

从互补到竞争：中美在非洲基础设施领域的关系评析^{*}

周瑾艳 周玉渊

【内容摘要】 基础设施建设是中非合作的重点领域，中国在促进非洲基础设施建设上发挥了重要的领导作用。自“一带一路”倡议提出以来，美欧国家开始改变以往对非洲基础设施发展的忽视状况，通过提出新的全球倡议加大对非洲基础设施的投入，这被认为是为了抗衡“一带一路”倡议并强化对华竞争。然而，这种认知和单一思维夸大了中美在非洲基础设施建设上的竞争关系。“差异互补”是中美在非洲基础设施领域关系的基本特征。这一结构性关系在美国对华实施“接触融入”战略时期得到中美双方的认可和肯定。当前中美在非洲基础设施上表现出的“战略竞争”更多是美国对华竞争在非洲的投射，是由美国将非洲基础设施视为权力博弈工具的认知引发和挑起的，并未反映非洲的现实和需求，“差异互补”也依然是中美在非洲关系的基本事实。

【关键词】 中国 美国 非洲 基础设施 互补 竞争

【作者简介】 周瑾艳，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院助理研究员（上海 邮编：201620）；周玉渊，上海国际问题研究院外交政策研究所研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2023)06-0040-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202306003

^{*} 本文系国家社科基金“中非矿产资源合作中的非洲非政府组织角色研究”（23BGJ059）的阶段性成果。

基础设施建设是非洲国家发展的普遍诉求，支持非洲国家进行基础设施建设是国际社会对非合作的重要议程。作为非洲基础设施发展的重要参与者和贡献者，中国的角色一度受到国际社会包括美国的积极肯定。^①然而自2013年“一带一路”倡议提出后，美国的认知开始发生变化。特朗普执政后，美国对华战略竞争全面推开，基础设施融资被视为中国削弱美国全球影响力的重要方面。拜登政府推出“重建更美好世界”（B3W）以及“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII），以抗衡“一带一路”倡议。^②基础设施建设为何正在成为美国对华竞争的新领域？美国在非洲基础设施建设领域强化对华竞争是否会扩大中美分歧，抑或中美在基础设施领域的互动能否促成新共识甚至推动新的合作？如何认识这些变化，以及如何有效管控美国对华竞争，是当前关系非洲发展和全球治理的重要问题。本文认为，中美从发展视角和权力博弈视角看待非洲基础设施的认知差异决定了两国在非洲基础设施合作方面存在的政策和路径差异，这一差异在美国对华实施“接触战略”以促使中国融入西方主导的世界秩序的时期^③被美国界定为“差异互补”关系。在美国将中国视为“战略竞争者”并展开对华全面战略竞争的背景下，原本处于美国外交和战略边缘的非洲成为遏制中国的“战场”。美、欧虽然加大了对非洲基础设施的投资，强化在非洲基础设施领域的对华竞争，但是中美在非洲基础设施领域“差异互补”的结构性关系并未完全改变。

一、从发展合作到大国竞争：非洲基础设施建设中的大国政治

基础设施是国家发展的基本前提，基础设施严重不足则是非洲国家发展的主要瓶颈。因此，大力发展基础设施是非洲国家的核心诉求之一。受制于

① 中美非、中欧非的合作实践也被一些学者理解为大国在非洲正在形成的“自然分工”格局。“中国修路、建医院，美国则可以利用这一便利开展投资、培训医生”。Vivien Foster, William Butterfield, Chuan Chen, and Nataliya Pushak, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, Washington DC: World Bank, 2009, pp. 33-35.

② “G7 Summit: Leaders Detail \$600bn Plan to Rival China's Belt and Road Initiative,” BBC, June 27, 2022. <https://www.bbc.com/news/world-asia-61947325>.

③ 楚树龙、陆军：《美国对华战略及中美关系进入新时期》，《现代国际关系》2019年第3期，第20—24页。

国家自主发展能力，非洲国家的基础设施建设理念和战略深受外部环境的影响。独立以来的非洲国家的基础设施建设经历了受重视、被轻视、再受重视的变化。中国在非洲基础设施建设上的成就和巨大贡献奠定了中国在非洲发展中的重要地位和比较优势，也推动着国际社会包括以美国为首的一些西方国家更加重视非洲基础设施建设。中国主要从经济和发展角度看待非洲基础设施建设，认为基础设施落后是制约非洲实现自主可持续发展的三大瓶颈之一；美国则主要从权力博弈的视角看待在非基础设施建设，认为基础设施已经不再仅仅属于经济要素范畴，而被赋予了政治、权力和大国竞争的意涵。中美两国的认知差异正深刻影响着非洲基础设施发展和两国在非洲的关系。

（一）非洲基础设施建设理念的演变与重塑

非洲基础设施建设深受国际发展思潮的影响。20 世纪 50 年代，以大投资推动公共基础设施建设被普遍视为发展的关键。之后在 20 世纪 60 年代和 70 年代，国际社会曾投入大量贷款和技术援助，支持非洲国家建设基础设施。但到了 90 年代，西方盛行的发展理念强调减贫和社会部门发展，^① 西方援助国将官方发展援助的重点放在社会部门，导致用于撒哈拉以南非洲基础设施建设的援助额占援助总额的比重从 1990—1995 年间的平均 29% 下降到了 2000—2004 年间的平均 19%。^② 此外，传统援助国的“援助疲劳”和关于“援助有效性”的争论引发了对基础设施建设援助有效性的质疑。^③

进入 21 世纪以来，以中国为代表的新兴经济体开启了一段快速增长期，以非洲等为代表的低收入国家在经历了“失去的十年”后开始迈入快速经济恢复期。这一现实推动了非洲基础设施发展需求的增长，也带动了其基础设施理念、规划和行动的变化。“要想富、先修路”被非洲国家视为发展的重要经验。相对于美欧国家对后工业化议题的重视，中国与非洲国家在发展理

^① Erik Thorbecke, “The Evolution of the Development Doctrine, 1950–2005,” in George Mavrotas and Anthony Shorrocks, eds., *Advancing Development*, London: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 19–25.

^② Kennichi Ohno and Izumi Ohno, *Eastern and Western Ideas for African Growth*, London and New York: Routledge, 2013, p. 3.

^③ Andrew Mold, “Will it All End in Tears? Infrastructure Spending and African Development in Historical Perspective,” *Journal of International Development*, Vol. 24, No. 2, 2012, pp. 237–254.

