

中美在非洲的竞争与合作*

王 磊

【内容摘要】 中美是非洲重要的外部利益攸关方，非洲是中美关系中特殊的第三方因素，中美在非洲的利益和关系互动主要体现在经济、政治、安全三大基本领域。在经贸领域，中国在非洲拓展迅速，美国与非洲的经贸合作水平则有所下降，呈现“中国赶超、美国守成”之势。在政治领域，中美各有独特的政治诉求，中国将“一个中国”原则作为与非洲交往的政治前提，美国将巩固、扩大非洲民主视为自身主要利益。在安全领域，“9·11”事件后美国重视非洲在反恐中的作用，加强在非洲的军事部署，中国则通过联合国多边维和与对非双边安全合作的方式参与维护非洲和平与安全，但总体依然呈现“美强中弱”的态势。中美在非洲竞争与合作深度交织、复合并存，既存在资源之争、理念之争以及一定程度的地缘政治竞争，也在扩大非洲市场、维护非洲和平稳定等方面拥有共同利益，合作空间广阔。中美两国需要主动作为，在非洲合作上达成整体的、高层次的政治共识，尊重对方的核心利益，尊重各自的发展道路和非洲的自主选择，不搞意识形态之争，客观理性看待彼此在非洲的力量对比、利益诉求，循序渐进推进涉非合作，使双方在非洲的关系实现良性发展。

【关键词】 非洲发展 中美关系 三方合作

【作者简介】 王磊，中国现代国际关系研究院非洲研究所助理研究员（北京邮编：100081）

【中图分类号】 D822.371.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)04-0016-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201804002

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

中国和美国是全球两个最大经济体，作为崛起大国和守成大国，双方在全球的竞争与合作不仅对彼此影响重大，而且具有极强的外溢性，直接影响国际格局和秩序的演变。中美在非洲的互动，既受双方关系整体框架的制约，又受非洲特殊性的影响。非洲既是全球性问题较为突出和集中的发展中大陆，也是经济快速增长、致力于实现工业化的“希望大陆”。以非洲问题作为切入点来思考中美关系颇具价值。本文对中美在非洲的经济利益、政治诉求、安全存在进行比较，认为中美在非洲虽然存在经济利益差异、价值理念分歧、地缘政治竞争，但双方在非开展合作的积极因素也很多。未来中美在非洲需要尊重彼此战略利益，管控分歧，积累互信，探索更多的合作途径，以实现中美非三方共赢。

一、中美在非洲的利益比较

中美作为全球主要大国，是非洲重要的外部“利益攸关方”，中美对非关系主要集中在经济、政治、安全三个领域，双方在非洲的现实利益是影响其互动的基础。

（一）中美在经济层面呈现“中国赶超、美国守成”之势

中国在非利益拓展迅速，已成为非洲最大的贸易伙伴和发展融资提供者。美国在非利益广泛，是非洲最大的直接投资来源国，但自 2008 年以来美非经贸合作水平有所下降。因此目前中美在非洲的情况总体呈现“中国赶超、美国守成”之势。

中国是大国布局非洲的“后起之秀”，陆续提出积极进取的对非合作计划。在 2015 年中非合作论坛约翰内斯堡峰会上，中方提出 600 亿美元对非“十大合作计划”，其内容十分丰富。中国的一系列合作计划涉及的资金总额远超美国等世界其他大国的对非合作计划金额。2018 年 9 月中国将主办第三届中非合作论坛峰会，势必进一步全面强化中非合作。目前中国在非洲拥有大量海外利益，中国在非洲的人员、贸易与投资存量不断扩大，华侨、华人逾百万，企业 3 000 多家。从 2009 年起，中国超过美国成为非洲第一

