

欧盟对非关键矿产合作的 政策实践、动因与挑战^{*}

赵宁宁 张杨晗

摘 要：绿色与能源转型、供应链安全的紧迫性以及大国在非洲日益加剧的地缘政治博弈，促使欧盟加强对非洲在关键矿产领域的合作。欧盟通过构建新的政策和法规框架、与非洲国家建立关键矿产合作伙伴关系、投资非洲基础设施建设等战略运筹来确保自身关键矿产供应链的安全与稳定。欧盟试图通过所谓的“平等伙伴关系”，将生产加工的成本与环境保护的责任转嫁给非洲国家，并将欧非区域间的经济合作嵌入欧盟全球战略框架中，通过规范性输出将其标准强加于非洲国家，强化对非洲的控制。但在实践中，欧盟对非关键矿产合作因自身实力有限、非洲内部治理问题、欧非间根本性的目标分歧而受到严重阻碍。

关 键 词：欧非关系； 非洲关键矿产； 欧盟对非战略； 关键原材料

作者简介：华中师范大学 政治与国际关系学院 教授 武汉 430079

华中师范大学 政治与国际关系学院 科研助理 武汉 430079

中图分类号：D814.1； F15

文献标识码：A

文 章 编 号：1005—4871(2025)03—0033—23

随着全球能源结构的转型和高科技产业的快速发展，关键矿产的战略地位日

^{*} 本文系2023年国家社科基金一般项目“欧盟对华‘去风险’战略及中国对策研究”(项目编号：23BGJ064)的阶段性成果。

益凸显。关键矿产是现今社会必需、但安全供应存在较高风险的一类矿产的总称。^① 因地理分布不均、储量有限且不可再生的特性,以及在战略性新兴产业和国防军工等关键领域中的不可替代性,关键矿产已在当今全球大国的竞争与博弈中占据了新的焦点地位。^② 近年来,欧盟也越来越强调关键矿产的重要性,将关键矿产稳定供应和可持续管理视为其全球战略的核心要素。非洲国家关键矿产的开发潜力与欧盟对关键矿产的需求高度契合。欧盟委员会2023年最新公布的清单显示,在其认定的34种关键矿产中,有24种的主要来源地为非洲国家,其中28%的重晶石源自摩洛哥,64%的铝土矿、68%的钴以及36%的钽源自刚果民主共和国,而高达90%的铂族金属则来自南非,此外,加纳、纳米比亚、赞比亚及津巴布韦等国亦是欧盟铜、稀土金属的潜在供应来源。^③

现今有关欧盟关键矿产政策的研究主要围绕两部分展开:一是着眼于欧盟内部,聚焦欧盟关键矿产政策本身,分析其宏观战略与相关政策的顶层设计与整体框架搭建。李刚详细阐述了欧盟关键矿产战略的核心文件《关键原材料法案》(Critical Raw Materials Act)的战略性、强调对华“去风险”、价值链本土化、寻求多元化供应等重要特征;^④ 李建武等学者分析了欧盟关键矿产战略对中国的潜在启示;^⑤ 亚历山德拉·乌尔(Alessandra Hool)等三位学者基于该法案的主要内容研判

① 欧盟认定的关键矿产主要包括铝/铝土矿、焦煤、锂、磷、锑、长石、轻稀土元素、钨、砷、氟石、镁、硅金属、重晶石、镓、锰、铈、铍、锆、天然石墨、钽、铋、钨、钼、钛金属、硼/硼酸盐、氮、铂族金属、钨、钴、重稀土元素、磷矿石、钒、铜、镍。2024年3月生效的欧盟《关键原材料法案》在其第二章中界定了“战略原材料”(Strategic Raw Materials, SRM)与“关键原材料”(Critical Raw Materials, CRM)的概念。所谓战略原材料,是指以原材料与绿色和数字化转型以及国防和航空航天应用的相关性为标准,经过严格的公式计算与评估,最终在战略重要性、预期需求增长和生产扩能难度上“评分最高”的原材料。而关键原材料则包括这些战略原材料,同时还包括任何其他在供应风险方面达到或超过1的阈值以及在经济重要性方面达到或超过2.8的阈值的原材料。由于关键原材料的获取通常依赖于矿产资源的开采活动,因此,“关键矿产”与“关键原材料”的概念在实质上具有高度的重叠性。鉴于此,欧美国家在其政策文件和战略规划中,并未对两者进行严格的区分,学界与媒体也大多等同使用。参见 European Commission, “Establishing a Framework For Ensuring a Secure And Sustainable Supply Of Critical Raw Materials And Amending”, EUR-Lex, 2024-05-03, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R1252-20240503>, 访问日期:2024-10-03。

② 王安建、袁小晶:《大国竞争背景下的中国战略性关键矿产资源安全思考》,载《中国社会科学院院刊》,2022年第11期,第1550-1559页。

③ Olumide Abimbola, “A five-point agenda for how development cooperation can support EU’s strategic autonomy”, Foundation for European Progressive Studies, 2023-03-15, <https://feps-europe.eu/publication/a-five-point-agenda-for-how-development-cooperation-can-support-eus-strategic-autonomy/>, 访问日期:2024-10-03。

④ 李刚:《双转型、地缘政治与欧盟关键原材料战略新动向》,载《德国研究》,2023年第5期,第45-75页。

⑤ 李建武、马哲、李鹏远:《美欧关键矿产战略及其对我国的启示》,载《中国科学院院刊》,2022年第11期,第1560-1565页。

其可能为欧盟带来的挑战与机遇；^①西格林德·格斯托尔(Sieglinde Gstöhl)等探讨了这一法案对贸易与环境保护的利益协调。^②二是着眼于欧盟外部,研究欧盟在具体实践中对特定区域内国家的关键矿产政策。赵霞与郭亚宁讨论了欧美关键矿产的全球布局与对华遏制圈的构建；^③约翰·希曼(John Seaman)评估了欧盟在关键矿产上对中国的依赖程度,并分析了欧盟的应对措施。^④但近年来,欧盟明显增加了与非洲国家在关键矿产领域的合作深度。目前学界专门聚焦于欧盟对非洲关键矿产合作的相关研究还较少。关键矿产作为稀缺的战略性资源,对中国的能源与数字转型同样至关重要,中国在非洲有着广泛的矿产利益,大量关键矿产也需要从非洲进口。欧盟加强与非洲关键矿产的合作,提出了大量新方案与新倡议,试图重塑非洲资源合作范式。这显著影响了非洲的资源格局,对中非关键矿产投资合作造成了明显挤压,对中国的战略利益构成了严峻挑战。为此,本文试图深入研究欧盟在关键矿产资源领域与非洲国家合作的实践,揭示其背后动因,并剖析双方合作过程中所面临的挑战,为中国在非洲的关键矿产政策提供镜鉴和参考。

一、欧盟对非关键矿产合作的政策实践

为确保关键矿产的稳定供应,欧盟通过构建战略性的政策与法规框架拔高关键矿产的战略地位,以统筹欧盟在非洲乃至全球的关键矿产合作。同时,通过与非洲国家建立关键矿产合作伙伴关系,推出一系列与关键矿产相关的新倡议与新概念,欧盟力求保障关键矿产的稳定供应,提升其在全球供应链中的主动权。

(一) 构建法律和政策框架,指引对非关键矿产合作

关键矿产合作并非欧非合作的传统领域,欧盟强化同非洲在关键矿产领域合作的前提是必须构建其合作的政策与法规框架。其中,《关键原材料法案》作为欧盟的战略纲领,旨在保障关键矿产的安全供应,同时促进与非洲国家的深度合作,而“全球门户”(Global Gateway)计划则作为这一战略的具体实施工具,架起欧非关键矿产合作的桥梁。

① Alessandra Hool/Christoph Helbig/Gijsbert Wierink, “Challenges and opportunities of the European Critical Raw Materials Act”, *Mineral Economics*, Vol. 37, No. 3, 2024, pp. 661–668.

② Sieglinde Gstöhl/Jonathan Schnock, “Towards a Coherent Trade-Environment Nexus? The EU’s Critical Raw Materials Policy”, *Journal of World Trade*, Vol. 58, No. 1, 2024, pp. 35–60.

③ 赵霞、郭亚宁:《欧美关键矿产战略布局及影响研究》,载《情报杂志》,2024年第4期,第54–59页。

④ John Seaman, “Critical Raw Materials, Economic Statecraft and Europe’s Dependence on China”, *The International Spectator*, Vol. 60, No. 2, 2025, pp. 20–37.

