

美国向非洲卷土重来？



邓玉珠

2021年8月15日

在“蓝点网络”白皮书系列的前两份报告中，我们提请您注意拜登政府团结盟友为蓝点网络注入新活力的努力。在基础设施领域，美国与其七国集团盟友发起了“重建更美好的世界”计划，以对抗中国主导的“一带一路”倡议。不仅美国和中国，其他国家也在积极参与全球基础设施建设竞赛。

我们之前提出过一种观点，即非洲是美国和中国的下一个赛场。

在这份报告中，我们正在研究中国在世界各地，特别是在非洲的基础设施建设。我们也在仔细研究美国如何加强其在非洲的活动。

十多年来，中国帮助建设世界

《纽约时报》2018年11月18日题为“世界，由中国建成”这篇文章指出，在过去十年前，中国便开始了“现代版的马歇尔计划”，这是一个更大胆、更昂贵、风险更大的战略。文章审查了中国在2018年之前的10年中，通过数十亿美元的赠款、贷款和投资资助的近600个项目。

这些项目遍布112个国家，大部分属于“一带一路”倡议（BRI）之中。其中包括：

- 41条管道和其他石油和天然气基础设施
- 203座桥梁、公路和铁路
- 199座发电厂——用于核能、天然气、煤炭和可再生能源



在许多国家受益于中国改善的基础设施建设的同时，不断有指责中国在使用“债务陷阱外交”的声音——支持具有战略意义的发展中国家的基础设施项目，通常是通过向其政府提供巨额贷款；但当其中一些国家负债累累时，它们对中国的负债就更多了。印度总理莫迪直言不讳的批评道：“一带一路”倡议是一种“殖民企业”，有可能导致“债务和破碎的社区随之而来”。

其它人批评中国的基础设施计划损害了其它国家的环境。史蒂夫·英斯基普在2019年4月29日的美国国家公共广播电台早晨新闻中的报告指出：

“中国在建设风电场和制造太阳能电池板方面处于世界领先地位，其中许多在美国销售。它因应对气候变化而赢得赞誉。但专家表示，这些‘一带一路’基础设施项目则并非如此。中国需要让建造燃煤电厂的工人继续有工作。”

“中国正在其它国家建造燃煤电厂，它们不会污染中国，但仍会影响气候。近年来建造了大约240座，而且还会有更多接踵而来。”

“土耳其、越南、印度尼西亚、孟加拉国、埃及、巴基斯坦、菲律宾，所有这些国家总共有大约 145 吉瓦的燃煤电厂正在宣布和建设中。”

2019 年 6 月，联合国环境规划署负责人乔伊斯·姆苏亚表示，糟糕的基础设施可能会对环境产生负面影响。她呼吁中国对其在“一带一路”倡议下在海外开发的基础设施项目采用与在本国土地上建造的基础设施项目相同的环境标准。

美国与其盟国正在加强它们的全球基础设施竞赛

2021 年，七国集团（G7）承担并启动了“重建更美好世界”（B3W）倡议。该模型被视为“气候变化马歇尔计划”，将为发展中国家提供“绿色”国际基础设施项目的援助。它旨在通过为低收入和中等收入国家的基础设施发展提供“一带一路”倡议的替代方案来对抗中国的战略影响力。

美国及其 G7 伙伴誓言到 2035 年根据 B3W 向发展中国家提供 40 多万亿美元的资金。这些资金将来自私营部门，并将用于改善气候、健康和健康安全、数字技术以及性别公平和平等方面的条件。

G7 and Allies

以美国为首的 B3W 肯定有接受者。G7 工业化国家中，只有意大利总理真蒂洛尼出席了由中国国家主席习近平主办的 2017 年“一带一路”论坛。缺席集会的有印度和韩国等。

虽然 B3W 的更多细节尚未公布，但该计划的最大受益者之一应该是非洲大陆，因为现在 B3W 是它的另一个追求者，而不仅仅只是 BRI 了。

非洲有望获益

非洲丰富的自然资源一直是对其境内投资以及贸易和商业的最大吸引力。然而，新的吸引力在于其不断增长的人口和消费市场、青年劳动力的供应以及其被视为经济增长的处女地。

中国长期关注非洲

中国从 1955 年开始与非洲接触。尽管中国在早些年面临自身的经济和政治挑战，但它向非洲各国领导人和国家提供了援助和支持。根据麦肯锡 2010 年的一份报告指出，“即使在 1978 年，当中国刚刚摆脱文化大革命的破坏性影响并且本身是世界上最贫穷的国家之一时，它向 74 个国家提供了外援——而且向非洲提供的援助超过了美国所做到的。到 1984 年，中国已成为



