

# 全球能源治理改革与中国的参与

—有关中国与 IEA 的下一步合作

(中期咨询报告)

国家发展和改革委员会能源研究所

英国帝国理工学院葛量洪研究所

2015 年 11 月

## 目录

简介 .....	2
布里斯班 G20 峰会 .....	3
G20 能源合作原则 .....	4
土耳其作为 2015 年 G20 轮值主席国 .....	4
国际能源署及其 11 月 17-18 号的 IEA 部长级会议 .....	5
中国与 IEA 的双边关系 .....	7
多边关系 .....	10
附录一 .....	12
G20 能源合作原则 .....	12
附录二 .....	13
国家发改委能源研究所和葛量洪研究所能源治理研究项目 .....	13
国际能源署联盟倡议：中国的选择 .....	13
前言 .....	13
A. IEA 的提议 .....	13
B. 在 IEA 的中国工作人员 .....	15
C. 北京新的能源政策中心 .....	15
D. 中国开始影响 IEA 的关注方向 .....	16
E. 中国能源政策深度评估 .....	16
F. 数据和统计 .....	17
G. 应急规划和石油存量 .....	17
H. 中国在 IEA 的席位 .....	18
I. 能源技术 .....	19
J. 能源效率 .....	19
K. 在巴黎建立中国办公室以支持“中国与 IEA”的接触？ .....	20
L. 中国对 IEA 在财政方面的贡献 .....	20
M. 联盟伙伴国与 IEA 官员可以在北京举行会议 .....	21
N. 成为 IEA 正式成员是中国未来的目标吗？ .....	21
背景：中国与 IEA 的合作现状 .....	22

## 简介

“中国和全球能源治理”是中国国家发展和改革委员会能源研究所与英国帝国理工学院葛量洪研究所的一个合作项目。我们联合课题组曾经在 2014 年 11 月发布了第一份咨询报告<sup>i</sup>，该报告包含了课题组高级指导委员会同步发布的联合声明。我们非常感谢英国外交部对本课题给予的持续支持。

自从澳大利亚布里斯班举行的 2014 年 G20 峰会以来，有关全球能源治理的话题得到国际社会重视并在许多方面取得进展。我们曾向 G20 能源可持续工作组（ESWG）两次介绍过课题成果，并提交过我们的成果简本，在最终的 ESWG 主席报告中我们的成果得到完整体现。在这一报告的基础上，我们进行了持续研究，扩展了许多内容，也包含了课题组成员在 2014 年 8 月对澳大利亚和 2015 年 5 月对巴西的访问成果。

这份中期报告是在第一份报告的基础上，进一步研究而取得的最新进展，其中也包含了我们对未来工作所提出的一系列建议。这份报告聚焦研究中国与 IEA 的关系，尤其与即将在 2015 年 11 月 17-18 号举行的 IEA 部长级会议主题契合。今年晚些时候我们计划完成更为详细的报告，更多考虑中国作为 2016 年 G20 轮值主席国的主题，我们希望在下一次报告中做一些与此相关、更为具体的建议。我们计划于 2016 年初访问欧盟并讨论这些话题。我们的研究工作将在 2016 年继续。在适当的时候，我们所有报告将被整合成一个最终报告。

---

<sup>i</sup><http://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/grantham-institute/public/publications/collaborative->

特别声明的是，我们所进行的研究是一个学术性课题，所以我们的报告既不代表中国政府的观点也不代表英国政府的观点。

在课题研究过程中，我们非常感谢不同机构或个人对课题提供的帮助和所做的贡献，包括课题高级指导委员会<sup>ii</sup>对我们的支持。但这份中期报告的责任人是如下联合课题组组长。

- 杨玉峰，国家发展和改革委员会能源研究所 教授级研究员。
- 尼尔·赫斯特，英国帝国理工学院葛量洪研究所 资深研究员。

## 布里斯班 G20 峰会

2014 年 G20 峰会在布里斯班召开，这次峰会在加强 G20 在全球能源治理中的作用方面取得了三方面重要成果：

第一，作为在 G20 下，一个由高级官员组成的团体，能源可持续工作组（ESWG）通过定期开会来拓展和强化能源议题的作用和意义得到了巩固。在澳大利亚作为轮值主席国期间，能源可持续工作组共举行过三次会议，讨论了能源治理、能源效率、天然气市场、化石能源补贴、透明度与监管、投资以及能源脱贫。2015 年土耳其作为轮值主席国，能源可持续工作组的工作得以延续。