《关键原材料法案》是欧盟应对资源安全挑战、促进绿色转型与数字化发展的重要政策工具,这一法案的出台标志着欧盟将关键矿产等原材料供应安全上升到战略高度。欧盟高度重视关键矿产问题,将关键矿产供应的可靠性、安全性及韧性定位为其战略目标的核心,其政策与行动均围绕这一核心展开。欧盟通过制定《关键原材料法案》等政策和法规框架,支持包括非洲国家在内的合作伙伴改善矿业政策和法规框架,促进投资环境的改善和企业社会责任的推广,以此确保自身能够安全、多元、经济实惠和可持续地获取关键矿产。

“全球门户”计划则是欧盟对非洲关键矿产的“合作桥梁”。“全球门户”计划是欧盟在国际层面上推动基础设施建设和可持续发展的重要工具,这一计划与关键矿产战略深度融合、相互推动,非洲是该计划的首要合作对象。^① 欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)强调:“‘全球门户’为欧盟推动结构转型的战略伙伴关系提供了框架。”^② 欧盟认为其不仅能够确保自身对关键矿产的获取,而且还能够促进非洲的经济发展和工业化,从而实现双赢的局面。在“全球门户”计划框架下,欧盟陆续发起了“欧盟—非洲战略走廊”“公平能源转型伙伴关系”“绿色数字物流走廊”“可持续关键原材料价值链”“非洲—欧洲绿色能源倡议”等一系列新概念和新倡议。“全球门户”计划旨在通过推动非洲经济发展和深化关键矿产领域合作,巩固欧洲作为非洲长期合作伙伴的战略地位,并借此增强欧盟在非洲的地缘政治影响力。^③

(二) 建立矿产合作伙伴关系,增加关键矿产的直接供应

为了获得来自非洲国家的关键矿产,欧盟聚焦于在关键矿产上展开针对性合作,通过战略伙伴关系和政策对话与非欧盟国家建立联系。自2022年以来,欧盟已与纳米比亚(2022年11月)、刚果民主共和国(2023年10月)、赞比亚(2023年10月)和卢旺达(2024年2月)签署了谅解备忘录,建立了“关键原材料合作伙伴关系”(Partnerships on raw materials)。^④ 一旦关键矿产协议签订,欧盟就会立即同伙伴国家制定联合路线图,确定具体行动。欧盟关键原材料政策专员伊莉莎贝塔·

① 史志钦、狄重光:《欧盟“全球门户”战略:动因、局限及其对中国的潜在影响》,载《当代世界与社会主义》,2022年第3期,第156—163页,这里第156页。

② European Commission, “Global Gateway: EU signs strategic partnerships on critical raw materials value chains with DRC and Zambia and advances cooperation with US and other key partners to develop the ‘Lobito Corridor’”, 2023-10-26, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5303, 访问日期:2024-10-04。

③ Simone Tagliapietra, “The European Union’s Global Gateway: An institutional and economic overview”, *The World Economy*, Vol. 47, No. 4, 2024, pp. 1326-1335, here p. 1333.

④ European Commission, “Raw materials diplomacy”, https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en, 访问日期:2024-10-04。

萨托雷尔(Elisabetta Sartorel)表示,欧盟希望在不久的将来与非洲大湖地区的其他国家继续展开谈判,建立更广泛的关键原材料合作伙伴关系。^①在成员国层面,欧盟各国也投入专项资金,推动与非洲的关键矿产合作。德国政府宣布计划设立11亿美元的基金,用于关键矿产的开采、加工和回收,并将支持尼日利亚、纳米比亚等国家的矿业发展。^②2023年,法国宣布成立5.47亿美元的国家关键矿产和金属投资基金,该基金覆盖了刚果民主共和国、阿尔及利亚、埃及等多个非洲国家。^③2024年,第七届非洲采矿年会在法国巴黎举办,该活动汇聚了采矿和勘探公司、政府代表和投资者,以推动对非洲大陆采矿活动的进一步投资。意大利计划设立22亿美元基金以确保供应链安全,其中重点关注关键矿产。^④2024年1月,意大利主持召开意大利—非洲峰会,正式宣布全新的“非洲战略”——“马泰计划”(Mattei Plan)。该计划将能源列为五大优先关注领域之一,并指出意大利的主要目标是同非洲大陆各国合作,开发当地资源。^⑤

欧盟还提出了多项政策倡议和具体项目,主张加强贸易政策工具的运用,以提升矿产供应和开发效率。欧盟于2020年启动了“非洲战略走廊和城市系统”(Strategic Corridors and Urban Systems in Africa)建设项目,旨在通过在非洲打造战略性、可持续和安全的运输走廊,促进非洲内部和非欧贸易,推动非洲多元化价值链的发展。^⑥2022年6月,欧盟与来自非洲11个国家的18个合作伙伴共同发起一项900万欧元的倡议——“非洲马瓦尔”项目(AfricaMaVal)。这一新项目聚焦于欧盟与非洲在关键矿产上的伙伴关系,旨

① Nelson Banya, “EU seeks critical minerals deals with more African countries”, *Reuters*, 2023-05-31, <https://www.reuters.com/markets/commodities/eu-seeks-critical-minerals-deals-with-more-african-countries-2023-05-31/>, 访问日期:2024-10-05。

② Anthony Milewski, “Germany struggles to avoid another geopolitical disaster, this time over critical minerals”, *The Oregon Group*, 2024-02-29, <https://theoregongroup.com/investment-insights/germany-struggles-avoid-another-geopolitical-disaster-over-critical-minerals/>, 访问日期:2024-10-05。

③ “France: Launch of investment fund in critical minerals and metals”, *Global Trade Alert*, 2023-05-11, <https://www.globaltradealert.org/intervention/119806/capital-injection-and-equity-stakes-including-bailouts/france-launch-of-investment-fund-in-critical-minerals-and-metals>, 访问日期:2024-10-05。

④ Giuseppe Fonte/Angelo Amante, “Italy plans \$2.2 billion fund to support key supply chains”, *Reuters*, 2023-08-03, <https://www.reuters.com/markets/europe/italy-plans-22-bln-fund-support-key-supply-chains-2023-08-02/>, 访问日期:2024-10-05。

⑤ “Schema di DPCM di adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei”, *Senato della Repubblica*, 2024-07-23, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01425192.pdf>, 访问日期:2024-10-06。

⑥ Claudia Baranzelli et al., “EU-Africa Strategic Corridors and critical raw materials: two-way approach to regional development and security of supply”, *International Journal of Mining, Reclamation and Environment*, Vol. 36, No. 9, 2022, pp. 607-623, here p. 608.

在为欧洲工业采购矿产资源,并为欧洲和非洲公司创造长期稳定的商业环境。^①该项目已陆续对莫桑比克、摩洛哥、塞内加尔等多个非洲国家开展矿产调研与相关法律、税收和监管框架的考察评估,帮助欧盟制定有针对性的合作方案。2022年11月,欧盟与安哥拉签署首份可持续投资便利化协议,以促进对安哥拉的持续投资。^②2023年,欧盟相继与南非、塞内加尔建立“公平能源转型伙伴关系”(Just Energy Transition Partnership),这一伙伴关系将有助于加速可再生能源的部署和关键矿产的开发。^③通过建立更具针对性的特定领域的合作伙伴关系,欧盟探索出了资源合作的新模式,能够绕开双方政治分歧和争议,直接打通关键矿产的合作路径,减少谈判成本和合作阻力。同时,欧盟推出一系列新概念新倡议,将获取关键矿产同经济转型、资源治理深度捆绑,不仅履行了对非洲地区可持续发展的承诺,而且助力了其在全球资源治理中寻求更大影响力的战略意图。

(三) 支持非洲工业化,改善非洲基础设施建设

欧盟的战略视野超越了资源获取的基本层面,试图通过启动基础设施建设投资和技术输出项目,改善关键矿产开发周边的配套设施。这种合作不仅是为了确保关键原材料的长期供应,更是为了增强欧盟在非洲产业链的延展性,从而建立更加立体、全面的产业结构。关键矿产的合作不仅事关矿业内部,更需要基础设施建设、相关技术支持与人才体系构建的配合。非洲的基础设施建设薄弱、市场分散、交通运输成本高昂且低效、人才短缺且教育水平低,种种阻碍因素使得非洲投资环境恶劣,外来资本难以进入,进入后也难以长存。^④非洲现已查明的关键矿产储备大多集中于内陆国家,这导致将矿产运往国际市场的难度和成本大幅增加。例如,马里的古拉米纳(Goulamina)锂矿项目距离最近的港口足足有1000公里;津巴布韦的锂矿产量居全球第6位,但该国锂的提取和加工受到水资源匮乏的严重制约;赞比亚和刚果民主共和国的铜带产出了大量的铜和钴,但作为内陆国,两国均缺乏运往海岸港口的有效

