

## 中国与中东国家 能源合作中的非能源因素及其影响\*

孙 霞

**摘 要：**基于对中国与中东国家能源合作现状的考察可知，这一双边能源合作关系受到较多非能源因素的制约。这些非能源因素主要包括大国中东政策、能源联盟关系、能源转型趋势以及能源和气候领域话语权的竞争等。其制约作用具体体现为地缘政治竞争对中国在中东投资项目的干扰、中东地区多边安全架构的缺失对深化双边能源合作的制约以及能源技术标准、环保和减排机制、能源金融等软基础设施建设不足对新能源合作的掣肘等方面。要把这些非能源因素的消极制约作用转化为积极塑造作用，双方需要将向下、向内对接的思路转变为向上、向外对接，转化路径为通过与地区外大国在中东地区进行多边能源合作，把地缘政治竞争的劣势转变为能源软基础设施合作的优势，重点探究在国际新能源技术标准、全球温室气体减排机制和绿色融资倡议等领域的多元合作，努力构建中国与中东国家可持续的能源合作关系。

**关键词：**中国；中东国家；能源地缘政治；新能源；软基础设施

**作者简介：**孙霞，博士，上海社会科学院国际问题研究所副研究员（上海 200020）。

**文章编号：**1673-5161(2022)04-0021-19

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

\* 本文系 2021 年度国家社科基金重要国家和区域重大研究专项(21GQ009)的阶段性成果。

对于中国与中东国家能源合作的研究,国内外学者大多于“一带一路”倡议下的国别对接研究,如与沙特、卡塔尔、伊朗、以色列等主要国家的战略对接。其中,石油领域的合作成为关注的重点,石油出口国和战略通道国家,如伊朗、沙特和埃及等被作为重点战略支点国家研究。此外,国内学者从国家利益和需求出发,主要关注传统能源领域,对于中国与中东国家在新能源领域合作的关注不足。<sup>①</sup> 关于非能源因素,国内外学者对美国中东政策、恐怖主义等政治和安全因素对中国与中东国家能源合作构成的挑战和风险分析较多,对于新能源合作中的技术标准和减排机制等软基础设施领域研究不足。<sup>②</sup> 事实上,在全球能源转型和低碳经济持续发展的国际背景下,中国与中东能源出口国的能源合作也在向纵深发展,除传统的原油贸易、石化产业和能源基础设施建设之外,在天然气、可再生能源和氢能等清洁能源领域也有较大合作成就或潜力。与此同时,中国与中东国家的能源合作深受能源之外其他因素的影响。这些非能源因素不仅是指大国在该地区的能源地缘政治竞争、双方的政治外交关系,而且也包括新能源技术标准、环保和减排机制及能源金融等软基础设施领域。本文在中国与中东国家能源合作中引入以上非能源因素,在分析其具体影响的基础上,尝试通过推动重点领域的合作,把这些非能源因素的消极制约作用转化为积极塑造作用,以探讨构建中国与中东国家可持续能源合作关系的路径。

<sup>①</sup> 李成文、王健、田文林:《专家笔谈:百年变局下中国与阿拉伯国家合作的挑战和机遇》,载《阿拉伯世界研究》2022 年第 3 期,第 6-25 页;陈沫:《国际油气市场大趋势及中国与中东国家的能源合作》,北京:中国社会科学出版社 2020 年版;王猛:《论“一带一路”倡议在中东的实施》,载《现代国际关系》2017 年第 3 期,第 16-36 页;杨光:《石油地租经济及西亚与中国的合作潜力》,载《西亚非洲》2016 年第 5 期,第 32-51 页;余建华:《二十一世纪中阿能源合作探析》,载《阿拉伯世界研究》2014 年第 5 期,第 25-37 页;Jing Zhang, “Oil and Gas Trade Between China and Countries and Regions Along the ‘Belt and Road’: A Panoramic Perspective,” *Energy Policy*, Vol. 129, 2019, pp. 1111-1120.

<sup>②</sup> 邵红峦、陈腾瀚:《波斯湾能源航道多国博弈及地缘风险》,载《国际石油经济》2020 年第 28 期,第 69-75 页;孔祥永、杨强:《美国“能源新现实主义”的地缘政治冲击与中国的应对》,载《当代世界与社会主义》2019 年第 1 期,第 149-156 页;于宏源:《地缘安全中的体系均衡:新时期中国能源安全的挑战与应对》,载《西亚非洲》2019 年第 4 期,第 143-160 页;Kirsten Westphal, “The Energy-Security Nexus in MENA Region: Appraising the Role of the USA, the EU, Russia, and China,” in David Ramin Jalilvand, and Kirsten Westphal, eds., *The Political and Economic Challenges of Energy in the Middle East and North Africa*, London: Routledge, 2017, pp. 272-291; Gal Luft, “China’s Infrastructure Play: Why Washington Should Accept the New Silk Road,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 5, 2016, pp. 68-75; Flynt Leverett and Jeffrey Bader, “Managing China-U. S. Energy Competition in the Middle East,” *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2005, pp. 187-201.

## 一、中国与中东国家能源合作中的非能源因素

非能源因素涉及的行为主体不仅仅是能源合作的双方,而且包括除中国与中东国家之外的国家和国际组织,如美国和欧洲等影响中东地缘政治走向且掌握能源和气候治理话语权的大国,日本、韩国和印度等能源进口竞争国,以及欧佩克和国际能源署等主要国际能源组织。主要行为体对于能源领域之外议题的关注和政策变化对中国与中东能源合作带来较大影响。

### (一) 大国中东政策

作为中东国家能源合作方和利益相关方,地区外大国都在不同程度上与中东能源出口国发展能源合作,也都非常关注中国与中东的能源合作,由此带来的能源之外议题对中国与中东能源合作具有重要影响。

在 21 世纪最初的二十年内,美国在中东的军事力量仍然占据压倒性优势,但随着美国成为石油净出口国,美国撤出中东、集中精力应对中国在亚洲崛起的战略转移更加明显。经历了在伊拉克和阿富汗的长期战争,以及对叙利亚内战的干预,美国已经无力继续单独控制该地区安全局势。然而,美国担心中国会趁机扩大在中东地区的影响力,进而主导全球石油市场,因此质疑中国在中东地区的能源合作和基础设施投资,认为中国正在进行地缘政治扩张。<sup>①</sup> 近期拜登政府中东政策的调整将进一步影响中国与中东国家的能源合作。

欧洲与北非阿拉伯国家的经济关系要比与中东的其他大多数国家更紧密,法国、意大利和西班牙都是北非的能源投资国和能源市场。在外交领域,法国和意大利都在利比亚和阿尔及利亚有较大影响力,并积极介入后两国的内战和冲突。但是,北非两个能源出口国长期政局不稳定,出口量下降,难以满足欧洲能源需求,欧洲不得不持续增加从俄罗斯的天然气进口。此外,英国和法国还在近年来加深了与海合会国家的能源、经济和军事合作,受到该地区国家欢迎,认为可以减轻美国逐渐撤出中东造成的安全担忧。但在伊朗核协议问题上,英国、法国和德国一直试图维护该协议,这引起美国和海合会国家的不满。随着来自俄罗斯的石油和天然气减少甚至中断,欧洲将迅速转向海湾国家能源,如来自卡塔尔的液化天然气。<sup>②</sup> 未来欧洲在气候和碳减排议题上的激进政策,可能会成为影

<sup>①</sup> François Godement and Agatha Kratz, eds., *One Belt, One Road: China's Great Leap Outward*, ECFR: China Analysis, 2015, p. 2.

