

# 全球能源治理的南北分歧和结构失衡

——基于非洲案例的研究\*

张 锐

**内容提要** “全球南方”国家在全球能源治理中普遍处于弱势地位。“全球南方”面临的能源挑战体现在广泛的能源贫困、滞后的能源转型，以及油气资源国对化石能源产业存在较大依赖等方面。全球南北国家对能源治理的核心概念、演进方向存在显著分歧，包括不同的能源安全观、不同的能源转型内涵、对“公正能源转型”的不同侧重，以及对能源治理与地缘政治关系的理解差异。当前，全球能源治理存在南北失衡困境，“全球北方”牢牢把握治理过程的主导权，宰制“全球南方”的自然空间、能源选择和资源收益，在议题层面表现为掀起化石能源撤资运动、抛出不切实际的转型方案、造成潜在的跨国剥削风险、仅提供有限的气候资金与实施有意的挑拨离间行为，使“全球南方”国家在全球能源治理中面临诸多困境。未来，“全球南方”国家应坚持以发展为导向，维护其能源主权和发展权益，督促“全球北方”承担更多治理责任，创新南北合作，并加强“全球南方”国家的团结互助。

**关键词** 全球能源治理 “全球南方” “全球北方” 非洲 能源安全 能源转型 能源问题政治化

**作者简介** 张锐，全球能源互联网发展合作组织经济技术研究院研究员。

全球能源治理是全球治理的重要组成部分，是国际关系行为体“为管理、配置能源资源并提供能源服务所进行的国际集体努力”<sup>①</sup>，关乎各国国计民生

---

\* 本文系国家社科基金一般项目“中国深度参与全球能源转型的角色塑造与战略提升研究”（23BGJ036）的阶段性研究成果。

① Ann Florini and Benjamin Sovacool, “Who Governs Energy? The Challenges Facing Global Energy Governance”, *Energy Policy*, Vol. 37, No. 12, 2009, p. 5 239.

和国家安全。随着全球气候危机加剧、可持续发展理念被广泛传播，全球能源治理呈现普遍的“气候化”（climatization）特征，即能源治理活动在很大程度上受制于气候治理目标及其实践，非气候领域的行为体常被要求在其政策和方案中处理气候变化问题，这种变化增强了全球能源治理的复杂性与困难度。<sup>①</sup> 长期以来，研究者对于全球能源治理发挥的显著影响给予肯定，如应对突发的油气市场波动、解决特定的能源开发挑战、组建跨国政策沟通和协调机制、加速各国能源转型、构建全球信息和知识网络等。<sup>②</sup> 由于能源开发与减贫议程高度相关，不少国际发展组织、多边开发银行、援助机构和非政府组织均深度参与能源治理进程，因此，发挥影响的主体绝非只有能源领域的机构。与此同时，现有研究也揭示了全球能源治理固有的碎片化现象，即“我们可以在能源领域持续看到与全球大多数议程相同的现象，包括不同类型的参与、各方对合法性权威的广泛声索，以及它们往往以相互冲突、矛盾的方式寻求在具体能源议题上制定规则”<sup>③</sup>。碎片化局面容易衍生消极的治理状态，即参与的主体多，但缺乏协调与配合，产生的实效少，难以将国际共识转化为集体行动。有学者认为，能源转型无益于改变这种弊端，以清洁能源为重点的全球能源治理“更加依赖各领域的国际组织、非政府组织和市场主体”，治理活动可能显得“支离破碎、难以捉摸和充满争议”<sup>④</sup>。上述研究虽然在很大程度上解释了全球能源治理的成效与不足，但容易将治理活动简化为技术导向或去政治化的行动，将各种问题归因于表层的治理机制缺陷，忽略全球能源体系、全球治理体系之中根深蒂固的实力差异与权力差距。

“全球南方”是新兴市场国家和发展中国家的集合体，是“基于相似历史境遇、现实发展阶段、共同发展目标、相同政治诉求而形成的身份认同”<sup>⑤</sup>。

① Stefan Ayku and Lucile Maertens, “The Climatization of Global Politics: Introduction to the Special Issue”, *International Politics*, Vol. 58, No. 1, 2021, pp. 501–518.

② See Navroz Dubash and Ann Florini, “Mapping Global Energy Governance”, *Global Policy*, No. 2, 2011, pp. 6–18; 张锐：《碳中和背景下的全球能源治理：范式转换、议题革新与合作阻碍》，载《学术论坛》2022年第2期，第16~27页；万可、陈志恒：《国外全球能源治理研究综述：进展、局限与展望》，载《国外社会科学》2019年第6期，第118~125页。

③ Ann Florini and Benjamin Sovacool, “Who Governs Energy? The Challenges Facing Global Energy Governance”, p. 5 254.

④ Liliana Andonova, “Clean Energy and the Hybridization of Global Governance”, in Michael Barnett, Jon Pevehouse and Kal Raustiala eds., *Global Governance in a World of Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p. 302.

⑤ 刘建超：《顺应历史大势 携手推进“全球南方”团结合作》，载《求是》2024年第6期，第37页。

当前,不同国际关系行为体对这一概念的强调有着不同的意涵指向,但至少都凸显了这类国家在全球事务中的作用及其诉求。<sup>①</sup>具体到能源领域,现有研究业已谈及“全球南方”在治理体系中的弱势处境<sup>②</sup>,杨宇等研究者指出全球能源治理体系最为缺失的部分是新兴市场国家未能将其庞大的能源贸易规模转化为在跨国能源组织的实质影响;<sup>③</sup>李昕蕾认为既有的治理网络很难克服清洁能源技术上的“南北分割”及“南北鸿沟”。<sup>④</sup>但在现有研究中,“全球南方”的治理面貌仍然模糊不清,研究者容易将其作为治理的受动者,忽略南方国家有着独立的、与时俱进的治理主张;对“全球南方”弱势地位的探讨容易集中于油气市场管理或各类多边机制上的话语权,未能充分涉及全球能源治理中的规划、融资、基础设施开发等诸多实务性环节。值得注意的是,非洲聚集了数量最多的“全球南方”国家群体,面临普遍和严峻的能源挑战,长期承受来自“全球北方”的不公待遇和各类剥削,同时非洲国家也有着深度参与、大幅改造当前能源治理的诉求,这与“全球南方”多数国家的情况相同或类似。即使中东油气国和新兴市场大国拥有较强能源实力,但在全球治理场域的话语权与影响力依旧受限,具有和其他“全球南方”国家一样的治理诉求,所以将拥有 54 个国家的非洲作为案例具有显著的代表性。本文试图深入探讨全球能源治理中突出的南北分歧和失衡困境,将“全球南方”的治理处境在南北互动的框架中进一步具象化和明晰化,并尝试提出超越能源治理困境的可行策略。

## — “全球南方”面临的突出能源挑战

二战后,尽管“全球南方”国家陆续宣布独立,但不少国家的法律框架和经济体系仍从属于“全球北方”,它们在化石燃料产业的国际分工和能源殖

---

① 王健、任琳、吴洪英、刘中民、徐秀丽:《国际秩序变动中的“全球南方”与中国角色》,载《西亚非洲》2023 年第 6 期,第 9 页。

② 张丹蕾:《全球能源治理变局下“一带一路”能源合作机制构建的探讨》,载《国际经贸探索》2023 年第 2 期,第 106~120 页。

③ 杨宇、任亚文:《“组织—贸易”视角下全球能源治理网络的基本结构及其边界重构》,载《地理研究》2023 年第 1 期,第 1~16 页。

④ 李昕蕾:《全球清洁能源治理的跨国主义范式——多元网络化发展的特点、动因及挑战》,载《国际观察》2017 年第 6 期,第 137~154 页。

民主义的背景下继续深化对“全球北方”的倚赖。<sup>①</sup> 21世纪以来，全球能源转型从起步蓄力期进入全面加速期，但“全球南方”传统的能源挑战并未消除，基于新能源的发展差距日益拉大。欲理解“全球南方”迥异于“全球北方”的治理观点及所处的困境，首先需要认识非洲国家等“全球南方”所面临的能源挑战。

