

美国“建造法案”论析*

——基于中美大国博弈视角的分析

范和生 王乐瞳 李 博

【内容摘要】 随着特朗普正式签署“建造法案”，这项由美国国会发起、对非洲地区的投资与经贸发展格局将产生较大影响的法案正式出台。该法案具有遏制中国对非影响力的战略考量，美国将对非投资和贸易纳入与中国在非洲博弈的战略框架，试图凭借此法案重塑美对非经贸主导权。“建造法案”与美国外交战略紧密结合，体现出鲜明的经济外交工具性质。该法案通过新组织架构、投融资模式和关切议题等完善美国私人资本对非投资方式，提升美国企业在非投资竞争力，并在理念层面与中国展开竞争，提出不同于中国对非合作的竞争性方案。“建造法案”的出台表明美国已将与中国的战略博弈扩展至“一带一路”沿线地区的经贸领域。因此，中国应对“建造法案”出台产生的战略影响进行研判，在明确中国方案既有优势的基础上评估中非合作未来可能面临的挑战，秉持可持续发展理念，完善对非投资方式，全面深入扩大中非合作。

【关键词】 “建造法案” 美国非洲政策 中非合作 “一带一路”

【作者简介】 范和生，安徽大学社会与政治学院教授（合肥 邮编：230601）；王乐瞳，安徽大学社会与政治学院本科生（合肥 邮编：230601）；李博，安徽大学社会与政治学院本科生（合肥 邮编：230601）

【中图分类号】 F114 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0098-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904006

* 本文系 2018 年国家级大学生创新训练计划项目“地方高校国别与区域研究的困境及路径选择”（201810357139）的阶段性研究成果。

2018年10月,美国参议院以93票对6票的绝对多数通过了“建造法案”(Better Utilization of Investment Leading Development Act, “BUILD Act”),并于当月由特朗普总统签署后正式生效。该法案整合了美国国际开发署(U.S. Agency for International Development, USAID)下属的相关部门,在原海外私人投资公司(The Overseas Private Investment Corporation, OPIC)主体基础上,成立美国国际发展金融公司(U.S. International Development Finance Corporation, USIDFC)。这一新设立的机构将美国全球基建项目融资规模增加至600亿美元,以促进私营部门资本和技术参与非洲等地区中低收入经济体以及经济转型国家的经济发展。

“建造法案”规定了过渡性条款,包括将OPIC的职能、人员、资产以及USAID的特定要素转移给新机构。^①同时该法案明确表示,新机构的任务是促进可持续的经济增长、消除贫困和建立更高标准的公共问责制以保证政策透明。新的组织架构突出与USAID的合作,将后者的署长作为新机构董事会的副主席,此外还设立首席发展官一职,其职责包括与其他政府机构及USAID协调发展政策,以及就商机和开发重点等事宜促进USAID与私营部门的合作。根据这一法案,USIDFC能够参与股权融资、提供对外技术支持、发放催化式资助金,为促进美国国家安全和外交政策目标筹措资本。此外,USIDFC还可使用目标国货币来提供担保和贷款,帮助投资者规避汇率风险。值得注意的是,该机构还加入了一个独立问责机制,这将使美国政府的外交事务部门有权独立监察USIDFC根据授权运作的情况。

在美国对非投资战略及政策的演进中,如此大规模的变革和调整实属罕见。结合当前中美大国博弈的背景分析该法案,可以判断,建造法案虽具有促进美国对非投资的实际作用,但更有制衡中国对非投资与经贸合作的战略考量。面对在非影响力相对衰落的现实,美国已将中非不断增进的合作视为战略威胁。该法案如果得以落实,将对中非合作产生重大影响。由于新法案出台过程较为“低调”,目前国内对其背后所隐藏的战略意图以及中国对非投资与合作将受到的影响的关注和研究尚有限。本文将梳理“建造法案”的

^① U.S. Congress, “S.2463-BUILD Act of 2018, 115th Congress (2017-2018),” June 27, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>.

内容，分析其战略意图，分析其对中非合作的影响，并尝试提出中国的战略应对举措，争取对维护和促进中非合作的稳步发展有所贡献。

一、美国出台“建造法案”的战略考量

“建造法案”是美国参众两院一致推动的产物。分析其出台的原因，需要对 21 世纪以来中美两国在非洲政治经济影响力的此消彼长进行对比。正是中国对非洲投资及贸易的迅猛发展与美国日渐式微的影响之间的鲜明反差，使美国产生了从战略层面支持私人资本对非投资以制衡中非合作的企图。