<sup>②</sup> Richard Weiss, "Germany Opens Door to Qatar Natural Gas in Pivot from Russia," *Bloomberg*, March 21, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-20/germany-reaches-deal-to-buy-qatari-gas-in-pivot-from-russia?sref=db0XXC71>, 上网时间:2022年5月11日。

响中东国家产量上升的主要因素。在能源需求市场竞争时期,欧洲担心中国大规模增加中东能源进口会对欧洲的能源供应安全造成损害。当前欧洲更多关注中国在中东能源投资其他方面的影响,认为中国与中东国家的能源合作对当地环境、法律规范、甚至国家治理模式造成破坏,并且对西方在该地区利益造成冲击。<sup>①</sup> 未来欧洲对中国与中东能源合作的制约作用最大,但也是最有可能与中国合作的一方。

日本、韩国和印度是中东特别是海湾国家的长期经济合作伙伴,也是该地区石油和天然气以及石油产品的主要市场。在军事和外交领域,日本曾考虑向海湾地区派遣军队以保护航运,但没有成功。<sup>②</sup> 未来日本和韩国对中东地区能源的依赖和能源安全关切将有增无减。他们作为美国的亚洲盟国,依赖美国保护其能源供应安全,同时在东亚发生冲突的时候,日韩可能马上加入美国试图控制海上能源运输通道。印度将是中东最具潜力的新兴能源市场,同时美国和欧洲试图把印度作为制衡中国在中东崛起的力量,最终可能会加强印度在海湾地区的军事作用。<sup>③</sup>

## (二) 以欧佩克为中心的能源联盟关系

能源出口国的联盟关系对中国与中东国家的能源合作有重要影响。成立于 1960 年的欧佩克所有成员国都是石油净出口国,在石油产量、稳定油价和供应中断等方面进行合作。在 1973 年以及之后的几次较大油价飙升时期,欧佩克都及时做出反应来平抑油价。但最近几年,欧佩克调整产量应对石油价格危机的能力已经捉襟见肘,主要原因在于欧佩克内部的分化和分歧日益明显。沙特和阿联酋等海湾产油国的剩余产能最大,产油成本也最低,有一定提炼能力,因而可以承受更低的油价;而大多数中东、非洲和拉丁美洲的产油国普遍产能不足,面对低油价更加脆弱,也更倾向于在高油价时期增加产量,获得更多石油收益。尽管欧佩克内部存在分歧,已经不可能如 20 世纪 70 年代那样实施完全的石油禁

<sup>①</sup> See Jeremy Garlick, *The Impact of China's Belt and Road Initiative: From Asia to Europe*, London: Routledge, 2019; Jonathan Fulton, *China's Changing Role in the Middle East*, The Atlantic Council; Rafik Hariri Center for the Middle East, 2019; Gordon Houlden and Nouredin M. Zaamout, *China's Middle East Balancing Approach*, University of Alberta: China Institute, January 2019.

<sup>②</sup> Reiji Yoshida, "With Hazy Plan for SDF Dispatch to Mideast, Is Japan Pursuing Contradictory Goals?," *Japan Times*, October 29, 2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/10/29/national/politics-diplomacy/japan-sdf-mideast-contradictory-goals/#.XjKpeTJKgdV>, 上网时间:2022 年 5 月 9 日。

<sup>③</sup> Narayanappa Janardhan, "Saudi Arabia and India Are Strengthening their Strategic Partnership, But Their Ties Involve the Interplay of Other Countries," *The Arab Gulf States Institute in Washington*, November 5, 2019, <https://agsiw.org/saudi-india-ties-looking-beyond-the-bilateral/>, 上网时间:2019 年 5 月 10 日。

运,但该能源联盟仍然在国际原油价格领域具有强大影响力。特别是俄罗斯加入之后,“欧佩克+”能源联盟已经多次成功合作,有效挽回了欧佩克在油价方面的影响力。能源联盟稳定油价的能力越弱,越不利于中国与中东国家的能源合作,因为大幅度的原油价格波动意味着更大的投资风险。

此外,沙特领导下的欧佩克与西方的不和由来已久,俄罗斯加入欧佩克更加强了该能源联盟对于西方的独立性。沙特及其海湾伙伴国对于拜登政府的中东政策转向感到担忧和失望,他们正努力推动拜登政府提供更多安全支持。<sup>①</sup>在此背景下,欧佩克主要成员国如沙特、阿联酋、卡塔尔等能源出口大国比较倾向于与中国深化能源合作。尤其是从印度洋到阿拉伯海、红海和苏伊士运河的海上航线对中国与中东国家都至关重要,与伊朗的能源合作以及通过伊朗、阿富汗和巴基斯坦,以及从伊朗到中亚国家和新疆的陆地能源通道也非常值得期待。中国需要平衡与沙特、美国和伊朗之间的关系,欧佩克将是最重要的沟通平台和合作框架之一。

### (三) 国际能源署主导下的能源转型趋势

从传统能源向可再生能源的国际能源转型趋势决定了中国与中东国家能源合作的主要投资领域和方向,目前主导这一趋势的是国际能源署。该机构是经济合作与发展组织国家在 20 世纪 70 年代成立的,其成员国不断扩大,已经达到 31 个,但主要的新兴能源消费国,如中国和印度目前仅为该机构的准成员国。21 世纪以来,国际能源署的功能也在不断扩大,从应对潜在的石油供应中断发展为平衡能源政策、市场研发、气候变化等议题。目前国际能源署有两条重要原则:一是成员国承诺采取共同的有效措施来应对石油供应紧急情况;二是成员国承诺致力于长期减少对石油的依赖,推动全球清洁能源转型。<sup>②</sup> 国际能源署实际上主要得到美国的资助,维护美国的石油安全利益。但随着欧洲成员国和其他能源进口国利益诉求的上升,导致内部分歧严重,国际能源署的信誉在持续下降。如国际能源署的数据报告《世界能源展望》被批评在美国的压力下可能故意淡化石油峰值的风险。瑞典乌普萨拉大学的一项研究结论认为,国际能源署的预测

<sup>①</sup> Andrew England, Samer Al-Atrush and Simeon Kerr, “Saudi Arabia and UAE Push for More Security Support from US,” *Financial Times*, March 25, 2022, <https://www.ft.com/content/7dc6dc40-358f-4e30-8e60-b0e36ba27064>, 上网时间:2022 年 5 月 11 日。

<sup>②</sup> “Energy Security: Ensuring The Uninterrupted Availability of Energy Sources at an Affordable Price,” *IEA*, December 2, 2019, <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security>, 上网时间:2022 年 5 月 13 日。

是不切实际的,高估了 2030 年的石油产量。<sup>①</sup> 国际能源署在能源转型领域发挥着重要作用,该机构发布的能源数据报告、能源市场展望以及对于能源转型、气候变化议题的关注程度等都会影响中国与中东主要能源国家的能源合作。

