

# 中国与欧盟两大互联互通倡议的 国际合作理念与实践比较

——以对非清洁能源合作为例

伍慧萍 宋丽宸

**内容提要:**综合现有国际合作理论成果来看,合作收益、合作制度与合作文化共同影响并塑造着国际合作的实践形态。中国与欧盟各自推出的互联互通倡议,虽同为全球基础设施投资领域的重要战略部署,但在对非清洁能源合作中,于“利益—制度—观念”三个维度呈现出显著差异。中国推行关系先行、开放包容的全面合作模式,坚持“权力—利益—伦理”取向,注重整体利益与长期回报;强调制度灵活和实践调整,采取开放、渐进的过程导向型合作;秉承结伴思想,致力于在持续互动中生成信任与共识。欧盟采用规则先行、紧密排他的有限合作模式,坚持“权力—利益”取向,聚焦自身能源安全,强调相对收益与维护结构性优势;采取单边高标准设计与刚性制度设计,以制度约束塑造合作边界;秉承结盟思想,重视通过选择性战略同盟巩固其全球影响力。中欧两种国际合作模式的差异,源于双方在权力积累路径上的不同选择、全球治理观念的内在分歧,以及国际体系中身份定位的根本分野。

**关键词:**国际合作 “一带一路” “全球门户” 非洲清洁能源

中国提出的“一带一路”倡议与欧盟推出的“全球门户”倡议,是当前国际合作领域具有重要影响力的两大战略框架。在清洁能源这一推动全球绿色转型的关键领域,二者在非洲大陆的实践尤为典型。两大倡议在区域布局、合作领域和运作模式方面各有特点,既反映出不同主体在推动全球互联互通和促进可持续发展方面的差异化路径,又在客观上形成了一定的竞争态势。深入比较二者对非清洁

能源合作的特征,对于探讨国际合作新路径、推动中欧非三方在气候领域的务实协作,具有重要的案例价值与研究意义。

## 一 问题的提出

在当前国际格局深刻调整的过程中,非洲作为“全球南方”群体性崛起的关键力量,具有独特的地缘战略价值、经济发展活力和国际合作潜力。非洲是全球经济增长最快的地区之一。根据国际货币基金组织的最新预测,2026年该地区实际GDP增速可达4.6%,是仅次于亚洲的全球第二大增长区域。<sup>①</sup>在全球增长最快的20个经济体中,非洲国家占据12席。<sup>②</sup>然而,在全球气候变迁、地区经济快速增长以及绿色工业转型的背景下,非洲能源结构面临严峻挑战。化石燃料仍是该地区主要的发电来源,在其发电结构中占比高达68.5%。<sup>③</sup>鉴于此,非洲清洁能源的开发不仅成为其自身能源转型的核心内容,而且成为全球新一轮新能源产业链布局的关键一环,<sup>④</sup>在中国和欧盟的外交布局及全球基建投资战略中占据重要地位。继2013年中国提出“一带一路”倡议后,2021年欧盟推出“全球门户”倡议,两大倡议先后在非洲清洁能源领域建立起重要的投融资支持机制与项目合作框架。根据非洲开发银行的统计数据,2020—2023年,中欧两大倡议为非洲可再生能源项目提供的资金支持累计超过120亿美元,占同期非洲清洁能源领域国际投资的43%。<sup>⑤</sup>

中国是非洲基础设施建设的重要投资方与发展融资来源国,“一带一路”倡议

---

① “Global Economy: Steady amid Divergent Forces,” IMF, March 12, 2026, <https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2026/january/english/text.pdf>.

② “Steady But Slow: Resilience amid Divergence,” IMF, April 30, 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>.

③ “Global Energy Review 2025,” IEA, March 2025, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/5b169aa1-bc88-4c96-b828-aaa50406ba80/GlobalEnergyReview2025.pdf>.

④ 陈玮冰、刘继森:《非洲清洁能源开发的现状、意义与挑战——兼论中非共建绿色“一带一路”的方向》,载《国际经济合作》,2024年第5期,第12-22页。

⑤ 《2023年非洲能源投资报告》,非洲开发银行集团,2023年,第25页, <https://www.afdb.org/en/documents/africa-energy-investment-report-2023>。

的提出使中非经济合作迈入新阶段,交通、能源及建筑领域的基础设施建设和互联互通成为双方合作的核心。在清洁能源领域,中国与非洲开展的气候合作具有明显的先发优势。非洲是中国实施气候变化南南合作的重点区域,<sup>①</sup>“一带一路”更是将能源合作列为中国开展对非投资的优先方向。该领域已成为中国对非各类投资中承诺贷款总额最大的领域,累计达 453 亿美元。<sup>②</sup>绿色“一带一路”已搭建起多主体、多层级的合作平台。具体而言,中国已与 31 个非洲国家共同发起“一带一路”绿色发展伙伴关系倡议,与 33 个国家建立“一带一路”能源合作伙伴关系,并与超过 40 个国家的 170 多个合作伙伴共同建立“一带一路”绿色发展国际联盟。<sup>③</sup>中非合作在全球南方框架下的南南合作中具有示范效应。目前,多数全球南南合作项目仅集中于知识培训与信息交流等软性领域,而中非之间的合作则在交通、能源、数字等基础设施建设领域取得了实质性进展。<sup>④</sup>

欧盟在非洲拥有长期的外交联系和利益。<sup>⑤</sup>“全球门户”倡议作为欧盟关键外交政策工具之一,为欧非合作确立了新的重点方向。欧盟随后推出《欧盟—非洲:全球门户投资计划》,目标是在 2027 年前与非洲合作伙伴共同筹集 1500 亿欧元投资。这是“全球门户”框架下首个区域投资举措,<sup>⑥</sup>也是欧盟对非合作的重要政策依托。欧盟加快在“全球门户”倡议下布局非洲,具有双重现实驱动力:一方面,欧盟需要制衡中国在非洲基础设施和投资领域中日益增强的影响力。分析人士指出,“全球门户”倡议本质上是一项“全球对冲计划”,其核心目标在于提高欧盟在

① 《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》,中国一带一路网,2017 年 4 月 26 日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydyIgw/201705/201705080205025.pdf>。

② “Chinese Loans to Africa Database,” Boston University Global Development Policy Center, <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>。

③ 甄敬怡、白雪:《绿色正在成为共建“一带一路”的鲜明底色》,国家发展和改革委员会,2023 年 10 月 20 日, [https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202310/t20231020\\_1361378.html](https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202310/t20231020_1361378.html); 张艺:《中国绿色“一带一路”国际合作“朋友圈”越来越大》,《中国青年报》,2025 年 10 月 19 日, [https://m.cyol.com/gb/articles/2025-10/19/content\\_YOaLQYsm96.html](https://m.cyol.com/gb/articles/2025-10/19/content_YOaLQYsm96.html)。

④ 高文成、金悦磊:《中非合作论坛|肯尼亚经济学家汉娜·赖德:以非洲需求为驱动是非中合作鲜明特点》,中国一带一路网,2023 年 8 月 26 日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0JH2S4ID.html>。

⑤ Marcin Szczepański, “The Global Gateway: Taking Stock After Its First Year,” EPRS, January 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739296/EPRS\\_BRI\(2023\)739296\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739296/EPRS_BRI(2023)739296_EN.pdf)。

⑥ “Global Gateway 2030,” EPRS, July 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS\\_IDA\(2024\)757826\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS_IDA(2024)757826_EN.pdf)。

全球基建领域的可见度。<sup>①</sup> 2010年,中国与欧盟在非洲建筑和基础设施投资总额中均约占40%,而到了2018年,中国份额升至60%,欧盟份额降至约20%。<sup>②</sup> 因此,“全球门户”倡议在相当程度上是欧盟从战略层面回应“一带一路”倡议的制度性安排。另一方面,欧盟正致力于重构能源安全格局并实现气候目标。能源安全已超越传统能源议程,成为欧盟能源战略的核心关切。非洲作为欧盟能源供应多元化的重要来源地,其战略地位与地缘经济价值显著提升。绿色转型始终是“全球门户”倡议框架下欧非合作的核心领域,主要聚焦非洲清洁氢气生产。<sup>③</sup> 其中,北非地区在构建对欧绿色氢能供给体系及跨地中海绿色氢能走廊方面具有关键作用,已被纳入欧盟绿色氢能战略和“重新赋能欧洲”(REPowerEU)能源安全战略的核心议程。

中欧两大互联互通倡议同为全球基础设施投资战略,均高度重视并稳步推进非洲清洁能源领域的合作规划与项目实施。中欧各自与非洲的利益交织,使得两大倡议呈现复杂的竞合态势,在清洁能源领域尤为突出。厘清两大倡议在对非清洁能源合作中的理念与实践异同,对于中国优化国际合作路径、推动中欧非三方气候治理合作具有重要的现实意义。鉴于此,本文从国际合作理论视角出发,以对非清洁能源合作为切入点,系统梳理和比较“一带一路”与“全球门户”两大倡议的国际合作路径与典型实践案例,以期为中国优化国际合作策略、提升“一带一路”倡议在全球南方国家的影响力、推动中欧非在绿色领域的合作提供启发与借鉴。

## 二 国际合作理论的内涵与本文的分析框架

目前,已有众多西方主流国际关系理论对国际合作思想进行阐释。然而,鉴

---

① “Global Gateway Three Years Later: Assessing the EU’s Infrastructure Strategy,” ETTC, September 23, 2024, <https://ettg.eu/global-gateway-three-years-later/>.

② Christoph Giesen et al., “Europe’s Answer to China’s New Silk Road Is Slow-Going,” *Der Spiegel*, February 3, 2023, <https://www.spiegel.de/international/europe/the-eu-s-global-gateway-europe-s-answer-to-china-s-new-silk-road-is-slow-going-a-9171458b-6766-490e-b443-7478a0866987>.

③ “EU-Africa Global Gateway Investment Package,” European Commission, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en).