第二，此次峰会公报已将能源治理纳入 G20 议程。第 17 条将“加强能源合作”作为“优先考虑事项”。基于国际能源治理机构需要更好反映不断变化的世界能源格局这一共识，各国代表同意团结合作就 9 个“G20 能源治理原则”结出丰硕成果。第三，此次峰会要求 G20 能源部长在 2015 年会晤，并报告各自在落实以上提到的 9 个原则方面取得的进展。

## G20能源合作原则

9 个原则达成一致意见是 G20 能源可持续工作组工作成果向前推进的重要一步。值得高兴的是，这 9 项原则指出了 G20 国家在能源治理领域的共同期待，为 G20 的工作目标提供了详细指南。这些原则也有利于 G20 能源可持续工作组与主要能源国际组织（如国际能源署（IEA）、国际能源论坛（IEF）、石油输出国组织（OPEC）、能源宪章（ECT）以及国际可再生能源署（IRENA））沟通，因为这些原则给出了 G20 能源工作组的角色定位，指明了与其他组织的合作方向，也明确了他们的行动计划及与其他组织工作的差异。有关这些议题的分析报告将呈递 2016 年 G20 部长级会议。

## 土耳其作为2015年G20轮值主席国

土耳其政府宣布能源脱贫和能源投资（包括公共/私营伙伴关系）将是土耳其作为 G20 轮值主席国期间能源部门的主题，他们也会继续讨论 G20 能源合作原则，并将继续努力逐步取消化石燃料补贴，提高能源效率。

在土耳其作为轮值主席国期间，G20 能源部长在 2015 年 10 月 2 号进行了会晤。他们承诺将会“共同努力使国际能源机构对新兴和发展中国家更具代表性和包容性”，同时推动布里斯班“能源合作原则”，包括能源脱贫、市场透明度、化石燃料补贴、可再生能源部署和技术创新。

我们知道中国计划在 2016 年作为轮值主席国期间定期召开能源可持续工作组会议，并计划于 2016 年 6 月举行 G20 能源部长会议

## 国际能源署及其 11 月 17-18 号的 IEA 部长级会议

即将到来的国际能源署（IEA）部长级会议非常重要，这次会议将由美国能源部长莫纳滋（Monez）主持召开。这样的 IEA 部长级会议每隔一年举行一次，这次会议将是 IEA 自 2013 年提出“联盟倡议”以来的首次部长级会议。这次会议一方面响应了我们课题高级指导委员会提出的有关 IEA 应该有更多包容性的建议，也遵循了布里斯班 G20 峰会提出的 IEA 应该成为更具包容性的国际能源机构的意愿。我们希望这次会议将会在加强 IEA 和中国以及其他发展中国家的关系上取得重大进步。

世界领导人在布里斯班达成的一致协议是“共同努力使国际能源机构对新兴和发展中国家更具代表性和包容性”，这与仍然隶属于 OECD 的 IEA 尤其相关。这也是我们上次报告的主要议题。

IEA 早些时候已和 5 个伙伴国通过“联盟倡议”的形式在加强合作关系。该倡议后来于 2013 年 11 月发布。

2015 年，中国国家能源局（NEA）与 IEA 联合主办了非常规天然气论坛，中国还主办了第一次 IEA 应急演练，其中共有 13 个国家参与。这些都说明中国与 IEA 在双边关系上取得重大进展。附件二列出了在“联盟倡议”下加强中国与 IEA 关系的可能选项。

新的国际能源署署长法提赫·比罗尔（Fatih Birol）博士把他就任署长以来的第一个访问国家定为中国。他称此次访问是“我个人对 IEA 迈向现代化进程中的一次有形展示，目的是在我任期内将目前的国际能源署发展成一个真正具有国际代表意义的国际能源署”。他说：“中国和其他主要发展中国家，应该不仅仅只是合作伙伴，而应该全面参与 IEA 的工作”。

那么如何实现这样的目标？我们建议：中国与 IEA 在继续加强双边合作关系的同时，IEA 也应该朝着其内部现代化的方向向前踏出第一步，即最终开启接纳非 OECD 成员国作为 IEA 成员国的大门。

自 IEA 成立以来，它的传统功能在不断发生变化，正在变得越来越多维。根据 IEA 对自身使命的描述，可以概括为以下几个方面：

**能源安全：** 在所有能源部门内部提升能源的多样性、高效性和灵活性；

**经济发展：** 确保 IEA 成员国能源供应稳定，推动市场自由，促进经济增长，消除能源贫困；

**环保意识：** 加强国际社会对应对气候变化知识的了解；

**全球参与：** 与非成员国国家密切合作，特别是主要的生产者和消费者，找到共同承担能源和环境问题的方法。

从上面 IEA 的任务来看，很明显，第二点的第一部分“确保 IEA 成员国能源供应稳定”是专门为 IEA 成员国受益而提出的。但其他三点，加上第二点的后半部分“推动市场自由，促进经济增长，消除能源贫困”应被视为是为了解决全球各国普遍面临的挑战而提出的。