念和发展战略上更为契合，中国的基础设施建设理念更为非洲国家所接受。因此，基础设施合作在中非合作中占有极高的比重，资金、建设效率、质量等各方面要素的共同配合，推动着中非基础设施合作的快速发展和一批标志性项目及“小而美”惠民生项目的落地。

中国对非基础设施建设投入模式的成功，推动着发达国家不断反思其发展议程，促使其重新重视在非洲的基础设施投入。2005年，由当时的八国集团(G8)牵头的非洲基础设施建设财团(Infrastructure Consortium for Africa, ICA)成立。2007年，世界银行在《非洲增长的挑战》报告中指出，长期对基础设施投资的忽视严重影响了非洲国家的发展。^①基础设施对发展中国家经济增长至关重要成为非洲国家决策者和实践者的共识。^②自2013年中国提出“一带一路”倡议以来，西方国家纷纷推出全球基础设施计划。2015年，日本提出“高质量基础设施合作伙伴关系”(Partnership for Quality Infrastructure: Investment for Asia's Future)。2017年，印、日推出“亚非增长走廊”(Asia-Africa Growth Corridor)构想。2019年，美、日、澳提出“蓝点网络”(Blue Dot Network)计划。2021年，美、英提出“重建更美好世界”倡议，欧盟提出“全球门户”(Global Gateway)倡议。2022年，七国集团(G7)进一步提出“全球基础设施伙伴关系”倡议。2023年，美、印等宣布建立“印度—中东—欧洲经济走廊”(India-Middle East-Europe Economic Corridor, IMEC)，大国对基础设施的重视达到新高度。

(二) 权力博弈视角下的基础设施建设

基础设施建设能力本身就是一国国家实力和行动能力的重要体现，参与全球基础设施建设的能力也被视为是国家权力和国际影响力的重要象征。大国参与全球基础设施建设和开发本身是本国硬实力和软实力对外展示的过程，也是国家权力建构的过程。中国在非洲和全球基础设施建设上的持续发

^① Benno J. Ndulu, *Challenges of African Growth: Opportunities, Constraints, and Strategic Directions*, Washington, DC: World Bank, pp. 158-159.

^② Antonio Estache and Grégoire Garsous, "The Impact of Infrastructure on Growth in Developing Countries," IFC, April 2012, https://www.scmhrd.edu/assets/MBA_IDM_Pre-Induction_Study_Material/MBA_IDM_Economics/Study_Material/The_Impact_of_Infrastructure_on_Growth.pdf.

展，使基础设施作为地缘战略、地缘经济和大国竞争的重要载体的认识在西方达到新的高度。

从地缘战略的角度看，海外基础设施建设被视为地缘政治工具。美国国会、美国非洲司令部等多次无端指责中国投资的非洲港口、矿产资源开发、信息网络等产生了负面影响。它们既担忧中国通过吉布提港口等具有战略意义的基础设施对非洲国家施加军事和外交影响，又担心中国通过投资控制非洲的战略性矿产资源。美国认为全球基础设施关系其国家利益、盟友关系、伙伴国家能力塑造、与对象国的关系和基建融资等。因此，美国将中国的大型基建项目视为“心腹之患”^①。

从地缘经济的角度来看，大国在海外的基础设施建设主要受到经济利益的驱动。基础设施建设过程中的商品、产业、资金、技术、标准等多种要素的国际流动在促进参与国家直接商业利益的同时，也提升了其参与国际经济活动的的能力。这一过程建立了不同程度的经济相互依赖关系，从而形成了相对的权力。这正是美、欧忌惮中国“一带一路”倡议的一个重要原因。

（三）中美两国在非洲关系的转变

非洲发展一直是国际发展和全球治理的重要议题，也是推动国际合作的重要动力。非洲的发展和稳定需要中美合作，这是中美两国在非洲互动关系的重要现实基础。作为非洲主要的国际发展伙伴，中美两国在应对非洲发展挑战、促进非洲发展、实现联合国 2030 可持续发展目标上具有共同的国际责任，中美两国在非洲的互动关系很大程度上也决定着国际对非合作的方向和效果。一方面，中美两国在非洲事务上曾承担了共同的责任，开展了务实合作。例如，在抗击西非埃博拉病毒、推动南苏丹和平进程、应对气候变化、引领 2030 可持续发展目标融资上，中美两国都曾有过合作。另一方面，中美战略博弈持续扩大，美国对华战略竞争明显泛化。这不仅限制了中美在非洲及全球发展议题上的合作，而且对已有合作产生了重要影响，使中美两国在非洲的合作不仅陷入僵局，而且对话渠道也已经基本关闭。

对中美两国在非洲关系单一化的描述无助于真正了解双方在非洲各自

^① 毛维准：《大国基建竞争与东南亚安全关系》，《国际政治科学》2020 年第 2 期，第 109 页。

的战略、政策和行为，也无法看到中美两国在非洲关系的全貌。本文认为，美国基于权力博弈视角对非洲战略和中美在非洲关系的认识，很大程度上是基于对意识形态和价值观差异的简单定性。这些被夸大的差异往往受到更多关注，却导致很多理性、平和的声音被掩盖。因此，理解中美在非洲的关系应该超越单一的战略思维，关注发展视角和非洲立场，基于多元、平衡的视角，从不同领域的案例中寻找思路。基于此，本文尝试从基础设施的视角来理解中美两国在非洲的互动关系。

二、差异互补：中美在非洲基础设施领域的结构性关系

由于中美对非洲基础设施建设的认知差异导致两国在战略重心、对非合作意愿以及发展合作方式上存在差异，双方在非洲基础设施发展上呈现明显的政策和实践差异。在相当长时间内，中国坚持以发展为导向，是非洲基础设施建设的主要贡献方；而美国则主要关注权力博弈。由于非洲在美国外交和战略中曾长期处于边缘地位，其在非洲基础设施建设中的实际投入和贡献均有限。这些差异是中美两国在非洲互补的重要基础，差异互补也构成了美国对华实施“接触融入”战略时期中美双方在非洲基础设施建设上的结构性关系和相互认知。

（一）中美两国对非洲基础设施建设的政策和路径差异

基础设施领域的合作是中非合作的重点，中国通过政策设计、提供资金、项目建设等多维度在非洲基础设施建设中发挥了重要作用。相比之下，美国在非洲的利益有限，非洲通常难以进入华盛顿的战略视野。^① 基础设施更不是美非合作的重点，直到“一带一路”倡议提出后美国才开始重视对非洲的基础设施合作，但在政策制定和实际投入上仍进展有限。