于西方构建的国际合作理论既无法代表该理论的全貌,又难以涵盖当今国际合作的最新实践,笔者尝试在西方国际合作理论的基础上,融入中国学者的相关思考,进而建构一个综合性的分析框架,以对中欧在国际合作领域的具体实践展开分析。

### (一) 西方三大国际合作理论

现代国际合作理论研究发轫于美国。现实主义、自由制度主义以及建构主义理论均涉及对国际合作的阐述,<sup>①</sup>由此形成三种相对成熟、具有一定解释力的国际合作理论,即权力合作论、制度合作论和文化合作论,其具体意涵随着国际合作的实践发展而不断拓展。

权力合作论是现实主义提出的国际合作范式。现实主义强调权力与国家利益的核心地位,认为国家行为的核心驱动力在于通过权力最大化实现安全与生存保障。<sup>②</sup>在该理论范式下,国际体系的无政府状态先验存在,国家基于理性选择,通过战略博弈进行合作。合作是偶然的,国家间的冲突才是常态。权力合作论的核心内涵包括以下四点:第一,一个功能相当于“中央权威”、发挥绝对主导作用的霸权国家可以在国际社会建立秩序,<sup>③</sup>并向国际社会提供公共物品,从而主导国际合作。霸权国是保证制度及制度下合作产生的前提,制度与合作的延续依赖于霸权国的持续存在。<sup>④</sup>金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)认为,国际社会上的公共产品,例如汇率稳定、公共安全等,难以通过各国的集体行动获得,存在一个有能力且有意愿提供公共产品的霸权国是更可能实现的路径。第二,华尔兹(Kenneth Waltz)从结构现实主义出发,提出国际体系的无政府状态导致国家更关注相对收益而非绝对收益。绝对收益指国家在合作中只考虑自身利益的净增长,不考虑其他国家的获益;相对收益则指国家不仅关注自身获益,还会在合作过程中比较谁

---

<sup>①</sup> 宋秀琚:《西方主流国际关系理论对“国际合作理论”的不同解读》,载《国际论坛》,2005年第5期,第52-57页。

<sup>②</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, 1954, pp.73-76.

<sup>③</sup> 宋秀琚:《美国国际合作理论研究综述》,载《国外社会科学》,2005年第3期,第22-28页。

<sup>④</sup> 夏安凌、黄真:《论新现实主义的国际合作理论》,载《教学与研究》,2006年第11期,第43-49页。

会获得更多收益,担心他国获益更多可能导致权力失衡。<sup>①</sup> 格里科(Joseph Grieco)进一步阐述了相对收益对合作深度和广度的限制作用。<sup>②</sup> 第三,以米尔斯海默(John Mearsheimer)为代表的进攻性现实主义者对权力合作论持悲观态度,认为大国追求权力最大化甚至地区霸权,国际制度只是权力结构的反映,合作具有脆弱性和工具性的特征,是暂时性的战略手段。<sup>③</sup> 第四,以沃尔特(Stephen M. Walt)、杰维斯(Robert Jervis)和格拉瑟(Charles L. Glaser)为代表的防御性现实主义者则认为,国家主要追求安全而非无限扩张,在威胁较低、防御占优或安全困境得到缓解的情况下,合作可以增强安全,因此是理性的风险管理方式,和平与合作在一定条件下可能是国家的最佳选择。<sup>④</sup>

尽管现实主义的权力合作论对国际合作持相对悲观的预期,但并未否认国际合作,而是将其界定为嵌入权力竞争之中的战略性工具。现实主义所强调的国家权力与安全关切,即以国家利益为中心的理性计算,在国际合作的现实运行中依然构成不可避免的基础性因素。尤其是近年来,随着国际格局发生显著变化,国家利益优先和保护主义倾向抬头,地区冲突与地缘政治博弈加剧,国际合作的生成与维系深受权力结构与安全考量的制约。在此背景下,现实主义的制度理论修正了早期对制度的怀疑态度,强调它是权力结构的体现。其中,法瑞尔(Henry Farrell)与纽曼(Abraham L. Newman)突破传统的相互依赖理论,提出“相互依赖武器化”(weaponized interdependence)的概念,揭示掌握关键资源的国家如何利用权力不对称结构,将相互依赖转化为战略胁迫,进而获得权力资源。<sup>⑤</sup> 布莱克威尔

---

① Richard Little, *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*, Cambridge University Press, 2007, pp.167-212.

② J. M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol.42, No.3, 1988, p.485.

③ 孙吉胜:《“一带一路”与国际合作理论创新:文化、理念与实践》,载《国际问题研究》,2020年第3期,第1-20页。

④ Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, Princeton University Press, 2010; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, 1987; Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.30, No.2, 1978, pp.167-214.

⑤ Henry Farrell and Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.42-79.

(Robert D. Blackwill)认为金融体系、供应链和技术标准都可以成为战略控制工具,相互依赖可能创造不对称脆弱性,国际合作因而呈现选择性、议题化和权力结构化特征。<sup>①</sup>

制度合作论是自由制度主义提出的国际合作范式。新自由制度主义的代表人物基欧汉(Robert Keohane)和奈(Joseph Nye)认同新现实主义的基本假定,即国家是国际社会的主要行为体,无政府状态是国际体系的根本特征,<sup>②</sup>并在一定程度上接受现实主义关于权力在促进合作中的作用的观点。其与新现实主义的分歧主要在于对国际制度作用和效能的理解上。基欧汉对国际合作持乐观态度,认为国家行为体之间的相互依赖关系使得合作可以持续进行而非偶然存在,国家间通过谈判与政策协调,可以从非和谐状态逐步趋向一致。一方面,随着国家间相互依赖的加深与扩展,交往与政策协调过程中逐渐形成固定的原则、规则、规范与决策程序,从而孕育新的国际机制;<sup>③</sup>另一方面,国际制度通过创建法律责任模式、降低信息不对称性和交易成本,能够有效约束国家间的欺骗行为,促进国家间的进一步交往和国际合作的有序开展。<sup>④</sup>

此后,新自由制度主义在两个方面不断深化。一方面,制度设计理论得到发展,科默诺斯(Barbara Koremenos)等学者指出,不同的合作议题会产生不同的制度安排,成员资格、决策规则和执行机制均取决于战略环境,合作被视为可设计和可调节的制度化过程;<sup>⑤</sup>另一方面,全球治理研究拓展了分析对象,合作不再局限于国家间互动,而是扩展到跨国网络、国际组织和非国家行为体;<sup>⑥</sup>相关研究还纳入权力结构、国

---

① Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, 2016.

② 门洪华:《罗伯特·基欧汉学术思想述评》,载《美国研究》,2004年第4期,第103-118页。

③ 牛正兰、杜向辉:《霸权后合作的理论内涵与实现途径》,载《西北师大学报(社会科学版)》,2010年第6期,第137-140页。

④ 赵长峰、薛亚梅:《罗伯特·基欧汉的国际合作思想》,载《社会主义研究》,2006年第5期,第98-100页。

⑤ Barbara Koremenos et al., "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp.761-799.

⑥ Karen J. Alter and Sophie Meunier, "The Politics of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.13-24.

内政治变量、社会化和规范功能等因素。由此,当代新自由制度主义已从单纯强调理性合作机制,发展为兼顾权力、国内政治与规范因素的多维合作理论。

文化合作论是建构主义提出的国际合作范式。文化合作论突破物质范畴,从身份、规范、观念、文化等维度构建理论,将国际合作的实践分析提升至观念层面,将共有观念及合作文化的建构与社会化的认知演化引入国际合作研究。建构主义代表性学者温特(Alexander Wendt)关于国际合作的核心观念包括:其一,国际政治在物质层面表现为因果关系,在文化层面则是相互建构关系,国际体系结构与国家行为体的关系并非一成不变,而是在进程中相互建构;其二,行为体的身份和利益具有主体间性,共有知识、集体身份和共有文化可内生于与国际结构及其他行为体相互作用的进程中,共有知识和文化是行为体集体实践的结果。当行为体间的共有知识达到文化内化和规范内化后,合作文化随之产生,国际合作进而剥离工具性特征,形成国际无政府状态中的制度;其三,存在三种无政府文化,即霍布斯文化、洛克文化和康德文化,国家之间则相应地互为敌人、竞争对手和朋友。哪种体系在国际社会中占据主导地位,取决于国际体系的文化,即集体共有观念。<sup>①</sup>

此后,建构主义合作理论得到进一步扩展。其一,规范研究得到系统化发展,芬尼莫尔(Martha Finnemore)等学者提出“规范生命周期”概念,用以说明规范如何产生、扩散并内化,认为合作往往源于对“适当行为”的共同认知,而不仅是利益计算;<sup>②</sup>其二,社会化与学习机制受到重视,国际组织和区域制度为身份塑造提供了空间,通过互动与角色认同,合作得以长期稳定;<sup>③</sup>其三,话语与叙事分析得以深化,维夫(Ole Wæver)等安全化理论的提出者认为,国际现实通过语言和意义得到建构,合作取决于议题如何被界定与叙述,安全共同体建立在共享认同的基础上。<sup>④</sup>此外,在全球秩序转型的背景下,建构主义日益关注权力问题,认为国际规

① 宋秀琚:《浅析建构主义的国际合作论》,载《社会主义研究》,2005年第5期,第117-119页。

② Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.887-917.

③ Jeffrey T. Checkel, “International Institutions and Socialization,” *International Organization*, Vol.59, No.4, 2005, pp.801-826.

④ Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization,” in Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security*, Columbia University Press, 1995, pp.46-87.