考虑到世界能源经济形势，我们“就 IEA 应如何重新定位自己才能有助于解决全球问题”提出了建议。我们对 IEA 未来改革方向及其与主要非成员国国家（如中国、印度、俄罗斯、巴西等）的合作作出评论。基本结论是 IEA 应该采取两大步骤来实施其改革（现代化）进程并与主要非成员国合作。

第一步应该主要关注对非成员国采取进一步开放的政策，在更多领域开展战略合作，特别是在维护和改善石油应急系统、预防石油供应中断方

面，其中一个重要的目标应该是与非会员国的大型石油公司实现信息共享，提高石油市场透明度，以便采取有效措施共同应对紧急事件的发生。

第二步应该考虑如何使一些主要发展中国家成为 IEA 成员国。需要解决的主要问题是使现有成员国和新成员国在投票表决权、融资相关规定、应急计划、同行审议等方面体现公平并拥有对等的参与权。我们建议现有成员国应该在 IEA 吸纳更多成员国之前仔细看看所有这些内容。

### 中国与IEA的双边关系

从务实的角度讲，我们建议中国和 IEA 应该在既有合作的基础上，共同朝着建立战略伙伴关系的方向努力。这里，我们尝试对这种战略伙伴关系做一解释。

中国和 IEA 在很多方面已经建立了积极的合作机制。在双方的“联合声明”下有一个举办常规活动的计划；中国的科技部与 IEA 签订了谅解备忘录，中国参加了 IEA 技术实施协议中的 19 项，同时，中国也是 IEA 能源研究与技术委员会（CERT）的观察员国。此外，中国已经主办了 IEA 应急响应机制演习和非常规天然气论坛合作。中国也已向 IEA 派送了一些借调人员。可见，这些已经成为中国和 IEA 伙伴关系合作发展的见证。而“战略伙伴关系”的目标应该是进一步加深加强这种合作关系。

这一战略伙伴关系的建立必须同时有利于双方的战略目标。对中国来说，应有利于维护国家能源安全，有利于中国在能源市场中根据自己的需求发挥有效作用；对于 IEA 来说，应有利于提高它在应急响应方面的效率和国际能源数据分析的质量，同时应有助于保障 IEA 现有成员国的能源安全；对于双方来说，这一伙伴关系应促进他们在能源政策和能源科技发展及应用方面的信息交流，提高就重要能源政策的国际对话质量。这一伙伴



关系也将促使 IEA 更加关注那些对 IEA 和中国都有益的事情。此外，这一伙伴关系还应该为共同的国际能源目标努力，比如：让每个人都能拥有（可持续发展）能源，缓解全球气候变化等等。

这一伙伴关系应该是公平的，双方做出的承诺应该是对等的。这样的伙伴关系也应该是开放的，也应同时适用于其他联盟倡议国家与 IEA 建立类似对等的双边伙伴关系。

建立伙伴关系的详细内容还在协商进程中，不过，以下内容可能需要考虑：

中国与 IEA 之间应该有一个正式法定协议，该协议应规定双方的权利责任平衡对等；

未来应以北京为基础建立一个联合工作计划。计划涵盖增强能源统计能力，包括丰富统计内容、数据一致性、地区能源分析、具体中国能源政策以及进一步发展中国与 IEA 的关系。初始启动资金可以来自 IEA 及其成员国。

我们建议，IEA 与中国可以考虑“IEA 中国中心”这一概念，为了提升中心的运作效率，应该考虑突破过于僵化而繁杂的体制限制。这一计划可以由中国政府和 IEA 的资深专家和重要人士共同担任主席。考虑到 IEA 功能的多样性，我们认为这一“中心”应有一个灵活的工作模式。基于过去中国与其他国际能源机构合作的经验，我们并不认为只建立唯一一个固定的官方双边“中心”就能奏效。为了确保“中心”高效运作，中国需要给“中心”及其国际员工一个合理的法律地位。

我们建议，这一“中心”的概念应该分为以下几类：

首先，可以考虑成立一个官方的双边中心，其功能主要应聚焦高层互

动与对话，如：在石油应急等方面的共同行动和沟通协调。这一中心可以被称为“IEA-中国政府中心”。这一中心的早期任务之一可以分析 IEA 如何支持中国主办 2016 年 G20 峰会。