第一，在政策和规划设计上，中国在非洲的基础设施合作具有全面性、系统性和连续性特点，而美国在非洲的基础设施合作则具有局部性、战略性

^① 张宏明：《美非峰会折射拜登政府遏华战略心态》，《当代世界》2023年第1期，第74页。

和断续性特点。中非基础设施合作既覆盖交通、能源等关系国家发展的关键性基础设施领域，也涉及教育、卫生、水等社会性基础设施。中国几乎和每个非洲国家都有基础设施合作项目，而美国有限的对非基础设施合作主要涉及电力、交通项目等，同时也只是局限于个别国家。由此可见，美国的对非基础设施合作不是持续的。奥巴马政府和拜登政府表达了对投资非洲基础设施的意愿，但其他领导人在执政时期对非洲基础设施的重视程度则很低。另外，中国对非洲基础设施的重视体现在政府相关部门、金融机构、企业在非洲基础设施开发上的广泛参与和相互支持，而美国对非洲基础设施的投入往往表现为理念设计或有限的资金支持。

第二，在对非基础设施合作的具体方式上，中国主要基于非洲的需求，注重对非洲经济基础设施和跨境大型基础设施项目的投入，通过技术转移和人员培训促进非洲国家自主发展。美国则主要从自身政策目标出发，强调所谓“民主”制度、自由市场等条件和准入标准，其有限的基础设施合作主要流向非洲社会性基础设施（如教育文化、医疗卫生、社会保障及其他服务设施等），并通过附加政治条件推广美国的价值观。中国对非贷款总额的一半以上都投入到了基础设施部门，尤其是交通运输与通信等部门（约占 36%）和农业、工业、采矿等生产性部门（约占 21%）。^① 相比之下，在美国对非洲的援助和贷款中，投入到基础设施和生产性部门的比例都低于中国。例如，2000—2018 年，世界银行提供的对非贷款约有 40.6% 流向社会部门，交通运输和通信部门贷款的比例约为 11.6%，生产性部门仅占 11.4%。^②

第三，中国通过对非援助、开发性金融、项目承包承建与沿线经济开发等不同工具和方式在非洲开展了大量的基础设施合作项目，美国对非洲基础设施的重视和贡献程度则相对较低。中国通过援助、无息和低息贷款等方式主要支持非洲国家的社会性基础设施建设，通过金融机构的优惠贷款和发展融资等方式支持经济基础设施建设，这在促进非洲国家经济和社会发展中发挥了积极作用。据美国智库全球发展中心（Center for Global Development）

^① Vito Amendolagine, “International Development Lending and Global Value Chains in Africa,” China Africa Research Initiative, Johns Hopkins University, May 2021, <http://www.sais-cari.org/publications-working-papers>.

^② Ibid.

的统计，2007—2020年，中国的政策性开发银行为非洲基础设施建设提供了230亿美元，而其他国家的开发银行提供的资金总额仅为91亿美元。^①美国的发展融资机构美国海外私人投资公司（OPIC，即现在的美国国际发展金融公司DFC）在2007—2020年为非洲基础设施建设提供了19亿美元的贷款，不到中国提供贷款的十分之一。^②

（二）中美两国在非洲关键基础设施合作上的差异

中非基础设施合作主要集中在具有重大经济、社会和发展效益的领域和项目。美国在非洲关键基础设施上的实质性投入和贡献则很少，但却极为关注“软基础设施”，即基础设施建设的理念、规则和标准。

在电力方面，中美两国都认识到电力对于非洲发展的重要性，也都提出了实质性的合作倡议和规划。相比之下，中国更重视大型电力基础设施对非洲工业化的推动作用，建设和运营的电力项目远超美国。针对非洲电力供应存在的可及性偏低、可负担性低等诸多问题，^③中国积极发展水电、太阳能、风电等电力产业，并支持建设输变电和配电网等项目，为非洲国家提供了符合能源资源禀赋的电力解决方案，完成了大量惠及民生的项目。2010—2015年，中国企业作为工程承包商建设的电力项目为撒哈拉以南非洲增加了30%的电力供应。^④中国支持建设的赞比亚卡里巴北—凯富埃西输变电（Kariba North-Kafue West Transmission Project）等项目实现了非洲国家内部电网连接，对于促进能源独立和工业化发挥了重要作用。^⑤2013年6月，美国发布了《电力非洲倡议》，希望通过撬动私人资本加大对非洲电力的投资。然而，美国在该倡议下提供的资金事实上并没有直接投入非洲电力项目建设

① “New Study: China Lends 2.5x as US, UK, Japan, Germany Combined for Infrastructure in Sub-Saharan Africa,” Center for Global Development, February 9, 2022, <https://www.cgdev.org/article/new-study-china-lends-25x-us-uk-japan-germany-combined-infrastructure-sub-saharan-africa>.

② Ibid.

③ 张锐、张云峰：《撒哈拉以南非洲电力供应：进展、问题与展望》，《中国非洲学刊》2021年第3期，第137—140页。

④ “Boosting the Power Sector in Sub-Saharan Africa: China’s Involvement,” International Energy Agency, July 2016, <https://www.ica.org/reports/partner-country-series-boosting-the-power-sector-in-sub-saharan-africa>.

⑤ 《新时代的中国国际发展合作》白皮书，国务院新闻办公室网站，2021年1月，http://www.xinhuanet.com/2021-01/10/c_1126965418.htm。

中，其中一部分资金用于推动非洲各国政府对其整个电力系统的私有化改革。^① 这意味着美国对非洲国家电力发展的实质贡献并不大，而且对很多行政能力不强的国家而言，电力系统的私有化往往导致行政部门提供电力服务的能力进一步被削弱，社会获得电力的成本和难度进一步上升。

在交通运输方面，与美国的长期漠视形成鲜明对比的是，中国十分重视非洲的交通基础设施建设，并逐渐从建设者转变为投资者和运营者。从 2000 年中非合作论坛成立到 2021 年，中国企业为非洲新建和改造的铁路超过了 1 万公里，公路近 10 万公里，累计创造就业岗位超过 450 万个。^② 在港口建设方面，美国更关注非洲港口的军事和战略功能，而中国更注重港口对非洲经济的拉动作用。中国参与非洲港口建设主要受内在经济动力的驱使。1997—2019 年，中国以建设性投资和工程承包等方式参与了 22 个合同额超过 1 亿美元的非洲港口合作经营项目。^③ 相比之下，美国却将非洲港口开发政治化。美国担心中国利用商业港口在非洲构建军事战略网络，以增强中国在区域和全球的军事影响力。^④ 中美在港口开发上的本质不同在于，美国通过“军事基地链”服务于其国家安全战略，中国主要是通过“商业港口链”服务于中国与对象国的经济发展战略。^⑤