范并非从一开始便得到普遍接受,而是在争议与再解释的过程中形成。规范和话语可能具有霸权性,不同秩序叙事之间存在竞争,而合作是规范竞争与权力不对称下的产物,成为持续的观念协商过程。<sup>①</sup> 总体而言,建构主义将合作视为一种由规范、身份、话语与社会化机制共同塑造的动态社会过程,而非单纯由物质结构决定的静态结果。

## (二) 一个综合性的理论分析框架

覃辉银基于对多种国际合作理论的比较研究指出,任何单一视角都难以充分揭示国际合作的复杂性。权力、制度与认知始终共同作用并相互塑造国际合作进程,其中认知因素连接理念与实践,对合作演进具有基础性意义。因此,有必要吸纳整合各派合作理论的核心概念,构建一种融合权力、认知与制度,且兼顾宏观与微观层面的综合研究模型,以便全面理解国际合作。<sup>②</sup>

笔者同样认为,在全球化高度发展的今天,权力与安全的利益考量、制度安排以及文化观念等因素共同影响着国际合作的发生与走向。综合探讨这些变量对国际合作的影响,比强调单一变量的核心作用更具现实意义。虽然西方主流国际关系理论对于国际合作核心变量的因果优先序与权重赋值并不一致,但在大量理论与经验研究中,其核心因素无论是在物质层面还是在观念层面,均呈现出相互作用的特征以及一定程度的互补性。权力合作论与制度合作论均源于理性主义传统,将国际体系的无政府状态视为分析起点,强调国家在此结构下基于工具理性和后果逻辑开展合作。建构主义虽不否认无政府状态的存在,但主张无政府状态的意义并非先验存在,而是在体系结构与行为体互动过程中被持续建构,其分析重心在于价值理性与实践理性。尽管现实主义、新自由制度主义与建构主义在合作机制与因果路径的解释上各有侧重且存在分歧,但其核心分析要素并非彼此排斥。权力与安全等国家利益考量以及合作制度的安排,在物质层面与国际合作形成重要因果关系;集体身份与共有文化则在观念层面对国际合作发挥建构性作用。而关于物质与观念层面间的关系,正如建构主义所强调的,观念能够塑造具

<sup>①</sup> Antje Wiener, *A Theory of Contestation*, Springer, 2014.

<sup>②</sup> 覃辉银:《西方国际合作理论:比较与批评》,载《甘肃社会科学》,2008年第3期,第200-203页。

有解释力的权力与利益结构。

此外,三大国际合作理论根植于西方历史经验,忽略义利观等中国文化理念,因此对“一带一路”倡议折射的国际合作理念与实践解释力有限。<sup>①</sup>事实上,中国学者一直在尝试突破西方主流国际关系理论流派所建立的国际合作理论的局限性,通过将中国实践从经验层面上升到理论层面,丰富和发展中国特色的国际合作理论体系。宋秀琚等人对三种主流国际合作理论进行了比较与批判,<sup>②</sup>黄真等人则结合中国的国际合作思想及案例,基于“一带一路”倡议、人类命运共同体理念等,从不同视角提出完善中国国际合作理论的路径。<sup>③</sup>其中,施卫萍提出多元文明国际合作理论,建构了包含体系压力、共同利益、国际制度、国际合作文化四个维度的理论框架。<sup>④</sup>在本文研究中,笔者尝试结合中国学者对西方国际合作理论局限性的批评与审视,搭建一个由“利益—制度—观念”构成的综合性分析框架,聚焦影响国际合作的三个核心变量,即合作收益、合作制度及合作文化,以便更全面地解释各国开展国际合作的实践路径。

其一,合作收益指合作中成本与利益的分配模式及其结果,体现权力与利益逻辑。本文采用施卫萍的二分法,区分两种收益逻辑:<sup>⑤</sup>“权力—利益”取向以相对收益为核心,强调合作对自身地位与优势的影响,因而在收益分配上保持审慎,倾

---

① 卡尔米纳蒂(Daniele Carminati)采用“合作性相互依赖”(Co-Optive Interdependence)的概念分析“一带一路”倡议,认为其如果注重互利共赢,则可成为“合作性相互依赖”的实践,参见 Daniele Carminati, “Countering Weaponized Interdependence with Co-Optive Interdependence,” *Global Policy Opinion*, August 21, 2025, <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/21/08/2025/countering-weaponized-interdependence-co-optive-interdependence>。其他研究参见 Timur Dadabaev and Akram Umarov, “A Constructivist Framework for the Central Asian Regional Security Complex: Identity, Interests and Security Dynamics,” *International Affairs*, Vol.101, No.4, 2025, pp.1237-1258。

② 宋秀琚:《中国国际合作理论的成果与不足》,载《云南社会科学》,2006年第3期,第18-21页;夏安凌、黄真:《文化、合作与价值——建构主义国际合作理论评析》,载《当代亚太》,2007年第5期,第14-20页;李格琴:《西方国际合作理论研究述评》,载《山东社会科学》,2008年第7期,第134-139页。

③ 黄真:《中国国际合作理论:目的、途径与价值》,载《国际论坛》,2007年第6期,第42-46页;刘传春:《马克思恩格斯国际合作观与当代中国国际合作理论的构建》,载《国际论坛》,2010年第5期,第59-62页。

④ 施卫萍、王会花:《国际合作理论的中国创新:多文明国际合作理论》,载《社会主义研究》,2022年第4期,第157-164页。

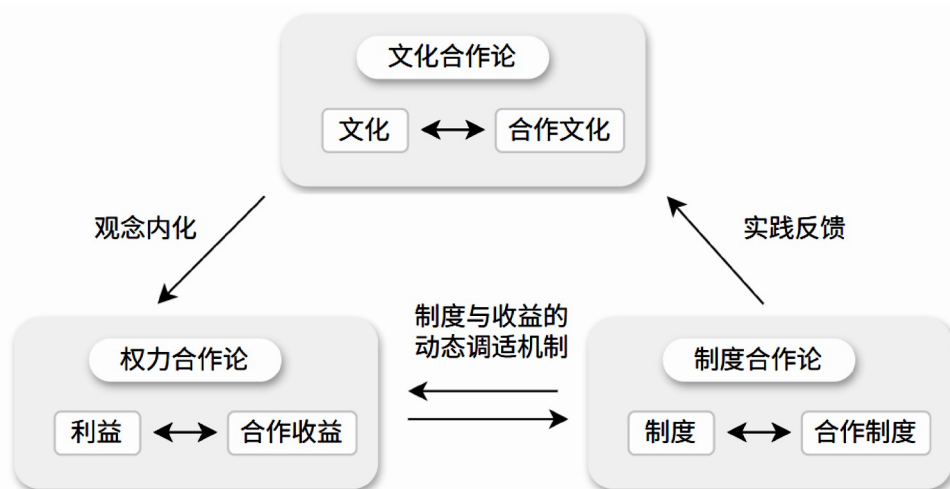
⑤ 同上。

向于限制合作深度与外溢范围;“权力—利益—伦理”取向则更强调整体利益与长期回报,将合作视为共同应对风险和实现公共目标的手段,有助于提升合作稳定性并延长合作周期。

其二,合作制度指合作运行所依托的规则、机制与约束安排,塑造合作的可执行性与稳定性。这里可区分两种制度逻辑:规则外溢与标准输出通过前置制度约束锁定收益与风险,体现相对收益导向的制度化结果;开放平台的核心原则是共商共建共享,以制度灵活性和实践调整为特征,更容易适应收益不对称与阶段性让利需求。

其三,合作文化指行为体对发展路径、身份定位与合作方式的认知与叙事,决定合作的正当性来源。这里同样可以区分两种合作理念:结盟思想通常以价值观一致性和阵营划分为前提,强调规范共识对合作边界的约束作用;相较而言,结伴或伙伴思维更注重包容性与务实性,降低合作准入门槛,强调开放合作与关系搭建。价值观外交倾向于以共同规范界定合作对象与方式,而开放包容的合作观则通过持续互动在实践中生成信任与共识。这些差异直接影响行为体对合作目标、风险容忍度及合作可持续性的判断。三者关系如图1所示。

图1 国际合作的综合性分析框架



注:图由作者自制。

合作收益、合作制度以及合作文化相互嵌套、相互影响,共同构成国际合作模式的内在逻辑。合作理念构成国际合作的认知起点,并为后续的收益安排与制度设计提供正当性基础;收益认知不仅受到合作文化的塑造,而且影响制度选择;合作制度运行的实际效果不断反馈至观念层面,强化或修正国际行为体对合作收益以及合作公平性、可行性与风险可控性的认知。由此,合作收益、合作制度与合作文化在物质与观念层面形成动态互动与相互建构关系,共同决定国际合作是呈现为短期、有限的制度安排,还是逐步演化为长期、具有深度和外溢效应的合作模式。

### 三 案例分析:两大倡议下中国与欧盟的对非清洁能源合作

#### (一)“一带一路”倡议的对非清洁能源合作

整体而言,中非清洁能源合作充分考虑了合作国家的自然资源禀赋及本土需求,以重点国家和重大工程为依托,以风力、水力、光伏电站等大型标志性工程建设项目为核心,逐步形成了多领域、多层次的系统性能源基础设施合作体系。这一合作既推动了非洲国家的能源转型进程,又拓展了中国绿色产能和基建力量的对外输出途径。

在区域布局上,中国对非合作已在非洲大陆全面铺开,迄今已与52个非洲国家以及非洲联盟签署共建“一带一路”合作谅解备忘录,<sup>①</sup>在区域布局上呈现出因地制宜的特点。如表1所示,在北非地区,中国重点推进太阳能合作,主要合作国家为埃及和苏丹。其中,埃及本班光伏产业园是中国在非洲参与建设的最大光伏集群项目,总装机容量约2000兆瓦,已被纳入中埃“一带一路”合作旗舰项目。<sup>②</sup>在西非地区,合作以电网互联与水电开发为重点,主要合作国家是科特迪瓦和尼

<sup>①</sup> 甄敬怡、白雪:《绿色正在成为共建“一带一路”的鲜明底色》, [https://www.ndrc.gov.cn/wsd-whfz/202310/t20231020\\_1361378.html](https://www.ndrc.gov.cn/wsd-whfz/202310/t20231020_1361378.html)。