（一）国会成为美出台对非新政策的主导性力量

特朗普政府执政以来，美国表现出孤立主义、保护主义和单边主义的倾向。在对非关系上，特朗普也与前几任美国总统不同，其上台后美国的对非政策较长时间处于停滞状态。截至 2018 年 7 月，特朗普一直未任命负责非洲事务的助理国务卿；很多美国驻非洲国家的大使职位也处于空缺状态；特朗普还曾多次以侮辱性的言辞谈及非洲各国。这些都在一定程度上反映了特朗普政府“非洲最后”的态度。而且，在美国既有的对非政策中，突出的是安全和反恐对策，而非经贸投资。如前国务卿蒂勒森 2018 年 3 月重点访问的埃塞俄比亚、吉布提、尼日利亚、肯尼亚和乍得五国都是美国在非进行反恐合作的支柱国家。^① 此外，由于推进美国对非投资不符合特朗普政府整体的政策基调，美国在财政预算中甚至计划取消对 OPIC 的资金支持。

但像科克·鲍勃（Corker Bob）和克里斯·库恩斯（Chris Coons）等长期关注美国在非利益的国会议员则认为，美国急需一个新的金融机构来作为其对非洲等地开展经济外交的工具。^② 在其不断进行充满反华色彩的游说的背景下，“建造法案”在美国参众两院均以压倒优势获得通过。由于特朗普政府在 2018 年 12 月以前一直缺乏一项明确的对非政策，因此美国国会以两

^① 张凯：《特朗普政府的非洲政策》，《中国投资》2018 年第 6 期，第 21 页。

^② U.S. Senate Committee on Foreign Relations, “Corker, Coons BUILD Act to Modernize U.S. Development Finance Passes Committee,” June 26, 2018, <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/corker-coons-build-act-to-modernize-us-development-finance-passes-committee>.

院一致的姿态走到了对非关系的前台，开始在促进美国在非利益扩展和遏制中国在非影响方面扮演重要角色。

（二）制衡中国在非洲不断增强的影响

相较于美国，中国与非洲各国之间有着相似的被殖民侵略的遭遇和历史记忆，中非之间也始终在不附加任何政治条件的平等互助基础上开展相关合作，其领域和深度都在不断扩展。特别是进入 21 世纪以来，中国对非投资规模不断上升，已连续 9 年为非洲最大的贸易伙伴、最主要的投资和游客来源国。2016 年，中国对非洲的非金融类直接投资流量达到 33 亿美元，同比增长 14%，^① 同时对非投融资存量超过 1 000 亿美元；而 2017 年中国流向非洲的投资达到了 41 亿美元，^② 创历史新高。中国投资主要流向采矿业、建筑业和制造业等领域。并且，中国对非合作有其自身特点，其中之一就是投资项目以政府为主导。中国政府分别于 2006 年和 2015 年颁布了第一份和第二份《中国对非洲政策文件》，地方政府也在跟进中央政策的基础上引导本地企业选择与自身经营领域相关的项目走进非洲。^③ 同时，即使当前赴非投资的民营企业数量已超过国有企业，但在应对安全风险、高额海外投资成本和较长收益周期等方面，国有企业依然占有明显优势。但是，对于中国国有企业对非投资的快速发展，美欧国家认为是“不正当”竞争的结果，认为这类企业由于长期获得政府的财政补贴和优惠政策，在国际经济角力中拥有不公平的竞争优势。^④ 持此类观点的各类群体通过游说等政治手段煽动西方国家与中国竞争。

另外，进入 21 世纪以来，中非稳定发展的政治关系为经贸领域合作构建了良好外部环境，尤其是中非合作论坛机制更是推动了双方在经济领域的互利合作。2015 年中非合作论坛约翰内斯堡峰会确定了“十大合作计划”；

① 商务部：《2016 年中国对非洲投资数据统计》，商务部网站，2017 年 3 月 21 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/swfalv/201704/20170402557490.shtml>。

② 商务部：《2017 年度中国对外直接投资统计公报》，商务部网站，2018 年 9 月 27 日，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgb/201809/20180902791493.shtml>。

③ 刘青建：《中非合作发展的先导作用与“一带一路”倡议》，《当代世界》2018 年第 4 期，第 68 页。

④ 李欣：《国有企业“走出去”与当代中国外交海外困局》，《国际展望》2012 年第 2 期，第 18 页。

在 2018 年中非合作论坛北京峰会上，习近平主席提出携手打造中非命运共同体，并着手实施产业促进、设施联通等在内的“八大行动”，鼓励中国企业扩大对非投资和建立经贸合作区。^① 正如南非驻华大使多拉娜·姆西曼（Dolana Msimang）所表示：“中非合作论坛已成为南南合作的一个成功范例，并吸引了世界的关注。”^② 为落实这一机制，中国领导人多次访问非洲各国，并为中非合作以及“一带一路”建设赢得了良好声誉和效益。但是，日益紧密的中非政治经济关系也促使一些国家恐慌，谋求将大国博弈引向非洲大陆。