① “THE AFRICAMAVAL SOLUTION: The Development of Sustainable EU-Africa Partnerships”, Africa Maval, <https://africamaval.eu/objectives/>, 访问日期:2024-10-07。

② European Commission, “EU and Angola conclude first-ever Sustainable Investment Facilitation Agreement”, 2022-11-18, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6136, 访问日期:2024-10-07。

③ European Commission, “The EU and the International Partners Group announced a Just Energy Transition Partnership with Senegal combining climate and development goals”, 2023-06-22, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3448, 访问日期:2024-10-07。

④ 朴英姬:《深化中国对非投资合作的新动力与新思路》,载《西亚非洲》,2019年第5期,第139-160页,这里第154页。

运输手段。^① 即使是在有出海口的国家，运输仍然是一项重大挑战。纳米比亚的锂矿离海岸相对较近（约 100 公里），但该国仍缺乏一条连接矿山和港口的运输通道。^②

欧盟认识到了非洲的基础设施将成为欧非关键矿产合作的薄弱环节，因而其对非投资的首要领域便是基础设施建设。欧盟宣布启动一项为期七年、预算高达 1500 亿欧元的“非洲—欧洲投资计划”，专注于非洲的基础设施建设，旨在构建跨国交通基础设施，提升区域内外互联互通的效率与安全性，为非洲内部以及非洲与欧洲之间的商品和人员流动提供更为顺畅的通道。^③ 2020 年，欧盟提出了“欧盟—非洲战略走廊”概念，现已确定了 11 条核心战略运输走廊建设作为优先事项之一，其中有 5 条被认定为“关键矿产走廊”，覆盖了非洲 49% 的矿业资产。^④ 这些走廊通过提供必要的运输和能源基础设施，增强了现有及潜在矿山的可及性。2022 年底，欧盟在“全球门户”计划下设立了一个新的金融工具——“全球门户”基金，其中基础设施建设项目资金占到了基金总额的 40%。^⑤ 2024 年 1 月，欧盟委员会和非洲开发银行集团签署了一项新的金融框架合作协议，以促进对非洲基础设施项目的投资。^⑥

此外，欧盟还支持非洲国家的工业化进程，通过资源的就地转化实现矿产加工商品的本土化生产。在欧盟 2021—2027 年工作规划的指导下，欧盟发布了《欧盟—非洲：全球门户投资计划》（EU-Africa: Global Gateway Investment Package）以及关于 11 个具体领域建设的文件，囊括了构建复合式交通运输网络、支持商业发展、支持经济一体化建设、推动北非地区包容性经济增长、打造可持续的关键矿

① Yousef Ghorbani et al., “The strategic role of lithium in the green energy transition: Towards an OPEC-style framework for green energy-mineral exporting countries (GEMEC)”, *Resources Policy*, Vol. 90, No. 3, 2024, pp. 1–18, here p. 13.

② Dominik Kopiński, “African critical raw materials and the EU’s economic security”, Polish Economic Institute, 2023–09, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/09/Surowce-Afryki-ENG.pdf>, 访问日期:2024–10–07。

③ Simone Tagliapietra, “The European Union’s Global Gateway: An institutional and economic overview”, p. 1333.

④ European Commission, “EU-Africa: Global Gateway Investment Package — Strategic Corridors”, 2023–10, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_1119, 访问日期:2024–10–08。

⑤ “GLOBAL GATEWAY FUND (GGF) (EIB-20220752)”, The Coalition for Human Rights in Development, 2022–12–16, <https://ewsdata.rightsindevelopment.org/projects/20220752-global-gateway-fund-ggf/>, 访问日期:2024–10–08。

⑥ European Commission, “Global Gateway: European Commission and African Development Bank Group unlock new funding for African infrastructure projects”, 2024–01–28, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_443, 访问日期:2024–10–08。

产价值链、促进非洲—欧盟科技和创新倡议等六项关键内容。^①目前,欧洲大型矿产企业如嘉能可(Glencore)、波立登(Boliden)、埃赫曼(Eramet)和益瑞石(Imerys)等,已在非洲矿产产业链各个环节形成了深度的产业布局。这些企业在推动非洲工业化进程和提升区域经济结构的转型与升级中扮演了关键角色。欧盟希望通过广泛的合作拉动非洲国家整体经济结构的转型与升级,实现经济与政治力量的双重提升,以期在全球矿产价值链和地缘政治竞争中占据更加有利的位置。

(四) 将对非合作嵌入全球性战略,借机开展规范输出

欧盟对非洲的关键矿产合作战略是欧盟全球关键矿产战略的核心组成部分,通过构建跨区域的合作伙伴关系来实现全球战略目标,其背后是欧盟对全球资源配置和地缘政治格局的深远考量。欧盟对外政策一度因分散于众多倡议、缺乏整体协调而广受诟病,在欧盟和国家层面上错开进行导致了政策重叠和效率低下的负面效应。^②而在加强对非洲关键矿产的合作上,欧盟基于全球战略目标,不再将视野局限于特定区域,转而视非洲为总体战略的核心组成部分,将区域嵌入整体框架中,实现区域战略间的协调性和一致性。2020年欧盟宣布成立一个致力于确保欧洲原材料可持续供应的关键矿产俱乐部,汇集战略价值链和工业生态系统中的所有利益相关者,该俱乐部将超越地域限制,向全球所有相关利益攸关方开放。^③2022年2月,在第六届欧盟—非盟峰会期间,欧盟宣布将《欧盟—非洲:全球门户投资计划》系列文件中的项目作为欧盟“全球门户”计划的子项目。欧盟还高度关注非洲交通运输线路的建设,努力打通非洲大陆的地理阻塞,将非洲矿产接通到全球关键矿产产业链中来。从历史维度看,欧洲国家曾对非洲进行了长期的殖民统治,二战后,非洲国家独立后在相当长的一段时间内仍与欧洲国家维持前殖民地—宗主国的关系模式,并且在地缘上邻近欧洲、政治体制上仿照欧洲、国家安全上依赖欧洲、经济和文化上与欧洲联系紧密。因而非洲被视为欧盟实施全球战略、扩张地缘政治影响力的最优选项。欧盟逐步将非洲国家纳入其全球经济和地缘政治版图

^① “EU-Africa: Global Gateway Investment Package”, EU Neighbours South, 2023-01-27, <https://south.euneighbours.eu/publication/eu-africa-global-gateway-investment-package/>, 访问日期:2024-10-08。

^② Thomas Wieser/José Antonio Alonso/Monique Barbut et al., “EUROPE IN THE WORLD: The future of the European financial architecture for development”, Council of the European Union, 2022-05-03, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf, 访问日期:2024-10-09。

^③ European Commission, “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability”, 2020-09-03, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42849>, 访问日期:2024-10-09。

之中,构建跨区域合作伙伴关系,实现资源、技术、市场等要素的跨区域整合,这种超越地域限制的合作模式,使得欧盟能够在更广泛的空间范围内优化资源配置,提升合作的综合效益,彰显欧盟全球战略的整体性和协同性。

同时,作为“规范性力量”的代表,欧盟始终将规范输出作为自身在全球扩张影响力的核心工具之一,声称欧洲应该影响外部伙伴对“正常”行为的观念,以追求公正的全球秩序。^①尤其是在面对非洲国家时,欧盟带有明显的“道德干预者”的“家长式”作风,往往借助经济援助和投资的杠杆,附加一定的政治和经济条件,使合作国接受并执行欧盟的相关标准。^②随着中国“一带一路”倡议在非洲的推进,欧盟对中国在非洲影响力的提高表示强烈的担忧,尤其担心中国模式和规范取代欧洲模式和规范成为非洲国家更青睐的选择。^③因而在与非洲国家展开关键矿产合作时,欧盟高度重视价值规范方面的输出和塑造,力图消解中国在非洲的影响力。

首先,欧盟的《关键原材料法案》和《欧洲绿色协议》(The European Green Deal)都明确了欧盟在环境与气候变化领域的全球责任,这一责任也在合作过程中施加给了非洲国家。^④《欧盟—非洲:全球门户投资计划》将绿色转型和数字转型视为优先项目,这也是欧盟近年来积极塑造全球规则议程、输出自身制度标准的重点领域。欧盟认为为确保欧洲关键矿产供应,应支持资源丰富型国家的绿色产业计划,重点关注技术转让、技能培训和负责任的采矿和加工实践。

其次,基础设施建设是欧盟对外,尤其是对非洲国家,推广价值体系的主要工具。^⑤基础设施建设是特定区域内经济社会发展的基础,最先在区域内完成基础设施布局的国家能获得明显的先发优势。这种优势赋予了先发国家设施网络的控制权以及行业标准的制定权,进而确立了其在相关领域的“自然垄

① Mark Langan, “Normative Power Europe and the Moral Economy of Africa-EU Ties: A Conceptual Reorientation of ‘Normative Power’”, *New Political Economy*, Vol. 17, No. 3, 2017, pp. 204–270, here p. 243.