### （一）以电力短缺为代表的能源贫困现象突出

全球能源贫困的首要挑战是无电人口用电问题，到2024年初，全球估计仍有6.75亿人属无电人口，其中近九成生活在撒哈拉以南非洲，无电人口最多的国家基本是非洲人口大国，包括尼日利亚、埃塞俄比亚、刚果（金）等国家。<sup>②</sup> 部分国家的无电人口比例高达总人口的八成以上，如乍得、中非共和国、南苏丹、马拉维、尼日尔等国，电力覆盖的范围集中在有限的城市区域。非洲解决无电问题的压力持续处于高位，因为不少国家人口增长速度容易超过电力普及的进度，据国际能源署（IEA）预测，按照现有进展，2030年撒哈拉以南非洲仍将有5.6亿无电人口。<sup>③</sup>

能源贫困还体现在非洲国家数量微薄、质量低下的能源利用水平。2022年，非洲一次能源的人均消费量为14.2吉焦，远低于全球平均水平的75.7吉焦，甚至不及经合组织（OECD）国家人均消费量（169.9吉焦）的1/10；非洲2022年发电量仅占全球发电总量的3.1%，区域人均用电量在过去30年停滞不前，仅为全球人均用电量的16%。<sup>④</sup> 由于基础设施老旧、电力运维水平低、电力设施遭到盗窃和破坏等原因，非洲各国电力供应的可靠性差，无预警的停电断电事故频发。例如，2023年南非累计停电时间为1742小时，全国不少地区长期处于五级或六级限电状态。<sup>⑤</sup> 另外，非洲近10亿人依靠传统的生物质烹饪食物，承受室内空气污染对人体健康的多重危害，每年约有

---

<sup>①</sup> Josefa Contreras, Alberto Ruiz, Alvaro Celador et al., “Energy Colonialism: A Category to Analyse the Corporate Energy Transition in the Global South and North”, *Land*, Vol. 12, No. 6, 2023, p. 5.

<sup>②</sup> The World Bank, “Energy Overview”, April 11, 2024, <https://www.worldbank.org/en/topic/energy/overview>, 2024-05-10.

<sup>③</sup> IEA, “SDG7: Data and Projections”, September 2023, <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections/access-to-electricity>, 2024-05-10.

<sup>④</sup> Energy Institute, *Statistical Review of World Energy*, June 2023, <https://www.energyinst.org/statistical-review>, 2024-05-10.

<sup>⑤</sup> 《2023年南非累计停电1742小时》，载中国驻南非共和国大使馆经济商务处网站：<http://za.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202401/20240103464406.shtml>, 2024-05-10.

70 万人（尤其妇女儿童）因受到这类污染侵害而过早死亡。<sup>①</sup>

## （二）能源转型滞后

从全球范围看，清洁能源<sup>②</sup>的规模化开发集中在“少数区域和有限的技术路径”，具体而言，“富裕国家加速转型，而贫穷国家维持落后地位”。2023 年，全球清洁能源发电装机容量达到 3 868 吉瓦，其中，非洲清洁能源的发电装机容量仅为 62 吉瓦，全球占比为 1.6%；非洲光伏和风电的装机规模分别为 12.4 吉瓦和 8.7 吉瓦，全球占比分别为 0.9% 和 0.8%，区域潜力巨大的太阳能、风能潜力尚未得到充分释放。<sup>③</sup> 非洲清洁能源新增装机的速度远远落后于“全球北方”群体，2023 年七国集团（G7）的新增清洁能源装机为 69 吉瓦，而非洲仅为 2.7 吉瓦，占全球新增总量的 1.6%。<sup>④</sup>

当前的能源转型不仅是能源系统内部的技术变革，更是一场社会、经济、政治系统的共同演进。非洲能源转型的滞后性还体现在诸多薄弱环节：一是资金支持不足。尽管全球能源转型的投资额于 2023 年创下历史新高，超过 2 万亿美元，但 120 个发展中国家只获得了全球清洁能源投资的 15%，撒哈拉以南非洲只吸引到约 1.5% 的投资。<sup>⑤</sup> 区域内部还存在严重的资金流向失衡情况，2010~2020 年，南非、埃及、摩洛哥和肯尼亚总共获得 460 亿美元的清洁能源投资，占非洲所有清洁能源投资的近 3/4，而其他非洲国家在此期间只获得了 160 亿美元的相关资金。<sup>⑥</sup> 二是各类配套支持严重缺乏。以风电开发为

---

① NIHR Global Health Research Unit, “CLEAN – Air Africa: Addressing the Disease Burden from Household Air Pollution”, December 15, 2023, <https://www.nihr.ac.uk/case-studies/clean-air-africa-addressing-the-disease-burden-from-household-air-pollution/35097>, 2024-05-10.

② 本文所指清洁能源即可再生能源，指那些连续再生、可以循环多次使用的能源，主要包括风能、太阳能、水能、生物质能、地热能等。根据国际惯例，本文未将核能纳入讨论范围。参见吕江：《后疫情时代全球能源治理重构：挑战、反思与“一带一路”选择》，载《中国软科学》2022 年第 2 期，第 20 页。

③ IRENA, *Renewable Capacity Statistics 2024*, March 2024, <https://www.irena.org/Publications/2024/Mar/Renewable-capacity-statistics-2024>, 2024-05-10.

④ IRENA, *Geopolitics of the Energy Transition: Energy Security*, April 2024, <https://www.irena.org/Publications/2024/Apr/Geopolitics-of-the-energy-transition-Energy-security>, 2024-05-10.

⑤ IRENA, “COP28 Goal of Tripling Renewables Feasible Only with Urgent Global Course Correction”, March 19, 2024, <https://www.irena.org/News/pressreleases/2024/Mar/COP28-Goal-of-Tripling-Renewables-Feasible-Only-with-Urgent-Global-Course-Correction>, 2024-05-10.

⑥ BloombergNEF, “Africa Clean Energy Investment Sees No Post-Pandemic Rebound”, November 9, 2022, <https://about.bnef.com/blog/africa-clean-energy-investment-sees-no-post-pandemic-rebound>, 2024-05-10.

