

中国和美国在非洲的“权力游戏”记分卡



邓玉珠

2021年9月6日

在“蓝点网络”白皮书系列的第四份报告中，我们简要介绍了“一带一路”倡议（BRI）和“重建更美好世界”伙伴关系（B3W）的属性。我们坚信，这两个基础设施投资生态系统可以共同更好地造福世界。

尽管 B3W 处于发展的早期阶段，但这伙伴关系可以帮助美国在非洲的升级活动中翻开新的一页。

正如我们在第三份报告中所指出的，我们将继续对中国和美国在非洲的“权力游戏”记分卡进行更多分析。我们在这里提供了两国在非洲大陆立足点的当前横截面。

两大基建投资生态系统

2013年9月，中国国家主席习近平在对哈萨克斯坦进行正式访问时宣布了“一带一路”倡议。它是一项旨在投资到70个国家和国际组织的全球基础设施发展战略。而“一带一路”倡议的一个关键基准是2016年亚洲基础设施投资银行（亚投行）的正式运营，该银行拥有57个创始成员（37个区域和20个非区域成员）。截至2020年底，亚投行拥有103个获批成员（47个区域、41个非区域和15个准成员¹）约占全球人口的79%和全球GDP的65%²。

八年后，2021年6月，美国总统乔拜登在七国集团峰会上与其七国集团合作伙伴宣布了另一项全球基础设施倡议——“重建更美好世界”伙伴关系。B3W的范围将是全球性的，从拉丁美洲和加勒比地区到非洲再到印度-太平洋地区。不同的G7合作伙伴将有不同的地理定位，但合作伙伴关系的总和将覆盖全球的低收入和中等收入国家³。

表一：BRI 和 B3W 的属性

	一带一路（BRI） ^{4 5}	重建更美好世界（B3W） ⁵
推出年份	2013	2021
牵头国家	中国	美国
创始伙伴	中国	七国集团国家
性质	一项务实的全球基础设施倡议	价值驱动、高标准、透明的基础设施伙伴关系
专注重点	几乎完全面向基础设施或专注于能源和技术	旨在应对气候、健康、数字技术、性别公平和平等的挑战
目标市场	针对中低收入国家	帮助受新冠大流行打击最严重的中低收入国家
投资领域	硬基础设施：港口、公路、铁路、铁路隧道、机场、水坝、摩天大楼、发电厂和电信系统	软解决方案：气候变化、健康安全、数字技术、不平等问题，和性别平等

¹ Members and Prospective Members of AIIB, AIIB. Retrieved on September 2, 2021, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>

² Introduction, AIIB. Retrieved on September 4, 2021, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>

³ “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” White House, June 12, 2021. Retrieved on September 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership>

⁴ Belt and Road Initiative, Wikipedia. Retrieved on September 2, 2021, https://en.wikipedia.org/wiki/Belt_and_Road_Initiative

⁵ “B3W – A Western Alternative to the BRI?” Leonardo Dinic, China-U.S. Focus, August 3, 2021. Retrieved on September 2, 2021, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/b3w-a-western-alternative-to-the-bri>

融资方式	国家资助的融资和双边谈判	双边和多边计划，私营部门资本
投资金额	亚投行拥有 1000 亿美元的资本。“一带一路”倡议预计耗资 4 至 8 万亿美元，这一数额将通过多种资金来源获得 ⁶	G7 确定发展中国家存在 40 多万亿美元的基础设施资金缺口

“尽管存在分歧，” Leonardo Dinic 在其 2021 年 9 月 2 日的《中美焦点》文章中指出，“一些人认为 B3W 和 BRI 可以互补，但这需要北京和华盛顿做出重大妥协。”⁵

是否因为竞争而产生有选择和更好的条件，还是妥协或合作以实现各方多赢，还是地缘政治驱动的交易或不交易局面等，还是有待观察。尤其是当前 B3W 仍处于起步阶段——因为随着合作伙伴关系的开始协调，可以提出更多想法和方案。

我们今天的重点是有关 BRI 和 B3W 在非洲的发展。

非洲的基础设施需求

卡内基国际和平基金会非洲项目主任 Zainab Usman 指出，在未来 10 年，预计非洲大陆的基础设施需求至少每年是 1500 亿美元。目前中国发展融资流向非洲公共部门的资金，有超过 65% 用于基础设施建设，而经合组织的 55% 的发展融资，则流向社会部门。⁷