② Olivia U. Rutazibwa, “The Problematics of the EU’s Ethical (Self) Image in Africa: The EU as an ‘Ethical Intervener’ and the 2007 Joint Africa-EU Strategy”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 18, No. 2, 2010, pp. 209–228.

③ Moritz Rudolf, “China’s shadow world order”, in Mark Leonard, *Connectivity wars: why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future*, London: European Council on Foreign Relations, 2016, pp. 83–92, here p. 86.

④ European Commission, “Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending”, EUR-Lex, 2024–05–03, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>, 访问日期:2024–10–03。

⑤ 陈超、王义桅:《双转型下的欧盟“全球门户”战略》,载《现代国际关系》,2022年第6期,第42–50页,这里第44页。

断者”地位。^①由此产生的垄断效应导致所有后续的建设项目都必须遵循由初始基础设施所设定的模式和标准,以实现与现有系统的对接和协同。因而欧盟在加强对非洲关键矿产的合作时,尤为重视基础设施建设。借助“全球门户”这一欧盟旗舰项目,欧盟投入大量资金开展非洲基础设施建设项目,以增强欧盟基建与投资的存在感与影响力。同时,欧盟还一再强调“民主价值观和高标准、善治和透明度”,通过资金、技术和市场的吸引力,确保合作国接受欧盟的规范性要求,从而在非洲地区进一步推行欧盟标准。

最后,欧盟在与非洲的关键矿产合作中,试图干涉非洲国家内政,强调欧盟对非洲关键矿产行业的监督权。长期以来,欧盟与美国一道,凭借其在全球矿产行业的影响力,迫使非洲等发展中国家的矿产开采和冶炼企业必须接受来自欧美国家的尽职调查及合规门槛。^②欧盟在同非洲国家建立的关键原材料合作伙伴关系中,始终强调通过合作实现关键战略原材料的可持续开采、负责任生产和价值链提升,其中就包括加强尽职调查和行业标准制定。2024年7月,欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》(Corporate Sustainability Due Diligence Directive)生效,该法要求企业在自身运营和全球业务中进行人权和环境的尽职调查。^③在非洲开展业务的欧盟企业,应欧盟相关法规要求,对供应链合规性设置了极高的尽职调查标准。这些标准不仅直接作用于欧盟企业自身的运营,还通过供应链传导至与其合作的非洲本土企业。非洲企业若无法满足欧盟的环保、劳工权益等合规要求,就可能失去合作订单。为维持与欧盟企业的业务往来,许多非洲国家不得不被动响应,在采矿等关键部门强行推行脱离本土发展实际的高标准规范。^④总而言之,欧盟在加强对非洲关键矿产合作的过程中,试图通过经济合作与援助项目,将自身的制度、标准和价值观植入合作国的政策和制度中,要求非洲国家接受欧盟式的环保、劳动标准,以此影响这些国家的经济和社会发展模式,并着力塑造全球关键矿产行业的规则和范式。

① 李远、巩浩宇:《海外基建竞争与欧盟“全球门户”计划》,载《国际展望》,2022年第6期,第73-90页,这里第77页。

② 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。

③ “DIRECTIVE (EU) 2024/1760 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 June 2024: On Corporate Sustainability Due Diligence And Amending Directive (Eu) 2019/1937 And Regulation (Eu) 2023/2859 (Text with EEA relevance)”, EUR-Lex, 2024-07-05, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>, 访问日期:2024-10-19。

④ 同上。

二、欧盟加强对非关键矿产合作的动因

在应对脱碳的迫切需求和争夺第五代移动通信技术(5G)与人工智能技术领先地位的竞赛中,关键矿产已成为全球主要工业参与者竞争的焦点。而中美全面竞争的加剧,不仅推动了诸多新议题、新疆域的安全化,还引发了许多对现有世界安全秩序影响的猜测和焦虑。^①此外,新冠疫情、俄乌冲突以及巴以冲突等一系列事件,对全球自由贸易体系造成冲击,供应链的中断风险陡增,这进一步凸显了全球经济体系的脆弱性。^②在这一背景下,非洲丰富的矿产资源对于正处于能源转型关键期的欧盟来说,具有至关重要的战略意义。这迫使欧盟积极参与非洲地区的地缘政治博弈,以维护和扩大其在该地区的影响力,确保自身关键矿产供应链的稳定性和多元化。

(一) 绿色新政与数字转型目标

欧盟加强对非洲在关键矿产领域的合作,是其绿色新政与数字转型目标共同影响下的必然结果。近年来,欧盟经济政策已从纯粹以市场为导向转向以环境和社会可持续性为中心。^③2019年,冯德莱恩就任欧盟委员会主席伊始,便推出了《欧洲绿色协议》与《塑造欧洲数字未来》(Shaping Europe's digital future)两大战略,并在后疫情经济复苏计划中确立了绿色新政与数字转型在欧盟新产业战略中的支柱地位。欧盟委员会副主席兼欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)指出,随着绿色转型的推进,以霍尔木兹海峡为首的传统能源战略要地将变得不那么重要,转型本身将推动权力从控制和出口化石燃料的国家转移到掌握未来绿色技术的国家手上。^④《2021年贸易政策评估》明确提到,“欧盟贸易政策应有助于欧盟绿色和数字化转型”。^⑤此后,欧盟相继推出了“碳边境调节机制”(Carbon Border Adjustment Mechanism)、《企业可持续发展尽职调查指令》、

① Kevin Rudd, “The Coming Post-COVID Anarchy: The Pandemic Bodes Ill for Both American and Chinese Power — and for the Global Order”, *Foreign Affairs*, 2020-05-06, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy>, 访问日期:2024-10-11。

② Sophia Kalantzakos, “The Race for Critical Minerals in an Era of Geopolitical Realignments”, *The International Spectator*, Vol. 55, No. 3, 2020, pp. 1-16, here p. 12.

③ Sieglinde Gstöhl/Jonathan Schnock, “Towards a Coherent Trade-Environment Nexus? The EU's Critical Raw Materials Policy”, p. 47.

④ Frans Timmermans/Josep Borrell, “The Geopolitics of Climate Change”, *Project Syndicate*, 2021-04-26, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-geopolitics-of-climate-change-by-frans-timmermans-1-and-josep-borrell-2021-04>, 访问日期:2024-10-11。

⑤ “Trade Policy Review — An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”, EUR-Lex, 2021-02-01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0066>, 访问日期:2024-10-12。

《森林砍伐法规》(The EU Deforestation Regulation)以及《净零工业法案》(Net-Zero Industry Act)等全新政策以推进绿色新政和数字转型。

能源转型意味着从燃料密集型系统向矿物密集型能源系统的转变,需要加强电池、太阳能电池板、永磁体和其他清洁技术的本地生产,这将使欧盟对基本金属、电池材料、稀土等关键矿产的需求呈指数级增长。据估计,2030年,欧盟对锂和石墨的需求将增长约12倍、对铂族金属的需求将增长约30倍、对钽和铌的需求将增长5—6倍。^① 关键矿产的足量获取构成了欧盟实现其绿色与数字转型的战略前提,一旦矿产供应紧缺,将如欧盟内部市场专员蒂埃里·布雷顿(Thierry Breton)所指出的那样,欧盟成为首个气候中和大陆的愿景将面临重大风险,且欧盟“将无法引领数字时代”。^② 而非洲的关键矿产储量丰富,涵盖全球多种对绿色与数字转型具有战略意义的矿种(见表1)。丰富的矿藏使得非洲在欧盟绿色和数字双转型中具有不可取代的地位,因而在获取关键矿产上,非洲始终是欧盟重要的战略优先地区。^③ 在2020年欧盟发布的《迈向全面的对非洲战略》中,绿色转型和获取能源、数字化转型被确定为欧盟对非战略首要的两大主题领域。^④

表1 非洲占有重要储藏份额的关键矿产清单

关键矿产	非洲在世界储藏中所占据的份额
钴	67%
铜	10%
锂	30%
稀土	15%
铬	95%
石墨	20%
锰	30%
铂族金属(铂、钯、铑)	84%

来源:“Critical Minerals and their Role in Energy Transitions in Africa — Environmental Aspects of Critical Minerals in Africa in the Clean Energy Transition”, UN Environmental Programme, 2023-07-13, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43012/minerals_africa.pdf?sequence=3&isAllowed=y, 访问日期:2025-06-19,作者自制。

① Samuel Carrara et al., *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU-A foresight study*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, p. 9.