大贸易伙伴，2017 年中非贸易额达 1 700 亿美元，约是同年美非贸易额的 3 倍。^① 中国资本加速流向非洲，2006—2016 年，中国对非直接投资存量从 25 亿美元快速增至 398.8 亿美元，年度对非直接投资流量也从 5 亿美元增长到 24 亿美元。从投资领域看，中国对非投资主要分布在建筑、采矿、制造和金融等行业，分别占投资总额的 28.3%、26.1%、12.8% 和 11.4%。从国别来看，中国对非投资集中在南非、刚果（金）、赞比亚、阿尔及利亚、尼日利亚、埃塞俄比亚等国，上述六国合计占中国对非投资总量的 50%。^② 2006 年以前，中国对非投资多为 100 万美元以下的项目，目前的项目则很多是上千万美元甚至上亿美元。自 2010 年起，中国成为非洲的最大援助贷款方，截至 2015 年，中国向非洲基础设施建设投入的资金累计达 210 亿美元，远高于非洲基础设施集团^③ 的投资总额。^④ 中国融入非洲经济的程度逐渐加深，伴随中国经济结构调整，中非经贸合作正经历三大转变，一是从政府主导向以市场为主转型；二是从一般商品贸易向产能合作和加工贸易升级；三是从简单的工程承包向投资建设运营迈进。

2008 年以来美国在非经济投入有所下降，但由于其基础较好，在资源能源投资领域与中国相比占有明显优势。美非贸易额自 2008 年达到 1 418 亿美元的峰值后逐渐下降，2012 年降到 1 000 亿美元以下，2017 年更是降到 553 亿美元。^⑤ 美非贸易结构不平衡，长期以来，石油是美国从非洲进口的主要产品，占其自非洲进口总额的 90%。但是近年来随着美国页岩气的开发、新能源的应用，其从非洲进口的石油不断减少，这是双方贸易额持续下降的主要原因。^⑥ 另外，非洲并非美国的重点投资区域，甚至可以认为是“被

^① 《2017 年我与非洲贸易额 1700 亿美元，同比增长 14.1%》，商务部网站，2018 年 1 月 24 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201801/20180102703045.shtml>。

^② 商务部：《中国对外投资发展合作报告 2017》，2017 年 12 月 28 日，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz/upload/zgdwtzhzfzbg2017.pdf>。

^③ 非洲基础设施集团的成员包括世界银行、国际金融公司、欧洲执行委员会、欧洲投资银行、非洲开发银行和七国集团。

^④ 麦肯锡：《龙狮共舞》，2017 年 6 月，第 23 页。<https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/the-closest-look-yet-at-chinese-economic-engagement-in-africa>。

^⑤ “Foreign Trade,” U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html>。

^⑥ Joshua Meltzer, “Deepening the United States-Africa Trade and Investment Relationship,” Brookings Institution, January 28, 2016, <https://www.brookings.edu/testimonies/deepening-the>

忽视的区域”。从奥巴马政府开始，美国对非洲的定位逐渐从援助对象转变为平等经济伙伴，以促进美非经贸合作，2014年首届美非峰会就是这种转变的具体表现。当时美国宣布了总额330亿美元的投融资计划，即推动美国企业对非投资140亿美元，美国政府提供70亿美元贷款支持对非出口和投资，美国私营部门、世界银行、瑞典政府等共同出资120亿美元支持奥巴马提出的“电力非洲”（Power Africa）计划。^① 尽管美国政府日益重视非洲发展带来的机遇，引导企业加大对非投资力度，但进展有限。据统计，美国在非洲直接投资存量从2000年的119亿美元增长到2010年的548亿美元，年均增速高达43%，但2010年后美国对非投资放缓，2014年达到峰值664亿美元，此后不断下降，2016年降至574亿美元。从投资领域来看，美国在非投资主要集中在资源能源领域，采矿业约占60%，且因进入时间早、经营时间长，抢占的多是开发条件较好的油气区块。从国别分布来看，美对非投资集中在尼日利亚、毛里求斯、南非、加纳等国，上述四国占美对非投资总量的40%。从美国的海外投资总量来看，非洲只占其很小一部分，2016年美国在海外的直接投资存量总计5.33万亿美元，非洲仅占1.07%。^② 2017年10月美国《福布斯》杂志评论认为，与中非经贸关系相比，美非经贸关系还在延续过去50年的旧模式，即聚焦能源、金融和援助。^③

（二）中美在政治层面上各有诉求

在政治层面上，非洲不是美国的战略重心，中美对非政治交往有各自的国家利益考量，并配合相应的全球战略，除了争取非洲在重大国际议题上支持各自立场外，美国的独特政治诉求是在非洲推行所谓的西方民主体制。

中非基于历史上反殖反霸、追求民族独立的共同立场，经过几代领导人的共同努力，双方长期保持友好合作。2006年1月发布的第一份《中国对

-united-states-africa-trade-and-investment-relationship/.