撒哈拉以南非洲第八大双边捐助国。从 2002 年到 2007 年，中国向非洲国家提供了超过 330 亿美元的政府资助和投资，其中一半以上用于基础设施项目。”报告表示：“有证据表明，许多非洲人欢迎中国的参与，不仅是因为中国的资源和承诺的规模，还因为它具有公信力。”

2006 年，中非发展基金成立。这是中国政府在中非合作论坛北京峰会期间提出的促进中国与非洲国家务实合作的八项政策措施之一。该基金的目标是支持和鼓励中国企业到非洲投资。基金的初始规模定为 50 亿美元。

世界银行于 2008 年 7 月发布的一份报告“搭建桥梁”指出，中国在非洲的基础设施融资是“一个非常受欢迎的发展，因为非洲存在基础设施赤字，而中国既有财政资源，又有建筑业能力来帮助满足其需求。”

2015 年，习近平主席宣布，中国将向中非发展基金增资 50 亿美元，支持中非“十大合作计划”，基金规模达到 100 亿美元。

2018 年 9 月在北京举行的中非合作论坛峰会闭幕时，中国宣布设立 600 亿美元的新非洲发展基金。计划在非洲大陆建设的铁路项目、矿山勘探、发电厂、炼油厂和经济区中，在埃及将建设一座全新的城市。

美非关系

以高层关注和资源衡量，美国目前对非洲的关注程度与中国目前的高度关注相比，实在是望尘莫及。

约书亚·梅尔策在 2016 年 1 月 28 日布鲁金的报告中指出“美国与撒哈拉以南非洲的贸易关系仍然不发达，”而且“事实上，美国与非洲的贸易自 2011 年以来一直在下降。目前（2016 年）美国只有约 1.5% 的出口是到撒哈拉以南非洲的。”贸易下降的原因是其对美国的原油出口减少，此前非洲向美国的原油出口占美非洲贸易总额的 90% 左右。

2019 年，非洲占美国全球贸易的 1.4%，占美国对外国直接投资 0.7%。

小布什总统在担任总统期间，大幅增加了对非洲的援助。而奥巴马总统在白宫的八年，美非政策已经远离援助，更接近于商业。“贸易而非援助”



是奥巴马执政期间美国对非洲政策的基石。2014 年 8 月，50 位非洲领导人在华盛顿与奥巴马总统一起参加了有史以来第一次美非领导人峰会。非洲领导人有明确的优先事项，重点是推动非洲前进和非洲大陆的机会。他们想谈的是贸易、外国直接投资、资源管理和环境。

布鲁金学会高级研究员卜拉希马·库利巴利博士于 2019 年 3 月 27 日在美国众议院作证。他断言：“现在是重新审视美非未来关系的好时机，因为正在形成共识——美国在非洲是落后了，这我是同意的。在我看来，这不是因为美国对非洲的政策失败了，而是因为非洲正在迅速转变，美国的参与架构没有足够快地适应这种活力和非洲国家不断变化的愿望。”

非洲的快速人口增长、青年人口膨胀和城市化将导致对商品和服务的更高需求，特别是基础设施建设（住房、卫生、交通和电力）。库利巴利博士援引非洲基础设施融资需求从每年 1,300 亿美元到 1,700 亿美元不等。然而，大约三分之二的的项目没有得到资金。