② European Commission, “Critical Raw Materials Act: securing the new gas & oil at the heart of our economy I Blog of Commissioner Thierry Breton”, 2022-09-14, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/STATEMENT_22_5523, 访问日期:2024-10-12。

③ 金玲:《欧盟对非洲政策再调整的地缘政治转向》,载《西亚非洲》,2024年第2期,第50-70页,这里第54页。

④ European Commission, “Towards a comprehensive Strategy with Africa”, 2020-03-09, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004>, 访问日期:2024-10-12。

（二）供应链安全与多样化

在应对全球地缘格局变化和推动经济转型升级的过程中,供应链的安全、稳定与多样化日益成为欧盟核心战略考量。作为全球最大的经济体之一,欧盟必须确保其关键矿产资源的供应稳定,但其供应结构长期处于失衡状态。不断恶化的国际局势使得欧盟高度集中于特定国家的供应链更加脆弱且充满风险。首先,欧盟对中国的认知下调引发了欧盟对华矿产依赖的担忧。欧盟98%的稀土元素来自中国,此外,中国还是欧盟重晶石、铋、镓、镁等关键矿产的主要供应国。^① 欧盟在《关键原材料法案》中表达的首要担忧即欧盟的许多关键矿产几乎完全依赖进口,且这些资源的开采和加工供应商往往高度集中在少数第三国。而美国对中国发起的贸易战人为地加剧了全球供应链断裂的风险,各国关键矿产政策的内在动力已经从保障供应扩大到更广泛的地缘政治目标,集中表现为降低对所谓“危险伙伴”的依赖。^② 其次,中美全面竞争、新冠疫情等全球性事件不仅引发了企业停产、铁路和卡车运输中断、船只改道等供应链中断问题,还使得供应链成为实施制裁和对抗对手的工具,经济问题呈现安全化态势。^③ 俄乌冲突更是使得欧盟直面供应链“脱钩”带来的一系列安全、经济与社会层面的连锁效应。最后,即使是处于同一阵营的国家之间,围绕关键原材料的竞争也日趋激烈。早在2020年3月,日本便出台了《新国际资源战略》(International Resource Strategy),宣布扩大其现有制度涵盖的34种关键矿产的储备以应对供应的不确定性,并将“安全”作为战略的首要原则。^④ 2022年,美国出台《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act),为含有本地采购原材料的产品提供税收减免,还试图阻止其盟友实现国内经济转型,以维持自身对盟友的霸权和优势,此举遭到欧盟的强烈批评。^⑤ 2023年2月,韩国贸易、工业和能源部公布了一项战略,旨在确保锂、镍和稀土材料等关键矿产的稳定和安全来源,增加关键矿

① European Commission, “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability”.

② Melanie Muller, “The ‘New Geopolitics’ of Mineral Supply Chains: A Window of Opportunity for African Countries”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 30, No. 2, 2023, pp. 177–203, here pp. 178–179.

③ Henry Farrell/Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42–79, here p. 43.

④ “Japan’s new international resource strategy to secure rare metals”, 資源エネルギー庁, 2020-07-31, https://www.enecho.meti.go.jp/en/category/special/article/detail_158.html, 访问日期:2024-10-14。

⑤ Sophia Kalantzakos/Indra Overland/Roman Vakulchuk, “Decarbonisation and Critical Materials in the Context of Frught Geopolitics: Europe’s Distinctive Approach to a Net Zero Future”, *The International Spectator*, Vol. 58, No. 1, 2023, pp. 3–22, here p. 8.

产的库存。^① 各国纷纷扩大关键矿产储备并实施出口管制,使得壁垒高筑,阻碍了关键矿产在全球市场的自由流通。

激烈的竞争和断供的风险迫使包括欧盟在内的各国重新设计现有供应链,强化在岸或“友岸”业务,提升供应链的韧性和安全性。^② 这就要求在关键矿产等战略资源的获取上减少对单一供应国的依赖,并通过多元化供应来源和增强区域内生产能力来提高自主性。同时,这也意味着国家在供应链管理中,需要更加重视政治和安全因素,经济决策趋向保守,更倾向于从维护稳定的目标出发选择合作伙伴和制定政策方案。2011—2023年,欧盟一共出台了五份关键原材料清单,存在风险的关键矿产越来越多,直到2024年《关键原材料法案》正式生效,关键矿产真正成为欧盟的战略安全问题。欧盟清晰地认识到,自身永远无法完全实现关键矿产的自给自足,大部分消费仍将依赖进口。^③ 因此,国际贸易对于确保供应链多元化至关重要,欧盟必须加强与可靠伙伴的全球合作,特别是与新兴市场和发展中经济体建立互惠互利的伙伴关系。^④ 2022年,欧盟推出“重新赋能欧盟”(REPowerEU)可再生能源战略,计划逐步淘汰俄罗斯化石燃料的进口,通过确定符合欧洲战略利益的矿产资源和关键原材料项目,加快实现可再生能源设备和关键矿产供应多样化。^⑤ 非洲被视作欧洲关键矿产的优先来源地,是欧盟净零转型的关键伙伴。欧盟委员会前副主席弗里斯·蒂默曼斯(Frans Timmermans)表示:“就发展可再生能源行业来说,非洲是欧盟最重要的伙伴。”^⑥ 为此,欧盟通过深化与非洲国家的矿产合作,力求在全球竞争中实现供应链多样化,从而保障其能源安全。欧洲希望与非洲国家构建关键矿产的伙伴关系,以减少其对亚洲供应链的过度依

① Timothy Dickens, “The South Korean Critical Minerals Supply Chain”, Chambers and Partners, 2024-01-15, <https://chambers.com/legal-trends/market-trends-on-south-koreas-critical-mineral-supply-chain>, 访问日期:2024-10-14。

② Lukasz Bednarski et al., “Geopolitical disruptions in global supply chains: a state-of-the-art literature review”, *Production Planning & Control*, Vol. 36, No. 4, 2025, pp. 536-562, here p. 552.

③ 夏启繁、杜德斌:《战略性关键矿产的地缘政治研究》,载《地理学报》,2024年第6期,第1612-1628页,这里第1621页。

④ European Commission, “Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU’s green and digital future”, 2023-03-16, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661, 访问日期:2024-10-15。

⑤ “REPowerEU Plan”, EUR-Lex, 2022-05-18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>, 访问日期:2024-10-15。

⑥ Kira Taylor, “Timmermans: Africa likely to be EU’s most important renewable energy partner”, *Euractiv*, 2023-02-06, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/timmermans-africa-likely-to-be-eus-most-important-renewable-energy-partner/>, 访问日期:2024-10-15。

赖。^①《关键原材料法案》明确提出，构建战略原材料的国际伙伴关系以建立多元化、可持续的供应链是其主要行动支柱之一，其中非洲国家被列为重要的先行先试伙伴。

（三）战略自主与地缘政治竞争

在谋求供应链稳定和多元的背后，是欧盟全球观与安全观的转变。欧盟不仅在地缘上是非洲的近邻，在关键矿产上有求于非洲，更一直视其为自己的“后院”，不容他国“染指”。^②然而，非洲矿业的发展潜力正不断吸引着世界各国的关注。目前，非洲仍然是全球开发程度最低的大陆之一，其所开展的勘探项目远低于其他地区。^③随着关键矿产日益受到各国重视，大量资本将加速涌入非洲矿业领域。此外，全球供应链安全仅为关键矿产争夺的表象，其背后反映了在新能源格局下大国对未来主导权的竞争。^④现今关键矿产正呈现武器化态势，拥有关键矿产或在供应链中占据主导的一方能够通过出口管制或“断供”达到打击和削弱竞争对手的目的。^⑤国家安全和未来产业布局驱动的关键矿产需求推动各主要大国陆续参与非洲矿产资源的博弈，中国的“一带一路”倡议、美国的资源投入都在消解欧盟在非洲大陆长期经营所建立起来的话语权和影响力，大国在关键矿产上的竞争正在逐渐扩大到非洲地区。