（三）提升美国在非洲不断衰落的影响力

从战后历史来看，美国对非洲投资与援助很大程度上是对其他大国在非洲对美构成的战略竞争态势的反应。^③ 因此，其经济政策常常附带大量的政治条件。进入 21 世纪后，小布什政府基本延续了美国历届政府对非洲事务的态度。其政策目标仍是实现“非洲的自由经济与民主政治”，并通过延续《2000 年贸易与发展法》来推进相关经贸合作。这一举措确实推动了美国对非投资的增长，但实际效果仅局限在少数产油国。^④ 自“9·11”恐怖袭击事件后，反恐成为小布什政府的首要任务，其对美非经贸合作的关注度相对下降。在奥巴马执政时期，美国在非洲安全与经济利益的基本内容保持不变，但在经贸领域开始更加注重动用私人资本的力量。例如，美国在 2014 年首届美非峰会中推出了总额为 330 亿美元的投融资方案，并高调宣布其政府与私营部门等将共同出资 120 亿美元支持最新的“电力非洲计划”。^⑤ 有

① 习近平：《携手共命运，同心促发展——在 2018 年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，《人民日报》2018 年 9 月 4 日，第 2 版。

② 郭艳：《中非合作论坛是南南合作的成功范例：专访南非驻华大使多拉娜·姆西曼》，《中国对外贸易》2018 年第 9 期，第 25 页。

③ 有关大国竞争的文献，参见 Charles Wolf, “Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia,” Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960, p. 442; 张丽娟、朱培香：《美国对非洲援助的政策与效应评价》，《世界经济与政治》2008 年第 1 期，第 16 页；刘中伟：《二战以来美国对非政策的动因与走向》，《国际论坛》2017 年第 5 期，第 16 页。

④ 刘勇：《美国〈非洲增长与机遇法案〉述评》，《武大国际法评论》2009 年第 1 期，第 176—178 页。

⑤ 王磊：《中美在非洲的竞争与合作》，《国际展望》2018 年第 4 期，第 19 页。

学者指出此举是为了应对中国在非不断增长的经济影响。^①可见美国已认识到自身在非影响力的下降，并将中国因素纳入其对非战略的关注点。从美国2013年以来对非投资的相关数据来看，即便其投资总额仍远高于中国，但其试图带动私人投资、遏制中国在非经济影响力的效果并不明显，反而表现出了继续下滑的趋势（见图1）。自2014年因首届美非峰会的推动而达到较高水平之后，美对非直接投资连续三年下滑。2017年，美国对非洲直接投资额为502.9亿美元，只占当年美国对外直接投资总额6.01万亿美元的极少部分，且自2015年起有大批美国企业甚至开始从非洲撤资。

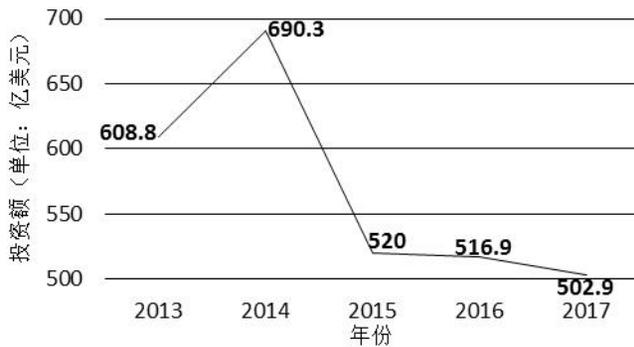


图1 美国2013—2017年对非直接投资情况

资料来源：作者根据相关资料整理制作，参见 Statista, “Direct Investment Position of the United States in Africa from 2000 to 2017 (in billion U.S. dollars, on a historical-cost basis),” July 2018, <https://www.statista.com/statistics/188594/united-states-direct-investments-in-africa-since-2000/#>.

从贸易视角来分析中美在非洲的经济实力变迁，同样也能发现美国的焦虑。当2008年西方国家开始陷入金融危机时，中非贸易总额已突破千亿美元，一年之后，中国便首次成为非洲最大贸易伙伴。而在2013年，短短四

^① 王涛等指出，“电力非洲计划”是美国出台的与中国对非投资相抗衡的投资战略，参见王涛、鲍家政：《美国对非洲投资的历史透视与现状解析》，《美国问题研究》2018年第1期，第193页。程诚同样认为“电力非洲计划”是希望通过增加私人投资来扭转美国相对中国而言在非经济影响力不断下滑的趋势。参见程诚、范志毅、潘文悦：《“电力非洲倡议”与美国对非洲经济政策的调整》，《区域与全球发展》2018年第3期，第18—34页。

年之后，中非贸易额跃升至 2 102 亿美元，2014 年达到峰值 2 218.8 亿美元，后虽有小幅回落，但 2017 年中非之间 1 697.5 亿美元的贸易总额仍达到美国同年 553 亿美元对非贸易额的三倍以上，^① 且两者之间的差距仍在随着中非合作论坛成果的逐步落实而不断加大。这在很大程度上是美国缺乏有效引导私人企业进入非洲开展贸易投资的具体法律和政策所导致的结果。所以美国希望通过“建造法案”动员更多私人资本进入非洲，来巩固其正在下降的对非投资优势，力争重塑对非经贸合作的主导权。