#### (四) 能源和气候领域话语权的竞争

大国和主要能源组织在能源和气候领域的话语权竞争直接影响着国际能源供求结构、贸易流向和投资趋势。例如,不同国家和机构对于石油储备、产量、峰值等数据的预测存在偏差,沙特和阿联酋的能源部门曾多次指责国际能源署发布的数据有“误导性”,低估了“欧佩克+”的石油产量。2018 年,国际能源署在达沃斯受到沙特石油部长的批评,称其在当年 1 月的石油市场报告中预测石油市场供过于求的情况下,大肆宣传美国页岩油行业,此举夸大了页岩油在全球市场中的作用。<sup>②</sup> 近二十年来,全球能源需求增长均来自新兴市场,而国际能源署则选择忽视,一味强调石油需求峰值和去碳化目标,给市场以错误的信息,日益引发海湾石油出口国的不满。

在 2021 年底的格拉斯哥气候峰会上,美国、英国、澳大利亚、欧盟等发达国家集团要求世界所有国家进一步降低碳排放,实现全球净零排放目标。他们甚至呼吁所有国家停止对碳氢化合物的投资,这加剧了石油进口国和出口国的担忧。尤其是国际能源署多次提到国际油价过高,对贫困国家不利,要求欧佩克能源联盟为降低油价做出努力,以迎合西方特别是美国的要求。在此背景下,“欧佩克+”一致决定停止使用国际能源署的数据,而是采用能源咨询公司的数据来评估石油市场,以此作为是否增产的依据。<sup>③</sup> 中国目前上升的石油和天然气需求、在可再生能源和减排领域发挥的不可或缺的作用等都会受到能源和气候领域话语权竞争的影响。

总之,能源合作已不仅仅是能源经济、“石油地租”等经济学领域问题,大国中东政策、能源联盟关系、能源转型趋势以及能源和气候领域话语权的竞争等能源之外的因素越来越对双边能源合作产生更大影响。

<sup>①</sup> Terry Macalister, “Oil: Future World Shortages Are Being Drastically Underplayed, Say Experts,” *The Guardian*, November 12, 2009, <https://www.theguardian.com/business/2009/nov/12/oil-shortage-uppsala-aleklett>, 上网时间:2022 年 5 月 11 日。

<sup>②</sup> Anjali Raval and David Sheppard, “Saudi Arabia’s Energy Minister Says IEA Overhyped US Shale Boom,” *Financial Times*, January 25, 2018, <https://www.ft.com/content/84e09a98-0140-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>, 上网时间:2022 年 5 月 11 日。

<sup>③</sup> Maha El Dahan, Dmitry Zhdannikov and Alex Lawler, “Saudi Arabia Leads OPEC Decision to Drop IEA Data as US Ties Fray,” *Reuters*, April 12, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/saudi-arabia-leads-opec-decision-drop-iea-data-us-ties-fray-2022-04-12/>, 上网时间:2022 年 5 月 11 日。

## 二、非能源因素对中国与中东国家能源合作的制约

自从成为原油净进口国以来,中国开始寻求与中东国家石油进口出合作以满足国内供应的不足。迄今为止,这一能源合作关系的深入发展引起地区外大国的关注,并受到大国在中东地区地缘政治竞争、中东地区安全局势以及一系列与能源相关标准、机制和规范的制约。

### (一) 地缘政治竞争对中国在中东投资项目的干扰

中国的战略竞争对手,或者说把中国看作战略竞争对手的国家,也存在与中国在能源领域的竞争,而中东地区是竞争的主战场。如美国在 2017 年 12 月宣布的“国家安全战略”指出,中国是美国的战略竞争对手。<sup>①</sup>“一带一路”倡议提出之后,美国认为中国在中东的能源经济行为是为了提高在当地的竞争力和影响力,是为了填补美国撤退留下的空白。因此,美国在特朗普政府时期通过所谓“印太战略”,呼吁美国与日本、澳大利亚和印度合作,共同投资“高质量基础设施建设”,对抗中国的“一带一路”基础设施项目。特别是两国对于石油运输战略通道和“马六甲困局”的解读,双方互不信任。中方担心美国会在极端情况下封锁马六甲海峡和其他战略通道,切断中国原油供应。而美方把中国在南海、波斯湾和印度洋海域的能源合作开发和港口建设行为都看作是军事扩张,认为中国在以能源合作为掩盖搞军事基地建设,目的是与美国争夺关键的能源运输通道,控制波斯湾石油流向。<sup>②</sup>把地缘政治竞争转移到能源领域是自 20 世纪 70 年代第一次“石油危机”以来西方研究者和政界的一贯做法。当前,美国仍然认为中国在能源领域的投资或参与管理是对美国利益的威胁,尤其是军民两用基础设施。<sup>③</sup>中国与沙特、阿联酋和以色列等美国盟国的能源合作引起美国关注,如果投资涉及美国认为的敏感领域,或将面临来自美国的政治压力。

欧洲是中东能源的主要出口目的地之一,也是中东能源出口国的传统盟友

<sup>①</sup> “National Security Strategy of the United States of America,” *The U. S. National Archives and Records Administration*, December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2021-5-29, 上网时间:2021 年 12 月 6 日。

<sup>②</sup> Daniel Pipes, “How China Disrupts the Middle East,” *The Washington Times*, September 10, 2019, <https://www.washingtontimes.com/news/2019/sep/10/how-china-disrupts-the-middle-east/>, 上网时间:2021 年 4 月 7 日; Sam Fouad, “Iraq May Be Central to China’s Economic Aspirations in Middle East,” *The Global Post*, November 7, 2019, <https://theglobepost.com/2019/11/07/iraq-china-belt-road-initiative/>, 上网时间:2021 年 4 月 7 日。

<sup>③</sup> Jonathan Fulton, “China’s Making Inroads in the Middle East. The Trump Administration Isn’t Happy,” *The Washington Post*, July 3, 2020, <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/06/03/chinas-making-inroads-middle-east-trump-administration-isnt-happy/>, 上网时间:2021 年 4 月 7 日。

和投资方。英国、法国和德国等中东国家的欧洲传统友好国家在海湾和北非地区的投资和对当地政治的干涉由来已久。借助在能源经济领域的影响力,欧盟以民主议题和输出发展模式等为借口,对中国在海湾地区的投资及合作加强防范。欧盟认为中国在中东影响力会超过美国、英国和欧盟,且中国投资于当地基础设施和能源开发项目可能加剧当地社会不公平,损害了欧洲在中东的利益和安全架构。欧洲应当加强与中国在中东的接触,重新发挥欧洲在中东作用等。<sup>①</sup> 中欧在地缘政治和意识形态领域存在的分歧外溢到能源经济领域,中国与中东国家的能源投资项目也受到欧洲国家和欧盟带来的非能源因素的干扰和制约。