在信息通讯领域方面，相对于美国及西方金融机构在早期对非洲的轻视，中国从政府到民营企业都很重视与非洲国家在信息等行业的合作。非洲国家可以上网的人口仅占总人口的 40%，非洲消费者使用数字技术的成本远高于发达国家。^⑥ 中国在非洲建设电信基础设施项目，帮助更多的非洲企业和家庭享受数字经济带来的实惠，推动缩小数字鸿沟。例如，中国优惠贷款

① 程诚、潘文悦：《美国“电力非洲倡议”简析》，《海外投资与出口信贷》2017 年第 3 期，第 11 页。

② 《外交部：中国是非洲人民的老朋友、真朋友、好朋友》，新华社网站，2021 年 11 月 22 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652583.htm。

③ 黄梅波、王晓阳：《非洲港口市场竞争环境及中非港口合作》，《开发性金融研究》2020 年第 5 期，第 60 页。

④ Isaac Kardon and Wendy Leutert, “Pier Competitor: China’s Power Position in Global Ports,” *International Security*, Vol. 46, No. 4, 2022, pp. 16-17.

⑤ 孙德刚：《中国港口外交的理论与实践》，《世界经济与政治》2018 年第 5 期，第 4 页。

⑥ “Measuring Digital Development: Facts and Figures 2022,” International Telecommunication Union, 2022, <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/facts-figures-2022/>

支持的肯尼亚国家光纤骨干网项目推动了该国信息通讯产业的跨越式发展，在大幅提高网络速度的同时降低通讯成本，促成电子商务的兴起。^① 而美国则是因为中国在信息通讯科技上的快速发展，才开始加大对非洲信息通讯的关注，并且具有明显的地缘政治与经济意图。

综上所述，中国在非洲基础设施发展方面作出了切实贡献，在促进非洲发展转型方面发挥了重要作用，因此受到非洲国家的高度肯定和欢迎。大量研究也表明，中国对非洲基础设施的融资以及融资效果远超西方主要发达国家，中国融资在促进非洲国家经济发展转型上的效果也高于世界银行。^② 因此，非洲各国政府倾向于将中国作为基础设施发展的首选合作伙伴。^③

（三）中美在非洲基础设施上的认知与互动关系

政策、动机和路径差异并不必然导致分歧和对立，在很大程度上，差异往往是优势互补的重要基础。在非洲基础设施的政策和实质合作上，虽然中美存在着明显差异，但这种差异在很长时间内并没有表现为负资产。特别是在特朗普执政之前，美国总体上对中国在非洲基础设施上的贡献持正面立场，中美两国很大程度上在非洲形成了一种自然分工、差异互补的关系。2008年，在美国国会“中国在非洲：对美国政策的影响”听证会上，参议员法因戈尔德（Russ Feingold）表示，“对于中国正在提供的重要的基础设施，我们不应该尝试去竞争或者矮化这些努力，但应该寻求帮助提升非洲政府和社会的能力，促使中国遵守国际通用的标准和规范。”^④ 美国时任国务院负责东亚事务的副助理国务卿柯庆生（Thomas J. Christensen）也表示，“在多数情况下，中国在非洲的作用是积极的，在更具体层面，我们相信中国在非洲的基础设施投资以及商业活动将会给非洲人民带来积极效果”^⑤。2013年，

① 《新时代的中国国际发展合作》白皮书。

② Axel Dreher et al., *Banking on Beijing: The Aims and Impacts of China's Overseas Development Program*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, pp. 216-226.

③ Frangton Chiyemura, Wei Shen, and Yushi Chen, “Scaling China's Green Energy Investment in Sub-Saharan Africa: Challenges and Prospects,” The African Climate Foundation, November 2021, <https://africanclimatefoundation.org/wp-content/uploads/2021/11/800539-ACF-NRDC-Report.pdf>.

④ “China in Africa: Implications for U.S. Policy,” Hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110shrg45811/html/CHRG-110shrg45811.htm>.

⑤ Thomas J. Christensen, “China in Africa: Implications for U.S. Policy,” June 4, 2008,

时任美国总统奥巴马在访问非洲时表示，“中国等其他国家重视非洲是好事，这不是零和博弈，如果其他国家将非洲视为机遇，这将能够帮助非洲”^①。

2015 年，美国兰德公司（RAND Corporation）的报告表示，中美两国在非洲不存在直接的战略竞争，中国正在基于非洲国家的需求创造更多就业、转移更多技术、改善工作环境，“美国促进中国非洲政策改进的最佳方式不是直接施压，而是将更多资源用于促进民主、政府公信力和透明度”。由此可见，中美之间形成了一种“美国重点关注非洲制度和社会发展，中国则更多通过经贸基础设施投资支持非洲发展”的自然分工模式。美国时任参议员理查德·卢格尔（Richard Lugar）直言中美在非洲的经济活动是互补的，“中国投资非洲基础设施，助力经济增长，我们在投资人民和卫生”^②。

对中国在非洲积极贡献的认知为中美两国在非洲的互动合作创造了有利条件。事实上，自 2005 年中美两国在非洲事务上建立高级别对话机制以来，双方曾进行了多轮非洲问题磋商。虽然双方对非经济合作存在着很大差异，但两国企业在基础设施上仍然开展了一定的合作，例如美国通用电气公司与中国电力建设集团、意大利萨里尼集团（Salini Impregilo of Italy）等组成联合体在赞比亚和津巴布韦巴托卡电站项目上开展合作。^③

三、大国竞争时代中美两国在非洲基础设施领域的互动关系

2017 年特朗普执政后，中美关系急转直下，美国全面开展对华竞争。特朗普政府发布的《美国国家安全战略》（National Security Strategy）报告将中国视为美国的“战略竞争者”，2018 年底，特朗普政府出台以遏制中

<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2008/06/105556.htm>.

① “Press Gaggle by President Obama Aboard Air Force One,” White House, June 28, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/28/press-gaggle-president-obama-a-board-air-force-one>.

② “China’s Role in Africa: Implications for U.S. Policy,” Hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, November 1, 2011, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-112shrg72397/html/CHRG-112shrg72397.htm>.