例，非洲多国存在以下现象：缺乏可靠的风力资源数据，无法为风电投资提供基础信息；电网覆盖率低、输送能力弱，开发者在开发风电时还需承担高昂的电网开发成本及相关风险；大型风电设备的进口、运输时还会遭遇非洲落后物流设施的诸多限制。三是本土的清洁能源装备产业链处于起步阶段，非洲在全球光伏组件产能的占比微乎其微，仅埃及、尼日利亚、南非、加纳等国具有少量组件产能，不能充分激发能源转型对上下游产业的带动效应。四是清洁能源开发所需的技术人才匮乏，相关高等教育、职业教育在不少非洲国家尚未启动。

### （三）对化石能源产业存在较大依赖

本土化石燃料是“全球南方”部分国家确保能源安全的支柱，也是此类国家及其民众重要的收入来源。在石油领域，尼日利亚、利比亚、阿尔及利亚、安哥拉4个非洲国家跻身2022年全球前二十大产油国行列，南部非洲的莫桑比克和纳米比亚、东部非洲的乌干达等国正在致力于成为新兴产油国。<sup>①</sup>受全球需求攀升的影响，非洲天然气产量在2011~2021年间以年均2.5%的速度增长，高于全球平均水平，尼日利亚、埃及、阿尔及利亚、安哥拉、喀麦隆、赤道几内亚等国不断扩大管道气或液化天然气的出口规模。<sup>②</sup>目前，非洲至少有10个“依赖化石燃料收入”的国家，即它们六成以上的商品出口来自煤油气行业，面临较高的“资源诅咒风险”。<sup>③</sup>尼日利亚作为非洲多年的第一大石油生产国、出口国，2021年石油部门提供了该国95%的外汇收入和80%的国家财政收入。<sup>④</sup>同世界其他区域的油气国一样，非洲油气国同样担心全球能源转型将导致全球油气需求的锐减，制约它们利用化石能源为国家创收的前景，同时还担心在未来油气出口竞争中落后于一些技术实力强大、开发成本较低的国家。

从非洲案例可以看出，多数“全球南方”国家参与全球能源治理的动因必然趋于内向，关注如何争取外部资源来解决迫在眉睫的挑战，而非追求某

---

<sup>①</sup> Insider Monkey Team, “Top 20 Oil Producing Countries in 2022”, November 1, 2022, <https://www.yahoo.com/video/top-20-oil-producing-countries-165001901.html>, 2024-05-10.

<sup>②</sup> 张晓珍、苗扬：《非洲天然气行业机遇与挑战并存》，载《期货日报》2023年4月13日。

<sup>③</sup> IRENA, *Renewable Energy Market Analysis: Africa and Its Regions*, January 2022, <https://www.irena.org/Publications/2022/Jan/Renewable-Energy-Market-Analysis-Africa>, 2024-05-10.

<sup>④</sup> GlobalEDGE, “Nigeria: Economy”, <https://globaledge.msu.edu/countries/nigeria/economy>, 2024-05-10.

个特定的全球秩序或督促他国的可持续发展，它们与“全球北方”参与能源治理的诉求会出现明显分化。与此同时，南方国家在能源生产力层面的局限决定了它们在国际治理效能上的先天不足，在各类互动中容易追随、依附“全球北方”，它们即使根据自身需求设定对外合作目标，也难以设置多边合作议程或提出具有实质影响的方案，有时为获得有限的外部资源而展开南方阵营内部的激烈竞争或竞相讨好“全球北方”，以至于陷入治理失衡的困境。

## 二 全球能源治理中的南北分歧

全球南北国家共同参与的能源治理行动在当今世界十分活跃。如果仅阅读这些活动达成的声明或政策性文件，南北国家在全球能源治理上似乎是志同道合的伙伴。它们都主张维护能源安全，加速能源转型，强调转型公正性，以及呼吁开放包容的治理。但如果细究南北国家各自的表述，我们可以清晰看到它们对能源治理中的一系列核心概念、演进方向存在显著分歧。<sup>①</sup>

### （一）不同的能源安全观

“全球南方”国家对能源安全的理解较为单一，普遍延续 20 世纪以来基于化石能源稀缺性和分布不均衡的传统观念，聚焦能源供给环节的 3 个维度。具体而言，一是能源的可利用性，指地质学意义上世界蕴藏和可开发的资源储量；二是能源的可获得性，既包括一国能够确保的能源进口规模和多元化程度，也包括一国能源进口通道的安全水平；三是能源的可负担性，包括能源本土开发或进口的各类成本。对于存在普遍能源贫困的国家，能源安全的追求集中反映为提升能源的可及性，使人人能够享有负担得起、可靠、可持续的现代能源服务。面对全球无电人口居高不下的现实，“全球南方”国家在治理活动中也始终将“能源可及”作为首要目标。例如，《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》指出：“我们强调能源可及对实现可持续发展目标的基础性作用，注意到能源安全面临的突出风险。”<sup>②</sup> 由于“全球北方”国家早已实现现代能源的全民普及，所以“除了其对外援助机构外，发达国家

---

<sup>①</sup> 本文对全球南北分歧的探讨是基于两个国家群体的主流意见和看法。当然，即使同一群体之中，不同国家可能会对某一具体议题存在看法上的差异。

<sup>②</sup> 《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》，载中国政府网：[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content\\_6900109.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content_6900109.htm)，2024-05-10。

政府并不积极参与这一议题”<sup>①</sup>。

“全球北方”国家对能源安全的理解相对多元，尽管它们仍强调上述安全因素，尤其欧洲国家在乌克兰危机升级背景下竭力维护油气供应安全，但在全球治理场域日益谈及更为宽泛的安全因素。一是将能源安全与气候安全紧密联系，将化石能源不断描述为制造“气候不安全”的主体，呼吁各国将能源体系的可持续性置于能源安全战略的核心。这是因为“当前大多数发达国家都已构建起稳定、持续且相对清洁的现代能源供应体系，这些国家的国民能以相对合理的价格享受高品质能源服务，这使得发达国家有更强的意愿将能源与环境的协调发展作为优先议程”<sup>②</sup>。二是开始关注清洁能源大规模、高比例开发背景下的电力系统安全。在传统电力系统背景下，电力供应安全主要考虑燃料保障、电网运行等问题，但以光伏、风电为代表的清洁能源具有随机性、波动性、间歇性等特点，其大规模接入给电力系统灵活性带来巨大挑战，能源安全的维护需要纳入更多数字技术、基础设施韧性和需求侧管理。另外，电力系统数字化程度的提升也带来诸多网络安全的威胁与隐患。三是重视清洁能源供应链的产业安全。清洁能源供应链指清洁能源开发、输送、存储、消费各环节所涉及的装备制造链条，各条供应链通常包括上游关键矿产资源、中游零部件和辅材和下游整装设备，清洁能源供应链已被各国视为权力来源和互动纽带，蕴含于供应链中的关键矿产资源与技术成为能源地缘政治的新焦点。<sup>③</sup>近年来，中国在光伏、锂电池等供应链上占据全球产能的领先地位，这一形势被以美国为首的“全球北方”国家视为所谓“重大产业威胁”以及“产能过剩”，积极寻求推动政治联盟与产业联盟的相互嵌构，寻求在世界范围尤其“全球南方”国家抢占优质的关键矿产资源。<sup>④</sup>

## （二）不同的能源转型内涵

“全球南方”国家主张“融合转型”，即承认气候危机背景下能源体系减

---

<sup>①</sup> Aleh Cherp, Jessica Jewell and Andreas Goldthau, “Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity”, *Global Policy*, Vol. 2, No. 1, 2011, p. 82.

<sup>②</sup> 周云亨、吴磊：《全球能源治理变革与中国的战略选择》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》2024年第2期，第35页。

<sup>③</sup> 张锐著：《绿色剧变：能源大革命与世界新秩序》，生活·读书·新知三联书店，2024年版，第234页。

<sup>④</sup> 例如，近年西方国家加紧在非洲展开关键矿产资源竞争，参见周玉渊：《非洲关键矿产的大国竞争：动因、特征与影响》，载《西亚非洲》2024年第2期，第24~49页。

少碳排放的必要性，但认为能源转型需要基于各国的发展实际，在现有技术水平下应容纳清洁能源的扩大开发和化石能源的低碳开发，各国有权走差异化的转型道路。融合论“提供了一种基于连续性的能源转型叙事，化石能源及其资源所有者、产业主体不应被看作‘有待淘汰的惰性力量’，而应成为碳中和时代积极或技术中性的力量。”<sup>①</sup>近年来，“全球南方”在治理活动中明确宣扬这一主张。例如，2022 年 7 月，非盟执行理事会通过关于能源转型的共同立场决议，表示非洲将继续利用“可再生能源、不可再生能源来满足能源需求”，指出天然气“有望在扩大现代能源获取方面发挥至关重要的作用”<sup>②</sup>。在第 27 届联合国气候大会（COP27）上，非洲谈判小组（AGN）首席谈判代表伊弗雷姆·什蒂马（Ephraim Shitima）强调非洲国家需要通过“开发化石燃料来实现工业化，然后再投资绿色能源”，认为“既然发达国家通过消耗化石能源建造工厂和创造世代财富，非洲国家也必须有机会使用同样的燃料，尤其是污染较小的天然气”<sup>③</sup>。