同样作为能源进口大国,日本、韩国和印度对中国与中东能源合作的心态更加复杂。一方面,中国巨大的基础设施投资符合他们利益,但另一方面他们也担心中国扩大在该地区影响力,与他们竞争资源和投资项目。日本是第一个提出“自由开放的印太战略”的国家,并明确将为“捍卫自由价值观”做出努力。<sup>②</sup> 21世纪初,中国与印度在中东地区有“龙象之争”,即两国在该地区存在政治影响力和能源利益竞争。为了对抗中国的“一带一路”倡议,印度提出建立一条名为“亚非增长走廊”的新走廊,意图取代“中巴经济走廊”。印方声称,这条连接非洲与印度和其他东南亚国家的海上走廊将有助于促进非洲的贸易和投资,且与中国倡议项目相比,这条新走廊将更加低成本且环保。<sup>③</sup> 事实上,印度本国基础设施尚不能健全,很难兼顾非洲和东南亚的跨地区投资,美日澳印“高质量基础设施”的投资承诺也仍然停留在理论层面,没有实现全方位的切实合作。然而,大国间地缘政治竞争在能源领域的外溢,导致中东国家也被裹挟进大国间地缘政治竞争。这些国家不得不在大国之间周旋,既要获得与中国能源合作的经济利益,又要不失去传统盟国的安全保护和政治支持。<sup>④</sup> 中东地区的地缘政治竞争极大干扰了中国在该地区的能源投资,导致中国与中东国家的能源合作难以实现经济利益最大化。

<sup>①</sup> Camille Lons, Jonathan Fulton, Degang Sun and Naser Al-Tamimi, “China’s Great Game in the Middle East,” *European Council on Foreign Relations Report*, October 21, 2019, p. 7.

<sup>②</sup> “Free and Open Indo-Pacific (FOIP),” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 1, 2021, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25\\_001766.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html), May 29, 2021, 上网时间:2021年11月8日。

<sup>③</sup> 仇朝兵:《“印太战略”下美国与印太国家的经济接触》,载《美国研究》2020年第5期,第115页;楼春豪:《“亚非增长走廊”倡议:内涵、动因与前景》,载《国际问题研究》2018年第1期,第84-85页。

<sup>④</sup> Imad Mansour, “The BRI Is What Small States Make of It: Evaluating Kuwait’s Engagement with China’s Belt and Road Initiative,” *The Middle East Journal*, Vol. 74, No. 4, Winter 2020/21, p. 558.



## （二）中东地区多边安全架构的缺失对深化双边能源合作的制约

美国在中东打压一方而支持另一方的做法越来越难以维持,美国和欧洲的中东安全政策以及与地区大国结盟关系的不确定性更加使得该地区安全架构失去稳定。这确实造成中东地区安全治理的混乱和无序。有学者判断,随着美国和欧洲减少在中东地区的军事行动,中国可能成为下一个发挥地区稳定作用的大国。<sup>①</sup> 但从中国的中东政策文件和外交发言来看,“互不干涉内政”、多边谈判和集体安全始终是中国地区安全政策的首要核心。<sup>②</sup> 在中东地区冲突问题上,中国坚持地区国家谈判解决问题,呼吁域外大国(如美国)停止干涉。除了在联合国、阿盟等多边框架下参与多边协商,在维护与中东主要国家的双边战略合作伙伴关系基础上,中国还没有在中东地区安全领域进行实质性政策调整。尽管基于稳定原油市场的共同利益,中国和中东国家的政治关系持续拉近,围绕原油进出口进行的高层互访和双边谈判也在上升。然而,该地区多边安全架构的缺失给双方深化能源合作带来不稳定因素,地区安全环境的持续变化可能会对中国在当地的能源利益带来更大挑战。

在中东地区安全领域,中国并没有在中东国家饱受冲突和暴力袭击之时置身事外,而是在“互不干涉内政”外交原则基础上,呼吁在联合国等多边框架下解决冲突和纷争,反对外部势力干涉他国内政,反对西方国家采取军事行动干预地区安全事务。同时,中国试图在沙特和伊朗的对立中维持中立、平衡和协调者的角色,已经分别与两国建立了全面战略伙伴关系。因此,中国具备参与构建中东地区多边安全架构的有利条件。与此同时,中东地区的中国能源合作国家希望中国在地区安全事务中发挥更大作用。因为他们认为经济、政治和安全事务之间的界限并不是截然分开的,而且中东君主国习惯于把政治和安全问题优先于经济和贸易事项,他们也希望中国理解他们的安全关切。尤其是在2011年“阿拉伯之春”之后,中东国家的执政者意识到美欧民主运动和“颜色革命”对他们政权安全的威胁。如果能够通过发展经济而稳定政权,获得政权合法性,而不是改变政治制度和治理模式,他们将非常乐意与中国合作。<sup>③</sup> 实际上,中国已成为该

<sup>①</sup> Steven A. Cook, “Major Power Rivalry in the Middle East,” *Council on Foreign Relations*, March 2021, p. 10.

<sup>②</sup> 《中国对阿拉伯国家政策文件》,新华社,2016年1月13日,[http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/13/c\\_1117766388.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/13/c_1117766388.htm), 上网时间:2022年6月9日;《王毅提出实现中东安全稳定的五点倡议》,中华人民共和国外交部,2021年3月26日,[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/kjgzbdfyyq\\_699171/202103/t20210326\\_9184131.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdfyyq_699171/202103/t20210326_9184131.shtml), 上网时间:2022年6月9日。

<sup>③</sup> Roie Yellinek, Yossi Mann and Udi Lebel, “Chinese Soft-Power in the Arab World — China’s Confucius Institutes as a Central Tool of Influence,” *Comparative Strategy*, Vol. 39, No. 6, 2020, p. 529.

地区最大的投资国和十几个国家的贸易伙伴,但由于中国在当地的投资和能源贸易极易受到地区安全局势的影响,不断深化的经济关系可能会迫使中国在地区安全领域发挥更大作用。如何在坚持“互不干涉内政”外交原则的基础上,在一定程度上深化与中东国家的能源合作,需要中国加强与地区国家和其他地区外大国的多边外交,相互获得政治谅解和外交支持,共同构建该地区长久稳定的多边安全架构。

### (三) 软基础设施建设不足对新能源合作的掣肘

与公路、港口、管道和液化站等硬基础设施不同,能源技术标准、环保和减排机制、能源金融领域属于软基础设施建设。在软基础设施建设领域占据主导地位也可以改善国家和地区地缘政治地位,把原本的地缘政治劣势转化为优势。因为软基础设施领域的投资更具有前瞻性和持久性,不仅会给主导国带来经济效益,而且会提升国家在相关领域的话语权。当前,中东地区软基础设施建设的不足及其制约作用主要存在于三个方面。

#### 1. 能源技术标准

第一,亟需改进和发展落后的能源技术标准。美国和欧盟在传统能源和气候领域的领先地位主导了传统的能源技术标准,并形成国际技术标准秩序。中国正在试图将国家经济提升到全球价值链顶端,使产品质量和创新成为中国新的优先事项,这可能会挑战美国和欧盟对现存国际技术标准的主导地位。<sup>①</sup> 例如,自从欧盟为家用冰箱推出能耗标签和最低能源性能标准以来,更多国家开始为家用电器制定能耗标准。然而,一旦旧的家电库存被新的更高效的型号所取代,这项能源技术标准也将被取代。<sup>②</sup> 能源领域仍有许多类似需要新的或改进的技术标准,能源领域的国际技术标准制定可以促进节能和新能源的发展。

第二,能源技术标准的政治化阻碍技术进步。技术标准的政治化成为技术进步的最大阻碍,尤其是高新技术领域已经被美国和欧洲高度政治化,5G 技术和设备的应用就是一个例子。欧美国家担心技术标准正在赋予新兴国家新的权力,中国和印度等新兴国家则指责与能源政策有关的贸易技术壁垒正在损害他们的经济利益。例如,中国是太阳能光伏电池板的最大出口国,但超过 50 项国际标准、技术规范和技术报告是采用欧美技术标准。<sup>③</sup> 中国出口产品在达到国内

<sup>①</sup> Tim Rühlig, *Technical Standardisation, China And The Future International Order: A European Perspective*, Brussels: European Union Report, February 2020, p. 20.