在 2021 年 7 月 15 日的题为“BRI 和 B3W 能否在非洲共存？”的卡内基网络研讨会上，Usman 向她的小组成员提出了一些问题：B3W 只是中国影响力的西方替代品吗？这两项举措能否满足非洲的融资需求？非洲如何避免大国竞争的外溢？非洲领导人如何在这种地缘政治格局中进行谈判？⁷



⁶ “B3W initiative versus the BRI,” Stephen Ndegwa, Star, June 15, 2021. Retrieved on September 5, 2021, <https://www.the-star.co.ke/news/world/2021-06-15-b3w-initiative-versus-the-bri>

⁷ “Can the BRI and B3W Coexist in Africa?” Webinar, Carnegie Endowment for International Peace, July 15, 2021, 10:00-11:15 a.m. EDT. Retrieved on September 4, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/07/15/can-bri-and-b3w-coexist-in-africa-event-7666>

B3W 不得不面对不同的挑战

战略与国际研究中心繁荣与发展项目高级研究员 Conor Savoy 指出了 B3W 要取得成功的挑战：它是关于协调七个国家和每个国家的各个机构，处理七个不同的正当程序、七种不同的尽职调查方法和七种不同的交易表。他建议 B3W 要在资源配置方面取得成功的唯一途径是寻求联合融资和联合投资。该倡议需要明确的领导，拜登总统可能希望以此作为安抚工具，重新美国的领导地位。

Savoy 推断——现在便是机会之窗。随着世界正在从新冠大流行中复苏，它必须看看哪里需要投资。例如，B3W 在健康领域可以提供的服务对非洲有所帮助。它需要平衡资源，因为美国政府不会向非洲政府提供低成本贷款，但它正在利用现有资金来催化和动员私人资本来做到这一点。B3W 提供的去风险工具可以帮助提高投资者在撒哈拉以南非洲投资的决定。

非洲决策者需要保持投资组合思维

关于 BRI 和 B3W 能否在非洲合作，密歇根大学政治学副教授洪源远表示，它们存在互补的领域。在理想的世界中，两个超级大国可以合作，但在现实中，在这一点上来说，合作是非常困难的。

然而，洪断言，非洲政策制定者必须了解 BRI 和 B3W 的优势和劣势，并对不同类型的项目持有组合思维，以确定哪个倡议更适合他们。

	BRI	B3W
优势	<ul style="list-style-type: none">▪ 非常大的规模▪ 决策可以很快▪ 大量资金涌入，项目可快速建设▪ 中国资本总体上可以更为长线，因此可投资于长期项目	<ul style="list-style-type: none">▪ 进行尽职调查▪ 每一步都有详细记录▪ 在实施前非常关心评估社会影响
劣势	<p>缺乏</p> <ul style="list-style-type: none">▪ 咨询▪ 透明度▪ 问责制	<p>过程</p> <ul style="list-style-type: none">▪ 慢▪ 非决定性的▪ 官僚

有助于非洲基础设施投资的能力

Financial Sector Deepening Kenya 的高级经济学家 Anzette Were，列出了有助于非洲基础设施投资产生实质性影响的五项能力：

1. 技术能力——美国已经很长时间没有在非洲做任何大型基础设施项目了，是没有胃口去做。
2. 政治-经济能力——政治-经济能力经常被低估，但这价值一致性是相当重要的。
3. 融资能力——融资成本和性价比。
4. 数字能力——中国在建设非洲上有领先 10-15 年的硬基础设施和日益增长的软基础设施，都是非洲政府实现数字化转型所需的。
5. 绿色能力——气候友好的高标准是否会成为事实上的排它性力量，尤其是对非洲本土企业参与 B3W？

基础设施项目不应只是大额项目

非洲经济的创始人兼董事总经理 David Ndi，也是卢旺达和肯尼亚政府前经济顾问，他说“非洲力量”是美国的一项举措，其重点是与中国的竞争。



他警告说，摆脱发展的融资思维很重要。现在出现的是资本规模不匹配——非洲需要小批量、小规模的投资，从 10 万美元到 100 万美元不等，但投资者主要寻找高达 10 亿美元的大额项目。非洲需要融资来提高其农业生产能力，而不是为大型基础设施项目提供资金。