“全球北方”国家在多边场合主张“替代转型”，即能源转型是清洁能源对化石能源的单向替代，各国应加速淘汰所有类型的化石能源。在第 28 届联合国气候大会（COP28）上，美国、欧盟等发达经济体都主张在大会决议中纳入“逐步淘汰化石能源”的内容。德国外长贝尔伯克曾表示尽管非洲存在大量无电人口，但“应在不依赖化石燃料的情况下克服这一挑战”，呼吁全球“爆发式”地发展清洁能源。<sup>④</sup>“全球北方”国家主导的能源组织、气候治理机制不断设定世界减少化石能源使用的目标，提出替代转型的具体方案。例如，国际能源署指出，“为了实现全球温升控制 1.5℃ 的目标，全球的油气消费到 2050 年必须比当前水平减少 75% 以上”<sup>⑤</sup>。“全球北方”国家代表在论述

---

① 张锐、相均泳：《海合会国家能源融合转型：内涵、进展与挑战》，载《阿拉伯世界研究》2023 年第 4 期，第 10 页。

② AU, “Africa Speaks with Unified Voice as AU Executive Council Adopts African Common Position on Energy Access and Just Energy Transition”, July 22, 2022, <https://au.int/en/pressreleases/20220722/africa-speaks-unified-voice-au-executive-council-adopts-african-common>, 2024-05-10.

③ Shola Lawal, “What Is Africa’s Goal at COP28 as the Climate Summit Begins?”, November 29, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/11/29/what-is-africas-goal-at-cop28-as-the-climate-summit-begins>, 2024-05-10.

④ Franca Quecke and Benjamin Wehrmann, “Germany Urges Tighter Global Energy Cooperation to Bring Climate Targets within Reach”, March 19, 2024, <https://www.cleanenergywire.org/news/germany-urges-tighter-global-energy-cooperation-bring-climate-targets-within-reach>, 2024-05-10.

⑤ IEA, “Oil and Gas Industry Faces Moment of Truth – and Opportunity to Adapt – as Clean Energy Transitions Advance”, November 23, 2023, <https://www.iea.org/news/oil-and-gas-industry-faces-moment-of-truth-and-opportunity-to-adapt-as-clean-energy-transitions-advance>, 2024-05-10.

上述观点时往往只谈益处，刻意回避激进转型给“全球南方”国家带来的成本与风险，凭空假定所有国家都具备完善的财政资源、技术实力，但在发达国家可行的解决方案（如电动汽车、碳捕集利用与封存等）在“全球南方”很多国家暂不具备经济可行性。发达国家政府可通过提供激励措施、补贴等手段减轻这些转型路径的成本，但“全球南方”国家大多缺乏实施大规模补贴的财政灵活性。“全球北方”国家对替代转型的推崇在本质上就是气候治理责任的强行摊派，通过推广同质化的转型路径和强度，模糊乃至削弱“共同但有区别的责任”原则，迫使“全球南方”国家承担本不该承担的治理任务。

### （三）不同的“公正能源转型”侧重点

“公正能源转型”近年来成为能源治理的一个热词，这体现了各国对全球能源转型除了经济技术维度的思考外，还引入了更多道义诉求和秩序愿景，但全球南北阵营对“如何公正”有着不同侧重的诠释。“全球南方”国家强调全球南北之间的责任公平，即“全球北方”对于全球气候变化负有历史责任，它们理应率先大幅减排，并应向深受气候变化影响、但排放责任小的“全球南方”国家提供必要的补偿和支持，公正转型需要修正“全球北方”国家在气候领域所造成的外溢危害。包括非洲国家在内的“全球南方”始终呼吁发达国家加大能源援助力度，并主动转移先进能源技术。由10余个“全球南方”国家的环保组织共同发布的《气候公正报告》指出，如要实现1.5℃的温升控制目标，“全球北方”国家应在2030年初期停止开采化石燃料；如要全球在21世纪中叶淘汰化石燃料，“全球北方”国家至少每年应提供2090亿美元，帮助发展中国家加速能源转型。<sup>①</sup>同时，“全球南方”国家认可能源转型应增进不同社会群体的福利，使转型成果在社会内部实现更加普惠的分配。例如，2023年首届非洲气候峰会通过的《内罗毕宣言》将“推广清洁烹饪技术和倡议”作为面向农村妇女儿童的公正转型方案；南非总统拉马福萨表示该国与西方国家的公正转型合作“将以创造新的就业机会的方式进行”，且“优先考虑弱势行业的工人和社区，以确保没有人被落下”<sup>②</sup>。

---

<sup>①</sup> Civil Society Equity Review, “An Equitable Phase Out of Fossil Fuel Extraction”, December 2023, <https://www.equityreview.org/extraction-equity-2023>, 2024-05-10.

<sup>②</sup> Ronda Naidu, “South Africa Puts Labor Market at the Centre of a Just Energy Transition”, December 20, 2023, <https://www.developmentaid.org/news-stream/post/172398/south-africa-just-energy-transition>, 2024-05-10.

“全球北方”国家所理解的“公正”集中于一国的社会层面。从表面上看，美国、欧洲国家在谈及公正能源转型时，通常强调的是能源转型必须兼顾那些遭受负面影响的群体的诉求，尤其是化石燃料产业的工人团体、倚赖资源型经济的社区，但实则推广基于西方价值观念的基层治理模式，它们以能源治理合作为名深度干预他国的内部政治。为了实现公正，“全球北方”国家进而强调“能源民主”，认为应以西方民主制度和公民参政方式作为能源转型的制度保障，加强个人和社会群体的“能源决策权”。它们“经常想象一个自由主义的、个人主义的、与市场兼容的能源社区概念，而非考虑他国本土的社会文化状况”<sup>①</sup>，更无视大量能源决策的制定有赖于专业判断与科学规划。“全球北方”国家所发布的治理文件经常输出自身的政治偏好，如 2021 年七国集团能源部长会议公报在谈及支持发展中国家清洁能源部署时提到，通过“创新的清洁能源解决方案”，促进岛屿、偏远农村地带“对于能源资源的社区自决权和所有权”<sup>②</sup>。再如，美国智库“全球发展中心”的研究认为，西亚北非地区能源转型滞后的主要原因是该区域存在严重治理问题，包括“非包容性的经济机构和能源决策”。<sup>③</sup>“全球北方”国家的上述思路很可能诱发治理合作出现本末倒置的乱象，也容易使“全球南方”国家在争取外部支持时面临更多的政治门槛与障碍。

#### （四）基于能源治理—地缘政治的理解差异

“全球南方”国家主张全球能源治理应与地缘政治纷争保持距离，维护全球和区域能源市场的稳定，反对将能源政治化、武器化。2022 年乌克兰危机爆发后，由“全球南方”国家组成的欧佩克组织坚持决策的独立性，维持与俄罗斯的“欧佩克+”合作机制，并根据市场供需变化做出石油产能调整，寻求更为有效地管控国际石油市场。同样，天然气出口国论坛（GECF）成员国于 2024 年 3 月达成的《阿尔及尔宣言》提出多条能源去政治化的倡议，包

---

<sup>①</sup> Ankit Kumar, Auke Pols, and Johanna Höffken, “Urgency vs Justice: A Politics of Energy Transitions in the Age of the Anthropocene”, in Ankit Kumar, Auke Pols, and Johanna Höffken, eds., *Dilemmas of Energy Transitions in the Global South: Balancing Urgency and Justice*, Abingdon & New York: Routledge, 2021, p. 6.