<sup>②</sup> 姚兵等:《烈日下的绿色动力——中企助力埃及打造区域清洁能源中心》,国务院新闻办公室,2024年6月20日, [http://www.scio.gov.cn/gxzl/ydyl\\_26587/zxtj\\_26590/zxtj\\_26591/202406/t20240620\\_852568.html](http://www.scio.gov.cn/gxzl/ydyl_26587/zxtj_26590/zxtj_26591/202406/t20240620_852568.html)。

日利亚。在电力输送合作方面,中方参与了科特迪瓦国家电网升级项目,为 500 个村庄安装电气设备,新建及修复扩建变电站线路 1600 余公里,大幅提升该国输电能力,改善了 45 万个家庭的用电质量,并使 500 个村庄实现全面通电。<sup>①</sup> 在中非和东非地区,大型水力发电项目、基础电力设施建设及风力发电项目合作相对集中。东非地区的风电合作涉及埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、赞比亚、津巴布韦等国,其中与埃塞俄比亚的合作最为密切。阿达玛风电项目是中非首个政府间新能源合作项目,也是埃塞俄比亚第一座风电场,总装机容量达 51 兆瓦,不仅有效缓解了当地缺电问题,而且成为中非在清洁能源领域建立制度性合作机制的重要实践。<sup>②</sup> 在南非地区,德阿风电项目总装机容量 24.45 万千瓦,是中国在非洲首个成功投产的大型风电总承包项目,目前已全面并网发电,成为展示中国装备、标准和技术集成输出成效的典型案例。<sup>③</sup>

表 1 中非清洁能源合作的重点国家与领域

地区	合作国家	合作领域
北非	埃及、苏丹	太阳能发电建设
西非	科特迪瓦、尼日利亚	电网建设、水电建设
中非	安哥拉、喀麦隆、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬	水电建设、输配电设施建设
东非	埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、赞比亚、津巴布韦	输配电设施建设、风电建设
南非	南非	风电建设、核能

资料来源:中国一带一路网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/country/South%20Africa>。表由作者自制。

在领域选择上,中非清洁能源合作主要围绕三个方面展开:一是以风能、太阳

<sup>①</sup> 《中国进出口银行融资支持的科特迪瓦国家电网发展与改造项目圆满完成终验》,中国一带一路网,2023 年 4 月 24 日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/315588.html>。

<sup>②</sup> 徐洪峰等:《中国与“一带一路”沿线国家埃塞俄比亚的可再生能源合作及投融资》,中央财经大学绿色国际金融研究院,2019 年 8 月 6 日, <https://iigf.cufe.edu.cn/info/1012/1256.htm>。

<sup>③</sup> 周楚韵等:《通讯:追风输能,国家能源集团 10 年打造中非能源合作典范》,新华网,2023 年 8 月 21 日, [https://www.news.cn/world/2023-08/21/c\\_1212258569.htm](https://www.news.cn/world/2023-08/21/c_1212258569.htm)。

能以及水力为核心的清洁能源开发项目;二是输配电基础设施及电网系统的建设;三是绿色产业产品出口及绿色产业技术推广。其中,对非能源开发项目以风电场、光伏电站、水电站等能源基础设施建设项目为主要形态,在投资构成中占据主导地位。2013—2023年,风电、太阳能发电及水电合作项目投资总额分别为1441.9亿美元、64.9亿美元和32.1亿美元。<sup>①</sup>这一投资分布也契合非洲可再生能源的天然优势。然而,从历时发展来看,中非大型风电合作项目呈现逐年递减的趋势,而大型水力发电厂,即装机容量超过30兆瓦的水坝工程,在提供清洁电力的同时面临显著的环保争议。在此背景下,中非合作呈现出由大型标志性工程为主,向重点发展“小而美”民生项目的转向,通过实施规模小、见效快、风险低的民生工程,实现社会效益最大化。

在输配电基础设施及电网系统建设方面,中国对非投资金额高达51亿美元。<sup>②</sup>非洲大陆的电网格局存在国家内部及国家间电网建设严重失衡的现象:北部的电力覆盖情况较好,达98%;东部、南部和西部的电力覆盖率在52%—56%之间;而中部只有不到1/3的人能用上电。<sup>③</sup>对此,中国对非投资以加强区域间的电力输送为主要目标,改善合作国家国内电网建设不完善的困境。例如,中国企业建设的埃塞俄比亚输电走廊与水电外送项目,不仅实现了大规模水电向国内主要负荷中心输送的目标,还支持电力出口至邻国,增强了东非地区的电力互联互通与跨境能源贸易。

在运作模式上,中非清洁能源合作的投资运营模式灵活多样,强调“共商共建共享”。早期以政策性金融的设计—采购—施工+融资模式(EPC+F)为主,并采取多边开发金融、政府间合作项目、企业主导投资等运作形式。在该模式下,中方承包工程设计、采购与施工,资金来源于中国进出口银行、国家开发银行两大政策性

---

① “China’s Global Energy Finance Database,” Boston University Global Development Policy Center, <https://www.bu.edu/cgef/#/all/EnergySource>.

② “China’s Global Energy Finance Database,” Boston University Global Development Policy Center, <https://www.bu.edu/cgef/#/all/Country>.

③ 蔡施浩:《中非合作论坛|综述:中非能源合作为非洲能源转型提供有力支持》,中国一带一路网,2024年9月1日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/OMTQVAR3.html>。

银行及部分商业银行的贷款,<sup>①</sup>非洲国家政府或其国有企业负责接收项目和偿还贷款。这一模式将工程承包与政策性金融高度绑定,具有融资规模大、落地速度快的优势,在大型水电和基础设施项目中占据主导地位,但也伴随较高的主权债务风险。近年来,其他投资运营型模式逐步增加,包括独立发电商(IPP),即自担风险;公私合作伙伴关系(PPP),即共担风险;建设—经营—移交(BOT),即私营企业参与基础设施建设并提供公共服务,期满移交;建设—拥有—经营—移交(BOOT),即私营企业在特许期内拥有所有权,期满移交。整体而言,中非清洁能源合作正呈现出由“贷款—工程驱动”向“投资—运营—风险共担”演进的趋势。

## (二)“全球门户”倡议的对非清洁能源合作

欧盟对非清洁能源合作的首要考量,是非洲对于推进欧洲低碳转型、实现碳中和目标,以及保障能源安全的重要意义。基于此,欧盟将可再生能源丰富的北非地区列为欧非合作的重点区域,将绿色氢能产业链建设作为重点合作领域,从政策标准、产能开发、投资机制等方面引导布局,明确了重点合作国家与合作路径。

在区域布局方面,欧盟通过政策标准、基础设施与投资机制的多重介入,明确重点合作伙伴国,并为其制定差异化的清洁能源合作路线图及侧重点。从重点国家分布来看,摩洛哥、埃及和突尼斯侧重于发展氢与氨的出口能力,以对接欧盟绿氢市场需求;纳米比亚和肯尼亚则在欧盟支持下强化本地绿色氢能产业链的构建与转型能力。摩洛哥是第一个与欧盟签署绿色伙伴关系协定的非洲国家,<sup>②</sup>其与西班牙之间的海底电缆是欧非大陆之间唯一现存的跨国电力互联互通工程。目

---

<sup>①</sup> 中国两大政策性银行居于中非能源合作金融支持体系的核心地位,长期承担对非开发与优惠性融资职能。2013年以来,中国进出口银行与国家开发银行为461个非洲项目提供贷款,总金额993亿美元,约占中国对非放贷总金额的79%,其他商业银行、地方政府机构、承包商和其他融资机构的供贷金额分别占比8%、1%、4%和8%。参见“China’s Global Energy Finance Database,” Boston University Global Development Policy Center, <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>。

<sup>②</sup> Directorate-General for Climate Action, “The EU and Morocco Launch First Green Partnership on Energy, Climate and Environment Ahead of COP 27,” European Commission, October 18, 2022, [https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/eu-and-morocco-launch-first-green-partnership-energy-climate-and-environment-ahead-cop-27-2022-10-18\\_en](https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/eu-and-morocco-launch-first-green-partnership-energy-climate-and-environment-ahead-cop-27-2022-10-18_en).

前,摩洛哥正推进名为“摩洛哥提议”(Morocco Offer)的绿色氢能全产业链战略,旨在开发绿色氢能及其衍生物,如绿氨、绿钢,诸多欧洲企业已参与其中。埃及同样积极推动绿色工业化和氢能生产。2023年起,摩洛哥和埃及通过“全球门户”倡议获得欧盟大量投资,欧盟氢能银行为其提供融资工具。<sup>①</sup>埃及于2022年与欧盟签署“绿氢合作伙伴关系备忘录”,成为欧盟—地中海绿氢合作伙伴关系的核心国家,目前已吸引欧洲合作伙伴承诺投资逾10亿欧元。<sup>②</sup>欧洲氢能中介公司(Hintco)与中东及北非最大的氮肥生产商(Fertiglobe)通过氢能专项支持机制(H2Global),围绕埃及绿色氢项目与欧盟签署长期合同,计划自2027年起向欧盟供应可再生氨。纳米比亚则与欧盟在“全球门户”框架下签署了原材料与可再生氢伙伴关系协议,并致力于落实2023—2025年的行动路线图。<sup>③</sup>

在领域选择上,<sup>④</sup>欧盟将绿色氢能作为能源转型战略,特别是REPowerEU计划的核心领域,日益看重非洲清洁能源进口对欧洲低碳转型、碳中和目标及能源安全的重要意义。在《变动世界中欧盟对外能源接触》文件中,欧盟明确表示,绿色能源转型是欧盟推动能源独立的核心,并指出非洲国家可以通过绿氢、可再生燃料以及至关重要的原材料,为欧盟未来的能源转型做出贡献。<sup>⑤</sup> 欧非清洁能源

---

① Alfonso Medinilla and Koen Dekeyser, “Green Hydrogen: The Future of African Industrialisation?” ECDPM, March 18, 2024, <https://ecdpm.org/work/Green-hydrogen-the-future-of-African-industrialisation>.