（四）在战略层面对中国进行遏制

尽管非洲事务目前并不占据特朗普政府相关优先政策的地位，相关政策也显得有些被动和分散，但在美国 2017 年底出台的《国家安全战略报告》中，已经明确非洲市场对美国的重要性，并将中国明确列为美国在非洲的“战略竞争者”（strategic competitor）。该报告甚至声称，“中国通过腐蚀当地精英阶层、控制采矿业、让非洲国家受制于不透明的债务和不可持续的承诺来抑制非洲的长期发展。”^② 由此，美国实际上已从战略层面为遏制中非合作奠定了基调。美国对非新战略的出台，就是落实遏制中国在非洲发展的战略设想的政策体现。而“建造法案”的出台，便是美国从经贸领域入手抵制中国的一步“先手棋”，充当了美国对非新战略中经贸领域的“急先锋”，试图以此改变非洲部分国家的经济发展道路选择，进而影响其政治和外交选择，以此达到遏制中国在非影响力的目的。正如美国副总统彭斯（Mike Pence）所称：“我们正在精简国际发展融资计划，为某些国家提供公正透明的选择，以替代中国债务陷阱外交。为此，特朗普总统将签署‘建造法案’。”^③

美国各类战略文件以及政府高层的种种行动，表明了美国政府对中国在非洲投资的抵触态度，因为其逐渐意识到，应对对非贸易和投资纳入中美在非洲经济竞争的战略框架之中。这在一定程度上也反映了美国对中国在非洲

① 《中非贸易十八年往事》，中非贸易研究中心网站，2018 年 9 月 4 日，<http://news.afrindex.com/zixun/article11102.html>。

② White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 52.

③ Mike Pence, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” White House, October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

影响力上升尤其是对“一带一路”倡议下日益紧密的中非关系的警惕。“建造法案”所针对的地区大多与“一带一路”倡议涵盖地区相重叠，因此该法案所囊括的基础设施项目投资可被视作中国基建投资的替代选项。美国的非洲政策既显示了中美在非洲经济政治影响力此消彼长的形势，也反映了美国政府在全球发展层面将中国定义为竞争对手以实行遏制的战略目的。

二、“建造法案”出台对中非合作的战略影响

“建造法案”出台及随之成立的 USIDFC 将从理念及实践等不同层面对中非合作产生不利影响。这种影响本质上源自其经济外交的工具性质，即 OPIC 原有的投资理念正被服务于美国外交政策的原则所替代。新的组织架构、投融资模式及关切议题则试图直接从实践层面提出对非合作的替代选择，非洲国家在选择上或将出现两难。但中美间的角力并非完全是“零和博弈”，两国在非洲发展问题上仍具有潜在合作机遇。

（一）新经济外交工具压缩中非经济合作空间

“建造法案”以及随之设立的 USIDFC 是一种旨在替代 OPIC 来遏制中国的经济外交工具。“建造法案”为 USIDFC “量身定制”了一套指导方针和操作标准，将其明确定位为抵制中国在海外影响力的“经济工具”，使其突破了 OPIC 的原有投资原则，转而重点确保每个投资项目都“反映美国国家和战略利益”，^① 即直接将 USIDFC 所支持的投资项目与美国外交政策的目的挂钩。而从投资对象来看，USIDFC 更加关注非洲的中小企业，力图通过私人企业来“填补非洲中小企业投融资空缺”，^② 压缩其“战略竞争对手”在非的经济空间。美国通过此类投资鼓励措施，一方面可以减少该国企业因高风险而不愿投资非洲的顾虑，另一方面则能加强美国经济外交在非的民间基础，以间接的商业联系为美国遏制中国的政策目的服务。这种利用经济工

^① U.S. Congress, “S.2463-BUILD Act of 2018, 115th Congress (2017-2018),” October 5, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463/text>.

^② Daniel F. Runde, “The BUILD Act has Past, What the Next,” Center for Strategic and International Studies, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

具服务美国外交战略的鲜明特点，也必将对中国对非合作空间造成相应的挤压。从影响领域来看，基础设施建设领域将首当其冲，USIDFC 将促进企业对非洲国家道路、港口、机场、医院等设施的投资，而这也是中国所关注的，这无疑将加剧两国潜在的商业竞争。而促进各国基础设施的互联互通是当前阶段“一带一路”建设的重点，因而该法案的出台也标志着美国对中国的战略干扰已开始向“一带一路”沿线地区的经贸合作领域渗透。