其次，可以考虑成立一个政策研究中心，其功能主要应聚焦政策评估与分析。这一方面可以借鉴那些同样在中国设立国际 NGO 的成功案例，包括共同选择中心高层执行主任和设立监管委员会等。这一中心可以叫做“IEA-中国亚太能源政策研究中心”。

再次，可以考虑成立一个展望研究中心，其功能主要应聚焦短期和中长期能源经济形势分析。同样，这一中心也应借鉴其他 NGO 的成功案例，并高度透明地大力支持有关未来形势和前景展望的研究。这一中心可称为“IEA-中国展望中心”。

最后可以考虑设立一个功能聚焦于能源技术跟踪、技术扩散与技术合作的中心。这一中心可设立在大学，这一中心可称为“IEA-中国技术研发中心”。

需要特别指出，“IEA -中国政府中心”的职能应考虑下列事项：

应急合作方面的“软”协议。这既不会影响到中国关于国家应急机制和战略储备的国家主权，也不会影响 IEA 行动的独立性。不过，这将包括处理紧急情况的原则，共享演习和沟通协议，如双方都同意，便能更好促进共同行动。（这样的协议或许有助于促成包括东盟国家在内的亚太能源应急战略核心）

更密切的中国与 IEA 高层对话。这意味着中国将被同意参加 IEA 理事会和高层委员会的会议。中国可以以（有话语权）“观察员”身份参会，或者相关会议可以建立一种有关各方都平等参加的“伙伴模式”圆桌会议。

IEA 可以接纳更高级的中国借调员工，比如，从中国国家能源局选派人员。像所有在 IEA 工作的各国人员一样，中国派遣的借调员工也应作是 IEA 秘书处的一部分被安排具体的工作任务。当然，他们也会充当与中国政府沟通的关键角色。

中国向 IEA 提供经济支持需要进一步协商。包括中国参与 IEA 特别活动的费用和一般性费用。

2015 年 11 月，中国国家能源局局长努尔·白克力将参加 IEA 的部长级会议，同时出席的还有来自其他主要发展中国家的部长（巴西、印度、印尼、墨西哥、南非），这次会议正是开始讨论“战略伙伴关系”的好时机。

### 多边关系

IEA 的“联盟倡议”是促进 IEA 和主要发展中国家增进关系非常有效的动议。上述提到的“战略伙伴关系”可以被视为推动国际能源署“联盟倡议”的双边合作基础。

然而，这些参与国的国家利益各不相同。到目前为止看，推动 IEA 这一“联盟倡议”成为一个多边倡议还是困难重重。

不过，一个更加现代化化、不断拓展的 IEA 代表着有机会发展成为一个真正国际化并有能力解决全球能源政策问题的机构。这样的需求在我们的第一份报告中已经讨论过。我们的指导委员会也建议 IEA 应该朝这个方向努力。其中的障碍不仅包括 IEA 条约规定的 OECD 成员身份限制，还有条约中很多其他过时条文的约束，因为这些协议是为了应对 40 年前特殊能源危机而起草的。

正如我们上一份报告中所提到的，如果 IEA 有能力改革，并把它的工作重心、工作议程和准入标准都进行相应调整，为发达国家和发展中国家

提供一个真正平等的沟通平台，IEA 便能在全球能源治理中重获它的关键地位。否则全球能源治理的问题与困境只能由一个新的机构解决。

我们深切希望，IEA 应尽快着手其改革和现代化进程，迎合 G20 对更具包容性能源机构的呼吁。这一改革可以通过 IEA 理事会向秘书处进行工作授权来进行，也可以建立一个专门的现代化工作小组来完成。无论采取哪一种方式，IEA 理事会都可以授权，最终给出有关 IEA 现代化选择（改革）的评估结果，并对关于 2017 年 IEA 部长级会议的决定性议题进行及时反馈。

我们相信，如果 IEA 开始进行这样的改革，中国也会愿意就这一议题进行咨询讨论。

## 附录一

### G20能源合作原则

2014年11月16号

基于国际能源治理体系需要更好反映世界能源格局变化的这样一个现实，我们 G20 国家领导人同意团结合作并实现如下目标：

1. 确保所有国家可以获得经济可靠的能源；
2. 使国际能源机构更具代表性和包容性，尤其对新兴国家和发展中国家；
3. 鼓励推动良性、开放、竞争、高效、稳定、透明的能源市场，促进能源贸易和投资；
4. 鼓励和促进高质量能源数据的收集、传播和分析；
5. 就诸如能源应急议题增强对话和合作确保能源安全；
6. 中期内，在为穷人提供针对性必要能源服务支持的同时，逐步合理淘汰低效化石燃料补贴，因为这类补贴会鼓励不必要的能源消费；
7. 通过成本有效型能效技术的利用以及可再生能源、清洁能源的发展来支持可持续增长，这与我们的气候行动和承诺相一致；
8. 鼓励和推动创新性技术的设计、开发、示范和广泛部署，包括清洁能源技术；
9. 加强国际能源机构之间的协调，尽量最大程度减少各机构功能重复的现象。