<sup>②</sup> “G7 Climate and Environment: Ministers’ Communiqué”, May 21, 2021, <https://g7.utoronto.ca/environment/2021-environment.html>, 2024-05-10.

<sup>③</sup> Rabah Arezki, Adnan Mazarei and Mark Plant, “What Will it Take to Achieve an Energy Transition in the Middle East and North Africa?”, January 19, 2023, <https://www.cgdev.org/blog/what-will-it-take-achieve-energy-transition-middle-east-and-north-africa>, 2024-05-10.

括反对实施未经联合国安理会批准的单边经济制裁，反对“试图改变市场的价格发现和风险管理功能，以及实行政治驱动的价格上限”<sup>①</sup>。而以美欧为首的“全球北方”国家则主张能源治理目标应向地缘政治目标看齐，将地缘政治阵营作为治理机制的优先载体，强调能源合作中的意识形态因素和敌我身份划分。在乌克兰危机爆发后，欧美国家主动将能源武器化，对俄罗斯的能源出口实施全方位的制裁，毫不顾及此举对全球油气市场的扰动及对“全球南方”国家造成的能源安全风险。在新兴的清洁能源供应链领域，美欧不断加强所谓“民主阵营”合作，寻求成为全球供应链合规性的制定者、监督者，以便于对中国实施政治与产业的双重打压，并引导广大发展中国家服务于它们的产业链回岸或近岸。“全球北方”国家的观点实为全球能源政治的倒退，国际社会在过往几十年普遍追求跨国能源合作的超然性，尤其将油气贸易视为超越地缘政治壁垒、维系不同阵营相互依赖的有力纽带，而现在“全球北方”国家促使地缘政治压制能源治理，削弱能源作为国际关系“压舱石”的价值，很可能导致未来的国际能源格局更加割裂与破碎。

### 三 全球能源治理的南北结构失衡

当前的全球能源治理存在结构性的南北失衡困境。在普遍意义上，这类困境首先表现为过程层面的权力失衡，“全球北方”将“全球南方”视为等待评判、施舍和改造的对象，牢牢把握合作的主导权、议程的设置权，将治理方案强加于人；而不少国力薄弱的南方国家面临“要么一无所有、要么听命于人”的被动处境，只能让渡部分能源主权、接受外部强加的方案，业已存在的等级化治理网络更加固化。其次，失衡困境表现为结果层面的利益失衡，即“全球北方”通过治理优先满足自身的国家利益和价值观念，宰制“全球南方”的自然空间、能源选择和资源收益；而“全球南方”无法通过治理真正应对能源挑战，难以缩小能源领域的南北实力鸿沟，能源实力受限与能源治理受困最终构成互为因果的恶性循环。再次，失衡困境还具有较强的隐蔽性、蛊惑性，一些不当治理活动在“追求全球利益”的名义下大行其

---

<sup>①</sup> 天然气出口国论坛是由全球重要的天然气生产国组成的政府间组织，现有 12 个成员国，均为发展中国家，它们控制世界天然气储量的七成以上。See GECF, “Algiers Declaration”, March 2, 2024, <https://www.gecf.org/events/algiers-declaration,2024-05-10>.

道，不少技术类活动遮掩或淡化了实施者所追求的霸权目标或剥削意图。以非洲所涉及的案例为重点，从全球能源治理的具体议题出发，目前“全球南方”国家面临来自“全球北方”国家导致的以下几方面突出困境。

### （一）掀起化石能源撤资运动

近年来，“全球北方”对外掀起化石能源撤资运动，即通过发布官方承诺、调整国际发展融资政策等方式，发达国家陆续宣布不再向本国之外的化石能源项目提供公共融资，以切断外部资金来源的方式来阻止“全球南方”国家开发化石能源。2021年8月，美国财政部发布了对多边开发银行的融资指引，称美国反对资助化石能源项目，只有最不发达国家的下游天然气项目可以暂时豁免，鉴于美国财政部是世界银行、非洲开发银行在内的多个多边开发银行的最大股东，这一表态对国际发展资金的流向产生重大影响。2023年5月，七国集团领导人峰会公报表示七国将“停止对全球未减排的化石能源行业提供新的直接公共支持”<sup>①</sup>。到2023年底，加拿大、英国、法国、瑞典等国政府和欧洲投资银行表示已兑现停止向海外化石燃料项目提供公共融资的承诺。在非洲，塞内加尔、尼日尔、肯尼亚、坦桑尼亚等国的油气勘探项目、燃气电厂项目都出现了难以获得国际融资的情况。

面对这样的融资转向，不少南方国家希望“全球北方”国家能够体谅它们的能源贫困处境，对具有民生效益的化石能源项目，尤其是碳排放强度相对较轻的天然气项目网开一面，但“全球北方”国家已经将这种撤资作为必要治理手段。例如，在2022年欧盟—非盟峰会上，时任非盟轮值主席、塞内加尔总统马基·萨勒（Macky Sall）希望欧盟能够为非洲国家的天然气和碳氢化合物行业提供资金，但会议最后达成的联合声明仅承认非洲“在能源转型过程中利用现有自然资源的重要性”，欧盟拒绝将非洲扩大开发天然气的诉求纳入其中。<sup>②</sup>再如，2022年9月，欧洲议会通过一项决议，以控制碳排放、保护环境为由，呼吁乌干达和坦桑尼亚立即停止东非原油管道项目的建设，表示欧盟可能采取“适当措施”阻止各类投资机构。截

---

<sup>①</sup> “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué”, May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/state-ments-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communicue>, 2024-05-10.

<sup>②</sup> African Business, “Will EU-AU Summit Reshape Europe-Africa Relations?”, February 18, 2022, <https://african.business/2022/02/trade-investment/will-eu-au-summit-reshape-europe-africa-relations>, 2024-05-10.

至 2023 年上半年，由于欧盟施压，欧美至少有 25 家主要银行、23 家再保险公司表示不会参与该项目。乌干达和坦桑尼亚两国政府多次批评欧盟对它们推行“经济种族主义”，剥夺它们能源开发的自主权。欧盟已将能源治理扭曲为单边管制，利用非洲国家在国际融资上的脆弱性和敏感性，对其能源决策进行强势干涉。

极具讽刺的是，“全球北方”国家一方面限缩“全球南方”国家的油气开发空间，另一方面大力扶持本土油气产业，抓紧攫取油气出口收益。美国积极发展液化天然气产业，按照现有开发进度，2030 年美国的液化天然气产能和出口规模有望是 2023 年水平的两倍；英国政府明确表示将尽最大可能地利用北海油气储量；加拿大政府在 2023 年至少向化石能源行业提供了 186 亿美元的财政支持，以巩固该国能源出口实力。对于海外一些具有战略价值或服务本国能源出口的项目，“全球北方”国家也会选择性地搁置“撤资承诺”。例如，2023 年 5 月，美国政府向印尼的一个炼油厂扩建项目提供了近 1 亿美元的出口融资；同年 6 月，美国国际开发金融公司承诺向波兰液化天然气进口项目、南非天然气项目提供 5 亿美元的融资支持。撤资运动反映了“全球北方”国家在能源治理中的一贯思路，即治理活动不能限制它们的行动自由和既得利益，也缺乏与“全球南方”国家的必要沟通与协调。