^① “Obama Pledges \$33 Billion to Africa Commitments,” PBS News Hour, August 5, 2014, <https://www.pbs.org/newshour/nation/obama-pledges-33-billion-africa-commitments>.

^② “Direct Investment Position of the United States in Africa from 2000 to 2016,” Statista, <https://www.statista.com/statistics/188594/united-states-direct-investments-in-africa-since-2000/>.

^③ Helen Hai and Aaron Cohen, “China is Africa’s Biggest Economic Partner, But What Role for The United States?” Forbes, October 17, 2017, <https://www.forbes.com/sites/realspin/2017/10/18/china-is-africas-biggest-economic-partner-but-what-role-for-the-united-states/#2b30c2987f43>.

非洲政策文件》明确提出中国对非政策的总体原则和目标。2015 年 12 月发布的第二份《中国对非洲政策文件》，全面介绍了中方坚持的“真、实、亲、诚”外交理念，中非将建立和发展政治上平等互信、经济上合作共赢、文明上交流互鉴、安全上守望相助、国际事务中团结协作的全面战略合作伙伴关系。^① 同时，中国政府的这两份政策文件都将“一个中国”原则作为中非关系发展的政治前提。2016 年以来，非洲国家冈比亚、圣多美和普林西比、布基纳法索相继与中国恢复外交关系。截至 2018 年 5 月，非洲只有斯威士兰仍保持同台湾地区所谓的“外交关系”。寻求非洲支持“一个中国”原则是中国在非洲的独特政治诉求，但并非唯一诉求。非洲是中国外交“基础中的基础”。^② 在中国日益走近世界舞台中央的历史进程中，非洲的政治地位显得更为重要。两份《中国对非洲政策文件》表明，中国在非洲的政治诉求主要是三个方面，一是坚持在“一个中国”原则基础上开展中非政治交往，争取非洲国家在中国统一问题上提供政治支持；二是在涉及中国重大利益的政治议题上寻求非洲国家对中国立场的支持；三是开展中非治国理政经验交流，通过交流互鉴探索符合各自国情的发展道路，从而打破欧美在发展模式上的话语权垄断。

冷战结束后，从克林顿到特朗普，美国历届政府对非关系的政治目标均以推行西方民主为要义，并认为这攸关美国利益。在推行西方民主的前提下，美国还要求非洲国家达到西方国家所谓的“善治”和“人权”标准。2012 年 6 月，美国政府发布了《美国对撒哈拉以南非洲的战略》报告，提出了美国对非战略重点，将支持非洲国家巩固民主制度明确界定为美国在非洲的核心利益之一。^③ 2017 年 12 月，特朗普政府发布《国家安全战略报告》(National Security Strategy)，其中在地区战略的非洲部分提到，美国在政治领域对非优先政策是与国际社会合作，结束非洲的长期战乱；美国支持非洲国家改善

^① 《中国对非洲政策文件》，新华网，2015 年 12 月，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/05/c_1117363276.htm。

^② 《王毅：非洲是中国外交“基础中的基础”》，外交部网站，2015 年 11 月 26 日，<http://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/t1318585.shtml>。

^③ The White House, *U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa*, June 2012, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa_strategy_2.pdf。

治理、增强法治和制度建设；美国将继续保持对非洲人权的关注，在必要时将对部分国家和政治人物实施制裁，并暂停援助。^① 在美国眼中，大部分非洲国家都实行威权甚至独裁体制，仅少数国家符合美国的民主标准。可以说，从战略目标设计到政策实践，美国都将维护所谓民主秩序作为其在非洲政治领域的主要任务，这也符合美国一贯的价值观外交传统。

（三）中美在安全层面是“美强中弱”

美国军事网络遍及全球，在非洲也不例外。中国则通过参与联合国维和行动，加强与非盟、次区域组织以及各国双边的合作等，强化了在非洲的安全存在。总体来看，中美在安全层面依然是“美强中弱”。