② Hanne Knaepen and Sabrine Emran, “A New Chapter in the EU-North Africa Partnership on Climate and Energy,” ETTG, <https://ettg.eu/eu-north-africa-partnership-climate-energy/>.

③ “Partnership on Sustainable Raw Materials Value Chains and Renewable Hydrogen between the EU and Namibia,” European Commission, November 8, 2022, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/partnership-sustainable-raw-materials-value-chains-and-renewable-hydrogen-between-eu-and-namibia-2022-11-08\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/partnership-sustainable-raw-materials-value-chains-and-renewable-hydrogen-between-eu-and-namibia-2022-11-08_en).

④ 需要说明的是,关键原材料与矿产资源是欧盟在撒哈拉以南地区的合作重点领域,但欧盟对非合作多集中于基础设施、治理与融资促进的前端能力建设,与北非地区的清洁能源合作已经形成产业链投资与项目网络,公开项目的投资融资规模远大于关键原材料领域。此外,关键原材料议题更偏向清洁能源的上游原料与供应链,与本文研究对象不完全一致,故未纳入本文研究范围。

⑤ “EU External Energy Engagement in a Changing World,” European Commission, May 18, 2022, <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2022%3A23%3AFIN>;转引自匡舒啸、张锐:《欧盟对非能源政策:最新动态、逻辑动因与影响》,载《教学与研究》,2023年第7期,第60—70页。

合作相应聚焦于绿氢开发和绿氢产业链构建。以摩洛哥和埃及为代表的北非国家的地缘临近优势与丰富的可再生能源潜力,使其在欧洲绿色氢能供给体系中占据关键位置。分析人士预测,到2050年,绿色氢能生产有望为北非创造每年1100亿美元的出口机遇。<sup>①</sup>因此,欧盟高度重视北非地区作为可再生氢能及电力供应基地的潜力。欧盟委员会在《2020年氢能计划》中将北非地区列为欧洲绿色氢能的重要供给地,并通过建立绿色伙伴关系,推动与摩洛哥、埃及、阿尔及利亚等北非国家的绿色氢能合作。<sup>②</sup>在这一过程中,欧盟逐步形成了一种以规则外包与标准输出为核心的制度安排,将可再生氢与原材料价值链合作纳入战略伙伴关系互利框架,并向伙伴国提供资金、技术援助与政策咨询服务。<sup>③</sup>目前,摩洛哥、阿尔及利亚、埃及等北非国家以及肯尼亚、安哥拉、纳米比亚和南非等撒哈拉以南国家均已出台国家氢能战略与发展目标。然而,欧非绿氢合作仍面临生产成本高企、欧盟氢能需求不确定性的困境。

在运作模式上,“全球门户”倡议采用混合多元的投资运作模式,将公共资金先行撬动私营部门投资作为核心原则之一,构建起一套以风险共担为导向的专项融资机制。其特点与政策创新体现在两个方面:一方面,设立“欧洲可持续发展基金+”(EFSD+)作为“全球门户”倡议的核心金融工具,结合赠款、优惠贷款和保证金等融资形式,整合欧盟预算、欧盟与成员国的政策性银行资源,并与世界银行等多边金融机构合作,通过规则、担保和混合融资机制,对合作风险进行制度化管理;另一方面,通过公共资本的风险缓释作用,吸引和撬动私人部门资金流向可再生能源、基础设施和社会发展等可能存在高风险的关键领域,<sup>④</sup>利用杠杆效应,以

<sup>①</sup> Liesel Venter, “Green Fuel to Catalyze Region’s Project Demand,” *Breakbulk*, November 22, 2023, <https://breakbulk.com/articles/north-africas-hydrogen-pathway-potential>.

<sup>②</sup> 姚乐:《共同目标与差异化方案:中非、欧非能源转型合作比较》,载《国际展望》,2025年第2期,第154-179页。

<sup>③</sup> “Roadmap 2023-2025: Implementing the Strategic Partnership on Green Hydrogen and Critical Raw Materials,” European Union and Government of the Republic of Namibia, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EUNamibia\\_Roadmap\\_MOU.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EUNamibia_Roadmap_MOU.pdf).

<sup>④</sup> 匡舒啸:《欧盟最新发展融资制度改革及其对“全球门户”战略的影响》,载《欧洲研究》,2024年第1期,第57-79页。

公共部门提供的小额启动资金撬动规模可观的私人资本以及多边长期资本投入,借此整合金融、发展及经济等领域的公共与私营部门参与者,探索建立统一的欧洲出口信贷机制,在减轻公共部门财政压力的同时推动合作项目快速启动。<sup>①</sup>

欧盟以公共资金和担保工具为杠杆,试图撬动私人资本进入高风险地区,本质上是一种以风险分散为目标的制度设计。然而,这一模式仍面临若干现实挑战。项目所在地区政策环境不稳定、市场监管体制不完整等因素将降低私人资本的投资意愿,导致杠杆机制运作受阻、合作无法推进;而欧盟设置的准入门槛和附加条件,也与私人资本对回报率和风险效率的追求存在一定矛盾。

### (三) 两大倡议对非清洁能源合作的具体实践

作为非洲大陆第二大经济体,南非是非洲最大的电力生产国和消费国。该国自然资源禀赋突出,年均日照辐射量达 6.6 千瓦时/平方米,风能资源开发潜力约为 6700 吉瓦,<sup>②</sup>具备开展风电及光伏电站大规模基础设施建设的资源条件。与此同时,南非经济增长长期依赖低成本煤电,在减排压力与能源结构调整目标的双重推动下,绿色转型的市场需求十分迫切。从市场体系、监管能力与标准配套等条件来看,南非仍是撒哈拉以南非洲电力行业基础相对完善的国家。南非政府已制定国家绿色转型战略,设立能源低碳化目标,并持续构建支持可再生能源发展的政策与制度体系,为开展绿色合作提供了政策及制度保障。凭借其在资源条件、政策导向及区域经济方面的关键地位,南非成为“一带一路”倡议与“全球门户”倡议共同关注的重点合作伙伴。2007 年,欧盟与南非建立战略伙伴关系;<sup>③</sup>2010 年,中国与南非建立全面战略伙伴关系,并于 2024 年升级为新时代全面战略

---

<sup>①</sup> Chloe Teevan and San Bilal, “Global Gateway at Two: Implementing EU Strategic Ambitions,” ECDPM, November 27, 2023, <https://ecdpm.org/work/global-gateway-two-implementing-eu-strategic-ambitions>.

<sup>②</sup> Chipso Mukonza and Godwell Nhamo, “Wind Energy in South Africa: A Review of Policies, Institutions and Programmes,” *Journal of Energy in Southern Africa*, Vol.29, No.2, 2018, pp.21-28.

<sup>③</sup> European Union Delegation to South Africa, “The European Union and South Africa,” European Commission, February 26, 2024, [https://www.eeas.europa.eu/south-africa/european-union-and-south-africa\\_en?s=120](https://www.eeas.europa.eu/south-africa/european-union-and-south-africa_en?s=120).

伙伴关系。<sup>①</sup> 在此框架下,中国和欧盟分别与南非进行多项清洁能源项目的合作,覆盖投资、建设、技术援助与政策协同等环节。通过对两大倡议在南非合作的案例比较,可深入洞察中国与欧盟在清洁能源领域的对非合作路径的异同。

### 1. 中国与南非的清洁能源合作

中国与南非在清洁能源领域开展了广泛合作,涵盖风电及太阳能发电站建设、输配电建设等方面,项目规模较大,光伏电站及水电站的装机容量超 100 兆瓦。双方在可再生能源领域合作的一批标杆性工程已取得显著成效。其中,南非红石 100 兆瓦塔式熔盐光热电站项目是南非最先进的太阳能项目,<sup>②</sup>也是非洲首个迄今最大的塔式光热电站项目。奥亚混合能源电站项目是目前全球最大的风光储并网混合能源电站项目。德阿中心光伏电站项目的装机容量达 342 兆瓦。在输配电建设方面,中国平高集团牵头为南非兴建非洲单体容量最大的储能项目。

中国因地制宜开展民生项目,积极满足非洲本土需求。德阿风电项目、红石光热电站项目等一批大型风电及光伏电站标志性工程,既充分利用了南非当地丰富的太阳能及风能资源,也为该国提供了大量清洁电力,有效缓解了用电需求。以红石光热电站项目为例,该项目每年可为南非电网提供 785.8 吉瓦时清洁电力,减少二氧化碳排放约 42.6 万吨,满足约 20 万户家庭的用电需求。与此同时,项目着眼于南非经济增长与就业需求,在建设期间为当地提供了 600 余个就业岗位;投产运行后,仍需大批专业技术人员进行运维管理,有效促进了当地绿色技术人才的持续培养与相关技术的发展,为南非本土产业升级、绿色技术与能力建设注入了持续动力。<sup>③</sup> 中国与南非可再生能源合作项目如表 2 所示。

---

<sup>①</sup> “China and South Africa,” Ministry of Foreign Affairs of People’s Republic of China, [https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq\\_665435/2913\\_665441/3094\\_664214/?utm](https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/2913_665441/3094_664214/?utm).