（二）替代性投资方式降低中国对非合作影响力

美国投资方式的改变为非洲提供了经济合作的替代选择，其新的组织架构和投融资模式等提供了新保障和新方案。

第一，新机构的组织架构为美国对非合作方式转变提供了新保障。该法案通过 USIDFC 聚合了以往的 OPIC 以及 USAID 下属的相关部门，这种设置整合了美国的对外投资机构，力图增强投资的风险可控性。并且 USIDFC 为美国企业与非洲当地的法律部门及本土企业搭建了一个双向沟通的合作平台，以此为私人资本赴非提供先期的咨询服务。同时，该法案还要求新的机构以机器可读的形式向社会公开历次交易信息，用数据公开制度保障投资的透明度。这些改革一定程度上提高了其后续进行投融资的可靠性，但也增加了其中非合作透明度问题上抹黑中国的可能性。

第二，新投融资模式为美国对非合作方式转变提供了新方案。该法案通过赋予 USIDFC 股权投资权的规定，让美国跳出了以往 OPIC 与其他经合组织成员达成的“君子协定”（约定不在海外提供大规模出口信贷或股权投资），促使其投资方式变得相对多元和灵活。以往 OPIC 的对非合作缺乏其他参与者，^① 而“建造法案”规定的比原有规模翻番的 600 亿美元融资规模为其大幅提高了债务上限，使其具有相对充裕的资金填补非洲市场。这些均增加了美国企业今后在非洲的综合竞争力，并对中非合作构成新的挑战。

第三，USIDFC 新关切议题为美国对非合作方式转变提供了新目标。其通过支持非洲在信息和通信技术（ICT）领域的创新来凸显美国的科技优势。而这种技术创新正是有望在 2019 年启动实施的非洲大陆自贸区（AfCFTA）

^① 这一是因为股权的限制，二是因为债务上限低、且受到先期偿还机制的束缚。

所急需的动力。^① 无论是传统的第一产业还是高新技术产业，物联网等技术的引入都有助于非洲经济的协调和可持续发展。埃塞俄比亚等国已为进入其信息通信领域的私人资本与技术提供了免除关税的待遇，^② 而美国互联网企业如微软公司等也已顺势而动，在非洲创建研发中心。美国正是看到了非洲技术市场未来的庞大需求，才通过与中国的竞争来争夺潜在的经济利益。

美国在“建造法案”之下形成的新投资方式、投资领域和保障机制将为非洲国家提供一个接受外资的替代性方案，以规避所谓的“中国债务陷阱”。随着该法案的进一步落实，中国赴非投资企业可能将会面临更多的竞争对手，相关领域的投资份额也有可能受到冲击。

（三）加剧中美对非经济合作理念之争

第一，在政府与市场的关系上，中国主张政府应在市场经济中扮演积极角色；而美国则倡导私有化改革，推动非洲实行金融和贸易自由化，削减政府对经济活动的管制。“建造法案”明确规定其目标为促进发展中国家开放市场，推动私营部门资本和技术参与中低收入经济体发展并推进其市场化进程，而美国政府的官方声明也表明此法案旨在为非洲国家提供替代政府主导型的对非投资方案。从历史上看，美国在非洲的经济投入一直以私有部门为主，例如，2014年在华盛顿举行的美非领导人峰会上，美国私人企业承诺投资140亿美元用于促进非洲国家发展。而随着“建造法案”的签署和经济形势的发展，部分非洲国家已产生推进私有化的思想倾向。例如，埃塞俄比亚开始着手推动其国有电信公司私有化来引进外国资本。^③ 而坦桑尼亚计划在其2019年采矿业条例修正案中将原有的“坦桑尼亚本国公司至少拥有矿业公司51%股权比例”的要求降至20%，以增加对外国资本的吸引力。由于采矿业在中美两国对非投资领域中均占有极大比例，^④ 因而中国可能会在较

① 商务部：《非洲自贸区协议有望2019年启动实施》，商务部网站，2019年3月2日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201903/20190302840014.shtml>。

② 商务部：《对外投资合作国别（地区）指南 埃塞俄比亚（2018年版）》，第47—48页。

③ 《埃塞俄比亚推行电信私有化》，中非贸易研究中心网站，2019年2月14日，<http://news.afrindex.com/zixun/article11599.html>。

④ 王磊：《中美在非洲的竞争与合作》，第24页。

长一段时期内在该领域面临来自美国经济观念以及资本的双重冲击。

第二，在经济发展理念上，中国对非投资注重经济发展速度、基础设施建设效率，开发重点之一为传统能源领域；美国对非投资也以能源开发领域为主，但相对重视清洁能源开发。在这一领域，中国对石油等传统能源的投资存量达 79.2 亿美元，占投资总量的 24.5%。^① 相比之下，从 USIDFC 的主体部分即 OPIC 2018 年在非洲的能源投资领域来看，其主要集中于清洁能源项目上（见表 1）。此外，美国“电力非洲”计划的实施主体也是 OPIC，它通过促进非洲企业与拥有先进技术的美国企业合作，已经帮助 6 个非洲国家建设电网和发电站。随着“建造法案”的出台，部分非洲国家也开始在清洁能源等领域寻找可引进的资本。例如，2019 年 3 月埃塞俄比亚在“非洲能源论坛”上便商讨了进一步吸引私营资本参与投资可再生能源的措施。