## （二）抛出不切实际的转型方案

“全球北方”国家及其主导的国际组织、非政府组织经常向“全球南方”国家主动“兜售”能源转型方案，帮助后者谋划近中期的转型目标和行动路径。这些方案往往不切实际，将自以为是的转型叙事强行植入发展中国家的能源政策和话语之中。

一是不少方案只谈“替代转型”路径，无视“融合转型”诉求，引导“全球南方”国家只发展清洁能源。通过阅读大量西方机构为非洲所做的能源规划方案可以看出，一个普遍性特点是这些方案既缺乏对非洲国家城市化、工业化、人口高速增长背景下用能需求激增的分析，也无视部分国家存在的油气资源潜力，最后形成的方案遵循“气候治理导向”，将“全球气温增长 1.5℃ 或 2℃”作为前置条件，进而规划“低碳或零碳场景下”能源开发的规模与类型，让非洲国家只能在清洁能源中做出选择。例如，国际能源署为萨赫勒地区国家所做的能源规划强调油气行业的风险和开发的不利因素，完全回避化石能源产业的经济价值和能源安全效应，引导它们加速开发太阳能、风能，无视清洁能源高

比例开发背景下这些国家可能面临的脆弱风险。<sup>①</sup> 换言之，“全球北方”国家正在推动这些最不发达国家建构它们都尚未形成的“清洁能源体系”。

二是不少方案偏好离网清洁能源，排斥大规模集中式的清洁能源开发。对于“全球南方”国家而言，清洁能源开发应该是“离网分布式利用”与“并网集中式开发”相结合，前者有利于破解偏远地区的无电困局、解决能源“从无到有”的问题，后者则有利于激发“水风光”的资源潜力，推动清洁能源成为主体能源，帮助南方国家实现能源“从有到多”的跨越。而“全球北方”一些治理行为体从意识形态或商业利益出发，将能源援助重点放在离网清洁能源方面。例如，2023 年 9 月，拜登政府高官在非洲气候峰会上宣布将向非洲提供 2 亿美元，以扩大非洲获得清洁能源的机会，但其中至少 1.5 亿美元将流向离网项目。欧盟及其成员国在对非洲国家实施能源援助时也呈现这样的倾向，一个重要原因是欧洲企业在全世界离网太阳能领域占据较大产业份额，并对非洲主要离网公司进行了大量股权投资。在非洲仅开发离网项目不能真正满足民众的能源需求，多数离网光伏系统只能提供有限电力，无法运行冰箱、电视等现代电器，更无法支撑各类生产性活动、推进工业化进程。一些研究人员将非洲只开发离网能源项目的农村电气化政策称为“太阳能陷阱”或“照明但不通电”，强调非洲农村人口不能止步于“仅够照明的微弱电源”，而应帮助他们从电网上获得充足稳定的电力。<sup>②</sup> 而且，不少离网能源项目的开发成本高、运维难度大，一旦发生故障，当地居民往往无法修缮，项目的可持续性大打折扣。

三是不少方案一味求快，违背市场开发规律。世界银行下属的国际金融公司于 2015 年提出“扩大太阳能规模”倡议（Scaling Solar Initiative），声称作为发展中国家提供光伏开发的一站式服务、建构可持续、无补贴的商业模式，部分资金来自美国政府的“电力非洲”（Power Africa）项目。国际金融公司在赞比亚实施了首个项目，为了使该试点项目产生示范效应，在给予了大量隐性补贴、无偿技术支持后实现了一个当时技术条件下超低的上网电价。这造成了非洲地区不切实际的期望，其他国家都希望比照这一定价进行光伏开

---

<sup>①</sup> IEA, *Clean Energy Transitions in the Sahel*, September 30, 2021, <https://www.iea.org/reports/clean-energy-transitions-in-the-sahel>, 2024-05-10.

<sup>②</sup> Fernando Torres Javier Antonanzas, and Julio Fernandez, “State-of-the-Art of Mini Grids for Rural Electrification in West Africa”, *Energies*, Vol. 14, No. 4, 2021, p. 14.

发，然而它们很难再从外部融资渠道获得赞比亚曾经得到的支持，这导致南非、坦桑尼亚、尼日利亚和肯尼亚试图推动的多个光伏项目都难以落地。这一案例反映了“全球北方”国家在推动南方国家转型时的简化思维：一是没有基于非洲市场环境制定可复制的开发方案，当美欧清洁能源开发仍较大程度倚赖政府各类补贴时，它们却试图能在开发条件薄弱的非洲实现没有补贴下的电气化；二是美欧国家或其主导的国际组织在非洲推广清洁能源时，常把发达国家的开发成本直接套用到非洲国家，凸显开发的低成本、低门槛，忽略非洲较高的融资和基础设施建设成本。

### （三）造成潜在的跨国剥削风险

“全球北方”的一些行为体利用“全球南方”国家急于发展新能源经济的心态，通过治理行动为新型跨国剥削铺路。

欧洲面向非洲的绿氢合作是一个典型案例。<sup>①</sup> 欧盟规划到 2030 年形成每年 1 000 万吨的绿氢进口需求，并将非洲作为主要的进口来源地。近年来，欧盟在欧非首脑会议、欧非能源伙伴关系等治理机制中都将氢能开发作为优先议题，鼓励具有清洁能源规模化开发潜力的国家发展绿氢产业，并明确埃及、南非、纳米比亚、肯尼亚等为优先合作对象。德国作为欧洲氢能经济最为活跃的国家，面向非洲多国实施了从产业规划到项目扶持的氢能外交，如在德国的直接帮助下，纳米比亚于 2022 年 11 月制定了该国《绿氢及衍生品战略》，并于 2023 年 11 月启动建设非洲首座绿氢工厂。

对非洲国家而言，欧非的氢能合作存在较高的被剥削风险。一方面，欧洲国家扶持的非洲氢能项目都是出口导向型，其实质是将非洲自身急需的资源要素用于满足富裕国家的绿色发展需求。以纳米比亚为例，该国 2021 年的通电率仅为 55.2%，每年约六七成的电力需要从邻国或南部非洲国家进口，本土电力缺口巨大，现在却计划将新增的清洁能源都用于对欧洲的制氢出口。绿氢制取还须耗费大量水资源，按照现有技术，每生产 1 千克氢气，需要消耗 10 升水，这对干旱或半干旱的非洲国家而言将构成新的生态挑战，所以，越来越多非洲国家各类团体、民众反对同欧洲国家开展氢能合作。由 500 多个非洲非政府组织签署的《非洲人民气候和发展宣言》指出，绿氢是“我们

---

<sup>①</sup> 根据制取方式不同，氢能主要分为绿氢、蓝氢、灰氢等。绿氢是利用可再生能源、通过电解工序制取的氢气，在其生产过程中不会排放温室气体。

拒绝的虚假解决方案”“用于出口的绿氢无助于无法获得能源的 6 亿非洲人获得能源”“这是对非洲能源和淡水资源的新殖民主义开采行为。可再生能源需要优先用于国内，而不是面向海外市场”<sup>①</sup>。另一方面，全球绿氢产业尚处于起步阶段，经济性和市场竞争力不足。2022 年，绿氢仅占全球氢气产量的不到 0.1%，电解水制氢成本偏高，是化石能源制氢的 3~5 倍，且现有成熟的电解槽装备对波动性光伏和风电的适应性较差。在此情况下，在非洲国家规划的氢能出口项目并不具备相较其他能源出口的市场优势，如阿尔及利亚光伏制氢的单位成本（4.4 美元/千克）是该国天然气开发的单位成本的 11 倍，该项目毫无市场竞争力；相关研究还表明，即使未来绿氢的经济性得以显现，北非国家由于距离欧洲较近，可以实现相对低成本的出口，但非洲其他区域国家的绿氢产品很难有向欧洲出口的价格竞争优势。<sup>②</sup>因此，引导一些非洲国家开发氢能产业，很可能分散它们解决能源贫困、实施可承担的能源转型的精力，并使它们成为“全球北方”国家探索氢能产业的“试验场”，且会使之背负高昂的试错成本和面临项目无法落地的境地。