③ Chris Mfula, “Zambia, Zimbabwe Shortlist Foreign Firms to Build Hydro Plant,” Reuters, February 21, 2019, <https://www.reuters.com/article/ozabs-us-zambia-electricity-idAFKCN1Q A0TB-OZABS>.

国在非影响力为目标的“新非洲战略”（New Africa Strategy）。拜登政府任内的第二次国情咨文更是明确表示“美国寻求与中国竞争”。这对中美两国在非洲的相互认知和互动关系带来了深刻影响。首先，原先处于美国全球战略布局中边缘地位的非洲成为美国遏制中国的前沿阵地，这导致中美在非洲的话语从“差异互补”转向“以竞争为主导”。其次，基础设施被视为美国对华战略竞争的新领域，拜登政府推行了更实质性的基建政策，非洲成为诸多全球基建倡议的重点地区。这些倡议一方面反映了美国对非洲基础设施的重视正在从口号转变为具体的行动，^① 但另一方面这些倡议很大程度上仍停留在理念和设想层面。

（一）规划之争：B3W 与中非合作论坛

拜登执政以来，美国通过主导 B3W 倡议和强化全球伙伴关系来制衡中国及“一带一路”倡议。B3W 以价值观为导向，倡导所谓高标准、透明的基础设施伙伴关系，聚焦气候变化、医疗卫生、数字技术和性别平等四个领域，通过发展融资撬动私人资本参与中低收入国家的基础设施建设。^② 在 B3W 框架下，美国总统国家安全事务副助理辛格（Daleep Singh）、美国国务卿布林肯（Antony Blinken）于 2021 年 11 月相继访问非洲国家并确定了可能开发的大型基础设施项目。2022 年 12 月，在第二届美非峰会举办期间，拜登政府承诺加强美非伙伴关系，并在三年内向非洲投资 550 亿美元。然而，美国的基础设施倡议被批评仍缺乏具体的规划和后续行动机制。^③

相比之下，中国对非基础设施合作的优势之一是有着系统的规划和落实机制。中国对非基础设施合作以非洲的长期发展为战略目标，而不只是为了

^① Tamar Keith, “Biden Said the G-7 would Counter Chinese Influence. This Year, He’ll Try Again,” NPR, 24 June, 2022, <https://www.npr.org/2022/06/24/1106979380/g7-summit-2022-germany-global-infrastructure>.

^② “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) partnership,” The White House, June 12, 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/>.

^③ Conor M. Savoy and Shannon McKeown, “Future Considerations for the Partnership on Global Infrastructure and Investment,” Center for Strategic and International Studies, June 29, 2022, <https://www.csis.org/analysis/future-considerations-partnership-global-infrastructure-and-investment>; Stephen Paduano, “The G-7 Infrastructure Plan Won’t Succeed Unless It Learns from Past Failures,” *Foreign Policy*, July 18, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/18/the-g-7-infrastructure-plan-wont-succeed-unless-it-learns-from-past-failures/>.

短期利益，这使得中国能够支持施工周期长但对非洲发展具有重要意义的大型基础设施项目。作为非洲发展议程的重要伙伴，中国支持非盟《2063 年议程》《非洲基础设施发展计划》（PIDA）及其旗舰项目的落实。中非合作论坛为中国与非洲国家共商、共建、共享基础设施提供了重要平台，在这一框架下，中国与非洲国家每三年都会共同商定基础设施的发展规划，共同确定基础设施开发的重点领域和项目。在《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024 年）》中，中国仍承诺通过援助和创新融资方式为非洲基础设施提供金融支持。^①

（二）议程和模式之争：从绿色转型到可持续融资

中国凭借自身的体制优势、融资能力、建设能力在非洲基础设施开发上建立了重要的优势和领导力。基于无法通过直接竞争撼动中国影响力的现实，美国试图通过发挥盟友体系和全球伙伴的作用，更希望通过引领非洲基础设施发展新议程、塑造新的基础设施标准和规则、强调基础设施生态链建设等方式，提升在非洲基础设施建设上的影响力。

在融资方式上，美国强调超越援助、通过发展融资动员私营部门投资非洲基础设施，声称要为由国家主导的中国投融资方式提供“替代方案”。2019 年 12 月，基于《更好地利用投资引导开发法案》（BUILD），美国海外私人投资公司与美国国际开发署（USAID）旗下的发展信贷管理局（DCA）合并，成立美国国际开发金融公司。与美国海外私人投资公司相比，美国国际开发金融公司的投资上限从 290 亿美元上升至 600 亿美元，并新增股权投资权力等。美国国际开发金融公司将非洲设为重点区域，向埃塞俄比亚、肯尼亚、塞内加尔、尼日利亚、南非五国派遣了区域投资专家，并与美国国际开发署的当地代表处合作，共同在非洲国家寻找投资机会。^②

在引领新的议程上，能源转型、绿色基础设施、数字经济等已成为美国在非洲开展对华竞争的新的核心领域。气候变化和疫情后绿色转型被以美国

① 《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024）》，外交部网站，2021 年 12 月 2 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/202112/t20211202_10461174.shtml。

② “DFC 2020 Annual Report,” U.S. International Development Finance Corporation, 2021, https://www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/DFC_2020_Annual_Report_Redacted.pdf.

为首的一些西方国家视为重新介入非洲基础设施发展议程的重要契机。2021年11月，美、德、英、法、欧盟等共同发起“公正能源转型伙伴关系”（Just Energy Transition Partnership, JETP），计划在5年内通过多边和双边拨款、优惠贷款等方式提供约85亿美元资金，协助南非发展可再生能源项目，实现低碳转型目标。^①在2022年11月举行的《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会（COP27）上，拜登宣布美国计划提供超过1.5亿美元新资金，加快实施“总统适应力与复原力紧急计划”（PREPARE）。相比之下，中国是非洲绿色能源的主要引领者和贡献者，非洲国家清洁电力的25%由中国创造。2021年9月，习近平主席宣布不再新建境外煤电项目，中国将加大对发展中国家能源绿色低碳发展的支持力度；同年11月底，中非合作论坛第八届部长级会议通过的《中非应对气候变化合作宣言》也对此进行了重申。