<sup>②</sup> Paul Waide, Daniele Gerundino, *International Standards to Develop and Promote Energy Efficiency And Renewable Energy Sources*, IEA, January 2007, p. 5.

<sup>③</sup> “International Standardisation in the Field of Renewable Energy,” *IRENA*, March 2013, p. 43. <https://www.irena.org/publications/2013/Mar/International-Standardisation-in-the-Field-of-Renewable-Energy>, 上网时间:2022 年 4 月 21 日。

标准的同时,还必须达到欧美技术标准。在地热、风能、水电和生物质能等可再生能源领域,同样存在类似问题。当前,全球可再生能源生产和贸易正在向中国倾斜,能源领域的新技术应用会形成新的技术标准,而西方对能源技术标准的政治化不利于向发展中国家进行技术转移。

第三,能源技术标准的竞争不利于多边能源合作。欧盟通过市场机制将其法规和规范外部化,即所谓“布鲁塞尔”效应,而中国的技术领先地位和超过欧美标准的中国标准正被更多的发展中国家追随。<sup>①</sup> 由于新能源等高科技产业在标准制定和推广方面变得越来越重要,中国政府和企业也认识到标准制定的重要性,加大了对全球标准制定机构的贡献和领导力度,国内也发布了“中国标准2035”。中国一直坚定维护和践行多边主义,作为一个“新来者”,中国必将给国际标准制定的全球治理带来变化。<sup>②</sup> 中东国家与中国在能源技术和投资领域的合作将促进双方技术标准领域的合作,而美欧传统技术标准与中国新技术标准的竞争势必给中国与中东的能源合作造成制约,因为中东国家不得不选用其中一种技术标准。这些能源技术标准的竞争和不统一不仅造成双边能源合作的较多合同纠纷,而且对于中东地区的多边能源合作和投资构成较大制约。

## 2. 环保和减排机制

在环境保护规则和温室气体排放标准方面,国际社会还缺乏统一的行动。除了煤炭和石油等传统燃料造成的碳排放之外,较清洁能源的开发和应用也会造成其他环境破坏,需要国际统一的环保和减排机制来约束。

第一,页岩气开采领域缺乏国际统一的环保机制。就页岩气开采来说,水力压裂技术有可能造成甲烷泄露和重大地质灾难。2011年,美国康奈尔大学的一份报告对页岩气开采过程中温室气体排放足迹的评估指出,页岩气的甲烷排放量比常规开采高出30%~100%。<sup>③</sup> 美国环境保护署(EPA)制定了新的法规,要求新油气井从2015年开始捕获开采中排放的温室气体。<sup>④</sup> 基于对环境问题的关注,欧洲有些国家暂停或者是全面禁止了页岩气的开采。国际能源署制定了一

<sup>①</sup> Henrik B. L. Larsen, “Europe’s Awakening to China’s Tech Dominance,” *Harvard International Review*, October 16, 2020, <https://hir.harvard.edu/europe-awakening-china-tech-dominance/>, 上网时间:2022年4月27日。

<sup>②</sup> Xirui Li and Dingding Chen, “Should the West Fear China’s Increasing Role in Technical Standard Setting?,” *The Diplomat*, April 15, 2021, <https://thediplomat.com/2021/04/should-the-west-fear-chinas-increasing-role-in-technical-standard-setting/>, 上网时间:2022年4月27日。

<sup>③</sup> Robert W. Howarth, Renee Santoro and Anthony Ingraffea, “Methane and the Greenhouse-gas Footprint of Natural Gas from Shale Formations,” *Climatic Change*, Vol. 106, Issue 4, June 2011, p. 679.

<sup>④</sup> “Air Quality Planning and Standards,” EPA, <https://www.epa.gov/airquality/oilandgas/>, July 4, 2021, 上网时间:2022年3月4日。

系列有关页岩地层石油和天然气负责任开发的建议和规则,估计这些规则将使水力压裂的生产成本增加 7%。<sup>①</sup> 美欧之外的国家还没有被纳入页岩气开发规则的制约之中。但是,如果中国的页岩气开发获得商业性突破并进行大规模开采,美欧国家主导的国际能源署可能会以环境规则进行制约,以制裁等手段对中国的水力压裂开采施加惩罚性措施。

第二,氢燃料领域缺乏全产业链温室气体排放标准。氢燃料发展潜力巨大,但是国际社会还缺乏统一的氢燃料排放标准。有些国家对特定行业征收碳排放税,包括灰氢行业和消费灰氢的产业。碳排放税使得灰氢更加昂贵,缩小了灰氢和替代燃料之间的成本差距,使得灰氢丧失了与传统燃料竞争的成本优势,不利于企业试用氢动力作为燃料。欧盟的绿氢将主要由欧洲的绿色发电厂生产,与风能和太阳能发电一样,蓝氢和绿氢也需要电力部门脱碳。欧洲在北非和海湾地区的氢气开发活动将形成欧盟标准的绿色制氢规则和环保机制,在氢气制造、运输和终端消费阶段都将要求脱碳,降低甲烷排放。例如,德国与约旦和阿联酋都建立了能源伙伴关系,德国还在为海湾地区编写关于能源转型的小册子,包括技术解决方案。<sup>②</sup> 欧洲的脱碳政策对中国发展与海合会的能源合作构成制约和挑战,“边境碳关税”(border carbon tariffs)政策将对中东国家的高碳足迹出口构成制约,这些国家的能源出口必须脱碳,出口的钢材、玻璃和肥料等材料也必须脱碳或者用可再生燃料生产。这将给相对清洁能源的开发增加更多成本。同时,中国与中东的天然气贸易和氢燃料合作也将不得不接受欧盟严苛的甲烷排放标准限制,如果欧盟对上游产业中的甲烷排放者施加关税惩罚,将直接对中东国家的天然气产业造成损害。

### 3. 能源金融

第一,中国与中东能源金融合作潜力较大但存在融资缺口。在能源金融方面,中国与中东国家合作潜力巨大,主要原因如下:首先,中东地区投资领域广泛,不仅限于能源领域。其次,双方都期待可再生能源等绿色融资。再次,该地区私营企业在能源改革中发挥更大的作用,自贸区和工业园可以吸引更多私营企业投资。最后,人民币和阿拉伯世界货币的结算为人民币的国际化 and 金融合作创造了条件,人民币在跨境贸易和结算中的地位上升。中国与中东国家的金融合作起步较晚,但发展非常迅速,特别是在双边金融合作领域。当前,中东地区要实现经济结构转型、战后重建以及疫情后经济恢复都需要建设大量基础设施