此外，关键矿产也是“全球北方”国家高度重视的能源治理领域。近年来，“全球北方”国家面向非洲实施了多个跨国治理机制，如美国的“能源资源治理倡议”、欧盟的“关键和战略原材料价值链伙伴关系”等。“全球北方”国家主导的合作试图延续结构性不平等交换的经济体系，维护发达国家在全球矿产领域的宰制地位，避免资源国获取更大的市场权力。例如，欧盟强调开展基于规则的原材料开放贸易，其围绕矿产进口所推动的自由贸易协定、双边投资协定都试图操纵非洲薄弱的矿产监管框架，为欧盟在非洲采掘业扩大私人投资创造有利条件。而且，“全球北方”国家基于自身价值观和安全观，通过影响区域组织、行业协会和主要大宗商品交易所，实行包括定价权在内的全球负责任矿产采购规则，迫使“全球南方”国家的矿产开采和冶炼企业必须接受来自“全球北方”国家的尽职调查及合规门槛。<sup>③</sup>

---

① “The African People’s Climate and Development Declaration 2023”，September 6, 2023, <https://www.realafricaclimatesummit.org/declaration>, 2024-05-10.

② Corporate Europe Observatory, “Hydrogen from North Africa – A Neocolonial Resource Grab”, May 17, 2022, <https://corporateeurope.org/en/2022/05/hydrogen-north-africa-neocolonial-resource-grab>, 2024-05-10.

③ 徐德顺：《“去风险化”下全球关键矿产供应链的重塑》，载《当代世界》2023 年第 12 期，第 36~41 页。

#### (四) 仅提供有限的气候资金支持

“全球北方”国家提供的气候资金是“全球南方”国家推动能源转型的重要融资渠道，资金的筹措、分配与使用构成了全球能源治理的关键议题。但“全球北方”国家一直没有兑现它们于2009年哥本哈根气候大会的承诺，即到2020年每年为发展中国家提供和动员1 000亿美元气候资金。根据经合组织的统计，2013~2020年，发达国家每年向发展中国家提供的气候资金在500亿~800亿美元之间，2021年增至896亿美元。<sup>①</sup>

即使“全球北方”国家兑现承诺，1 000亿美元的规模也无法充分解决“全球南方”国家的能源问题及转型需求，按国际能源署的研究，非洲国家如要在2030年实现全民通电的目标，至少每年需要在能源电力行业投资1 900亿美元；如要实现能源转型，则需要更大规模的资金投入。<sup>②</sup>一些发达国家的气候资金政策不断变动，或“雷声大、雨点小”，只为骗取国际声誉。美国总统拜登于2021年承诺每年给予发展中国家114亿美元的气候资金，但美国国会2021年和2022年的相关拨款都只有10亿美元。<sup>③</sup>美国的“电力非洲”计划号称在2030年前为非洲国家的6 000万个家庭和企业提供电力，但各届政府对其投入力度不同，该项目“在经费最充裕的时候一年有3亿美元预算，但最拮据的一年只支出了700万美元”<sup>④</sup>。另外，“全球北方”国家流向“全球南方”国家的气候资金多数为贷款，这导致非洲依靠此类资金的能源开发商承担较大财务压力，“非洲太阳能、风能项目的平均融资成本占项目总成本的8.2%，而欧洲这一指标仅为4.4%，这在很大程度上因为非洲国家需要承担高昂的贷款利率、应对充满主观性且带有成见的风险评估。”<sup>⑤</sup>

2021年以来，七国集团先后与南非、印度尼西亚、越南和塞内加尔建立

---

① OECD, “Climate Finance and the USD 100 Billion Goal”, December 2023, <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal>, 2024-05-10.

② IEA, “Africa Energy Outlook 2022”, June 20, 2022, <https://www.iea.org/reports/africa-energy-outlook-2022>, 2024-05-10.

③ 《美国对外援助的伪善本质和事实真相》，载中国外交部网站：[https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202404/t20240419\\_11284707.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202404/t20240419_11284707.shtml), 2024-05-10。

④ CSIS, “Africa’s Energy Transition”, February 1, 2024, <https://www.csis.org/events/africas-energy-transition>, 2024-05-10.

⑤ Poorva Karkare and Alfonso Medinilla, “In Search of Shared Benefits: Europe and Africa in a Global Green Transition”, June 2, 2023, <https://ecdpm.org/application/files/5416/8597/1541/In-search-shared-benefits-Europe-Africa-global-green-transition-ECDPM-Discussion-Paper-345-2023.pdf>, 2024-05-10.

了“公正能源转型伙伴关系”，旨在加大对高排放新兴经济体的气候资金支持，但这一计划执行至今，支持力度依旧有限。例如，南非在参与这一计划时提出了 840 亿美元的资金需求，但七国集团部分成员国、欧盟在格拉斯哥气候大会上仅做出了 85 亿美元的承诺。在资金比例上，目前的资金安排是 4% 的赠款、63% 的优惠贷款、18% 的商业贷款以及 15% 的担保。为此，南非总统拉马福萨曾呼吁提供更多赠款，并警告现有的比例分配可能加剧该国债务负担。<sup>①</sup> 而且，整个计划并没有为南方国家提供便捷的融资渠道，“每个资金提供方都有自己的一套标准，按每个项目的情况来给付资金，导致整个过程成为一场既耗时、又费钱的官僚主义‘噩梦’”<sup>②</sup>。

### （五）实施有意的挑拨离间行为

面对中国在全球清洁能源供应链领域的崛起态势，“全球北方”国家将大国战略竞争引入能源治理进程，拉拢部分“全球南方”国家加入它们“小院高墙”的供应链网络，或尝试削弱中国在“全球南方”的各类能源投资和产业联系。这一点正好又与美欧炒作“全球南方”概念高度契合，因为它们希望将中国排除出“全球南方”的阵营，分化中国与其他发展中国家群体的关系。

美欧着力在非洲关键矿产领域抹黑中国投资，“制造非洲国家并未从中非矿业合作中受益的不实舆论，通过炒作腐败、不透明、不负责任等问题攻击和矮化中非矿业合作”<sup>③</sup>。例如，美国国会在 2022 年和 2023 年连续两年举办关于刚果（金）矿产开发的听证会，核心议题就是污蔑中国企业在当地矿业中的所谓“侵犯人权”“滥用童工”行为，散播各式各样的政治谎言。原美国驻赞比亚大使埃里克·舒尔茨（Eric Schultz）蔑称“中国想尽办法冻结美国在非洲的资源、中国企业都是政府代表”<sup>④</sup>，建议支持作为“美国外交政策”的承担者——美国企业在非洲与中国开展全面竞争、抢回非洲资源，由此道出美方“打着人权幌子、实则资源竞逐”的真实目的。再如，在 2023 年非洲矿业大会上，来自美欧国家的政府官员和产业团体不断散布

---

① Chloé Farand, “Can ‘Just Transition Partnerships’ Usher in the End of Coal?”, September 14, 2023, <https://dialogue.earth/en/energy/can-jetp-usher-in-the-end-of-coal>, 2024-05-10.

② Ibid.