表 1 2018 年 OPIC 在非洲主要清洁能源项目

投资方	项目	东道国
奥卡万戈肯尼亚毛里求斯 有限责任公司 (Okavango Kenya Mauritius Ltd)	风力发电	肯尼亚
跨界能源控股公司 (Cross Boundary Energy Holdings)	太阳能	肯尼亚、加纳、卢旺达
太阳能转换基金有限责任公司 (Solar Energy Transformation Fund LLC)	太阳能	尼日利亚、乌干达、赞比亚 等 7 国
吉瓦特全球布隆迪股份有限公司 (Gigawatt Global Burundi S.A.)	光伏发电	布隆迪

资料来源：根据 OPIC 官网资料制作，<https://www.opic.gov/opic-action/all-project-descriptions>。

由此可见，中美之间存在差异的经济理念可能造成非洲国家在选择发展

^① 田泽、王奕力、金水英：《我国对非洲重点能源国家投资效率研究》，《经济纵横》2016 年第 10 期，第 93 页。

伙伴问题上的两难。非洲国家虽然希望保持高速稳定发展，但对于中国企业在当地经营时的环境保护力度及劳动者工作状况有一定的意见分歧。相比之下，美国“建造法案”则表现出了较为可持续的发展理念，这对传统的中国对非投资理念造成了一定冲击，在一定程度上降低了中国传统投资模式的吸引力，不利于中非保持长期稳定的经济合作关系。

（四）潜在的战略机遇

美国此次能够大规模调整其对非投资模式并迅速通过“建造法案”，固然存在遏制中国在非经济影响力的战略考量，并将以替代性方案的形式对“一带一路”建设形成干扰。但这两者仍存在潜在的交叉点，而这种交叉点恰恰也是当前非洲真正实现经济可持续发展的一大关键，即私人资本的实际动员效果。具体来看，主要包括两个方面。一是“一带一路”建设的需要。因为该倡议在当前阶段同样面临融资的挑战。例如，中国在2014年和2017年已分别向丝路基金出资400亿美元和1000亿人民币以支持其为沿线项目建设提供融资服务，^①但资金需求仍呈上升趋势，只有发动多边力量才可能填补沿线发展所需的巨额资金缺口。要想切实推动沿线尤其是非洲地区的经济发展，需要秉持“共商、共建、共享”的原则，积极引入市场机制，鼓励私人资本有效参与。二是“建造法案”的不足。即便非洲有着广阔的市场，且该法案使得美国动员私人资本赴非投资的机制得以完善，但在影响私人资本对非投资的关键因素、即当地社会治理及法治化水平方面，“建造法案”并没有太多创新，这就使得其私人资本的实际动员效果难以达到预期。况且其通过国家手段推动私人资本对外投资的方式本身就是在学习借鉴中国模式的长处。所以我们仍能发现两者潜在的交叉因素。

三、中国应对“建造法案”的战略举措

“建造法案”的出台反映出中美两种对外合作模式的博弈，而我们应首先对自身模式的优势进行全面深入分析，保持应有的对非合作自信。同时，

^① Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative, “The Belt and Road Initiative: Progress, Contributions and Prospects,” April 22, 2019, p. 39.

应评估“建造法案”出台对中非合作造成的大国竞争态势，寻找对非投资方式的改善路径，通过战略研判进一步提升中国对非投资合作水平。

（一）全面综合分析，认清和巩固中国优势

第一，在投资模式方面中美之间存在明显差异。“建造法案”主要是向美国在非洲的私人投资提供贷款和担保，而中国则是经由国有银行牵头直接为非洲基础设施建设融资。对于很多非洲国家来说，基础设施是其经济持续发展的基石，但因其投资周期长、回报率低甚至存在风险而对私营企业缺乏足够的吸引力。相比较而言，中国政府对政府(G2G)以及政府对大企业(G2B)的投资模式则为其建设提供了高效、优质的方案选择，且以政府信誉担保的方式能够有效保证对非投资优惠的长效性。例如，习近平主席在 2018 年中非合作论坛北京峰会上宣布，中国将以政府间援助方式为非洲提供大约 600 亿美元的援助、投资和贷款，且其中有 150 亿美元是无偿援助、无息贷款和优惠贷款。^①而在 2018 年 11 月开幕的首届中国进口博览会上，习近平主席再次表示，“中国将认真实施中非合作论坛北京峰会提出的‘八大行动’……搭建更多贸易促进平台，鼓励更多有实力、信誉好的中国企业到沿线国家开展投资合作。”^②这不仅有利于中国企业走进非洲，而且符合非洲国家实现经济发展的期望，中国不附加任何政治条件的投资方式也保护了非洲人民自主选择其发展道路的权利。此外，其他国家与非合作论坛的经常性延期与资金难以落实的状况，也从侧面验证了中非合作论坛机制的可靠性。