面对不断激化的大国竞争和地缘政治角逐，欧盟发现其过去“重规范，轻现实”的对外政策尤为无力，为了避免被边缘化，欧盟必须转型为“地缘政治”力量，超越单纯的经济和规范力量，构建基于地缘政治考量的伙伴关系，以参与大国间的竞争。随着非洲在欧盟的对外战略和关键矿产战略中的地位不断提升，欧盟开始加强对非洲关键矿产的合作与资源投入，试图维持并扩大其对非洲产业和事务的影响力。欧盟将“战略自主”作为地区和全球战略的核心原则之一，提出了诸如建立关键原材料俱乐部等新倡议，并成立了若干处理原材料风险的机构部门。欧盟试图以独立的姿态构建符合自身价值的关键矿产战略伙伴关系，并在全球地缘政治竞争中，尤其是在非洲地区占据一定席位。正如欧盟委员会主

① Zainab Usman/Olumide Abimbola/Imeh Ituen, “What Does the European Green Deal Mean for Africa?”, Carnegie Endowment for International Peace, 2021-10-18, <https://carnegieendowment.org/research/2021/10/what-does-the-european-green-deal-mean-for-africa?lang=en>, 访问日期: 2024-10-15。

② 张忠祥、陶陶：《中非合作论坛 20 年：回顾与展望》，载《西亚非洲》，2020 年第 6 期，第 53-77 页，这里第 73 页。

③ James Cust/Albert Zeufack (eds.), *Africa's Resource Future: Harnessing Natural Resources for Economic — Transformation during the Low-Carbon Transition*, World Bank Publications, 2023, p. 11.

④ Sophia Kalantzakos, “The Race for Critical Minerals in an Era of Geopolitical Realignment”.

⑤ Christian Géraud Neema Byamungu, “On China, Minerals, and Power Competition”, CSIS, 2022-12-12, <https://www.csis.org/analysis/china-minerals-and-power-competition>, 访问日期: 2024-10-15。

席冯德莱恩所表示的:“欧盟希望成为非洲的首选合作伙伴,而我们现在正在从言语转向行动。”^①

三、欧盟加强对非关键矿产合作的挑战

尽管欧盟试图通过加强对非关键矿产合作来彰显其在全球资源争夺和地缘政治角逐中的积极姿态,然而这一合作仍面临诸多挑战与局限,其实际成效与可持续性将受到影响。地缘政治竞争的复杂性日益凸显,中美俄等大国在非洲的资源争夺使得综合实力相对较弱的欧盟频遭掣肘。非洲国家内部的治理脆弱性、政治不稳定以及腐败等问题,极大地削弱了欧盟资本的入驻意愿和政策执行力。最为关键的是,欧盟与非洲国家在合作中的权力不对称与战略目标不一致,从根本上导致双方在关键矿产合作上存在诸多龃龉。这种深刻的内外部困境,使欧盟对非洲关键矿产合作的愿景在现实中遭遇重重障碍,也为其战略的未来蒙上了阴影。

(一) 大国在非竞争激化与欧盟自身实力的有限性

欧盟在关键矿产合作中的实力与其战略愿景之间存在明显的错位。欧盟并非唯一一个将其战略视野聚焦于非洲大陆的国际行为体,中国、美国、俄罗斯、印度、日本和海湾国家都在积极寻求与非洲各国的合作。这些合作已超越了单纯的矿产资源进口,逐渐演变为对地区主导权的争夺。大国在关键矿产上的竞争正在扩大到非洲。^② 中国对非洲关键矿产具有强大的吸收和消化能力,是全球关键矿产的主要消费者,也是全球矿产的主要精炼和加工中心。中国本身还是全球关键矿产重要供应国,其精炼钴产量占全球的66%,而第二大精炼国芬兰仅占10%,欧盟本身就高度依赖中国的关键矿产。^③ 中国在关键矿产产业链上的竞争优势是欧盟望尘莫及的。美国作为全球第一经济强国,也在不断增强在非洲的存在感。美国将对非洲的关键矿产政策视为对华博弈的关键抓手,希望通过增加对非投资引导非洲国家配合美国关键矿产战略,削弱中国在非洲关键矿产行业的影响力。^④ 在2022年美国—非洲领导人峰会上,时任美国总统乔·拜登(Joe Biden)宣布“美国将

^① European Commission, “Statement by President von der Leyen at the joint press conference following the 6th European Union-African Union Summit”, 2022-02-18, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1181, 访问日期:2024-10-15。

^② 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,这里第33页。

^③ Jukka Konnunaho et al., “A mining industry overview of cobalt in Finland: exploration, deposits and utilization”, *Geoenergy*, Vol. 1, No. 1, 2023, pp. 1-25, here p. 1.

^④ 张佳、谭秋凡:《美国对非洲关键矿产政策及其影响》,载《国际论坛》,2025年第3期,第20-37页,这里第20页。

全力支持非洲”，并呼吁非洲联盟加入二十国集团。^① 2022年12月，美国为“非洲数字化转型”倡议(DTA)投资8200万美元用于新的数字基础设施、项目和技术规划，还宣布在未来三年内向非洲投资550亿美元，仅2023年美国就同非洲达成了547项新交易，美国与非洲国家之间的双边贸易和投资总额估计为142亿美元，比2022年增加了约60%。^② 俄罗斯则更多地凭借军事合作与传统资源贸易间接介入非洲矿产，通过以武器换资源的模式获取对电子机械以及激光和雷达等军事装备至关重要的关键矿产。目前，俄罗斯作为非洲最大的武器供应国，已与非洲国家达成36项军事合作协议。^③ 而关键矿产稀缺性和重要性的上升使得各大国对关键矿产供应链的考量从效率至上转向安全优先，矿产竞争与地缘政治竞争趋向融合。^④ 各国皆积极寻求对非关键矿产资源的控制权，以期塑造对自身有利的非洲地缘政治格局，进而确保本国关键矿产资源的稳定供应。

反观欧盟，其长期未能走出经济增长低迷、民主制度弱化、东西欧分裂的颓势，甚至因俄乌冲突而引发了内部的安全、社会、能源危机，进而导致国际社会对其能力的质疑。欧盟与非洲的贸易份额持续下降，对非洲产品吸收与销售能力不断减弱，这也降低了欧盟对非洲的影响力。经济实力的受损导致欧盟对非洲的投资和援助承诺可信性遭到质疑，欧盟对非洲的承诺和实际投入存在巨大差距。欧盟对非投资1500亿欧元的计划正面临融资困难。^⑤ 迄今为止，欧盟一直难以将其承诺的支持刚果民主共和国当地价值链发展的承诺付诸实践。^⑥ 虽然欧盟在全球事务中扮演着重要角色，但其经济实力、军事实力和政治影响力都难以比肩中美。且地

① The White House, “Remarks by President Biden at the U. S. -Africa Summit Leaders Session on Partnering on the African Union’s Agenda 2063”, 2022-12-15, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/15/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-africa-summit-leaders-session-on-partnering-on-the-african-unions-agenda-2063/>, 访问日期:2024-10-16。

② The White House, “FACT SHEET: Accelerating the U. S. -Africa Partnership After the 2022 U. S. -Africa Leaders Summit”, 2023-12-13, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/12/13/fact-sheet-accelerating-the-u-s-africa-partnership-after-the-2022-u-s-africa-leaders-summit/>, 访问日期:2024-10-16。

③ Karolina Lindén, “Russia’s relations with Africa: Small, military-oriented and with destabilising effects”, The Swedish Defence Research Agency, 2023-02-01, <https://www.foi.se/en/foi/reports/report-summary.html?reportNo=FOI+Memo+8090>, 访问日期:2024-11-02。

④ 孙海泳:《地缘政治回归、关键矿产国际竞争与供应链重构》,载《外交评论(外交学院学报)》,2025年第2期,第30-60页,这里第30页。

⑤ European Parliament, “The Global Gateway initiative: addressing the risks posed by the lack of transparency and clarity”, 2022-10-26, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2022-000047_EN.html, 访问日期:2024-11-02。

⑥ Andy Home, “China’s refined copper imports remain surprisingly strong”, *Reuters*, 2024-07-10, <https://www.reuters.com/markets/commodities/chinas-refined-copper-imports-remain-surprisingly-strong-2024-07-10/>, 访问日期:2024-10-02。

