过培训和讲习班，强化对该区域的决策者、监管者、公用事业和其他主要利益攸关方在各种可再生能源领域的能力建设。东盟秘书长林玉辉（Lim Jock Hoi）认为，上述协议代表了东盟与IRENA之间密切关系的延伸，让我们的成员国不仅可以相互学习，而且还受益于执行健全和成功的可再生能源政策的全球最佳实践，这将有助于东盟成员国向低碳增长转型，并为实现可持续发展作出贡献。<sup>②</sup>

尽管我们注意到上述三类外源性因素对东盟能源治理机制的变迁影响的确较为明显，但并不代表内生因素的作用处于弱势地位（或者说不重要以至于可以被忽视）。相反，本文发现在每一类外生因素影响下东盟能源治理机制发生的变迁，内生因素或多或少都发挥了作用，从而充当了机制变迁的助推器。当然，这里讨论的情况并不包括由战争、革命、政变等极端情况造成

---

① 近年来IEA发布的东盟能源相关报告包括ASEAN Renewable Energy Integration Analysis: Flexibility Benefits of Cross-border Power Trade (2019); Establishing Multilateral Power Trade in ASEAN (2019); Energy Security in ASEAN+6 (2019); Southeast Asia Energy Outlook: Comprehensive Review of A Region on the Rise (2019); The Future of Cooling in Southeast Asia: Increasing Energy Efficiency through Stronger Policy Action (2019); Southeast Asia Energy Outlook 2017: World Energy Outlook Special Report (2017); 等等。

② Joint Press Statement 36<sup>th</sup> ASEAN Ministers on Energy Meeting, Singapore, available at: <https://asean.org/storage/2018/10/JMS-of-the-36th-AMEM-Final.pdf>, 登录时间：2021年4月1日。



的原有制度的崩溃和新制度的替代，而是通过机制变迁更好地解决新问题、适应新环境和顺应全球发展趋势。比如，在国际高油价的冲击下，正是由于既有的机制（旧版APSA）无法适应新的形势或处理新的问题，进而引发了机制的变迁和优化；再比如，在全球能源发展理念的影响下东盟能源治理机制发生了相应的变迁，除了顺应全球能源发展的观念变化与趋势之外，其中一个重要原因还在于东盟自身的发展遇到了新问题。众所周知，自2000年以来，东盟总体能源需求增长了80%以上，其中最大的份额来自化石燃料使用量的翻倍。就石油而言，该地区目前的进口依赖已高达65%，并将在2040年超过80%，因而正处于成为化石燃料净进口地区的边缘之际。<sup>①</sup>在基准情景下，2017年至2025年，东盟一次能源供应总量在国内生产总值（GDP）和人口增长的推动下增长了40%，预计到2040年将达到1598百万吨油当量（Mtoe），比2017年的625Mtoe高出2.5倍以上。<sup>②</sup>能源需求的增长使东盟面临能源供应不足的问题，而过度依赖化石燃料又会为东盟带来新的能源问题。直到2018年，东南亚地区有约4500万人无电可用，1.387亿人仍依靠薪柴、煤、木炭等污染严重的能源烧火做饭，能源贫困问题十分突出。与此同时，与能源有关的空气污染在该地区也普遍存在，预计到2040年，东盟每年因户外和家庭空气污染而过早死亡的人数将超过65万。并且，随着能源需求的持续增长，到2040年时，该地区二氧化碳排放量将会增加三分之二，达到近24亿吨。亚洲开发银行估计，到本世纪末，气候变化可能导致东南亚地区GDP下降11%，因为它会损害农业、旅游业和渔业等关键部门，并对人类健康和劳动生产率造成负面影响。<sup>③</sup>上述问题与东盟之前所担忧的外部冲击（比如国际高油价）不同，这些新的问题和挑战并不是外界所施加的产物，而是一种内生因素造成的结果，这反过来进一步促使东盟接受全球发展观念的影响，

---

① IEA, *Southeast Asia Energy Outlook 2019*, October 2019, p.7.

② ASEAN Center for Energy (ACE), *The 6th ASEAN Energy Outlook (AEO6)*, 2020, p.19.

③ David A. Raitzer et al., *Southeast Asia and the Economics of Global Climate Stabilization*, *Asia Development Bank*, 2016, p.19.