## 附录二

### 国家发改委能源研究所和葛量洪研究所能源治理研究项目

#### 国际能源署联盟倡议：中国的选择

## 前言

这份附件为国家能源局如何考虑 IEA 所提的“联盟倡议”，进一步推进中国与 IEA 的深度合作提供了多种选择。该项目非常欢迎国家能源局指导，尤其对那些感兴趣的部分以及那些对该项目后续工作有用方面

### A. IEA 的提议

2013 年 11 月 IEA 与伙伴国发表联合声明，宣布需要生产国、消费国、过境国达成共识，在共同应对全球能源挑战和能源安全方面开展紧密合作，提议建立一个“联盟倡议”。声明中的伙伴国除了包括中国外，还有巴西、印度、印尼、俄罗斯和南非。IEA 希望墨西哥在后期加入。声明还指出：

“联盟倡议”将以一种高效、自愿的方式，在共同利益和平等基础上开展合作。这些共同利益领域包括能源安全、能源市场透明度、能源技术、能源效率、可再生能源等。“联盟倡议”还能够提供一个定期举行论坛的对话平台，使伙伴国有机会参加 IEA 各类组别会议、委员会会议以及 IEA 部长级会议。

2013 年 1 月 24 日 IEA 发布了一份关于联盟倡议的注释，给出了更多细节。这份注释提出了 4 个广阔的合作领域：

- 能源数据和统计；
- 能源安全；

- 能源技术，包括能效和可再生能源；
- 国家能源政策的深度评估。

这份注释还明确了对伙伴国的以下益处：

- 增强了对国际能源市场的信心；
- 在制定国际能源数据收集和报告规范方面有更大影响力；
- 在 IEA 的应急工具协助下，可以更快应对发生在其境内的供应中断事件；
- 在规划和实施应对全球能源供应中断方面有更大影响力；
- 在追求加速发展和部署更加可持续的能源技术方面，将有更大的话语权来设定国际优先领域；
- 有机会在全球平台上，展示其在能源政策方面的成功实践；
- 对极具挑战、面临诸多困难的能源政策问题有机会得到国际专家中肯的政策建议和解决方案。

这份注释还包含在联盟管理和经费负担方面的一些具体建议，包括一个联盟理事会和一个政治层面的协议。然而，我们知道在一轮一般性的积极磋商之后，IEA 已经把这些想法置于一边，而专注于研究每个伙伴国认为的最有用做法。在合适的时候，可能伙伴国会邀请定期参加某些 IEA 理事会会议，而不是建立一个独立的协会理事会。

我们清楚 IEA 一直专注于研究伙伴国想要从“联盟倡议”中得到什么。在 IEA 与每个合作伙伴国家的最后一轮磋商中，IEA 已经得到了积极响应。包括中国在内的大部分合作伙伴，已经按照 IEA 提供的形式列出了利益和责任（除了墨西哥和南非）。

看来 IEA 并没有早期计划召开会议，让所有伙伴国签署进一步协议。

## B. 在 IEA 的中国工作人员

到目前为止，据我们所知，IEA 只雇佣其成员国的国民作为其秘书处的正式员工。非成员国的官员则被雇佣作为借调人员或者顾问。但这种非正式的地位并不影响他们发挥作用。IEA 在 2013 年 1 月有关“联盟倡议”的文件中表示，对伙伴国家应该包括让来自伙伴国家的公民在 IEA（取决于联盟如何组织架构）作为正式员工和（或）作为借调项目工作的可能性。

文件还指出，IEA 需要获取 OECD 理事会一个纯粹技术层面的决策”来使其变为可能。我们知道 IEA 秘书处想要实现这一愿望，但需要时间。

正如以下所指出的那样，中国已有工作人员借调在 IEA 工作。为了确保在 IEA 秘书处有正式岗位，中国需要提供有相关专业知识和能说一口流利英语的工作人员。资金也是一个问题，中国可以通过自愿捐赠来为 IEA 秘书处现存和新的活动提供资助，这必须得到理事会批准。如果由中国工作人员帮助管理中国赞助的项目，这可能是 IEA 最有可能接受中国工作人员在在秘书处工作的方式。