③ 周玉渊：《非洲关键矿产的大国竞争：动因、特征与影响》，第 47 页。

④ “From Cobalt to Cars: How China Exploits Child and Forced Labor in the Congo”, November 14, 2023, <https://www.cecc.gov/events/hearings/from-cobalt-to-cars-how-china-exploits-child-and-forced-labor-in-the-congo>, 2024-05-10.

“中国垄断非洲重要矿产”等不实话题，美国副国务卿何塞·费尔南德斯（Jose Fernandez）呼吁非洲矿产国减少对中国投资的依赖。另外，中国在非洲的各类大型能源项目频繁遭受美西方各类机构的抹黑，常见的攻击理由包括“增加非洲国家债务负担”“项目开发造成环境社会危害”“新增的能源仅服务一国特权阶级”等等。来自“全球北方”国家的不少行为体既没意愿也没实力为改善非洲能源状况做出实质性贡献，但它们却有着破坏中非合作大局、扰乱具体合作项目、损害中国国际形象或中企商业信誉的旺盛精力。

#### 四 余论：“全球南方”国家合力破解全球能源治理失衡困境的策略

在全球能源体系加速清洁化、现代化的当代，“全球南方”国家虽然处于治理秩序上的弱势地位，但也面临一系列技术、经济、政治上的崭新机遇，能源领域完全可以成为“全球南方”国家增进合作、集体崛起、撬动相关治理体系深度变革的着力点。有鉴于此，“全球南方”国家可在以下方面合力破解治理困境。

第一，坚持发展导向，维护“全球南方”的能源主权和发展权益。面对“全球北方”宽己严人的治理目标、单边强势的治理风格，“全球南方”国家应统一立场，维护主权国家对其能源体系做出决策的固有权利，促使国际合作始终兼顾安全与转型、发展与减排，优先解决能源可及性挑战，助力各国打造可靠、可负担、可持续的现代能源体系。

第二，坚持公正原则，督促“全球北方”承担更多治理责任。现在可以看到越来越多的“全球南方”国家在此方面努力尝试，如在第28届联合国气候大会上，非洲谈判小组提出发达国家应在2030年之前不再进一步开发化石燃料，为发展中国家提供弥补全球供应缺口的经济机遇。在责任内涵上，“全球南方”国家应呼吁“全球北方”国家主动承担政治责任与资金责任：“政治责任”意味着“全球北方”国家不应将能源问题高度政治化、武器化、工具化，不应加剧全球能源市场的紊乱；“资金责任”首要的是不断提高国际气候资金规模，并将资金的重点从贷款转向赠款和优惠资金。

第三，创新南北合作，通过差异化整合促进良性互动。在短期难以改变

权力秩序的现实背景下，“全球南方”国家应推动南北国家构建聚焦特定区域或国别、特定技术和可行路径的议题联盟，拒绝单一普适的转型路线图。在能源规划方面，除了层出不穷的技术路线规划，“全球南方”国家应推动“全球北方”在电力普遍服务机制、电力市场监管机制等软件方面提供更多支持，形成化解能源贫困、吸引内外投资的系统性方案。在基础设施开发方面，“全球南方”国家应深化发达国家、新兴市场大国和广大南方国家之间的“北—南—南”三方合作，如欧盟与中国可以在非洲开展清洁能源项目上开展三方合作，充分利用欧洲的技术和融资优势、中国的工程建设和装备制造优势，加速非洲能源转型进程。

第四，加强“全球南方”国家的团结互助。“全球南方”国家可以从以下具体议题入手，激发治理成效：一是建设区域能源共同体。无论油气资源还是清洁电力，一个较大区域内的优化配置都有利于提升能源开发的经济性、能源系统的安全性。鉴此，“全球南方”各区域可以通过治理加强能源互联互通，优化油气跨境通道布局，谋划清洁能源高比例状态下的区域电网建设。例如，非盟已将非洲单一电力市场、非洲大陆系统总体规划作为其《2063 年议程》的旗舰项目，努力将各次区域的电力池连接起来，寻求提高非洲电力系统的稳定性和增强能源利用的可及性。二是拓宽“全球南方”内部的融资渠道，优化能源项目的融资结构。例如，非洲进出口银行和非洲石油生产组织于 2024 年组建非洲能源银行，旨在填补化石能源撤资运动影响下的油气项目资金缺口；阿联酋在 2023 年非洲气候峰会上宣布将提供 45 亿美元助力非洲清洁能源开发。三是重视“全球南方”国家本土的发展经验传播和技术扩散。当前，越来越多发展中国家以“全球南方”的视角探寻因地制宜的本土方案，并借由南方知识的累积，促成与“全球北方”在能源领域更趋平等的对话与合作。

值得指出的是，中国始终是全球南南合作的引领者、贡献者。习近平主席曾指出：“（中国）深度参与国际能源治理变革，推动建立公平公正、均衡普惠的全球能源治理体系。”<sup>①</sup> 2024 年 6 月 28 日，在纪念和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会上，习近平主席提出，为更好地支持“全球南方”合

---

<sup>①</sup> 《习近平在中共中央政治局第十二次集体学习时强调 大力推动我国新能源高质量发展 为共建清洁美丽世界作出更大贡献》，载中国政府网：[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content\\_6935251.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6935251.htm), 2024-03-01。

作，中方将设立“气候变化南南合作基金”。<sup>①</sup> 据此，基于本文的非洲案例，未来中方在深化中非能源治理合作方面可重点从以下几个方面着手：一是加强中非在能源治理领域的政策协调。中非可尝试在全球多边平台（如二十国集团、国际可再生能源署等）共同提出治理主张或议程；在中国—非盟能源伙伴关系框架下建设非洲重大能源项目储备库，帮助非洲国家解决项目规划、可行性研究、融资等方面的具体挑战；强化对非洲发展署（AUDA - NEPAD）、非洲开发银行等机构的技术支持，助力非盟进一步细化区域能源转型和电力互联方案，实现中国智慧与非洲愿景更紧密的结合。二是推进“一带一路”高质量能源合作。在油气领域，加强对非洲原油进口主要来源国，如安哥拉、刚果（布）、利比亚等国及新兴资源国的投资布局，探索与安哥拉、莫桑比克的海上原油勘探与开发合作，扭转非洲原油在中国原油进口占比中持续下降的趋势；推动与埃及、莫桑比克、坦桑尼亚、赤道几内亚等国的液化天然气基础设施和贸易合作，开辟中国液化石油气进口新渠道。在清洁能源领域，在“水风光”领域持续打造经济效益好、示范效应强的大型能源基地，在离网户用光伏、小水电、地热能、沼气发电、垃圾发电等领域孵化更多“小而美”项目。三是重视清洁能源供应链的治理活动，帮助非洲打通“清洁能源开发—关键矿产开采与冶炼—电力装备制造”的产业联动链条，支持刚果（金）、莫桑比克、几内亚等关键矿产资源国开发本土冶炼产业，与埃及、摩洛哥、突尼斯、南非、纳米比亚、加纳等具有制造业基础的国家探索共建光伏、锂电池的海外生产基地，促进非洲国家能源技术迭代和产业升级，创造更多清洁能源就业岗位，将中非能源联系从传统资源贸易升级为绿色产能合作。四是加强中国对非洲国家的能源开发与运用的能力建设合作，增强对非洲能源技术转移力度，依托鲁班工坊培养非洲新能源工程建设和项目运维人才。根据部分非洲国家国情，中方还可分享中国农村分布式光伏助力乡村振兴的成功经验。

（责任编辑：詹世明 责任校对：史晓曦）

---

<sup>①</sup> 习近平：《弘扬和平共处五项原则 携手构建人类命运共同体——在和平共处五项原则发表70周年纪念大会上的讲话》（2024年6月28日），载《人民日报》2024年6月29日。