并调整其能源治理机制以在本地区实现以人为本和可持续的能源发展。显然,这种情况充分说明东盟能源治理机制的变迁并非是由单一的外生或内生因素所触发的,而是内生和外生力量共同作用所导致的结果。

#### 四、结 语

东盟能源治理机制源于上世纪70年代的国际石油危机,虽然彼时东盟并未受到实质性的影响,但因此而开启了能源合作与治理的进程。历经20余年,东盟能源治理机制于1999年大致建立完成,此后又经历了三个阶段的显著变迁:第一阶段是应对全球性高油价的2000年至2008年;第二阶段是以东盟共同体建设为主要任务的2009年至2015年;第三阶段是东盟共同体建成之后的2016年至今,东盟地区的能源发展与全球能源发展趋势相融合。可以看到,每一阶段的东盟能源发展都具有较为鲜明的特点,东盟能源治理机制也发生了相应的变化,其变迁的动因同样呈现出阶段性特点,结合国际机制变迁的相关理论,本文将上述三阶段东盟能源治理机制变迁的动因分别归结为三个外部因素:一是外部冲击,主要是指21世纪初期的全球性油价高涨;二是制度环境,主要是指东盟一体化进程的加速;三是认知因素,主要是指全球能源发展观念的转变。当然,东盟能源治理机制的变迁同样受到内生因素的影响,尤其是其自身发展过程中遇到的新的能源问题,亦是导致其变迁的重要助推因素。

值得注意的是,东盟能源治理机制的变迁在不同阶段的动因并不相同:早期东盟能源治理机制的变迁体现出较强的应对性,成员国致力于合作应对国际油价波动带来的负面影响,并将其亚洲伙伴纳入其治理框架中来共同商定有关事宜,共同解决相关问题。随着东盟一体化进程的不断深化,东盟共同体意识逐渐扩散到该地区政治、经济和社会文化发展的各个领域,从而深刻地影响了2009年至2015年的东盟能源治理机制变迁。2015年底东盟共同体宣告成立以后,东盟更加强调自身作为一个整体在全球能源发展中的地位、

责任与作用，不仅将联合国可持续发展目标的内涵纳入本地区的能源发展目标中，而且还通过与相关国际组织的深入合作以实现本地区和全球的可持续发展。东盟能源治理机制的变迁在一定程度上反映了东盟组织整体的演进趋势——从合力应对外部冲击，到支持东盟共同体的建设，再到强调为全球可持续发展献力的东盟形象与责任感，并开始强调其作为区域主义样板和全球事务参与者的地位与形象。随着东盟共同体意识的形成，该组织已经超越了最初保卫自身安全利益的目标，在政治安全、社会文化和经济发展等各方面都建立了统一而紧密的联系，逐步成长为一个影响力越来越大的区域性组织。因此，对东盟能源治理机制的变迁及动因展开深入分析，可以为我们更好地认识和理解东盟组织的发展提供了一个重要角度。

(作者简介：袁正清，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员，北京，100732；江思羽，中国社会科学院世界经济与政治研究所博士后，北京，100732)

收稿时间：2021年4月

(责任编辑：齐沛禾)

## Understanding ASEAN Energy Governance from A Perspective of Institutional Changes

Yuan Zhengqing Jiang Siyu

**Abstract:** The international oil crisis in the 1970s initiated the institutionalized process of ASEAN energy governance. After more than 20 years, the institutional framework of ASEAN energy governance was roughly established in 1999. Since then, the ASEAN energy governance mechanism has undergone three stages of remarkable changes: the first stage is from 2000 to 2008 in response to the worldwide high oil prices; the second stage is from 2009 to 2015 with ASEAN Community construction as the main task; the third stage is from 2016 to present after the establishment of the ASEAN Community during which the energy development in the region has been integrated with the global energy development trend. Each stage of ASEAN energy development has its distinctive characteristics. Accordingly, the energy governance institutions have also been changed, and the causes for the changes present stage features as well. Combined with relative international institutional change theories, this paper attributes the causes for the institutional changes of ASEAN energy governance mechanism respectively in the above three stages to (1) external shocks: the high global oil prices in the early 21<sup>st</sup> century; (2) institutional environment: the accelerated ASEAN integration process; and (3) cognitive factors: the transformation of global energy development

concept. The institutional changes of ASEAN energy governance are also affected by endogenous factors, especially the new energy problems encountered in its developing process, which are also crucial contributing factors to the changes in its energy governance institutions.

**Key Words:** Global Energy; ASEAN Community; Energy Governance; Institutional Changes