## C. 北京新的能源政策中心

如果北京能有一个知名的国际能源研究所能够进行分析、写报告、组织国际会议等，那么就可以大大增强中国参与国际能源政策讨论、辩论的机会。如上所述，这样一个中心可以成为一系列中国和 IEA 开展一系列共同活动的基地，由此促进未来中国与 IEA 建立更加紧密的关系。



## D. 中国开始影响 IEA 的关注方向

中国与 IEA 的联合声明和行动计划为合作项目达成一致提供了更宽的视野。为了使联盟倡议这个想法更具有意义，中国需要以一种温和的方式影响 IEA 的决策方向和关注点。中国应与 IEA 秘书处合作，对相关议题和会议取得一致意见，这里中国的参与最有价值。当然这应由中国官方决定。这里提出一些建议：

- 亚太能源市场。包括跟踪 IEA 关于亚洲天然气交易中心的最新报告。这将是有关长期能源安全会议的一个可能主题（日本、澳大利亚、韩国可能支持）。这个话题在东盟（新加坡非常乐意）被积极讨论过，也有可能通过东盟+3 继续推进；
- 中国和其它地方的页岩气潜力，包括中国在 2015 年 4 月举办的 IEA 非常规天然气论坛会议上的一篇报告；
- 能源脱贫和能源经济发展，中国可以向 IEA 表明其渴望在这些区域更加活跃并与联合国合作；
- 城市空气污染，大多数成员国的问题；
- 技术协作，中国可以表明其在实施协议方面的经验，可能的话，也可以提议新的合作领域。

## E. 中国能源政策深度评估

IEA 对中国能源政策的深度评估和对其成员国的能源政策深度评估方式可能会有一定的相似性，上面已经描述了这种可能性。

这样的深度评估，如果能够被好好规划和管理，将会对中国产生真正价值。中国和 IEA 在能源政策选择的讨论和分析中，这是重要一步，也是

IEA 最重要的功能之一。

关于开展中国能源政策深度评估的可能性也有一些初步讨论，加拿大也已同意中国代表作为观察员参加去年加拿大能源政策的深度评估。

## F. 数据和统计

提供精确的国际能源统计数据是 IEA 的核心功能之一，这对世界能源市场的有效运行也是至关重要的。

当能源研究所/葛量洪研究所联合课题组 2012 年访问 IEA 的时候，IEA 统计部门的领导表示中国已经在能源统计方面取得了很大进步，但也仍有一些弱点。在非商品生物质能、国际煤炭和石油统计上仍存在问题。当时 IEA 石油市场和石油安全工作团队特别强调了中国石油储备数据问题。

IEA 在 2013 年 1 月的联盟倡议报告中指出，“伙伴国未来将会提高那些对国家和世界能源市场运行至关重要数据的可用性和数据质量”。

中国已向 IEA 表明在某些领域提供准确统计数据所面临的困难，IEA 无疑会在时间上具有一定的灵活性。但在这一领域能否取得进步会被 IEA 视为“联盟倡议”成功与否的关键。

一些初步的讨论已经进行。IEA 希望中国能够尽早达到联合石油倡议（JODI）的数据要求水平，然后再达到 IEA 的水平（要求更高），即两年内的月度石油统计数据。

## G. 应急规划和石油存量

IEA 在其 1 月 13 日的报告中表示：“在“联盟倡议”框架下，能源安全被作为合作的关键支柱提出。“联盟倡议”中的伙伴国被提议采取措施使其

有效参与 IEA 的集体储备行动，比如在 60 天的净进口目标下建立石油储备，参与 IEA 的应急评估（ERR）和联合应急演习（JPRE）”。

中国被认为是已经具有重要战略石油储备并且过去已经参加过联合应急演习活动。中国还举行过一次应急评估(由英国外交部和 BP 资助)。去年，IEA 主办了一场国际石油应急演习活动。

中国和 IEA 在咨询、信息交换、合作方面，尤其在国家政策目标和危机发生时与 IEA 达成的合作协议是否可行非常关键。那将是朝着世界能源安全和联盟倡议取得进展所迈的重要一步

## H. 中国在 IEA 的席位

根据 IEA 当前的建议，在适当时候，中国有机会（不是全部）参加 IEA 的理事会会议和其他一些高级别会议。

- SLT：主要的长期议题：如安全、效率、环境等
- SEQ：应急准备
- SOM：石油市场
- SGD：伙伴国关系
- CERT：技术（科技部已参加）

理事会会议一年举办四次，通常是高级别官员（DG）参会。其中包含每两年举行一次的部长级会议。

中国不是 IEA 的成员国当然不会有投票权，但并没有听起来那么重要。因为除极少数情况下，IEA 的投票是少数服从多数。中国对能源的贡献可以为其在世界能源的地位增加份量。有时 IEA 的成员国对秘书处理事会主席（或署长）的任命要进行投票，目前中国还没有这样的投票资格。