<sup>①</sup> “Golden Rules for a Golden Age of Gas: World Energy Outlook Special Report on Unconventional Gas,” IEA, October 2013, <https://www.iea.org/reports/golden-rules-for-a-golden-age-of-gas>, 上网时间:2022 年 6 月 9 日。

<sup>②</sup> “The Jordanian-German Energy Partnership,” *Energy Partnership*, July 4, 2021, <https://www.energy-jordan-germany.org/energy-partnership/>, 上网时间:2021 年 12 月 5 日。

施,融资缺口很大。这些项目都是周期长、风险高、低回报的项目,即便是欧洲和美国的大型公司也没有能力单独承担建设任务,拥有庞大主权财富基金的中国与海合会国家联合融资非常必要。

第二,中东地区缺乏独立的地区性融资平台。由于早期缺乏勘探石油的技术和资金,中东石油生产国的原油开采被欧洲和美国等西方国家垄断,原油定价权和石油美元作为一种金融力量牢牢掌握在西方国家手中。<sup>①</sup>目前,中东经济金融实力较强的国家,如沙特、埃及、阿联酋、科威特等国家与美国在安全领域保持着盟友关系,该地区也是美国金融话语权的重要支撑。<sup>②</sup>美欧提出的“重建更美好世界”倡议、“全球门户”计划和“清洁绿色倡议”都将合作的重点领域放在绿色、气候、数字基础设施,注重发展融资机构等软性基础设施,会进一步介入和扩大对发展中国家重要行业领域和关键企业的决策影响力。<sup>③</sup>“一带一路”倡议下建立的两个金融合作平台——亚投行和丝路基金为中东地区能源融资创造了新的条件。然而,中东地区还没有一个独立的地区性融资平台,投资援助主要来自世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构。这些国际融资机构在评估投资援助对象的时候,需要受援国满足各种条件,资金也很有限,难以满足需求,严重制约着该地区的新能源投资和开发。

### 三、非能源因素由制约作用向促进作用的转化路径

在回顾中国与中东国家能源合作,寻找新的能源合作增长点的同时,需克服深化能源合作的消极制约因素,探索建立安全、稳定和可持续能源合作关系的路径。尤其是在新冠疫情影响下的经济复苏时期和国际能源转型时代,国际大宗商品价格不稳定,甚至供应链断裂,对各国经济发展和社会生活都造成负面影响。如何把非能源因素的消极制约作用转化为积极促进作用,深化中国与中东国家能源合作,需要重点在以下四个方面做出努力。

#### (一) 积极参与制定国际新能源技术标准

全球能源转型已经成为各国共识,新能源产业将成为国家的战略性新兴产业,新能源标准的竞争也更加激烈。国际可再生能源署致力于可再生能源领域技术标准制定的国际化,要求所有利益相关方,包括发展中国家的利益相关方参

<sup>①</sup> 姜英梅:《中东能源金融化与中国能源金融战略构想》,载《阿拉伯世界研究》2014年第6期,第44页。

<sup>②</sup> 叶玮、张瑾:《“一带一路”背景下中国与阿拉伯国家金融合作机制研究》,载《阿拉伯世界研究》2020年第5期,第117页。

<sup>③</sup> 吴泽林、王健:《美欧全球基础设施投资计划及其对中国的影响》,载《现代国际关系》2022年第3期,第15页。

与标准化进程。<sup>①</sup> 尽快制定国际标准而不是应用某一地区标准或国家标准可以促进新能源贸易,推动技术竞争和进步。目前世界上所有发达国家和相当数量的发展中国家都有自己的标准化机构;与新能源和能效有关的地区层面的标准化机构也比较完善,美洲、欧洲、亚太、欧亚大陆、中东和非洲大陆各有若干标准化机构。例如,中国国家发改委在 2017 年发布了《节能标准体系建设方案》,对能源领域的煤炭清洁高效利用相关技术标准,建筑领域的绿色建筑标准,交通领域的设备设施能效标准,农业领域的农村生活节能等,都做出了节能强制性规范。<sup>②</sup> 2021 年中国华能编制了 5 项新能源行业技术标准,累计发布 15 项新能源行业技术标准,对于指导新能源项目开发建设和运行维护、助推新能源技术创新起到重要作用。<sup>③</sup> 中国的一系列节能和新能源技术标准的制定和实施,为超前布局新能源产业未来,实现关键部件国产化等目标奠定了基础。以新能源汽车为例,传统汽车产生的碳排放量占了整个碳排放量的 30% 以上,而在这方面,新能源汽车优势明显。在发展新能源汽车方面,中国与发达国家的差距要比传统汽车小得多,依托中国巨大的国内消费市场,新能源汽车有可能走出一条不同于其他国家的发展道路。<sup>④</sup>

从地区层面来看,欧洲的新能源领域地区标准相对成熟。例如,欧洲的生物燃料可持续性标准专门为支持符合欧盟委员会的建议而制定,比其他地区标准更为超前,但对许多国家的当地要求和条件缺乏考虑,难以建立协调一致的跨境安装等技术标准,不利于可再生能源系统的部署。<sup>⑤</sup> 中东地区大部分属于发展中国家,欧洲的新能源技术标准显然不适合应用在这些国家。如果利益相关方参与制定符合当地条件的地区标准,就可以鼓励这些国家制定法规在对外合作中接受更高的国际标准,跨国能源公司也会为了达到国际标准而努力获得技术上的突破,并在招标过程中提高工程质量标准。中国是许多中东国家的新能源开发和建设项目的承包商或分包商,承揽大量基础设施建设。中国与欧美发达国家必须在中东地区合作,制定符合当地要求和条件的新能源地区标准和国际标准,并在合同中达成一致采取地区标准还是国际标准实施工程。这对于参与的各方都有好处,是形成良性新能源竞争的基础。在中国和中东国家尽快提高技术水平和工程质量,制定符合当地情况的国家标准和地区标准的同时,一方面需

① “International Standardisation in the Field of Renewable Energy.”

② 《国家发展改革委员会发布节能标准体系建设方案》,载《能源研究与利用》2017 年第 2 期,第 10 页。

③ 中国华能集团有限公司:《中国华能编制 5 项新能源行业技术标准发布》,载《电世界》2021 年第 9 期,第 56 页。

④ 马建平、庄贵阳:《新能源技术标准之争落子何处》,载《董事会》2010 年第 2 期,第 60 页。

⑤ “International Standardisation in the Field of Renewable Energy.”