然而，美国现有的融资方式决定了其对非洲能源转型的支持是有限的，因为美国现有的工具主要集中在撬动私人资本投资基础设施建设。这意味着美国有能力支持私营部分的能源基础设施，特别是在具有满足足够投资者需求和扩展供电能力的国家。但在许多非洲国家，如果没有更多的公共投资用于建设基础设施，以及加强公共事业和其他机构的能力，就无法增加大量新的供应。

数字经济对非洲的减贫目标和社会发展具有战略性影响，中美两国在非洲数字经济领域均出台了一系列举措。2019年，美国贸易发展署（USTDA）启动“联通非洲”（Access Africa）倡议，美国《2021年战略竞争法案》（Strategic Competition Act of 2021）提出要加强美非数字基础设施合作，开展数字能力建设，支持数字创新创业，促进数字民主。2021年，美国国际开发金融公司在南非、肯尼亚等非洲国家帮助建设非洲数据中心。2022年美非峰会提出“非洲数字化转型倡议”（DTA），计划投资3.5亿美元，贷款融资4.5亿美元，总计投入8亿美元以推动非洲的数字化转型战略。在《中非合作

^① “France, Germany, UK, US and EU Launch Ground-breaking International Just Energy Transition Partnership with South Africa,” European Commission, November 2, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5768.

2035 年愿景》中，中国继续承诺支持非洲建设新型基础设施，发展数字产业，弥合数字鸿沟。在《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024 年）》中，中方再次提出“中非携手构建网络空间命运共同体倡议”，承诺与非方共同制定并实施“中非数字创新伙伴计划”。

（三）行为之争：从集体行动到全政府动员

与特朗普政府时期相比，拜登政府在强化对华基础设施竞争的过程中出现了两个明显的趋势。一是加强与西方国家的集体协调合作，通过构建基础设施全球伙伴关系，引领所谓高质量、高标准的基础设施建设，来形成相对于中国的竞争力。二是强化全政府动员，拜登政府继承并强化了特朗普时期提出的全政府方式，尤其是借助基础设施等重要议题，推动和加强府院之间、政府不同部门间的共识和协调配合，大力动员和调动企业、金融机构、非政府组织等私人部门的参与。

第一，美国进一步强化与西方盟友的集体协调合作。B3W 是美欧国家首次从集体行动的层面对全球基础设施提出宏大设想，并与中国的“一带一路”倡议展开整体性竞争。^① 例如，在数字基础设施领域，美国通过金融工具支持盟国企业，以阻止中国企业参与非洲 5G 建设。2021 年 5 月，埃塞俄比亚政府公开招标新电信运营牌照，美国支持英、日企业组成的沃达丰财团（Vodafone）与中国展开竞争。在美国国际开发金融公司提供的低息贷款支持下，英日财团击败了南非和中国丝路基金的联合投标，夺得埃塞俄比亚首个新电信牌照。美国的附加条件是禁止埃塞俄比亚使用其资金购买华为或者中兴的电信设备。^② 类似的西方集体围堵中国很可能将继续影响中国信息技术公司在非洲的发展，并挤压中非合作的空间。

第二，美国主导的基建计划在国际规则 and 标准等方面对中非基础设施合作发起了挑战。一方面，美国依靠盟友资源组建“基建联盟”抢占规则制定权。2019 年 11 月，美国、日本和澳大利亚共同推出“蓝点网络”计划，并

^① 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》，《现代国际关系》2022 年第 3 期，第 11 页。

^② 尽管美国支持的沃达丰财团在招标中胜出，但埃塞俄比亚国内武装冲突爆发后，美国为制裁埃塞俄比亚放弃为沃达丰提供资金支持，因此 2021 年沃达丰重新选择华为作为 5G 供应商，美英日三国协调合作围堵华为的企图以失败告终。

得到经合组织的支持。这一基建联盟是美国与盟友共同组建的多边认证机构，力图将各国政府、私营部门和民间社会联合起来形成全球基础设施发展标准和认证体系。^① 另一方面，美国利用国际规则攻击中国企业，胁迫东道国政府限制或阻止中国企业参与竞标。例如，美国向世贸组织（WTO）提供所谓的“文件”，试图证明中国企业是履行政府职权的“公共机构”，以限制中国企业参加基建项目投标，或在税收等政策上采取不公平措施。^②

（四）价值观之争：从环境社会治理（ESG）到数字民主

基础设施内嵌着技术标准、文化、规则乃至价值观，由此构建基础设施生态的能力也是权力的重要体现。若将基础设施建设视为硬实力，则“基础设施生态”很大程度上体现的是软实力，这正是中美在基础设施建设上的核心差异。中国和美国对非洲基础设施基于“发展视角”和“权力视角”的认知差异决定了中国重视硬件建设，而美国更重视生态建设。以美国为首的一些西方国家很难在基础设施建设上与中国竞争，因此其致力于通过塑造规则、标准和价值观来提升其在基础设施生态中的地位和话语权。贝克·麦肯齐（Baker McKenzie）的报告就明确指出，美国等开发性金融机构越来越多地锚定非洲的基础设施生态系统：其不仅只是提供项目融资，而且还要发挥投资促进者和资本检查者的角色。^③ 美国国际开发金融公司非洲地区业务主任贾因（Vibhuti Jain）指出，美国开发性金融将采取不同于国家主义的融资方式，把环境、社会和治理的高标准贯穿于项目的全周期，并通过国际发展融资伙伴共同推动其成为基础设施开发的共同规范。^④ 因此，大国竞争时代的一个重要现实是，美、欧不仅表达了加大基础设施投融资的意愿，而且更加重视规则和标准塑造，即通过引领绿色转型、塑造基础设施新的标准和规范，提升其在非洲基础设施领域的话语权和影响力。

① 陈小鼎、李珊：《美国数字基建的现状与挑战》，《现代国际关系》2021年第10期，第50页。

② 张向晨：《中国基建企业的国际化道路：历程、现状与展望》，《国际经济合作》2022年第3期，第7页。

③ “New Dynamics: Shifting Patterns in Africa’s Infrastructure Funding,” Baker McKenzie, April 2021, https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2021/04/new-dynamics_africa_report_update.pdf.

④ Ibid.