只要 IEA 成员国支付了秘书处费用，在工作计划上就希望拥有最终话语权。然而如下文所讨论，中国可以通过对某项特定活动提供资金或者自愿捐助来获得对工作计划更多的影响力。每个自愿捐助都需要得到 IEA 理事会的支持。中国的一个选择是可以通过提供自愿捐助与现有成员国共同提出项目建议。

可能的情况是中国可以派出至少包括一位可以流利使用英语的代表（可以用英语流利交流并具有良好的能源专业背景）组成代表团驻 IEA 秘书处或参与 IEA 的有关活动，而不是使用翻译人员进行正式翻译（IEA 的正式官方语言为英文、法文、德文，理事会可以提供法文翻译，但大部分的讨论都使用英文）

## I. 能源技术

如下所述，中国已经积极参与到 IEA 的技术网络中。从技术上讲，一个新的实施协议必须由至少两个 IEA 成员国提出。然而在“联盟倡议”讨论中对中国是开放的，从而中国可以提出新的技术合作领域，包括一个新的以中国运营机构为基础的实施协议。

## J. 能源效率

IEA 在 2013 年发布的文件中建议其伙伴国在能源效率合作上可以“考虑” IEA 提出的 25 个建议。中国现已是 IEA 主导下的国际能源效率合作伙伴计划(IPEEC)成员。中国和 IEA 成员国在能源效率合作上前景广阔，可以在最有效的能源政策上分享经验。能源效率也有可能成为中国能源政策深度评估另外一个值得关注的领域。

对中国来说，一个选择就是要求 IEA 付出实践使其 25 项能源效率建

议更为实用，尤其要针对中国的具体情况。IEA 已经在东盟（ASEAN）（提出了针对东盟的 20 个建议）和其他一些国家做出了相关实践。

### K. 在巴黎建立中国办公室以支持“中国与 IEA”的接触？

IEA 成员国在巴黎都有员工，通过在大使馆或经合组织秘书处的员工与 IEA 沟通接触。中国也可以建立类似据点，比如可以设想在中国驻法国大使馆里设立这样的员工席位。

### L. 中国对 IEA 在财政方面的贡献

IEA 目前的“联盟倡议”并没有单独规定其活动实施预算。但常规看，更有效的做法是在中国团队中有一名讲英语的人，那么翻译费需要中方自己承担。

如果中国想在国际能源署中扮演更重要角色，发挥更多作用，可以考虑为一些特殊的活动做志愿捐助。很多 IEA 成员国除了上缴他们的份额会费外，还做一些志愿捐献活动，以支持一些对于他们来说具有特定价值的活动。由于需要与 IEA 总目标想吻合，这些志愿捐助所支持的活动必须获得 IEA 理事会赞同。我们相信来自中国的志愿捐助将会受到 IEA 秘书处的欢迎。可行的议题包括：

- 清洁煤技术和低碳能源技术；
- 东南亚天然气市场；
- 电池技术和储能技术选择；
- 城市能源（包括空气质量）。这也将作为 2016 能源技术展望(ETP) 的一个议题，因此中国的自愿捐助将有助于这项工作的开展。
- 能源与水

这样的志愿捐助将极大加深中国在这些议题上与 IEA 的参与度及与理

事会的合作。这样的支持也能使理事会更加容易同意雇佣中国人担任秘书处高层。虽然严格讲，目前仍只能以借调的形式。不过主动与已有的 IEA 成员国建立初步的合作伙伴关系也不失为一种途径。

澳大利亚的全球碳捕集与封存研究所(GCCSI)就是这样一个通过自愿捐助的方式将研究中心与 IEA 密切联系在一起的好案例。GCCSI 总部位于澳大利亚并在其他几个国家建有分支机构。澳大利亚政府在建立 GCCSI 的同时也向 IEA 志愿捐助，以资助其在秘书处内部设立的一个 CCS 工作机构。澳大利亚与 IEA 之间的一项备忘录对这个 CCS 工作机构的职能以及其如何与 GCCSI 之间开展合作进行了功能定位。中方可以参照澳大利亚的这个案例。