美国在非洲的军事存在规模大、手段灵活多样。2001年“9·11”事件发生后，在反恐的名义下，美非关系的军事化色彩不断增强，2008年成立的非洲司令部就是例证。特朗普政府的《国家安全战略报告》提出在军事和安全领域美国将继续与国际伙伴合作，增强非洲的安全能力，包括反恐、打击人口走私、打击有关武器和自然资源的非法贸易；美国将与国际伙伴合作在非洲反恐，保护美国公民和国土安全。^② 自2001年以来，美国陆续将军事资源部署到非洲，通过小布什政府的“睡莲计划”（Lily-Pad Strategy）、奥巴马政府的“轻脚印”（Light Footprint）战略，美国在非洲部署了大量军事设施，包括军营、哨卡、补给点等。此外，美国还部署了大约60个小型基地（包括正在使用的、后备的和暂时关闭的），遍布非洲34个国家。当前美军在38个非洲国家设有“安全合作办公室”或“武官处”，其中30个国家允许美军使用它们的机场，以此作为加油站。^③ 这些小型基地平时有少量美军驻扎，美国负责维护和改进基地，并提供预设装备和后勤补给。这些基地规模较小、合作敏感度较低，因此易被非洲国家接受。^④ 除了直接的军事行动外，经济援助、武器出售以及包括军事训练合作、联合军演、反恐合

^① The White House, *National Security Strategy of 2017*, December 2017, p. 52.

^② Ibid.

^③ 《美国强化非洲军事存在欲何为》，新华网，2016年5月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-05/31/c_129025154.htm。

^④ Joseph Trevithick, “A Guide to the Pentagon’s Shadowy Network of Bases in Africa,” *The Drive*, March 1, 2017, <http://www.thedrive.com/the-war-zone/8008/a-guide-to-the-pentagons-shadowy-network-of-bases-in-africa>.

作等在内的美非军事合作，成为美国在非洲进行军事布局的重要渠道。

中国在非洲的军事安全存在主要表现为通过联合国多边框架介入以及双边安全合作。中国始终坚持不干涉别国内政的原则，在实践中避免直接卷入非洲国家内部的冲突，在海外使用武力极为审慎。目前，中国对非洲的安全介入可以概括为四个方面。一是通过联合国框架参与维和行动。非洲是中国参与维和的最主要地区，目前中国在南苏丹、马里等地约有 2 500 名维和人员，占中国全球维和人员的 80% 以上。2015 年欧洲对外关系委员会（European Council on Foreign Relations）的报告称，参与非洲的和平安全事务已是中国外交政策内容的一部分。^① 2015 年 9 月，习近平主席在出席第 70 届联合国大会期间宣布，中国将在五年内提供 1 亿美元支持非盟常备军建设，并建设 8 000 人的联合国维和待命部队。^② 这支由全球约 50 个国家承诺建设的由 4 万人组成的维和待命部队，中国就占了 1/5。二是应对非洲的非传统安全威胁。2008 年以来，中国海军在亚丁湾护航，这已成为中国海军的常态化军事活动，截至 2017 年 7 月，中国已累计派出护航编队 26 批、舰艇 83 艘次、官兵 22 000 余人。^③ 在打击几内亚湾海盗方面，中国与沿岸国家加强了双边合作。2014 年在协助西非国家尤其是塞拉利昂抗击埃博拉疫情方面，中国军队扮演了重要角色。此外，中国也日益意识到非洲恐怖主义对自身利益的损害，因此中国在该问题上更加积极作为，如向尼日利亚和喀麦隆打击“博科圣地”（Boko Haram）提供武器装备和培训，支持非盟驻索马里特派团打击“青年党”（Al-Shabaab）。三是中非双边军事合作。例如，对非军售、捐赠军事装备，开展中非军事培训、教育项目等。2015 年，对于撒哈拉以南的非洲国家，中国是仅次于俄罗斯的第二大武器供应国，占其武器供应的 22%。^④ 目前，喀麦隆、埃塞俄比亚、纳米比亚、尼日利亚和

^① Mathieu Duchâtel, Richard Gowan, and Manuel Lafont Rapnouil, “Into Africa: China’s Global Security Shift,” European Council on Foreign Relations, June 2016, p. 2, http://www.ecfr.eu/page/-/Into_Africa_China%E2%80%99s_global_security_shift_PDF_1135.pdf.

^② 《习近平出席第 70 届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》，新华网，2015 年 9 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/29/c_1116703634.htm。

^③ 《护航亚丁湾，大国担当的生动诠释》，新华网，2017 年 7 月 9 日，http://news.xinhuanet.com/mil/2017-07/09/c_129650760.htm。

^④ “Trends in International Arms Transfers 2015,” SIPRI Fact Sheet, February 2016, <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIFS1602.pdf>.