第二，美国各种对外援助机构彼此间的合作与协调性较差，且 USAID 等主要援外执行机构的相关行动必须确保在美国政府的政策框架之内，运行效率有待提高，同时广泛而有效的社会监督机制也未完全成型。如何促进援非机构分工与协调，增强运行效率与效果，有赖于美国在“建造法案”出台后对相关机构改革的不断深化。而这势必要经历一个较长的过程。相比较而言，中国对外援助机构则更为集中且具有鲜明的制度优势，^③这有助于国家

① 习近平：《携手共命运，同心促发展——在 2018 年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，《人民日报》2018 年 9 月 4 日，第 2 版。

② 习近平：《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报（海外版）》2018 年 11 月 5 日，第 4 版。

③ 例如，《深化党和国家机构改革方案》提出，将商务部、外交部等部门的对外援助职

集中有效地监督对非援助及投资情况。而由国家开发银行直接牵头、注重机构协调、充分关注非洲本土经验的中非金融合作银行联合体的建立，也为今后制定切实有效的对非投资政策提供了极大便利。

（二）明确战略定位，准确进行“威胁评估”

美国因素是中国对非投资与合作的重要外部因素之一，其变化深刻影响着中非关系的国际环境。一直以来，美国都将非洲视为其全球战略的边缘地带，但此次美国极为高效地通过了对非洲乃至整个发展中国家都有重大影响的“建造法案”，我们有必要进行相关的“威胁评估”。

第一，要充分认识到“大国博弈”对中非合作的潜在影响。因为无论美国如何高喊“美国优先”的口号而频繁“退群”，其对中国的遏制都不会减少，而只会增加，尤其是当美国认为中国在非洲等“一带一路”沿线地区的投资与合作将触碰其潜在利益时，更是如此。当前阶段，中国要密切关注美国外交的“战略回归”倾向，因为特朗普政府将与中国的“战略竞争”作为首要考量，美国会在各区域极力阻挠中国影响力的扩大，而非洲的战略地位也会随着其与中国竞争的加剧而不断提升，“建造法案”即可被视作美国在非对华战略布局的关键一步。为此，在后续合作中，中国既要立足非洲，管控好中美在非洲的利益分歧，同时还必须跳出非洲，妥善处理中美关系。^①

第二，要完善对美国对外经济决策的习惯认知。在“建造法案”提出与审议通过的过程中，传统认知上美国对外大权的掌控者总统却在其中仅发挥了相对次要的作用，参众两院反而成为推动“建造法案”快速出台的主导性力量。除其利用“反华外衣”来包装的因素外，也反映出美国对外决策主体间的“双向同心圆模式”，即决策既可从位于核心的总统传向边缘，也可由边缘逐步传递到总统。而从边缘到中心的对外决策进程是我们关注的薄弱点。事实上，根据美国宪法的相关条款，国会在对外贸易政策和法律的制定方面同样拥有很大的权力，美国总统也常在此领域受制于国会。考虑到非洲的现实，其在美国国内利益牵涉最多的并非总统与行政部门，而是长期关注美国

责整合，组建国家国际发展合作署，并将其作为国务院下辖的一大直属机构。

^① 张宏明：《中国在非洲经略大国关系的战略构想》，《西亚非洲》2018年第5期，第39页。

在非利益的国会议员。他们为保持对非政策的连续性，很有可能会设法介入美国政府的对非议题乃至左右美国对非政策。此次“建造法案”能在特朗普政府“战略收缩”大背景下强势出台，在某种程度上即显示了这一点。伴随着2018年11月美国中期选举后“政治极化”现象的加剧，这一点更值得深入关注。同时，“建造法案”能在决策分散多元的美国国会迅速达成共识，也从侧面反映出美国内部对中国在非洲等“一带一路”沿线地区所取得的突出成果的忧虑和对中国实行战略遏制的决心。该法案已成为美国与中国展开战略竞争的重要一环，且不排除今后美国再次以“国会先导”甚至“府会合作”的形式将对中国的遏制提上议程，因而中国需要高度重视。

（三）完善投资方式，提升对非合作水平

第一，因势利导，发挥优势，推动新领域投资。“建造法案”所依托的主体部分即OPIC长期致力于非洲清洁能源的开发利用，其综合利用了当地丰富的风能、太阳能以及地热能等资源，相对更加重视经济的可持续发展与环境保护。除2018年其新推出的清洁能源项目外，“电力非洲”计划也已成为非洲国家提供了70亿美元资金用于此类能源的开发、输送及管理。姑且不论其最终效果，它已为非洲国家描绘了一个绿色发展的蓝图。中国是新能源开发和设备制造大国，并且相关产品的价格相对国外同类产品更低，^①所以完全可以因势利导，借助这一优势逐步改变以工程承包和技术培训为主的对非新能源合作模式，^②推动中国对非洲新能源领域的投资。这一方面可以改善以基础设施投资为主的投资结构，另一方面也可以更新可持续发展的投资理念，推进绿色“一带一路”建设。例如，当前联合国环境规划署（UNEP）正在非洲着力推广汽车清洁能源，而中国已经开始在此方面与肯尼亚开展合作，未来可将这一经验适时推广。