四、中美在非洲基础设施领域关系的发展趋势

当前，基础设施正在从原本的经济和发展议题转变为大国战略竞争的新议题。中美两国在非洲基础设施领域的新互动关系正是这一变化的集中体现。作为非洲重要的国际发展合作伙伴，中美两国不仅在促进非洲基础设施发展上承担着共同的责任，也存在“差异互补”的合作基础。然而，当前美国在基础设施开发上对华竞争的态势正在加剧各方的疑虑，它们对中美两国在非洲基础设施领域关系的发展前景越来越悲观。那么，如何超越单一思维，客观评估中美两国在非洲关系的前景，在当下具有重要意义。

中美两国未来在非洲基础设施领域的关系状态主要取决于美国、中国、非洲三方之间的战略定位、战略管理和战略互动，同时又与基础设施的大国竞争导向和内在合作需求密切相关。具体而言，美国战略界的竞争思维与商界和实务部门的合作需求，非洲国家对大国基建投入的需求以及管理大国竞争的能力，中国战略应对与市场选择等因素的相互作用将深刻影响未来的中美在非洲基础设施上的互动关系。当下的一个基本状态是，从美国的角度来看，美国战略界的竞争思维强，商界和实务部门的竞争思维弱且基于市场化的合作需求强；从非洲的角度来看，非洲国家对外部基础设施投入的需求强且不愿看到中美在非陷入无序竞争；从中国的角度来看，中国从战略和市场层面欢迎其他大国加大对非洲的投入，也愿意开展国际合作，但反对基于意识形态和专门针对中国的行为。由此，当前美国在非洲基础设施领域的对华竞争主要是由美国战略界推动的。相比之下，无论是从非洲、中国还是美国商界的角度来看，阻止中美滑向恶性竞争的力量更强大。简言之，中美在非洲基础设施领域“差异互补”的现实并没有改变，而恶性竞争的制约因素也很强。因此，中美在非洲基础设施建设上的关系并不会因为“全球基础设施和投资伙伴关系”的推出而走向恶性竞争，但同时在关键矿产资源、数字安全和治理规则等一些特定议题上，中美之间的分歧乃至对立趋势会较明显。

（一）非洲的立场

随着非洲自主性的提升，非洲集体协商、统一立场和自主决策能力的增强，非洲的态度、政策和战略管理能力成为影响中美两国在非洲基础设施领域关系的重要因素。总体上，发展国家和区域基础设施是非洲国家的普遍需求。2022年，非洲开发银行指出，非洲每年基础设施融资的缺口仍超过1000亿美元，^①因此非洲国家欢迎国际社会加大对非洲基础设施的投入。同时，非洲国家反对政治化和附带条件的基础设施开发模式，不希望大国间的过度竞争损害非洲国家在本国基础设施和发展议程上的主导权。

非洲国家正在积极利用大国基础设施投资的比较优势，中美两国在非洲基础设施领域并没有出现明显的直接竞争，“差异互补”依然是双方在非洲基础设施领域的结构性关系。南非、塞内加尔以及非盟领导人通过全球气候峰会、欧盟—非盟峰会、七国集团峰会等平台积极寻求西方国家的支持。然而，相比于非洲对中国综合性的基础设施发展需求，非洲国家对美、欧的需求主要集中于能源转型、数字经济、公共卫生等特定领域的基础设施上。^②例如，在“全球基础设施和投资伙伴关系”框架下，美国企业率先与安哥拉签订了20亿美元的光伏合作协议。同时，美国基础设施融资和合作的主要对象是非盟、次区域组织以及非洲中小企业等私人部门，这也意味着美国的投融资只是非洲区域和国家基础设施规划的支持性而非主导性因素，其将在很大程度上从属于非洲国家主导的基础设施发展框架。

一些非洲学者的思考反映了广大非洲国家当下的认知，“非洲需要保持不结盟立场。我们不应偏袒任何一方，而应取其所长，为非洲谋求最大利益。西方为非洲做了很多，它们将继续这样做，因为这也会为它们带来利益。中国虽有自己的不足，但其为非洲增长提供的资金发挥着越来越重要的作用。这些资金支持为非洲带来大量项目，为非洲国家创造就业机会，并助力非洲经济发展。相比之下，来自西方的资金事实上最终又流回到了瑞士等海外银

^① “African Development Bank Sets Course to Close Infrastructure Gap with Board Approval of Its First Public Private Partnerships Strategic Framework,” African Development Bank, February 2, 2022, <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-sets-course-close-infrastructure-gap-board-approval-its-first-public-private-partnerships-strategic-framework-48875>.

^② “PGII: How Serious Are G7 to Counter China’s BRI?” Trends N Africa, July 1, 2022, <https://trendsnafrica.com/pgii-how-serious-are-g7-to-counter-chinas-bri/>.

行的账户。”^①

（二）美国政府的承诺

美国从不缺少对非洲的承诺，但承诺能否落地往往备受质疑。一方面，美国的承诺往往被认为口惠而实不至，承诺与实际兑现存在较大差距。另一方面，由于美国对非举措大多集中于政治、安全和社会发展领域，且往往附加严格的政治条件，这导致美国在促进非洲经济发展中的作用相对有限，甚至会产生很大的负面影响。因此，美国提出“全球基础设施和投资伙伴关系”后，其实际效果遭到各方的质疑，美国政府更替导致政策能否保持连续性的问题也使这一计划不被各界看好。

由此，美、欧能否真正与中国在基础设施领域开展竞争也备受质疑。首先，无论是 B3W 还是“全球基础设施和投资伙伴关系”计划，都被认为缺乏清晰的路线图和具体实施方案。其次，无论是美国还是欧盟的相关计划，都被认为是“新瓶装旧酒”，即把原有的不同机制和工具进行整合，包装成一个一揽子计划，并没有实质增量。美国的“全球基础设施和投资伙伴关系”计划就是把美国国际发展署、“千禧年挑战公司”（Millennium Challenge Corporation）、美国国际开发金融公司、贸发署、交通部和国务院的对非举措整合后冠以新的名称。^② 再次，协调和执行力是最大的问题。美国的“全球基础设施和投资伙伴关系”计划面临着在国际和国内层面协调的现实问题。虽然美国试图在七国集团营造西方国家协调合作的局面，但其在实质问题上的分歧往往大于共识。例如，拜登明确表示“全球基础设施和投资伙伴关系”计划将是“一带一路”倡议的竞争者，但德国总理朔尔茨（Martin Schulz）则避免使用这一表述。^③ 同样，在欧盟内部不同国家和美国内部不同机构间的协调问题也一直被认为是欧、美对外援助效果不彰的重要原因。

（三）美国市场的力量

^① Arnold Ekpe, “Reality Check: Making Africa Relevant must Come from Africans,” *The Africa Report*, July 2, 2020, <https://www.theafricareport.com/32131/reality-check-making-africa-relevant-must-come-from-africans/>.