坦桑尼亚已成为中国军工产品的主要消费国。2017年8月，中国人民解放军驻吉布提保障基地正式启用，这将为护航编队补给和中国参与国际人道救援等提供便利。四是中国通过各种外交渠道积极在非洲重大和平安全问题上劝和促谈。例如，2007年中国政府设立了非洲事务特别代表一职，为苏丹和南苏丹和平奔走，中国还积极调解埃塞俄比亚和厄立特里亚的边界冲突。

二、中美在非洲的竞争与合作深度交织

中美在非洲的互动，既受两国关系整体框架的制约，也受非洲特殊性的影响。一方面，中美双方形成了“作为对手的竞争”和“作为伙伴的合作”并存的格局。^① 2017年特朗普担任美国总统后，明确将中国作为主要竞争对手，两国在许多重要领域保持合作的同时，竞争性也明显增强，结构性矛盾凸显，双方战略猜疑加重。另一方面，非洲作为中美关系中的第三方因素有其特殊性，这种特殊性由中美在非洲的利益、力量对比的态势、各自的政治诉求以及非洲自身的因素等共同塑造。非洲并不是中美战略博弈的核心地区，因此中美彼此转圜的空间较大。非洲是最不发达国家集中的大陆，面临的全球性问题众多，包括发展、反恐、难民、粮食安全等，这些问题是中美合作的重要方向。这些因素决定了中美在非洲既竞争又合作，既不是敌对关系，也非完全的零和博弈，双方在非洲的竞争与合作将深度交织。

（一）中美在非洲的经济优势互补

在经济领域，中美都希望抓住非洲的发展机遇，但是双方的优势有所不同，在对非贸易方面中国远超美国，而在对非投资方面美国则占据优势，且双方在对非投资方面差异明显，竞争性较低，甚至在一些领域还可能互补。虽然中国影响力的迅速提升引起了美国的担忧，但中美在非投资差异明显，属于温和竞争。从双方在非经济利益布局看，无论是投资行业还是投资区域或国家，中美均有明显差异（表1）。

^① 崔立如：《认识中美新关系格局》，中美聚焦网，2016年10月31日，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20161031/10108.html>。

表 1 中美在非洲主要经济指标对比

	中国	美国
对非贸易额（2017 年）	1 700 亿美元	553 亿美元
对非直接投资存量（截至 2016 年底）	399 亿美元	574 亿美元
主要投资对象国	南非、刚果（金）、赞比亚、阿尔及利亚、尼日利亚、埃塞俄比亚	尼日利亚、毛里求斯、南非、加纳
主要投资行业	采矿业、建筑业、制造业，三者约占中国对非投资的 70%	采矿业约占美国对非投资的 60%

资料来源：笔者根据中国商务部和美国商务部公布的数据制作。

中美对非投资重合度较高的是采矿业，由于资源行业的先占性特点，中美在非洲能源资源开发方面存在竞争，如中美企业在莫桑比克的油田开发和在刚果（金）的矿产开发方面的竞争。为此，美国敦促中国加入西方倡导的“采掘业透明度倡议”“赤道原则”“刚果盆地森林伙伴计划”等国际规范，以限制中国在非洲的“资源攻势”。部分美国政客甚至歪曲、丑化中国与非洲的经济合作，例如，2014 年美国时任国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)以及 2018 年美国时任国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)在访问非洲期间均隐晦批评中国“掠夺非洲资源”。除采矿业之外，中美企业在非洲直接竞争的领域并不多，很多时候彼此的竞争处于不同层次。相比而言，中国企业之间以及新兴国家的企业之间在非洲的竞争反而更加激烈，欧美的企业之间也多有竞争。而且，与中国企业在非洲承包建设工程、投资基础设施不同，一些美国的大企业对这种低利润的项目投资并不积极，它们更关心如何通过汇率波动等方式实现资金的跨境流动，通过操纵非洲金融市场来获得巨大的、直接的短期资本收益。一般而言，美国大型公司对非洲的直接投资金额远远小于它们在非洲金融市场上的投资金额。^① 因而布鲁金斯学会

^① 刘中伟：《试析美非关系中的中国因素》，《西亚非洲》2015 年第 3 期，第 115 页。

(Brookings Institution) 的威特尼·斯奈德迈 (Witney Schneidman) 曾说, “非洲市场并未受到美国企业的足够关注, 美国正在将非洲市场拱手让给中国、印度、土耳其、巴西、欧盟等对手。”^①