美国对非洲的政策和计划包括：

- 非洲增长和机会法案（AGOA）促进了美国和非洲之间的贸易，并在非洲和美国创造了数千个就业机会。
- 美国在非洲的贸易和投资中心正在促进区域内以及美非贸易。在撒哈拉以南非洲，美国国际开发署与其合作伙伴合作，改善卫生服务的进接和提供，支持更加负责任和民主的机构创办企业并营造对私人投资有吸引力的环境，避免冲突并强化社区。在 2020 财年，美国国际开发署和美国国务院向撒哈拉以南非洲的 47 个国家和 8 个区域项目提供了 85 亿美元的援助。
- 总统疟疾倡议（PMI，始于 2005 年）已惠及近 5 亿人，导致疟疾病例大幅下降。
- 总统艾滋病紧急救援计划（PEPFAR，2003 年成立）帮助遏制了艾滋病毒 / 艾滋病的祸害。
- 养活未来倡议（FTF，于 2010 年启动）提高了作物产量，并使 520 万人免于饥饿。



- 通过电力非洲（Power Africa 2013 年启动），自 2014 年以来，超过 1,200 万家庭和企业获得了电力连接，该计划有望在 2030 年实现 6,000 万连接的目标。
- 千禧挑战公司（Millennium Challenge Corporation / MCC，成立于 2004 年）正在为经济增长和减贫提供量身定制的、针对具体国家的支持。
- 非洲青年领袖倡议（YALI，始于 2010 年）已经培训了大约 4,000 名下一代的非洲领导人，并在他们之间建立了跨越近 50 个国家的庞大网络。

美国的“一起共建繁荣非洲”运动

“繁荣非洲”是特朗普政府于 2018 年宣布的由美国政府主导的倡议。这不是一个新的外援计划。其目标是以一致、协调的方式协调和动员 17 个美国机构和部门（列于附录一）的现有计划、资源和能力，以实现该倡议的目标。

繁荣非洲旨在大幅增加美国和非洲之间的双向贸易和投资。

一起共建繁荣非洲运动，将把美国和非洲的企业和投资者与新的贸易和投资机会以及美国政府促进这些机会的工具联系起来——推动整个非洲大陆的可持续增长，支持美国国内经济复苏，并在我们所有的地方创造就业机会。我们一起重建得更好。

与蓝点网络类似，由前任政府推出的繁荣非洲受到拜登政府的推动，正在恢复生机。在繁荣非洲网站上，“一起共建繁荣非洲”运动与 B3W 计划相关联。

总统特别助理兼国家安全委员会非洲事务高级主任达纳·班克斯说：“一起共建繁荣非洲运动将推动对非洲数十亿美元的投资，为美国产品建立新市场，并为非洲和美国工人创造数千个就业机会。”

通过一起共建繁荣非洲运动，拜登政府将与私营部门、非洲政府和多边组织携手合作，推动清洁能源和气候智能解决方案等关键部门的贸易和投资。

正如前述库利巴利博士在美国众议院作证时所指出的，非洲有非常大的基础设施融资需求。改善基础设施给非洲带来的经济利益是巨大的一一人均收入增长可高达 2 个百分点。

鉴于基础设施在非洲发展中的关键作用以及美国公司在基础设施领域的专业知识，B3W 倡议和一起共建繁荣非洲运动可以成为美非关系的新的强大推动力。

非洲将成为角力游戏的温床

繁荣非洲是美国以“全政府方式”推动的运动。它正在汇集来自美国政府的服务和资源，以支持这一旨在大幅增加美国和非洲之间双向贸易和投资的倡议。

中国已经与非洲大陆建立了良好的网络，并继续投入资源和注意力。

除了金融上的帮助，美国和中国在技术专长、管理和治理——通常称为软件和硬件——方面可以为非洲大陆国家的发展提供很大的贡献。

随着非洲活动的发展，我们将对此进行更多分析——继续跟踪“角力游戏”记分卡。对于非洲来说，它不必选择一个国家或是另一个国家，也不是一个世界联盟或另一个世界联盟，它可以两者兼而有之。



附件一

参与繁荣非洲倡议的美国机构和部门

1. 美国国际开发署 (USAID)
2. 国际开发金融公司 (DFC)
3. 进出口银行 (EXIM)
4. 贸易发展署 (TDA)
5. 小企业管理局 (SBA)
6. 美国贸易代表办公室 (USTR)
7. 千禧挑战公司 (MCC)
8. 美国非洲发展基金 (USADF)
9. 农业部
10. 商务部
11. 能源部
12. 国土安全部
13. 劳工部
14. 国务院
15. 交通部
16. 财政部