^② Murad Ali, “PGII: an Alternative to the BRI?” *The News*, July 18, 2022, <https://www.thenews.com.pk/print/974512-pgii-an-alternative-to-the-bri>.

^③ Julian Havers, “How the G7’s \$600 Billion Can Have Rapid Impact,” *E3G*, July 8, 2022, <https://www.e3g.org/news/how-the-g7-s-600-billion-can-have-rapid-impact/>.

市场反应是决定美国全球基础设施倡议能否顺利推进以及能否产生实际效果的重要因素。“全球基础设施和投资伙伴关系”计划的6000亿美元中有很大比重是希望通过撬动私人资本来筹集的，美国商界和私人资本对投资非洲以及对中国的态度至关重要。总体上，以美国商会为代表的美国商界一直呼吁政府重视对非洲的经贸合作，但实际上美国企业投资非洲基础设施的意愿很低。美国私人资本往往倾向于市场规模较大、宏观经济和政治环境较为稳定、消费者具有更大支付能力的发展中国家，有限的对非基础设施投资主要集中于最盈利的项目，而非基于美国政府希望投资的领域。^①正如美国商会坦言，美国政府的融资工具将是关键要素，因为很少有美国企业把非洲视为战略机遇，美国政府只能通过官方融资工具“教导”和支持美国企业把握非洲的投资机遇。^②具体到基础设施领域，连美国商会也并不看好非洲的基础设施投资，从其拜登政府的政策建议中只字未提基础设施就可见一斑。^③根据麦肯锡公司的“基础设施悖论”，虽然非洲基础设施存在着巨大需求和机遇，但最终真正开工建设的项目比例极低，80%的非洲基础设施项目在可行性研究和项目初期就失败了。^④这意味着美国宏大的战略设想与商业和私人资本有限的投资之间，以及从提出倡议和计划到真正落地之间仍存在着巨大鸿沟。

（四）中国的应对

美、欧重视和加大对非洲基础设施的投入给中国带来一定的压力和挑战。然而，中美在非洲基础设施领域关系的发展更大程度上取决于中国的认知和回应。中国如果继续从发展角度开展非洲基础设施合作，基于非洲的现实和需要回应和超越美、欧国家战略界基于权力博弈视角塑造的战略竞争，

① Tewodaj M. Mengistu, “Emerging infrastructure financing mechanisms in Sub-Saharan Africa,” Rand Corporation, 2013, https://www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/RGSD316.html.

② “Africa Focused Engagement: Recommendations to the Biden-Harris Administration and Congress on U.S. Policy towards Africa,” U.S. Chamber of Commerce, February 25, 2021, https://www.uschamber.com/assets/archived/images/2021_pres_biden_africa_recomendations_final_.pdf.

③ Ibid.

④ Kannan Lakmecharan et al, “Solving Africa’s infrastructure paradox,” McKinsey, March 2020, <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/solving-africas-infrastructure-paradox>.

中国就能在管控和塑造中美两国在非洲的关系上有更大的主动性和回旋空间。首先，中国正在以更加开放、包容的心态来认识和促进国际对非合作，真正从非洲发展的角度来看待其他大国在非洲基础设施领域的倡议和计划。在“上海公报”发表 50 周年纪念大会的讲话中，王毅表示，“中方对美方参与共建‘一带一路’倡议和全球发展倡议持开放态度，也愿考虑同美方‘重建更好世界’倡议进行协调，向世界提供更多的优质公共产品。”其次，中国以开放、包容的心态来认识以美国为代表的一些西方国家的对非政策，反映了中国对中非关系的自信，也反映了中国是真正从非洲角度出发欢迎一切有利于非洲发展的倡议和举措。在绿色转型、可持续融资等美国意图与中国重点竞争的领域，中国并未与美国对抗，而是着眼大局，作出了积极的回应。2021 年 7 月，中国发布了《对外投资合作绿色发展工作指引》，鼓励企业把绿色理念贯穿到对外投资合作的全过程。2022 年 3 月，中国发布了《关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》，指出“一带一路”倡议必须与《巴黎协定》保持一致。由此可见，中国的心态和做法在很大程度上将为构建大国在非洲良性竞争的关系提供可能。

结 束 语

基础设施是非洲国家发展的核心需求，是国际对非合作的重点领域。中国始终坚持发展优先，把基础设施作为中非合作的核心领域，在长期的合作实践中，中国已经成为非洲最大的基础设施融资方和国际工程承包方，在非洲基础设施和经济社会发展上发挥了重要作用。中国在非洲的影响力促使以美国为首的一些西方国家改变了此前忽视对非洲基础设施建设投入的政策。美、欧加大对非洲基础设施建设投入的理念设计和倡议举措，反映了其希望重塑非洲发展议程、提升在非洲的竞争力和影响力的强烈意愿。在美国采取“接触战略”以促使中国融入西方主导的世界秩序的时期，美国对中美在非洲基础设施领域的关系尚能理性认知为“差异互补”。但进入大国竞争时代，美国将中国视为“战略竞争对手”、将非洲基础设施作为权力博弈工具的认

知，使美国对华竞争上升到了价值观、战略的层面。

然而，“差异互补”仍然是中美两国在非洲结构性关系的事实，而且这一关系随着美国逐渐重视非洲而更加明显。中美两国在非洲仍存在着更大的“自然分工”“互补合作”的空间。相反，基于非洲的需求和立场、美国政策倡议和实际执行之间的差距、美国战略界和商界的分歧以及中国在应对大国竞争上的态度和政策等综合考虑，中美两国在非洲基础设施上的互动关系大概率不会走向恶性竞争，更大的可能是在市场力量和非洲国家的主导下，中美两国在非洲的深度互动将会调整双方的相互认知，为潜在的合作创造条件。同时，在关键矿产资源、数字安全和治理规则等新议题上，中美之间发生竞争乃至冲突的可能性较大。例如，美国将战略矿产资源产业链和供应链安全伙伴关系嵌入美非合作中，更为隐蔽地遏制中国，对此中国应审慎应对。

中美两国在促进非洲破解发展难题、应对发展挑战、实现和平发展上肩负着共同的国际责任。中美应该有效管控分歧，避免美国对华战略竞争的扩大化对非洲等发展中国家产生负面影响。中美应该重视非洲以及基础设施等发展议题在促进中美合作上的价值，通过务实合作，促进国际对非合作健康发展，为中美关系发展创造良好条件。

[责任编辑：樊文光]