中美对非洲的商品和服务贸易存在差异, 各有优势, 在一些领域可以互补。其一, 中美企业虽在采矿业的上游存在竞争, 但在采矿业下游、农业开发、制造业集群发展以及提升非洲消费能力方面, 双方拥有共同的机遇。例如, 埃塞俄比亚航空业发展迅速, 其中大部分航线飞往中国, 但埃塞俄比亚航空公司购买的民航飞机、航空工作人员技能的培训则主要由美国提供, 非洲经济产业链的延伸, 也为美国等西方国家的企业创造了更多机会。中美在非洲完善经济规则、改善政府治理水平、维护良好的市场秩序等方面有共同需求。非洲基础设施落后, 道路、电力、供水等严重短缺, 非洲每年的基础设施资金需求达 1 000 亿美元, 缺口近一半。^② 因此中美等国际投资者合作改善非洲营商环境是一种共赢的合作。2017 年 7 月, 美国《华盛顿邮报》刊文认为中国的“一带一路”倡议为中美在非洲开启了新的商机, 2015 年中国对非洲直接投资中制造业占 13%, 而美国的这一比例是 7%。中国企业在非洲投资兴业培育了当地市场、提高了非洲的劳动力技能、改善了基础设施, 这些对美国投资者也有益。^③ 其二, 中美企业各有优势, 互补互利。例如, 中国企业拥有强大的基础设施建设能力, 铁路、公路、港口建设等高效高质; 美国企业则在技术设备、运营管理方面保持领先水平, 而且在高科技机械装备供给方面拥有比较优势。^④ 目前中国企业对非洲一些地区的商业环

^① Witney Schneidman, “Transforming the U.S.-Africa Commercial Relationship,” in John P. Banks et al. eds., *Top Five Reasons Why Africa Should be a Priority for the United States*, Washington, D.C.: Brookings Institution, April 2013, p. 14, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_africa_priority_united_states.pdf.

^② “Africa’s Changing Infrastructure Landscape Africa Construction Trends Report 2016,” Deloitte, p. 43, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/international-business-support/deloitte-cn-ibs-africa-construction-report-en-2016.pdf>.

^③ Janet Eom, “China’s ‘Belt and Road’ Opens up New Business in Africa-For Both the U.S. and China,” *The Washington Post*, July 24, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/07/24/chinas-belt-and-road-opens-up-new-business-in-africa-for-both-the-u-s-and-china/?utm_term=.334eda9a87f2.

^④ Sun Yun and Jane Olin-Ammentorp, “The U.S. and China in Africa: Competition or Cooperation?” Brookings Institution, April 28, 2014, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2014/04/28/the-us-and-china-in-africa-competition-or-cooperation/>.

境、文化、规则尚不熟悉，美国的咨询、安保、设计企业就可以提供服务。其三，通过与美国的合作推动中国在非洲的投资项目，如由三峡集团牵头的中国企业联合体在刚果（金）的英加水电站项目上遭遇西方国家的掣肘，如与美国公司合作则将有助于减少阻力。

（二）中美政治差异导致在非洲竞争激烈

在政治领域，中美的竞争性较强，双方在重大国际问题上都需要争取非洲的政治支持，当中美两国的立场相悖时，双方在争取非洲支持上是零和博弈。中美在非洲的政治诉求不同，中国寻求非洲国家支持“一个中国”原则，美国则希望在非洲推行西方民主，这与中国一贯奉行的尊重并支持非洲自主选择发展道路的原则显然相悖。习近平主席在 2017 年底中国共产党与世界政党高层对话会的发言中明确指出，“我们不‘输入’外国模式，也不‘输出’中国模式，不会要求别国‘复制’中国的做法。”^①