<sup>②</sup> 邹松:《共建“一带一路”绿色合作助力南非加快能源转型》,中国一带一路网,2023 年 12 月 8 日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0P4MIODL.html>。

<sup>③</sup> 冯志文:《中南合作结硕果,戈壁盛开“向阳花”——南非红石 100MW 光热电站项目赋能绿色能源发展》,中国科技网,2025 年 9 月 9 日,[https://www.stdaily.com/web/gjxw/2025-09/08/content\\_397111.html](https://www.stdaily.com/web/gjxw/2025-09/08/content_397111.html)。

表2 中国与南非可再生能源合作项目

项目类别	项目名称	容量(单位:兆瓦 MW)	状态
风电	德阿风电项目	244.5	建成投产
	科贝赫风电项目	91	建成投产
太阳能发电	红石瓦塔式熔盐光热电站项目	100	建成投产
	莫伊瓦光伏电站	283	建设中
	TFC光伏电站项目	100	建设中
	德阿中心光伏电站项目	342	中标
混合发电	奥亚混合能源电站项目	光伏 155、风电 86.4、储能 94MW/242MWh	建设中
	乌姆博马储能项目(风电+光伏 +混合储能)	140	建设中
输配电建设 项目	红沙1电池储能项目	153MW/612MWh	建设中
	电化学储能电站项目	80 MW/320 MWh 电化学储能 站、132 千伏变电站	建设中

资料来源:中国一带一路网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/country/South%20Africa>。表由作者自制。

## 2. 欧盟与南非的清洁能源合作

在对非合作中,欧盟侧重于服务自身能源战略布局。欧盟设定的2030年绿色氢气目标为2000万吨,其中半数依赖进口。<sup>①</sup>受此战略驱动,欧盟与南非的合作重心并未聚焦于太阳能和风能发电站建设,而是集中于绿氢工程类项目的投入与合作。如表3所示,双方合作的三个旗舰项目分别为“南非公正能源转型伙伴关

<sup>①</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: REPowerEU Plan,” European Commission, May 18, 2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52022DC0230&utm\\_.com](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52022DC0230&utm_.com).

系”(JETP)、“沼气厂扩建项目”(Bio2Watt)和“南非和纳米比亚绿色氢能融资平台”。<sup>①</sup>从项目规模看,欧盟与南非的合作项目普遍小于中国与南非合作的风电和光电项目。以Bio2Watt项目为例,该项目利用生物质能产生沼气建立发电站,由气候基金管理公司(CFM)等基金进行早期开发投资,后续建设资金来源于欧盟的混合资金支持。自2015年启动至2023年扩建完成,该项目组合装机容量39.6兆瓦,远小于南非与中国合作建设的风电站及光伏电站。<sup>②</sup>值得注意的是,欧盟在绿氢领域的布局与南非本土需求尚未完全匹配。尽管南非政府重视绿氢市场并制定了相应发展目标,但其绿氢产业链的双边合作仍处于起步阶段,合作面临市场需求不稳定的风险。而绿氢生产过程中大量消耗水资源,可能加剧部分地区的清洁水短缺问题,从而影响居民饮水与农业生产,给当地带来新的负担。<sup>③</sup>

表3 欧盟与南非可再生能源合作旗舰项目

项目类别	项目名称	容量 (单位:兆瓦 MW)	状态
投融资平台	南非公正能源转型伙伴关系(JETP)		建成
生物质发电	沼气厂扩建项目(Bio2Watt)	39.6	建成投产
氢能产业链投融资平台	南非和纳米比亚绿色氢能融资平台	—	建成

注:表由作者自制。

在与南非的合作中,欧盟注重环境标准与法规制度的对外输出,重点资助与绿氢政策、环境法规、市场机制和能力建设相关的项目,包括路线图规划、监管框

<sup>①</sup> 欧盟与南非三个合作项目的英文名称分别为“South Africa Just Energy Transition Partnership”“Expansion of the Bio2Watt Biogas Plant”和“Financial Platforms for Green Hydrogen in South Africa and Namibia”。

<sup>②</sup> “BIO2WATT—South Africa,” Climate Fund Managers, [https://climatefundmanagers.com/portfolio/bio2watt\\_south\\_africa/?utm\\_](https://climatefundmanagers.com/portfolio/bio2watt_south_africa/?utm_)

<sup>③</sup> Frangton Chiyemura et al., “Scaling China’s Green Energy Investment in Sub-Saharan Africa: Challenges and Prospects,” The Africa Climate Foundation, November, 2021, <https://africanclimatefoundation.org/wp-content/uploads/2021/11/800539-ACF-NRDC-Report.pdf>.

架构建、劳动力培训和技术创新等领域。在融资模式上,欧盟采取混合融资、担保机制及公共资金撬动私人资本的路径,虽然在一定程度上实现了风险共担,但资金落实与项目完成仍存在较大不确定性。以“南非和纳米比亚绿色氢能融资平台”项目为例,该项目旨在支持以南非和纳米比亚为重点的南部非洲建立完整的本地化绿氢产业链,涵盖可再生电力生产、电解制氢、港口与铁路改造及下游加工环节。欧盟为此提供了总额 3200 万欧元的两笔赠款,<sup>①</sup>辅以小数额赠款作为扶持及担保。然而,对于构建完整产业链所需的数十亿欧元而言,赠款仅可作为启动资金,此外仍需撬动大量私人与多边长期资本,项目落实面临显著风险。对于另一旗舰项目 JETP 而言,尽管欧盟承诺提供超 30 亿美元的融资,<sup>②</sup>但同样面临承诺数额大而资金落实难的问题。

此外,欧盟在南非开展的制度和能力建设项目多属长期投资。例如,欧盟投资近百万欧元的“推动非洲绿色氢公正转型”(JUST-GREEN AFRH2ICA)项目,为非洲国家的绿氢“公正过渡”提供能力建设与创新支持,旨在制定与欧盟路线图相衔接的 2030—2040—2050 年非盟路线图,指导部署欧盟与非盟之间的投资与政策协同。<sup>③</sup>

#### 四 两大倡议对非清洁能源合作模式比较

整体而言,中欧两大倡议在对非清洁能源合作实践中的路径不同,在合作收益、合作制度与合作文化三个维度上均表现出显著差异性。

##### (一) 中国国际合作模式:关系先行、开放包容的全面合作模式

在合作收益方面,“一带一路”倡议以风电、光伏、水电及输配电基础设施建设

---

<sup>①</sup> Stefan Krumpelmann, “EU Commits €50mn to Namibian, South African H2 Funds,” Argus, September 5, 2024, [https://www.argusmedia.com/ja/news-and-insights/latest-market-news/2605066-eu-commits-eu50mn-to-namibian-south-african-h2-funds?utm\\_](https://www.argusmedia.com/ja/news-and-insights/latest-market-news/2605066-eu-commits-eu50mn-to-namibian-south-african-h2-funds?utm_).

<sup>②</sup> “EU Partners with South Africa to Invest €280 Million in Its Just and Green Recovery,” European Commission, January 30, 2023, <https://ec.europa.eu/newsroom/representations/items/774758/en>.

<sup>③</sup> “Promoting a JUST Transition to GREEN Hydrogen in AFRICA,” European Commission, April 5, 2023, <https://cordis.europa.eu/project/id/101101469>.

为核心,通过系统性改善非洲能源供给与电力互联条件,提升能源可及性与经济运行能力,为非洲工业化与绿色转型提供基础性支撑。其合作收益更多体现为长期发展外溢效应与本地生产能力的逐步提升,并为中国绿色产能、工程能力和技术标准的持续输出创造空间。然而,该模式的收益回收周期较长,项目环境与金融风险相对较高,合作需要具备高稳定性方能实现预期收益。在收益分配方面,中国遵循“权力—利益—伦理”模式,从正确的义利观和整体利益出发,强调大国责任,秉承共享原则,致力于实现各方利益的最大化,并高度重视契合非洲本土的工业化发展需求与优先事项。例如,中国广泛参与安哥拉、赤道几内亚、埃塞俄比亚、肯尼亚及科特迪瓦等国家的电网建设,合作涵盖城市电气化、输电线路搭建等供电基础设施领域,充分考量了非洲国家的相对收益。

在合作制度方面,“一带一路”倡议并非结果预设型合作,而是通过搭建合作框架、在实践中不断调整与创新,从而逐步塑造认知与共同利益。<sup>①</sup>其本质上是一项以发展为导向、以开放为特征的过程导向型国际合作架构,旨在通过平等协商,寻求各方利益的最大交汇点与合作共识,确保合作成果广泛惠及所有参与方。对非能源合作并未通过普适化的正式规则强制约束和规范参与者行为,而是强调执行导向与制度灵活性,倾向于在实践过程中结合贸易伙伴的具体国情,共同商讨设置个性化的合作方案。根据不同合作伙伴的经济发展水平、产业结构特征和制度承受能力,灵活定制差异化的合作内容,逐步形成和调整规则。在运行模式上,中非清洁能源合作形成了以国家政策性金融为核心、工程执行与融资高度绑定的制度安排。政策性银行、专项基金与出口信用保险构成了相对集中的金融支持体系,使EPC+F融资模式在制度上具备高可行性和快速落地能力。这种制度设计符合发展中国家通过集中金融资源、降低交易成本来推动基础设施供给的逻辑,其优势在于执行效率高、制度门槛低,能够在制度和市场条件尚不成熟的环境中推动项目实施。例如,中国与南非合作的德阿风电项目总投资额高达25亿元人民币。<sup>②</sup>为充分确保后续项目的落实,中南合作项目大多通过联合多边金融机构,采

<sup>①</sup> 孙吉胜:《“一带一路”与国际合作理论创新:文化、理念与实践》,第1-20页。

<sup>②</sup> 《中国在非自主投资建设运营的首个风电项目投产发电》,龙源电力集团股份有限公司,2017年11月18日,<http://www.clypg.com.cn/lydlww/gsyw/201711/1X2XFYFNURUJG2B50TLI1V2FZWDI513BW6.shtml>。

用EPC+融资模式运作,坚持中方资金的关键支撑作用,主要依托两大政策性银行的贷款,构建以中方资金为主要出资方的支持体系,通过工程打包推动项目落地。<sup>①</sup>这种投资运行模式有利于确保大型能源基建资金的到位与合作成果的落实。与此同时,针对较高的主权债务风险,双方逐步引入IPP、PPP、BOT等公私合作模式,体现出较强的制度适应性。此外,中国注重实践调整和制度灵活性,针对西方关于“一带一路”倡议以大型标志性工程为主、提供大额低息贷款可能引发债务可持续性风险的批评,不断调整策略,日益转向规模更灵活、更注重本地效益的“小而美”品牌项目。例如,建设为当地培养紧缺技术人才的鲁班工坊,试种和推广可用于工业材料生产和生态保护的菌草项目等,均体现出中国在对非合作策略上的灵活调整。