#### **M. 联盟伙伴国与 IEA 官员可以在北京举行会议**

IEA 秘书处目前还没有任何计划与联盟合作伙伴一起举行会议。一部分原因是由于一些 IEA 成员国与俄罗斯就乌克兰问题的紧张关系所致。如果中国有兴趣能够采取积极行动，那么中国就可以在北京与 IEA 秘书处、部分或者全部合作伙伴国一起举行研讨会。这个研讨会可以讨论“联盟倡议”的发展以及大家感兴趣的能源议题。那么可能有一个或多个 IEA 成员国会对中国举行此类会议提供赞助。

#### **N. 成为 IEA 正式成员是中国未来的目标吗？**

2012 年 3 月，来自中国，美国，IEA 以及其它国家和机构的专家在英国皇家国际关系研究院举行的会议中讨论了这项议题。当时的普遍观点是中国成为 IEA 的正式会员(同时也包括其它主要的发展中国家)是理想的目标。然而目前不论是中国还是 IEA 都还没有完全准备好。要实现这一目标，

中国和 IEA 都需要一段相互了解、接纳，以至建立信任的时间，这个过程是必要的。联盟伙伴计划可以被视作是此过程的第一步。对中国以及其他发展中国家来说，成为正式 IEA 成员国前需要就储备规模、应急机制、财政、投票权以及围绕 IEA 目标的其它方面进行谈判。IEA 目前已有 29 个成员国。加入一定数量的发展中国家将引发这样一个问题：IEA 是否需要内部分组？所有这些都将成为 IEA 未来改革的重大议题。

最初在 2012 年 7 月的一次无纸办公讨论会上，IEA 列举了其中一项伙伴国可能从联盟计划中获益的要点：

“伙伴国合作阶段是最终发展为 IEA 成员国阶段的潜在中间过度阶段。伙伴国不是 IEA 成员身份的替代，但它是一个并行合作的中立平台，借此让参与伙伴国与 IEA 就现有 IEA 的能源治理功能展开合作。更现实地讲，那些最终决定成为 IEA 成员的伙伴将毫无疑问在此联盟伙伴合作过程中获益。”

### 背景：中国与 IEA 合作现状

国家能源局（NEA）与国际能源署签署过一个“联合声明”，在此声明下，制定过一个可以定期更新的行动计划。

科技部与国际能源署在科技合作方面签署过一份备忘录。

中国参与了 19 个 IEA 的多边技术倡议计划(实施协议)。包括：

- 建筑和社区系统
- 储能
- 智能电网
- 先进的汽车燃料（2）

- 循环流化床
- 多相流科学
- 环境，安全，经济，(核)燃料
- 核材料
- 核材料技术
- 集中式太阳能
- 水电
- 海洋能
- 光伏
- 太阳能制热和制冷

除了许多代表中国政府和机构或行业所签署的这些实施协议外，北京清洁煤研究所、中国风能协会、中国电规院也是这些实施协议的直接签署者。

科技部是 IEA 高级技术委员会(CERT)的观察员，负责监管协议实施活动。

中国参与了至少一次 IEA 的联合应急演练活动（JERE）。

中国的国家能源局主办了 2015 年 4 月的 IEA 非常规天然气论坛。

中国现在在 IEA 的工作人员有两位，一位来自科技部，在能源技术展望团队工作；另一位来自国家能源局，在全球能源伙伴合作部门工作。

国家统计局的员工参与了 IEA 的统计方法培训活动。

人们常说中国与 IEA 的接触比大部分成员国与 IEA 接触还要频繁活跃。实际上《声明》和行动计划已几乎为中国与 IEA 的合作提供了各种选择。联盟倡议的目的是要加强包括中国在内的联盟伙伴国与 IEA 在更高层



面的合作，增加中国及其他伙伴国的参与度，包括在战略和政策问题的参与度。不过这也取决于其他伙伴国的态度以及其他主要发展中国家、俄罗斯与目前 IEA 成员国讨论和各类倡议的结果。

IEA 发表了很多与中国相关的出版物，包括以下具体所列的“合作伙伴国家系列”中与中国相关的出版物。

- 《中国国家石油公司在的海外投资更新》（2014）
- 《通过燃煤发电厂升级实现减排：学习中国经验》（2014）
- 《新兴经济体国家能源投资和技术转化：以巴西和中国为例》（2013）
- 《在亚洲发展天然气交易中心》（2013）
- 《天然气定价：中国的挑战和 IEA 的经验》（2012）

---

<sup>ii</sup> 指导委员会成员：

张国宝, 指导委员会共同主席, 中国国家能源专家委员会主任

约翰·布朗, 指导委员会共同主席, BP集团前首席执行官

石定寰, 国务院参事, 中国科技部前秘书长

戴维·桑德鲁, 美国能源部前助理部长, 哥伦比亚大学全球能源政策中心首任研究员