缘政治竞争削弱了国家间的信任,各国更倾向于采取零和博弈思维,从而大幅压缩了互利合作的空间。^① 因而欧盟在非洲关键矿产合作策略的推行,不得不同时面对来自中美俄等强国的挑战。非洲国家在选择合作伙伴时,更倾向于那些能够为其提供更为直接和现实利益的大国,而欧盟的合作框架由于其严格的合规性要求和各类附加条件,在某种程度上反而成为其推动合作的障碍。

(二) 欧非权力不对称与战略目标不一致

欧非关系深受殖民历史影响,即便非洲国家已经赢得了独立,但它们仍然受到来自欧洲国家的间接控制。^② 尽管欧盟提出建立所谓的“平等伙伴关系”,但欧盟实际上并未想要改变这种不对等关系,甚至在实践中强化了不平等互动。欧盟在对非关键矿产合作战略中,延续了其过去被广泛批评为“新殖民主义”的做法,即通过经济和政治手段维持对非洲资源的控制。非洲国家对欧盟援助中体现的“家长式”作风和制度设计也越来越不满,且这种不满已逐渐公开化。^③ 刚果民主共和国总统费利克斯·齐塞克迪(Felix Tshisekedi)公开表示需要改变与西方和欧洲的关系,指出欧洲应当“尊重我们,将我们视为真正的合作伙伴,而不是总是用‘家长式’的眼光,武断地替我们决定需求”。^④

为了获得欧盟的投资和援助,非洲被迫接受了欧盟提出的大量的附加条件,其中各类环境保护条款与人权保障方案尤为突出。2023年10月,欧盟推出了新的欧洲碳边境调节机制,针对进口产品加征“绿色”碳税。非洲仅占全球温室气体排放量的3%,并且是首批感受到气候变化负面影响的地区之一,却被迫为欧盟的绿色倡议买单,支付高额的碳税。非洲开发银行行长批评这一税收最终可能造成非洲各国每年高达250亿美元的损失。^⑤ 反观欧盟,在自身继续发展核能和使用天然气的情况下,却强行要求非洲使用可再生能源,还试图禁止或限制非洲国家对关键矿产等原材料征收出口税,并通过谈判制定投资规则为欧洲企业争取优于当地企

① David Cadier, “The Geopoliticisation of the EU’s Eastern Partnership”, *Geopolitics*, Vol. 24, No. 1, 2019, pp. 71–99, here p. 80.

② Michael E. Odijie, “Unintentional neo-colonialism? Three generations of trade and development relationship between EU and West Africa”, *Journal of European Integration*, Vol. 44, No. 3, 2022, pp. 347–363, here p. 349.

③ Emmanuel Martin, “The paradoxes of the EU’s Africa policy”, *GIS Report*, 2024–06–28, <https://www.gisreportsonline.com/r/eu-africa-strategy/>, 访问日期:2024–11–17。

④ “Why DRC’s president reminded Macron to respect Africans”, *TRT World*, 2023–03–06, <https://www.trtworld.com/magazine/why-drc-s-president-reminded-macron-to-respect-africans-65889>, 访问日期:2024–11–17。

⑤ Benjamin Fox, “EU’s carbon levy could cost Africa \$25bn per year, says bank chief”, *Euractiv*, 2023–12–07, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/eus-carbon-levy-could-africa-25bn-per-year-says-bank-chief/>, 访问日期:2024–11–17。

业的矿产开采权。这种赤裸裸的双重标准遭到了非洲国家的强烈批评。^① 此外，为迎合欧盟所谓的“环境、社会和治理”原则，非洲国家不得不在采矿行业实施严苛的环保和人权标准。多项限制性举措增加了非洲矿产企业的合规性成本，高昂的认证成本将许多当地企业排除在欧盟矿业产业链之外，使得非洲关键矿产在国际市场的竞争力下降。然而，欧盟在非洲投资的大量采矿场却屡屡爆出各种环境和人权问题，例如采矿厂在征用矿区附近的土地时同周边居民发生冲突，以及大规模的开采活动威胁到周边社区获取清洁水源的基本权利。^② 诸多矛盾的根本原因在于欧非双方在关键矿产合作中的战略目标的本质差异。欧盟的首要目标是获取非洲的关键矿产资源，其次是加大对非规范和价值输出，以此强化对非洲的控制，非洲国家在合作中更多地被视为资源供应方，而非真正平等的合作伙伴。而非洲则希望借助广泛的矿产合作提升自身在国际关键矿产市场中的影响力和议价能力。双方战略目标的根本性差异为欧非关键矿产合作埋下了隐患。

（三）非洲内部治理缺陷形成的制度性障碍

欧盟与非洲国家在关键矿产领域的合作，表面上为欧非关系提供新的发展契机，然而在实践中，非洲国家内部的诸多治理困境、透明度欠缺和法治薄弱等问题，为这种合作设置了层层障碍。二战后，非洲掀起了独立浪潮，大量非洲国家独立，但非洲地区整体的治理水平和安全环境却呈现下滑态势，裙带资本主义、极端脆弱的国家状态、根深蒂固的族群冲突和水土不服的政治体制使得大多数非洲国家并未走上繁荣发展的道路。^③ 2019年，撒哈拉以南非洲约有30%的国家受到安全冲突影响。这些冲突给各国的公共财政带来巨大压力，导致收入减少、军费开支增加，并被迫将国家原本的经济和社会发展支出转移至军事领域。^④ 冲突还导致非洲政权不稳、更迭频繁，许多非洲国家的政策连续性和执行力缺乏保障，使得欧盟在非洲的投资和合作项目极易受到政治环境变化的影响。2023年12月，欧盟重要的关键矿产合作国——刚果民主共和国政府军与反政

① European Parliament, “European Parliament resolution of 23 June 2022 on the future of EU-Africa trade relations”, 2022-06-23, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0267_EN.html, 访问日期:2024-11-17。

② Darin Christensen, “Concession Stands: How Mining Investments Incite Protest in Africa”, *International Organization*, Vol. 73, No. 1, 2019, pp. 65-101.

③ Chester A. Crocker, “African Governance: Challenges and Their Implications”, *International Journal of Scientific Research in Humanities Legal Studies and International Relations*, Vol. 5, No. 1, 2020, pp. 78-89, here p. 82.

④ Xiangming Fang et al., “The Economic Consequences of Conflict in Sub-Saharan Africa”, *International Monetary Fund*, 2020-10-30, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/10/30/The-Economic-Consequences-of-Conflict-in-Sub-Saharan-Africa-49834>, 访问日期:2024-11-26。

府武装在该国东部地区激烈交火,引发了该国境内 720 万平民流离失所,当地反政府武装还努力夺取对矿产(钴、钶钽铁矿、黄金)的控制权,引发了刚果矿产行业的剧烈动荡。^①

非洲采矿业的发展不仅受制于地区安全局势和政治稳定性,其自身的治理体系也存在显著缺陷。非洲的采矿业经常被批评为“飞地经济”,因为该行业与其他部门的经济联系很少,即使是在采矿业内部,也只有少数参与者从经济发展中受益。相对封闭的环境和垄断的利润催生了大量的腐败。^② 这种非洲采矿业特有的不透明性和腐败现象使得刚果民主共和国、赞比亚等关键矿产丰富的非洲国家同时也成了西方国家私营部门和投资者眼中的高风险国家。在欧盟动态更新的 INFORM 风险指数评估中,非洲国家的风险等级普遍偏高,体现了其较高的系统脆弱性以及风险应对能力不足等劣势。这严重影响了欧盟在该地区的投资安全性,大量商业资本望而却步(见表 2)。

表 2 非洲各国 INFORM 风险等级

国家	风险等级	国家	风险等级	国家	风险等级	国家	风险等级
阿尔及利亚	低	利比亚	中等	吉布提	中等	塞舌尔	非常低
安哥拉	中等	马达加斯加岛	高	埃及	中等	塞拉利昂	中等
贝宁	高	马拉维	中等	赤道几内亚	低	索马里	非常高
博茨瓦纳	低	马里	非常高	厄立特里亚	中等	南非	中等
布基纳法索	非常高	毛利塔尼亚	中等	埃斯瓦蒂尼	中等	南苏丹	非常高
布隆迪	高	毛里求斯	低	埃塞俄比亚	非常高	苏丹	非常高
柬埔寨	中等	摩洛哥	中等	加蓬	中等	坦桑尼亚	中等
喀麦隆	高	莫桑比克	非常高	加纳	中等	冈比亚	中等
中非共和国	非常高	纳米比亚	中等	几内亚	中等	多哥	高
乍得	非常高	尼日尔	非常高	几内亚比绍	中等	突尼斯	中等
科摩罗	中等	尼日利亚	高	肯尼亚	高	乌干达	高
刚果(布)	中等	卢旺达	中等	莱索托	中等	赞比亚	中等
科特迪瓦	中等	圣多美和普林西比	低	利比里亚	中等	津巴布韦	中等
刚果(金)	非常高	塞内加尔	中等				

来源: European Commission, “INFORM Risk models, Lack of Coping Capacity Index”, <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Map-Explorer>, 访问日期: 2025 - 06 - 19, 作者自制。

^① Shola Lawal, “As Rwanda votes, tensions with neighbouring DR Congo deepen over M23”, *Aljazeera*, 2024 - 07 - 15, <https://www.aljazeera.com/features/2024/7/15/as-rwanda-votes-tensions-with-neighbouring-dr-congo-deepen-over-m23>, 访问日期: 2024 - 11 - 26。

^② Gavin Hilson, “The Africa Mining Vision: a manifesto for more inclusive extractive industry-led development?”, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 3, 2020, pp. 417 - 431, here p. 422.