第二，增加透明度，提高开放度。“建造法案”规定USIDFC的任务之一就是促进建立更高标准的公共问责制以确保政策透明。USIDFC的组织结

① 王涛、赵跃晨：《非洲太阳能开发利用与中非合作》，《国际展望》2016年第6期，第130页。

② 姚桂梅：《中国在非洲投资的新挑战及战略筹划》，《国际经济合作》2015年第5期，第44页。

构突出与 USAID 的合作，而后者在援助信息的透明度、及时性与可获得性上处于领先地位。每年其首先通过互联网向世界公布美国年度对外援助数据，其次还向经济合作与发展组织定期提供官方援助报告。^① 中国对非援助机构也可以借鉴这种方式，利用互联网和各类媒体拓宽公众和第三方机构参与信息互动的渠道，以数据公布的形式加强中非经贸合作的透明度，并在此基础上逐步设立涉及各个援助和投资领域的数据库，提高非洲相关国家的信息掌控能力，进而提升中国对非经济合作的透明度和开放度。

第三，趋利避害，妥善开展与发达国家的合作。“建造法案”首次规定美国在非私人企业可以进行股权投资，这在一定程度上体现了这一投资形式的优势，而其指向的实质即第三方市场合作。中国需要把握国际合作投资非洲的积极效果，进一步完善当前对非投资的方式，包括可以邀请发达国家资本入股，共同投资非洲等。一方面，用“非洲投资利益共同体”来增强投资实力，降低在非投资可能遇到的潜在风险；另一方面，则可学习其他国家先进的管理经验。目前，中国开展对非多边投资合作的路径众多。例如，中日已有在亚非地区共同投资燃气发电站项目的成功案例，^② 且习近平主席与安倍晋三的会晤也在“一带一路”框架下就开展第三方市场合作达成了重要共识，因而中国可以考虑与日本等国家共同开展对非投资。包括与欧洲乃至与美国展开相应的战略互动，也是可供考虑的选择，如上所述，中美应抓住时机开展战略学习，积极寻找“一带一路”与“建造法案”可相融之处，包括通过建立国家国际发展合作署与 USIDFC 间的战略对话机制，化竞争为合作，共同助推非洲国家发展。

第四，对“建造法案”本身也宜进行相关思考，即中国目前还缺乏一部国家层面的海外投资专项法，而这会使得赴海外投资的企业面临无法可依的状态，中国可以对非投资为试点，加强相应研究，尽快制定出台有针对性的对非投资法。一方面，重点明确对非投资的产业政策、风险准备金制度、财

① 朱月季：《中国对非洲的援助技术研究》，华中农业大学博士学位论文，2015年。

② 郭丽琴：《详解中日第三方市场合作：边界不局限合作新模板》，《第一财经日报》2018年10月28日，<https://www.yicai.com/news/100047976.html>。

政税收政策、金融支持、审批程序和保障政策等，^① 为企业赴非投资提供法律保障；另一方面，也可借鉴“建造法案”为美国私人企业提供赴非投资先期法律咨询的经验，将企业需要的东道国实际法律状况等有关内容纳入中国相关立法的考虑范围。同时，政府也宜为企业对非投资设立完整详尽的“负面清单”，更好地体现中国的制度优势，提升中国企业对非投资的法治化和规范化水平，以应对美国企业的新一轮竞争。

结 束 语

美国制定和推行“建造法案”，迈出对非经济外交新的一步，并以此阻遏中非合作，在此背景下，中国自身需要保持足够的战略定力。进入 21 世纪以来，美国对非洲的逐步重视，很大程度上是建立在中国对非影响力不断提升的背景之下的。而这恰恰证明了中国数十年来不间断对非友好合作所取得的丰硕成果。虽然“建造法案”很有可能从实践和理念层面对中非合作造成冲击，但其目前并非完美无缺，其存在的缺陷为中国的应对提供了战略空间。因此，中国需要准确研判“建造法案”出台所产生的战略威胁与潜在机遇，在坚持自身对非合作模式、坚定对非合作信心的基础上评估今后一段时间内中非合作可能面临的竞争态势，完善对美国外交决策过程的相关认知，对“建造法案”遏制中国对非合作的新方式和新变化保持密切关注。通过战略研判，秉持可持续发展理念，完善对非投资方式，扩大国际合作，出台国家层面的对非投资专项法律，在不断提升中国对非投资质量和水平的基础上趋利避害，妥善应对，将美国的战略威胁降至最低，开创中非合作共赢新局面。

[责任编辑：石晨霞]

^① 姚桂梅：《中国在非洲投资的新挑战及战略筹划》，《国际经济合作》2015 年第 5 期，第 44 页。