要共同反对欧盟和美国的“边境碳关税”威胁,维护自身利益;另一方面要积极利用国际可再生能源署赋予发展中国家的权力作为政治筹码,要求发达国家提供先进新能源技术,尽快实现新能源技术标准的国际化。

## (二) 推动制定全球包容性温室气体减排机制

许多清洁能源的开发应用已经在技术上达到了商业可行的程度,但还存在不少障碍。这需要全球做出努力,通过有针对性的政策支持和扩大合作来克服这些障碍,制定全球包容性温室气体减排标准。国际能源署预测,未来几十年,石油和天然气仍将持续在一次能源需求中占较大比例。根据气候协定的降温目标,预计到2040年,石油和天然气仍将占全球一次能源需求的47%。<sup>①</sup>因此,各国决策者需要将工作重点放在减排,而不是燃料来源,最大限度地降低每一种燃料的碳排放,将任何形式的能源转型的经济和社会成本都降到最低。以氢能为例,目前阻碍氢能广泛应用的主要原因是缺乏政策协调和配套软基础设施。在氢能等清洁能源发展的早期创建温室气体排放的全球标准,而不是基于每位参与者自己的市场环境和标准,可以保证竞争环境的公正和高效。这需要一个世界性标准化机构来形成认证体系,并保持清洁能源供应链减排标准的一致性,使任何进入市场的清洁能源有迹可循。

天然气消费过程中的甲烷排放和碳排放量都相对较低,是比较清洁的能源。但是在生产和运输阶段,甲烷排放量较高,而且“甲烷足迹”难以测量和监控。为此,国际能源署一是出台了《甲烷指导原则》,认为有必要在从生产到终端消费的整个天然气产业链减少甲烷排放,并将寻求与上游、中游和下游参与方展开合作研究;二是出台了《降低石油和天然气行业的甲烷泄露》的监管路线图和工具包,以帮助成员国降低石油和天然气行业的甲烷排放。<sup>②</sup>欧盟也制定了限制甲烷排放战略。2020年10月,欧盟委员会出台的《限制甲烷排放战略》提出改进天然气基础设施泄露检测和修复,立法禁止常规的天然气燃烧和排气。<sup>③</sup>欧盟委员会将与联合国环境规划署、气候与清洁空气联盟、国际能源署合作,建立一个国际甲烷排放观测站,监测全球超级排放者,并确定主要的甲烷泄露。该战略还宣布,甲烷排放问题将作为欧盟外交和对外关系行动的一部分,鼓励国际伙伴国做出

<sup>①</sup> “World Energy Outlook 2019,” IEA, November, 2019, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019>, 上网时间:2021年12月5日。

<sup>②</sup> *Driving Down Methane Leaks from the Oil and Gas Industry: A Regulatory Roadmap and Toolkit*, IEA Technology Report, January 2021, p. 9.

<sup>③</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an EU Strategy to Reduce Methane Emission,” *European Commission*, October 14, 2020, [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu\\_methane\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_methane_strategy.pdf), 上网时间:2021年8月6日。

减少甲烷排放的承诺。欧洲还计划把甲烷排放纳入联合国气候变化谈判的承诺,作为减缓气候变化的主要手段之一。<sup>①</sup>

在制定温室气体减排机制领域,欧洲已经先行一步,中东国家特别是液化天然气出口国家和致力于氢燃料开发的海湾国家也必须转变观念跟进,否则被动接受欧洲主导的限制甲烷排放战略将可能对天然气出口造成损害。由于中国不是国际能源署成员国,中东等能源出口国大多隶属欧佩克和阿拉伯石油输出国组织等生产国和供给国组织,以国际能源署或者欧盟的环境规则和减排标准作为全球机制显然是不合理的,需要寻求和制定新的国际环境规则平台和机制。在新的平台和机制建立之前,需要中国与中东国家加入温室气体排放的谈判,与国际能源署和欧盟委员会协商制定全产业链包容性温室气体排放标准,并促使相关行业关注和减少各产业环节的温室气体排放。作为向国际市场出口天然气最多的地区之一,中东正在尽早适应国际减排规则。例如,卡塔尔石油公司在宣布扩大天然气出口能力的同时,建立了一个碳捕获和封存项目,以抵消生产液化天然气过程中的碳排放。同时,未来欧洲放弃俄罗斯天然气之后,将不得不大幅增加从海湾地区的天然气进口,制定全球统一的温室气体减排机制将更加迫切。作为中东天然气的主要进口地区,欧盟和东亚国家也需要为天然气生产和运输环节产生的温室气体排放负责,如通过提供碳捕获和封存技术的转移和设施投资来降低全球碳排放,而不是征收“边境碳关税”转移排放责任。

### (三) 共同发起“绿色融资倡议”

尽管中国可再生能源总产量和发电量均位居世界领先地位,中东国家也正在把可再生能源作为双方未来合作重点。但一个不可回避的事实是,中东地区还有大量人口处于能源贫困的边缘。例如,在也门、约旦、埃及和阿尔及利亚等国家,很多人无法获得电力和清洁燃料用于取暖和烹饪,主要依赖化石燃料甚至木材作为燃料,造成空气污染和环境破坏。<sup>②</sup> 改善这些人口的能源贫困现状意味着需要消耗更多的能源,他们迫切需要廉价高效的燃料。在获得更清洁和高效的新能源之前,这些国家正在新建燃煤电厂以改善电力缺乏,尽管这不符合逐步淘汰燃煤发电厂以控制温室气体的国际要求。因此,国际社会应当达成一致,允许根据当地需求和实际情况制定“绿色”标准,共同为发展中地区的大型能源项

<sup>①</sup> “Methane Policy Recommendations for the European Union,” *Shell*, May 8, 2020, [https://www.shell.com/energy-and-innovation/natural-gas/methane-emissions/\\_jcr\\_content/par/textimage\\_438437728\\_stream/1591279730591/645c673be62e27c26a25af5be754cec5bb6d1a32/methane-policy-recommendations-for-the-european-union.pdf](https://www.shell.com/energy-and-innovation/natural-gas/methane-emissions/_jcr_content/par/textimage_438437728_stream/1591279730591/645c673be62e27c26a25af5be754cec5bb6d1a32/methane-policy-recommendations-for-the-european-union.pdf), 上网时间:2021年8月6日。

<sup>②</sup> “Energy Access Outlook 2017: From Poverty to Prosperity,” *OECD/IEA*, October 2017, [https://read.oecd-ilibrary.org/energy/energy-access-outlook-2017\\_9789264285569-en#page43](https://read.oecd-ilibrary.org/energy/energy-access-outlook-2017_9789264285569-en#page43), 上网时间:2022年6月9日。



目提供融资。

中国已经基本构建了绿色金融体系。2015年,中国人民银行研究局发布了一份《构建中国绿色金融体系》的金融工作组报告,强调中国迫切需要向绿色可持续发展模式过渡,并建议建立一个由专业投资机构、财政金融政策支持绿色金融体系,包括金融基础设施建设和绿色金融的法律法规体系建设。<sup>①</sup> 尽管各国一致认为绿色金融包括以可持续的方式促进经济向低碳能源解决方案转变的所有金融工具,但仍缺乏详细的指导方针和协商一致的标准来确定哪些项目应被称为“绿色”。特别是对煤炭设施的对外投资,由于缺乏共同的绿色融资标准,中国提出的“绿色贷款”评级方案能否发挥作用以及如何发挥作用仍存在疑问。关于对中国绿色融资可能会被用来削弱主权国家对自身发展道路的政治控制的指控,也可能对绿色融资构成挑战。美国和中国仍然是绿色债券的最大发行国,但中国的绿色债券准则认为“清洁煤炭”符合绿色条件(占总数的10%),而美国和日本的绿色债券则不把“清洁煤炭”纳入绿色标准。<sup>②</sup> 即使中国在中东建造的火力发电厂符合当地所有标准,但若没有达到欧盟或美国更严格的环保和减排标准,也不会被列为“绿色电站”和“绿色融资”。在中东地区,传统能源的市场仍然大于可再生能源市场,需要大规模、足够灵活的融资,以放宽当地获得融资的条件,在绿色融资领域,需要一种包容性的项目评估方法。此外,在制定共同标准、准则和方法的同时,还需要根据当地利益相关方的能力来制定,以便他们可以获得所需的绿色融资工具。