在合作文化方面,“一带一路”倡议的核心目标是为构建人类命运共同体提供实践路径,<sup>②</sup>坚持共商共建共享原则,积极推进沿线国家发展战略的相互对接。<sup>③</sup>具体到清洁能源领域,2023年习近平主席提出高质量共建“一带一路”的八项行动之一便是促进绿色发展,将生态文明和绿色发展理念嵌入“一带一路”建设的全过程,将其从一个基础设施倡议提升为全球绿色治理的领导性平台,<sup>④</sup>从而为南南气候治理联盟的构建、生态文明理念的全球化以及人类命运共同体构想等战略目标的实现提供实质性支点。“一带一路”倡议既不与中国自身的绿色转型目标简单挂钩,又不强加政治条件,不预设意识形态门槛,而是突出中国与非洲国家同为全球南方成员、共同经历被殖民历史与独立奋斗、共同追求现代化发展的集体身份

---

① 以红石光热电站项目为例,EPC总承包方为中国电建集团山东电力建设第三工程有限公司,承担整体设计、设备采购与工程建设职责,技术供应方为上海电气光源光热工程有限公司,负责核心塔式熔盐光热技术及系统控制与运行支持,项目资金来源于沙特国际电力和水务公司(ACWA Power)及中国国家能源集团提供的股权融资,由中国工商银行牵头组建的国际银团提供贷款。

② 《习近平:开辟合作新起点 谋求发展新动力》,中国一带一路网,2017年5月15日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/13629.html>。

③ 《习近平在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话(全文)》,中国一带一路网,2018年9月3日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/64809.html>。

④ 《国家发展改革委等部门关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》,中华人民共和国生态环境部,2022年3月29日,[https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk10/202203/t20220329\\_972898.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk10/202203/t20220329_972898.html)。

认同。基于这一共享的历史经历与发展诉求,“一带一路”倡议始终倡导开放包容、互利共赢的合作文化,尊重不同国家自主选择发展道路的权利,强调合作的开放性与发展导向的灵活性。这一平等、开放、包容的发展合作倡议,是中国“结伴不结盟”国际交往原则在国际合作领域的具体体现。这种以发展实效和平等尊重为基石的合作方式,更容易引发非洲等地区合作伙伴的情感共鸣与政治认同,从而在实践层面构建起更具韧性与可持续性的平等伙伴关系。

## (二) 欧盟国际合作模式:规则先行、紧密排他的有限合作模式

在合作收益方面,“全球门户”框架下的对非清洁能源合作以绿色氢能产业链的构建为核心,合作设计高度服务于欧盟自身的能源转型与能源安全目标。通过集中布局北非等资源禀赋和区位优势突出的国家,欧盟能够以较低成本获取清洁能源及氢能衍生品,从而强化自身转型收益的确定性与可控性。尽管该模式在部分国家推动了绿色产业布局和技术引入,但合作重心集中于资源富集和区位优势明显的国家,且在产业链环节与欧盟市场深度绑定。在此模式下,非洲国家仍然维持在初级产品出口导向的经济收益水平,对非洲大陆本土工业化体系构建及整体能源结构改善的助益相对有限。在合作收益的分配方面,欧盟遵循“权力—利益”模式,体现出以理性核算收益与成本为核心的结果导向逻辑。合作首先服务于欧盟自身的能源战略需求,强化欧盟利益和全球影响力,相对收益占据优先地位,非洲本身的需求并非第一考量。在欧盟力推的氢能合作领域,非洲利益面临潜在风险。欧盟将非洲定位为绿氢供应基地,旨在通过外部能源输入缓解欧盟减排压力与能源依赖。然而,绿氢产业具有资本密集、技术依赖性强及市场不确定性高等特征,与非洲国家当前以低技能就业、基础能源普及和初级工业化为核心的发展阶段存在显著错位。该合作虽倡导气候共同利益,实则在一定程度上固化了全球绿色价值链中的南北“技术—资源”二元分工体系,削弱了非洲国家通过能源合作实现产业升级的可能性,并未有效回应其内生性工业化需求。

在合作制度方面,“全球门户”呈现出典型的新自由制度主义特征。欧盟在对非能源合作中沿袭了作为规范性力量的外交传统,在制度设计上以规则前置和风险治理为核心,通过制度性约束界定合作的范围与方式。一方面,在开展对外合作时强调以价值观为导向,注重良政、透明性和对低收入国家的支持,输出严格的

欧盟环境标准、民主价值观以及治理条件等规范性框架。“欧洲绿色新政”中的可持续投资要求形成了具有排他性的高门槛。另一方面,欧盟坚持“规则先行”,<sup>①</sup>将进入欧洲市场的制度门槛前置化,注重标准和规则的不可变动性,使合作国在规划和实施阶段即需对接欧盟监管体系。在具体操作中,出口至欧盟市场的氢能及其衍生产品不仅必须符合欧盟对可再生氢的产品标准,还需在生产过程中满足欧盟关于原材料来源、电力结构与生命周期减排强度的严格要求。欧盟对可再生燃料的认定规则,将电力额外性、时间和地域匹配以及温室气体减排核算制度化作为市场准入条件,从而把生产过程本身纳入监管范围。这使得合作国在建设绿氢产业链时,必须同步嵌入欧盟的认证、核算和合规体系。<sup>②</sup>由此,欧盟“全球门户”下的对非清洁能源合作并非单纯通过贸易获取清洁能源,而是高度服务于欧盟自身能源转型与绿色规制领导力。特别是围绕绿色氢能目标,欧盟通过制度设计将其内部能源转型规则外溢至合作伙伴国,打包输出高度制度化的合作范式及欧盟规则体系,通过规则输出重塑非洲国家的发展路径,并将部分制度调整成本和监管责任转移至生产端国家。这一制度路径实质上构建了不对称的规则遵从关系,有助于欧盟在跨境绿色氢能供应链中确立标准主导权和长期结构性优势。

在合作文化方面,“全球门户”倡议延续了西方外交中以价值观输出为导向的传统路径,其核心是在全球范围内筛选并联合与欧盟“志同道合”的国家,试图构建一个以欧盟规范为中心的地缘政治经济网络。欧盟在非洲推进的合作,短期内相较于工程建设类合作收益并不凸显,但从长远来看将会影响非洲国家的规则与理念,为双方持续合作打下基础。欧盟委员会主席冯德莱恩在“全球门户”倡议首次委员会会议上毫不讳言地指出,“全球门户首先是一个地缘政治倡议……基础设施投资是当今地缘政治的核心所在。”<sup>③</sup>欧盟明确将该倡议定位为“一带一路”

---

<sup>①</sup> 陈伟光:《共建“一带一路”:一个基于制度分析的理论框架》,载《当代亚太》,2021年第2期,第23-47页。

<sup>②</sup> “Commission Sets Out Rules for Renewable Hydrogen,” European Commission, February 13, 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_594?utm\\_](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_594?utm_)

<sup>③</sup> “Global Gateway: First Meeting of the Global Gateway Board,” European Commission, December 11, 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_22\\_7656/IP\\_22\\_7656\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_7656/IP_22_7656_EN.pdf).

倡议的替代方案,试图以“基于规则的互联互通”与之抗衡,通过制度与规则输出,增强伙伴国在意识形态、治理模式等方面与欧盟的趋同性,巩固欧盟在全球秩序中的主导地位。“全球门户”超越了一般意义上的发展合作或经济倡议,带有迫切的地缘政治和安全需求考量,旨在整合欧盟及其成员国在全球行动中的资源投入与政策工具,实现欧盟在应对地缘政治博弈与争夺全球治理话语权方面的战略目标。其政策实质在于为发展中国家提供区别于中国“一带一路”倡议的制度性替代选项与替代性合作框架,力图通过可持续、透明和高标准的互联互通方案,以规则输出和标准塑造为主要手段,在全球寻找和拓展志同道合的合作伙伴,以此对冲和稀释中国通过“一带一路”倡议不断扩展的国际影响力,争夺新兴市场和发展中地区的发展模式主导权。<sup>①</sup>“全球门户”倡议将非洲列为首批重点推进及投资金额最大的合作区域,正是欧盟保障长期地缘政治和地缘经济利益的战略性举措,直接回应了中国在非洲基础设施和投资项目中日益增强的影响力所带来的挑战。

### (三) 中欧国际合作模式差异的成因

总体而言,“一带一路”倡议与“全球门户”倡议在对非清洁能源合作中形成了两种差异显著的国际合作模式:中国实行关系先行、<sup>②</sup>开放包容的全面合作模式,而欧盟则倾向于规则先行、紧密排他的有限合作模式,如图2所示。