BRI 和 B3W 在非洲的表现如何

虽然 B3W 尚未披露有关合作伙伴关系及其计划的更多信息，但“一带一路”倡议在市场上执行项目已有八年之久。以下是不同市场观察者对这两项举措的执行情况的看法或收集的意见。我们想指出，这些只是这两项举措在非洲的当前表现的一个横截面。

市场观察员	一带一路 (BRI)	重建更美好世界 (B3W)
南南对话执行主任 Stephen Ndegwa ⁶	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 在双边和多边方面，通过各种区域集团，中国建立了具体、实质性和亲切的伙伴关系，其成果不言而喻，尤其是在现代基础设施项目方面 ▪ “一带一路”项目对肯尼亚这样的发展中国家来说是一种救命稻草，过去20年来，通过中国的伙伴关系，肯尼亚的基础设施转型取得了惊人的成就 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 批评者说 B3W 是直接来自 BRI 手册，是个原始版本的拙劣复制品 ▪ 到 B3W 起飞时，BRI 将已几乎完成，或者 BRI 已经太先进了，使 B3W 变得没有意义 ▪ G7 从未实施过如此复杂的全球基础设施项目
国际事务研究所大战略中心研究员 Francesca Ghiretti ⁸	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “一带一路”倡议是在中国大力投资海外的几年里发起的；然而，在2010年代后半期，这种情况发生了变化，投资变得更加针对那些具有战略或经济利益的项目 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 首要问题是钱从哪里来 ▪ B3W 不应做出无法兑现的承诺。它应该避免“一带一路”跌进的陷阱，B3W 必须确保它不会辜负期望
记者 Leonardo Dinic ⁵	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 作为 G7 成员的意大利已经签署了“一带一路”倡议 ▪ “一带一路”项目公司更具竞争力，因为它们大多数都由国家支持 ▪ 不太复杂的国家资助融资和双边谈判 ▪ 波士顿大学全球发展中心数据：中国海外发展融资在2016年达到顶峰，此后直线下降。中国政府现在强调高质量的“一带一路”发展，这意味着对海外基础设施投资的限制和重点更加突出 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 考虑到 G7 国家都有投资需求，B3W 在获得国外支持方面可能存在问题 ▪ G7 国家可能存在信誉问题——因为不平等在西方非常普遍 ▪ 筹集私人资本更加复杂，因为公共基础设施项目的长时间和低回报周期将私人投资者拒之门外

⁸ “B3W: Building an Alternative to the BRI or Falling Into the Same Trap?” Francesca Ghiretti, The Diplomat, June 22, 2021. Retrieved on September 5, 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/b3w-building-an-alternative-to-the-bri-or-falling-into-the-same-trap>

了解非洲的需求，并知道美国和中国的所想

非洲需要什么

两位专家在 2021 年 8 月 5 日的 Deep Dish 播客中分享了他们的分析，主题是“谁从中美在非洲的竞争中受益”。⁹

曾担任利比里亚公共工程部长的全球发展中心高级政策研究员 Gyude Moore 解释了为什么非洲国家越民主就越会被中国所吸引：

- 非洲国家需要基础设施。对于其国内政治，谁能建设最多的基础设施，谁就会得到公众的支持。
- 所以当一位政客成功被选，他/她倾向于找到有能力提供基础设施和融资的最佳合作伙伴。
- 去世界银行融资可能需要 2-3 年的时间才能获得贷款批准，而从中国可以更便宜、更快地获得可比的结果。
- 大多数政府任期为五年。政客们希望尽快完成建设项目，以便他们能够竞选连任。

然而，Moore 认为债务/贷款不再是在非洲获得基础设施交易的唯一因素。政治管理的作用越来越大，而不仅仅是经济或社会可行性。

调查显示，非洲大陆有 35 个国家赞成民主政府。在建立民主制度时，它们需要一个合作伙伴来帮助巩固体制——中国在这方面做不到。民主是推动



美国政策的价值所在，所以美国很容易成为它们这方面的合作伙伴。Moore 指出，这个窗口不会一直开着，因为无论有没有美国的帮助，非洲国家都会找到自己的方式来建立民主。