参考资料

- “The World, Built by China,” Derek Watkins, K.K. Rebecca Lai and Keith Bradsher, New York Times, November 18, 2018. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/11/18/world/asia/world-built-by-china.html#:~:text=After%20years%20of%20honing%20its%20construction%20skills%20at,of%20the%20Hoover%20Dam%3A%20project.%20China%20needs%20friends.>
- “China’s Debt Trap Diplomacy,” Brahma Chellaney, Project Syndicate, January 23, 2017. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01#:~:text=Through%20its%20%241%20trillion%20%E2%80%9Cone%20belt%2C%20one%20road%E2%80%9D,trap%20that%20leaves%20them%20vulnerable%20to%20China%E2%80%99s%20influence.>
- “China’s \$900 Billion New Silk Road. What You Need to Know,” Anna Bruce-Lockhart, World Economic Forum, June 26, 2017. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.weforum.org/agenda/2017/06/china-new-silk-road-explainer>
- “China's Infrastructure Plan Criticized For Harming Other Countries' Environments,” Steve Inskeep, NPR Morning Edition, April 29, 2019. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.npr.org/2019/04/29/718165008/chinas-infrastructure-plan-criticized-for-harming-other-countries-environments>
- “UN’s environment chief urges China to keep belt and road projects green and clean,” Mandy Zuo, South China Morning Post, June 8, 2019. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3013470/uns-environment-chief-urges-china-keep-belt-and-road-projects>
- “Making the Most of Chinese Aid to Africa,” Steve Davis and Jonathan Woetzel, McKinsey & Co., June 1, 2020. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/making-the-most-of-chinese-aid-to-africa>
- “China-Africa Development Fund,” China Development Bank. Retrieved on August 8, 2021, <http://www.cdb.com.cn/English/ywgl/zhjryw/zffzjyxgs>
- “Supply Meets Demand: Chinese Infrastructure Financing in Africa,” David Dollar, World Bank Blogs, July 10, 2008. Retrieved on August 8, 2021,

<https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/supply-meets-demand-chinese-infrastructure-financing-in-africa>

“10 Massive Projects the Chinese are Funding in Africa – Including Railways and A Brand-New City,” George Tubel, Business Insider South Africa, September 25, 2018. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.businessinsider.co.za/here-are-150-million-rand-projects-in-africa-funded-by-china-2018-9#:~:text=%2010%20massive%20projects%20the%20Chinese%20are%20funding,...%20The%20R3%20billion%20African%20Union...%20More%20>

“Deepening the United States-Africa Trade and Investment Relationship,” Joshua P. Meltzer, Brookings Institution, January 28, 2016. Retrieved on August 10, 2021, <https://www.brookings.edu/testimonies/deepening-the-united-states-africa-trade-and-investment-relationship>

“The Trump Administration’s Prosper Africa Initiative,” In Focus, November 17, 2020. Retrieved on August 10, 2021, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11384.pdf#:~:text=Prosper%20Africa%20is%20not%20a%20new%20foreign%20aid,Homeland%20Security%2C%20Labor%2C%20State%2C%20Transportation%2C%20and%20the%20Treasury>

“Barack Obama: How Will Africa Remember Him?” Nancy Kacungira, BBC, January 18, 2017. Retrieved on August 10, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-africa-38649362>

“America’s Relationship with Africa in a New Era,” Tom Daschle, Center for American Progress, July 25, 2017. Retrieved on August 10, 2021, <https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2017/07/25/436320/americas-relationship-africa-new-era>

“Looking Forward: U.S.-Africa Relations,” Brahim Sangafowa Coulibaly, Brookings Institution, March 27, 2019. Retrieved on August 10, 2021, <https://www.brookings.edu/testimonies/looking-forward-us-africa-relations>

USAID Bureau for Africa. Retrieved on August 10, 2021, <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-africa>

“DFC CEO Adam Boehler Named Executive Chairman of Prosper Africa,” DFC, February 20, 2020. Retrieved on August 8, 2021, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-ceo-adam-boehler-named-executive-chairman-prosper-africa>

“Prosper Africa.” Retrieved on August 8, 2021, <https://www.prosperafrika.gov/build-together>

“Prosper Africa,” USAID. Retrieved on August 12, <https://www.usaid.gov/prosperafrika>