随着中东地区越来越多的政府在碳减排和可再生能源应用方面做出承诺,建立绿色金融标准的合作必须跟上步伐,以确保这些国家可以获得所需贷款。次国家、国家、双边、区域和多边参与是实现能源金融合作的条件,中国与中东地区联合其他利益相关方共同发起绿色融资倡议可以在以下几方面发挥重要作用:首先,绿色融资倡议作为预期的双边投资协议的一部分,将解决低碳能源方案的相互投资问题;其次,绿色融资倡议可以推动解决“绿色”的定义和标准问题。主要国家在绿色项目和绿色融资的含义、定义和标准上存在分歧,协商一致的做法可以为更广泛的国际标准讨论增添动力,兼容的分类系统还可以推动和促进世界不同地区的协调融资,为具体项目的合作开辟道路;再次,绿色融资可以避免地缘政治争议在能源领域的外溢。作为低碳能源转型的一部分,清洁利用煤炭和石油等化石燃料仍然有必要,合理利用天然气应当受到鼓励。只要达

<sup>①</sup> 《构建中国绿色金融体系》,中国人民银行研究局金融工作组报告,2015年4月23日,第2-3页。

<sup>②</sup> Ian Anthony, Jingdong Yuan and Sun Xia, “Promoting China-European Union Cooperation on Green and Sustainable Finance,” *SIPRI*, February 2021, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-02/pb\\_2102\\_china-eu\\_green\\_finance.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-02/pb_2102_china-eu_green_finance.pdf), 上网时间:2021年12月5日。

到统一的绿色融资标准,就应当适用于世界范围内的投资项目;最后,绿色融资倡议可以为各国多边开发银行、私人投资银行、保险公司和绿色银行配备技术人员,解决金融技术人员不足的问题。

#### (四) 构建可持续的能源合作关系

从历史经验和当前现状来看,中国与中东国家主要建立在石油贸易和石化产业基础上的能源合作是不可持续的。这种不可持续性不仅表现在化石燃料和资源的不可再生性及其消费对经济发展和环境的不可负担性,而且表现为地区安全和地缘政治对能源安全的威胁和挑战。一旦中东出口国一方石油资源枯竭或实现了经济结构转型,或者中国一方实现了能源转型和经济增长方式的转变,这种建立在石油相互需求基础上的能源合作也会受到冲击,双方经贸合作、政治支持和文化交流等其他领域的双边关系将更加脆弱。因此,必须重构中国与中东国家的能源合作关系,实现能源合作的可持续性。

首先是能源经济的可持续性。煤炭、石油、天然气和可再生能源的生产和消费过程要具有经济和环境的可负担性。有些能源具有相对成本较低、量大、易获得性等优势,但由于它们碳排放量较高,开采和运输也对环境造成破坏,具有环境不可持续的特点。如中国的煤炭和中东国家的石油资源。还有些新能源和清洁能源都具有环境友好性,但开发这类能源需要较高的技术水平,研发成本也相对较高。这些具有环境和气候友好性的能源对某些国家来说具有经济的不可负担性。如在非洲较贫困国家开发氢能,在中国开发页岩气资源等。目前还没有任何一种能源可以完全达到清洁、环保和可持续性利用,各国需要综合本国资源优势,探索适合本国国情的能源经济发展道路。中国与中东国家间的能源合作应当平衡煤炭、石油、天然气和可再生能源在能源消费结构中的比重,实现能源经济的可持续性。

其次是能源依赖的可持续性。参与能源合作的双方必须是对称和互利的相互依赖。如果一方单方面依赖对方就会造成能源合作的不平衡关系,一方可能也会在政治和安全领域依附另一方。例如,冷战时期沙特等石油出口国对美国的能源安全依附关系,美沙能源合作是不可持续的,美国页岩气革命已经打破了这种脆弱的平衡。就中国和中东国家的能源合作来说,中国缺油少气的资源条件是双方合作的基础,但是仍然具有脆弱性和不可持续性。从燃煤发电厂、石油进出口贸易和石化产业过渡到天然气合作和可再生能源合作,比较符合双方利益,也可以实现双方能源合作的可持续性。由原油贸易为主的不对称相互依赖关系转变为天然气供求、新能源技术合作、绿色金融合作等为主要发展方向的综合性相互依赖关系,可以构建更加稳固和可持续的能源合作。

最后是能源安全的可持续性。这是指中国与中东国家的能源合作关系不被政治、外交和安全因素干扰,如地区暴力冲突、双方政治外交关系、地区外大国的

干预等。能源合作本质上是一种互惠互利的经济合作关系,以双方的成本收益计算为基础,通过合作实现利益最大化。但如果从地缘政治竞争的视角看,能源合作双方只看重相对收益,即对方是不是比我获益更多,则这种合作关系是脆弱的。同时如前所述,地区外大国如果与中国存在经济和政治利益的竞争关系,则可能从中施加影响,进行破坏或干扰。中国的“互不干涉内政”外交原则虽然能够保障双边能源合作不受双方国内政治因素影响,但地区外力量干涉带来的政治和外交困境都难以避免。解决路径是把地区外大国及其带来的能源之外因素纳入,合作建立一系列标准、机制和架构,形成多边能源合作模式。在中东地区安全领域,各方应共同构建多边地区安全架构,尊重各方在中东地区利益,遵守能源合作协议,互不干扰与地区国家之间的能源合作。只有当所有利益相关方都能够参与中东地区事务,把所有各方利益诉求考虑在内,任何双边的能源合作才有安全保障,也才能实现中国与中东能源合作的可持续性。

#### 四、结语

中国宣布到 2030 年实现碳排放达到峰值,到 2060 年实现碳中和,降低碳排放、实现能源转型已经成为国家战略目标。中东地区主要能源出口国也在进行能源改革和经济转型,以期降低世界经济波动和全球能源消费结构转变带来的冲击。在此背景下,主要建立在石油贸易和产能合作基础上的中国与中东国家能源合作受到诸多非能源因素的制约。双方需要打破能源合作的传统路径依赖,主动接受气候变化和能源转型对能源合作带来的挑战,通过参与多边能源和气候治理,把这些因素的消极制约作用转变为积极塑造作用,探索能源合作的主要领域、对接导向和合作方案,形成更加稳定、安全且可持续的能源合作关系。

在联合国可持续发展目标指导下,中国在以“一带一路”倡议为依托,继续向下、向内与中东国家能源战略对接的同时,需重点加强与中东国家在天然气、太阳能、氢能等相对清洁能源领域的合作,积极参与绿色能源技术标准、温室气体减排和能源金融等软基础设施领域的机制构建,充分考虑美国和欧洲等减排先行国家在这些领域的政策主张和利益诉求,主动向上、向外与地区外国家合作,共同构建中东地区稳定的能源安全秩序,为全球能源转型和气候合作创造更大的合作空间,实现能源安全、经济增长和环境气候的平衡发展。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)