“非洲不需要首选的合作伙伴，而是要在合作伙伴上可以选择，” Moore 宣称。

⁹ “Who Benefits from U.S.-China Competition in Africa?” Deep Dish Podcast, The Chicago Council on Global Affairs, August 5, 2021. Retrieved on September 5, 2021, <https://www.thechicagocouncil.org/commentary-and-analysis/podcasts/who-benefits-us-china-competition-africa>

发展的差距如此之大且如此复杂，所以可能存在具有不同能力的不同合作伙伴。中国擅长基础设施建设，美国可以帮助加强政府结构。两者都有作用。

Moore 坚持认为，精明的非洲领导人可以从 B3W 中受益。

另外一个专家，芝加哥全球事务委员会前美国海军联邦执行研究员 Michele Lowe 观察到，在非洲，中国模式随着时间和经验而演变，她不确定 B3W 将如何做到这一点。

与 Were 一样，Lowe 指出，由美国承诺并于 2017 年宣布的内罗毕-蒙巴萨高速公路项目，到现在还没有启动。虽然这是一个美国的信誉问题，但可以扩展为 B3W 的问题，因为 B3W 是美国领导的 G7 倡议。

B3W 是关于如何更好地治理——例如该项目能否在 100 年后仍然有效——但这概念可能不适用于硬基础设施。尽管如此，Lowe 建议 B3W 可以从事对撒哈拉以南非洲有益且有用的卫生事务，Savoy 在 2021 年 7 月 15 日卡内基网络研讨会上也提出了类似的概念。

中国在非洲想要的是什么

两位专家都认为需要了解非洲对中国的重要性。

Moore 认为，与非洲做贸易对中国来说可能不是最重要的，而中国的“合法性”才是最重要——赢得作为一个联盟的 54 张非洲选票。目前，非洲国家投票给中国没有什么成本，因为竞争还没有开始；然而，Moore 断言，如果竞争开始了，那么在联合国投票支持中国的非洲国家可能不会有那么多。



Lowe 指出非洲可以通过“一带一路”倡议帮助实现的中国目标：到 2049 年实现民族复兴和成功推广“中国梦”。首先，中国需要继续保持强劲的经济，非洲是中国可以出售过剩生产的地方，非洲的资源可以保持这种生产。而“一带一路”涉及的贷款和风险是中国必须承担的。其次，中国希望收回在殖民主义中失去的部分领土。“一带一路”倡议正在让各国接受并支持一个中国原则，而台湾就是中国的领土。

如前所述，中国的海外开发性融资在 2016 年达到顶峰，此后直线下降。中国政府现在强调高质量的“一带一路”建设，因此非洲国家现在要从中国获得发展资金并不像以前那么容易。中国在非洲仍然很受欢迎，但腐败、种族主义、创造就业机会不足、缺乏技能和技术转让等问题削弱了中国在非洲的力量。中国要继续在非洲保持有利地位，就需要在解决普通民众福祉问题上加紧努力，打造更能反映非洲人民需求的持久关系。正如习主席今年 6 月所说的，需要加强沟通，塑造“可信可爱可敬的中国”形象。¹⁰

非洲对中国很重要。G7 的共同战线可以在非洲构成对中国的威胁。

非洲正处于 BRI 和 B3W 的驾驶座上。

判决尚未出来

要“一带一路”或“重建更美好世界”倡议在非洲取得成功，它们不应该从大国竞争的角度看问题。相反，它们需要将其利益和优先事项与东道国保持一致。非洲的优先事项是为青年创造就业机会，确保农村地区相互连接；要的是关于适应气候变化和可持续的融资。

长期基础设施项目是对国家的承诺，而不是对执政政府的承诺；它关乎全球既得利益、地方既得利益和公众情绪。

七国集团的 B3W 有其既定的优先事项，而中国的 BRI 不强加政治条件或自己的价值观。目前 B3W 还没有具体计划或战略文件，这意味着它仍有机会进行调整。一旦 B3W 构建了更明确的路线图，情况可能会变得有所不同。

对于非洲国家来说，它们应该考虑在具有不同优势和劣势的两个系统之间进行选择——哪个更符合它们的特定需求和发展计划便可以成为它们在这些领域的合作伙伴。



¹⁰ Why China Needs More Than Better Communication to Fix its Africa Image Problem, August 30, 2021. Retrieved on September 6, 2021. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3146529/why-china-needs-more-better-communication-fix-its-africa-image>