此外,非洲国家在关键矿产领域兴起的资源民族主义容易导致供应链中断,欧盟即使强化与非洲国家的合作,也未必能够实现供应链稳定的战略目标。^①近年来,非洲国家纷纷意识到其丰富的关键矿产资源不仅是推动经济发展的关键杠杆,更是提升其在全球地缘政治中话语权的重要工具。随着这一认知的深化,资源民族主义迅速兴起,许多非洲国家开始限制关键矿产的出口、加大国家对资源的控制力度,以此作为增强国家主权和自主性的手段,而这种策略与欧盟谋求稳定、低风险供应链的目标显然存在冲突。2022年,尼日利亚率先实施原矿出口禁令;同年12月,津巴布韦禁止出口未加工的锂矿石;2023年6月,纳米比亚同样实施了关键矿产限制性出口措施。现如今,包括刚果民主共和国、加纳在内的十多个非洲国家已间歇性地限制关键矿产出口或彻底禁止此类出口。^②尽管欧盟试图通过《关键原材料法案》和构建关键原材料合作伙伴关系来获取对非洲关键矿产进口的特权,确保供应链的安全性和可持续性,但随着非洲国家日益强化的资源保护政策,欧盟的战略阻力将越来越大。若欧盟无法有效应对非洲国家的政策变化,其在关键矿产领域的对非合作战略将难以有效落地。

四、结 语

关键矿产已经成为全球大国竞争的核心领域之一,而关键矿产资源丰富的非洲已成为大国竞逐的焦点。以欧美为代表的西方国家正努力加大资金投入,加强同非洲在关键矿产领域的合作,将非洲国家争取到其联合制华的阵营中来。2024年4月,欧盟同美国、哈萨克斯坦、纳米比亚等国共同宣布建立矿产安全伙伴关系论坛,欧盟将其成立的关键原材料俱乐部并入这一论坛中,以构建规模更大、更加统一的伙伴关系。^③欧美不仅从政治、经济等多个层面削弱中国在非洲的影响力,更通过国际协定、跨国合作和区域间协议重组关键矿产战略布局,试图重新构建一个以自身为中心的矿产供应和贸易体系,并将中国排挤出全球关键矿产价值链。在未来相当长的一段时间内,中国在关键矿产领域将不得不直面来自西方的制约与竞争压力。

^① Remi Charpin, "The resurgence of nationalism and its implications for supply chain risk management", *International Journal of Physical Distribution & Logistics*, Vol. 52, No. 1, 2022, pp. 4-28.

^② Thomas Reilly, "African Raw Material Export Bans: Protectionism or Self-Determination?", *Global Policy Watch*, 2024-05-21, <https://www.globalpolicywatch.com/2024/05/african-raw-material-export-bans-protectionism-or-self-determination/>, 访问日期:2024-11-27。

^③ European Commission, "EU and international partners agree to expand cooperation on critical raw materials", 2024-04-05, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1807, 访问日期:2024-10-17。

然而,欧盟的关键矿产战略有着其特有的自主考量,相比澳大利亚、加拿大等国,欧盟虽然积极强化与美国的地缘战略协作,但更愿意采取务实的经济手段塑造弹性供应链。^①尤其是唐纳德·特朗普(Donald Trump)再次执政后,欧美跨大西洋伙伴关系出现深刻裂痕。2025年1月20日,特朗普通过行政命令解散了美国国际开发署,取消其独立机构,并宣布冻结美国几乎所有的对外发展援助。^②埃塞俄比亚、南苏丹等非洲国家长期依赖美国的发展援助,随着美国援助的撤出,许多非洲国家迫切寻求新的援助来源。这为欧盟提供了填补权力真空、扩大在非影响力的机会,但也要求欧盟采取更加务实的态度,通过减少附加条件、简化交易程序的方式加速合作进程,并实现规范性承诺与交易性手段的平衡。^③2025年3月13日,在美国退出帮助南非向清洁能源转型的协议一周后,欧盟宣布向南非提供47亿欧元的投资计划,以资助绿色能源项目。冯德莱恩表示:“我们知道其他国家正在撤离……我们希望明确表达我们的信息。我们会留下来。”^④4月3日,欧洲议会投票批准将《企业可持续发展报告指令》(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)推迟两年,将《企业可持续发展尽职调查指令》推迟一年。值得注意的是,尽管极左翼和极右翼政党提出了一系列修正案,包括彻底否决该指令、将可持续性报告规则的期限延长至15年等建议,但该协议仍以531票对69票获得了欧洲议会议员的绝大多数支持。^⑤欧盟并未放弃其价值观与规范,而是试图在规范和现实之间寻求新的平衡,权宜地适应当下的国际形势变动。

针对中欧在非洲关键矿产的竞合问题,一方面,欧盟已开始避免将中欧竞争公开化。通过“一带一路”倡议,中国为非洲带来了转型所需的融资、基础设施和技术,在非洲地区建立起了良好的国际形象和合作关系,故而欧盟领导人在与非洲国

① 赵宁宁、张杨哈:《欧盟的“印太观”及其区域战略》,载《东南亚研究》,2024年第3期,第88-108页,这里第108页。

② The White House, “Reevaluating And Realigning United States Foreign Aid”, 2025-01-20, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>, 访问日期:2025-04-29。

③ Paulo Aguiar, “Can Europe Compete in Africa’s New Great Game?”, *Geopolitical Monitor*, 2025-04-23, <https://www.geopoliticalmonitor.com/can-europe-compete-in-africas-new-great-game/>, 访问日期:2025-04-29。

④ European Commission, “Statement by President von der Leyen with President Costa and South African President Ramaphosa”, 2025-03-13, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/statement_25_770/STATEMENT_25_770_EN.pdf, 访问日期:2025-04-29。

⑤ Mark Segal, “EU Parliament Agrees to Delay Sustainability Reporting and Due Diligence Laws”, *ESG Today*, 2025-04-03, <https://www.esgtoday.com/eu-parliament-agrees-to-delay-sustainability-reporting-and-due-diligence-laws/>, 访问日期:2025-04-29。

家打交道时开始避免将“全球门户”计划和“一带一路”倡议相提并论，有意弱化两者的竞争关系。^① 另一方面，中欧私营企业已经在非洲关键矿产领域展开了一定的合作。欧盟成员国投资的南非红石 100 兆瓦光热电站项目选择中国电建集团负责建设；中国与刚果（金）共建的华刚矿业股份有限公司获得了荷兰矿物加工企业美卓公司的提取技术支持，现如今，美卓公司已为数十个“一带一路”项目提供了技术与服务。欧盟对与中国的合作也依然抱有支持态度。冯德莱恩表示，欧盟仍有空间与中国进行建设性接触，并找到符合双方共同利益的解决方案，甚至可以达成协议，扩大中欧的贸易和投资关系。^② 非洲将会是未来中国打破美西方全球关键矿产遏制的关键，而欧盟“战略自主”的核心原则、较为务实的原材料政策为中国撬动西方关键矿产联盟提供了支点。

责任编辑：伍慧萍

① Lidet Tadesse Shiferaw/Mariella Di Ciommo, “Trouble in paradise: The EU-Africa partnership in a geopolitical context”, European Centre for Development Policy Management, 2023-11-13, <https://ecd-pm.org/work/trouble-paradise-eu-africa-partnership-geopolitical-context>, 访问日期:2024-12-02。

② European Commission, “Speech by President von der Leyen at the EU Ambassadors Conference 2025”, 2025-02-04, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/speech_25_404, 访问日期:2025-04-29。