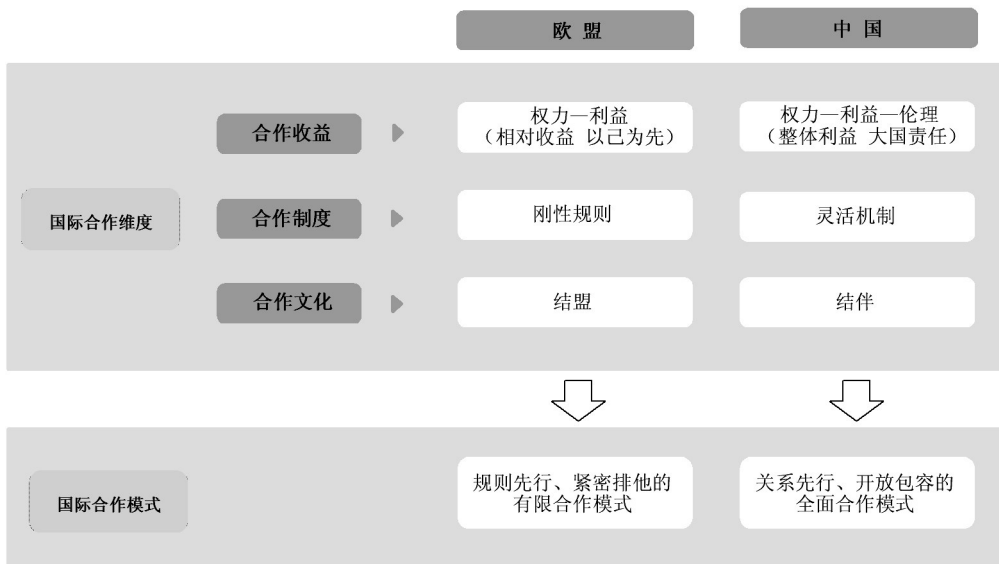
中欧在国际合作中呈现的模式差异,源于双方在权力积累路径、全球治理观念及自我身份认同等深层逻辑上的根本分野。首先,权力积累路径的结构性差异。尽管中欧两大倡议在清洁能源领域均服务于国家利益,但双方对国家收益结构与权力积累路径存在不同判断。中国强调通过扩大绝对收益与整体合作收益间接提升自身国际地位与影响力,其合作目标并非在短期内精确锁定可量化回报,而是注重在保持政策自主性的前提下寻求利益契合点,通过开放性框架与渐进式实践,在合作过程中不断塑造互信、偏好与共同利益。这一路径并非否定对绝对收益和相对收益的理性核算,而是通过降低准入门槛、延后收益结算、容纳不确定性等方式,换取更广泛的参与度与长期制度性回报。与此相对,欧盟遵循后

<sup>①</sup> Simone Tagliapietra, “The European Union’s Global Gateway: An Institutional and Economic Overview,” *The World Economy*, Vol.47, No.4, 2024, pp.1326–1335.

<sup>②</sup> 陈伟光:《共建“一带一路”:一个基于制度分析的理论框架》,第23–47页。

果逻辑的工具理性,以相对收益为核心,优先服务于自身战略需要。为防范潜在的能源安全困境及地缘政治风险,欧盟将欧非清洁能源合作嵌入自身能源转型、战略自主与规范领导力塑造之中,试图在合作中将自身长期结构性收益最大化。然而,该模式下的收益分配更偏向欧盟,发展外溢效应相对有限。

图2 中欧国际合作模式对比



注:图由作者自制。

其次,践行全球治理观念的差异化路径。中国重视“弘扬共商共建共享的全球治理理念”,强调发展优先与互利共赢,在实践中体现为以发展为导向的正确义利观。中国依托其超大规模市场与基建能力,形成了以资金、技术、工程管理为核心的发展型资源,其国际合作侧重于分享发展经验,强调项目落地与经验移植,在实践中塑造规则。因此,合作过程偏向执行导向与制度灵活性,统筹推进标志性工程与“小而美”的民生项目。欧盟作为传统“规范性力量”,致力于维护和推广基于规则的国际秩序,其合作框架深度嵌入民主、法治等价值观。欧盟的核心优势在于规则制定、标准输出与制度塑造,其国际合作自带价值输出的规范性前提,偏

向规则前置与风险治理,强调以制度约束塑造合作边界,追求通过规则同质化强化结构性主从关系。欧盟以规则先行和机制建设为锚点,力图在合作中把握规则主导权,建立制度性优势。

最后,身份定位的本质分野。中国始终将自身定位为全球南方国家,强调与广大发展中国家的平等身份与历史共鸣。其战略旨在通过平等分享发展经验,编织长期伙伴关系网络,建立广泛的“朋友圈”;秉承“关系先行”的理念,强调通过持续互动与社会实践,共同塑造彼此的身份认知与共享期望,从而在实践中生成稳固的信任与共识。在此理念下,中国充分考虑并尊重合作国家的自然资源禀赋及本土需求,体现对对方内生发展阶段和需求的尊重,强调合作的开放性、发展导向的灵活性以及过程导向。这种开放、渐进的合作文化兼顾包容性和有效性,将平等伙伴关系、适应性治理与能力建设理念转化为具体的互动实践。欧盟则从西方中心主义的文明与制度优越感出发,近年来伴随着对地缘政治的重视,日益关注域外大国在非洲的影响力。其合作侧重于在非洲培育“价值观伙伴”与战略盟友,赋予合作以明显的战略竞争色彩,实质上成为一种制度性结盟和阵营扩展的工具,隐含着划分势力范围的传统地缘政治逻辑。

## 五 结论与展望

国际合作是发展与援助政策的延伸,“一带一路”倡议与“全球门户”倡议是中欧各自推出的互联互通倡议,双方均着眼于在清洁能源领域建立长期的、稳步推进的对非合作。两大倡议在对非合作的区域布局、领域选择和运作模式方面各有特点,“一带一路”倡议内化非洲工业化诉求,重点布局中非与东非,聚焦风光水领域,采用以“EPC+”为主导的运作模式,近年来呈现出由“贷款—工程驱动”向“投资—运营—风险共担”演进的趋势;“全球门户”倡议围绕欧盟能源转型和能源安全需求,重点布局北非,聚焦绿色氢能,将公共资金撬动私营部门投资作为核心原则。从两大倡议对非清洁能源合作的实践来看,中国与欧盟已经形成两种截然不同的国际合作模式。

中国实行“关系先行、开放包容”的全面合作模式。该模式强调在保持政策自

主性的前提下,积极寻求与合作伙伴的利益契合点。在合作收益方面,中国秉持“权力—利益—伦理”取向,强调整体利益与长期回报,将非洲的工业化诉求内化于合作目标之中,充分考虑合作国家的自然资源禀赋及本土需求。在合作制度方面,中国施行开放、渐进的过程导向型合作。其运作模式灵活,在制度设计上实现了包容性与有效性的平衡,注重实践中的灵活调整,强调通过项目实践塑造规则。这种投资运行模式契合发展中国家通过集中金融资源、降低交易成本以推动基础设施供给的现实逻辑。在合作文化方面,中国秉承关系先行的理念和结伴思想,首要目标是建立合作关系,继而通过共商共建搭建合作平台,以灵活多样的伙伴关系网络替代刚性的政治与军事同盟,在持续互动中逐步形成信任与共识。

与之形成鲜明对比的是,欧盟实行“规则先行、紧密排他”的有限合作模式,其核心追求是通过规则的同质化构建结构性的战略优势。在合作收益方面,欧盟坚持“权力—利益”取向,更多服务于西方大国自身利益,特别是其能源安全战略。非洲清洁能源的进口价值,首要体现在对欧洲低碳转型、碳中和目标及能源安全的保障方面。这种以理性核算收益与成本为核心的结果导向逻辑,使欧盟的合作布局优先聚焦于北非绿氢产业链,与非洲国家当前的发展阶段存在显著错位,未能有效回应其内生性工业化需求,收益分配更偏向欧盟,发展外溢效应有限。在合作制度方面,欧盟偏向规则前置与风险治理,强调以制度约束塑造合作边界。其单边高标准的制度设计虽在一定程度上保障了规范的可持续性与投资安全,但削弱了合作的可行性与灵活性,制约了欧非合作的实践空间。在合作文化方面,欧盟秉承结盟理念,重视选择性的伙伴关系,试图通过构建跨境绿色氢能供应链确立标准主导权和长期结构性优势。

中国与欧盟两种国际合作模式的差异,源于两者对权力积累路径的不同认知以及国际秩序观的分歧,反映出双方身份认同的分野,其对于国际合作的项目落地效率、可达性、稳定性与发展外溢效应均产生不同影响。中国模式更契合非洲基础工业化与能源普惠的迫切诉求,有利于提升发展的包容性与制度灵活性,尽管面临收益不确定性和风险分担较高的挑战。而在欧盟模式下,其欧洲中心主义

的合作文化与单边高标准设计,将非洲过度工具化,<sup>①</sup>在实践中往往因忽视当地发展利益与制度环境的特殊性而受到非洲国家诟病,甚至引发“绿色殖民主义”的批评。<sup>②</sup>这种约束性较高的合作框架,使得许多非洲国家倾向于选择“一带一路”倡议下更为灵活、包容的合作路径,这也在一定程度上解释了为何欧盟在需要高度灵活性的非洲基础设施投资领域面临竞争劣势。

然而,我们也需要看到,欧盟模式在保障规范可持续性与投资安全方面具有独特优势,其在政策与标准联通方面的长期投入,为深化合作奠定了基础。随着国际互联互通合作的重点日益从基础设施的“硬联通”转向规则标准的“软联通”,中国可适当借鉴欧盟在投资制度设计、能力建设等长期性合作领域的经验,为推进“一带一路”框架下的“政策沟通”提供实质性支撑。更重要的是,中欧两大倡议在重点领域和基建项目上存在一定程度的重叠,这意味着中国、欧盟与非洲之间仍存在广泛的三方合作空间。如何超越竞争逻辑,探索两大倡议之间的协同与对接前景,探讨助力非洲实现产业升级、推动绿色转型的合作渠道,对于中国优化国际合作路径、推进国际气候治理具有重要的现实意义。

(作者简介:伍慧萍,同济大学德国问题研究所、德国研究中心教授;宋丽宸,同济大学德国问题研究所博士研究生。责任编辑:齐天骄)

---

① Magdalena Jetschgo-Morcillo, “Chinas Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit,” KAS, April 14, 2025, <https://www.kas.de/de/monitor-nachhaltigkeit/detail/-/content/chinas-rolle-in-der-entwicklungszusammenarbeit>.

② Poorva Karkare and Alfonso Medinilla, “In Search of Shared Benefits: Europe and Africa in a Global Green Transition,” ECDPM Discussion Paper, No.345, June 2023, <https://ecdpm.org/work/in-search-of-shared-benefits-europe-and-africa-in-a-global-green-transition/>.