中美两国政府在对非交往理念上存在显著差异，这引发美国的单方面猜忌。在政治上，中方强调政府的执行力，主张发展优先，认为发展是解决冲突、提升政府治理水平的“钥匙”；美方则强调民主程序，在非洲着力巩固民主成果。在安全理念上，中方强调主权安全，坚持不干涉内政原则；美方则高喊“人权高于主权”的口号，以“保护的责任”（Responsibility to Protect）为名，经常通过军事干预来“保护人权”。在经济发展上，中国根据自身经验，认为政府应当在市场经济中扮演积极角色，国有企业在关乎国家经济命脉的领域应当发挥支撑性作用，国有企业对非投资活动集中在基础设施建设和自然资源开发领域；美方则强调推动社会经济的私有化，推动非洲实行金融和贸易自由化，大幅降低政府对经济活动的管制（表 2）。特别是在 2008 年金融危机以后，欧美陷入制度、经济、社会困境，而中国发展势头持续向好，非洲开始对自身的发展道路进行反思，“向东看”的趋势明显。2016 年 11 月，根据知名民调机构“非洲晴雨表”（Afrobarometer）的调查，中国已成为仅次于美国的非洲第二受欢迎的发展效仿对象国。^② 随着中非加强

^① 《习近平出席中国共产党与世界政党高层对话会开幕式并发表主旨讲话》，《人民日报》2017 年 12 月 2 日，第 1 版。

^② Mogopodi Lekorwe, Anyway Chingwete, Mina Okuru, and Romaric Samson, “China’s

在治国理政方面的交流，以及中国政治影响力的扩大，美国对中国的担忧也有所加深，一是担心中国在非洲建立排他性的势力范围；二是担心中国输出“中国模式”，动摇美国主导的“自由民主秩序”。因此，从某种角度上说，价值观之争已经超越现实的经济利益之争，成为中美在非洲的博弈焦点。^①事实上，中国在对非洲的交往中坚持不干涉内政原则，更不寻求在非洲建立势力范围，不寻求通过“代理人”与西方对抗，中国也从未强求非洲国家照搬中国的发展模式。

表 2 中美在非洲的理念分歧

理念	中国的主要观点	美国的主要观点
政治理念	强调政府执行力，主张发展优先	注重民主程序，着力巩固民主成果
安全理念	强调主权安全，坚持不干涉内政原则	高喊“人权高于主权”，不惜武力干预
经济理念	主张政府应在市场经济中扮演积极角色，国企在关乎经济命脉的领域应发挥支撑性作用	倡导社会经济私有化改革，推动非洲实行金融和贸易自由化，大幅削减政府对经济活动的管制

资料来源：笔者自制。

（三）中美在非洲的安全合作空间广阔

在安全领域，中美在非洲的地缘政治竞争有限，远未达到在亚太地区的激烈程度。中美是参与非洲安全治理的重要利益攸关方、责任攸关方，在促进非洲和平与安全方面有较大合作空间。中美在非洲的军事安全投入定位不同，各有侧重。具体而言，美国在非洲的军事安全投入明显多于中国，而且美国对非洲安全关注的领域也更为宽泛，除了保护美国在非洲的利益外，还包括直接参与反恐、打击人口走私等跨国犯罪活动，美国还寻求在非洲部署

Growing Presence in Africa Wins Largely Positive Popular Reviews,” *Afrobarometer Dispatch*, No. 122, October 24, 2016, http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno122_perceptions_of_china_in_africa1.pdf.

^① 张宏明主编：《非洲黄皮书：非洲发展报告（2012—2013）》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 116 页。

军事基地，将非洲纳入其全球军事基地网络。中国对非洲安全领域的关注主要是为了保护海外利益，同时帮助非洲国家协调安全冲突、促进和平。在非洲的恐怖主义问题上，中国多次公开表示反对一切形式的恐怖主义，支持非洲的反恐活动。^①但在这一问题上，中国还没有向海外派兵参加反恐的先例，美国则将海外反恐包括非洲反恐视为其全球战略的一部分，动用军事等各种资源直接打击非洲的恐怖分子。

总体上看，一方面，美国不甘中国对非洲的军事影响力超过美国，对中国在吉布提建设保障基地存有疑虑。2015 年以来，美国国务院、国会议员等多次公开向吉布提施压，要求其约束、限制中国军队在吉布提的活动范围。^②欧美国家一直将非洲视为自己的后院，它们不愿看到自身在非洲的影响力因中国的进入而下降。如今，由于中国的存在，西方国家在非洲已经不能像以往那样颐指气使，与此相应，非洲国家也不再像以前那样顺从。

另一方面，美国不希望非洲的持续战乱、恐怖主义活动等不稳定因素外溢，乐见中国参与非洲和平安全事务、分担责任。在维护非洲的政治稳定与和平方面，中美拥有共同利益，这也是两国在全球治理中的重要合作议题。另外，中美作为联合国安理会常任理事国，在维护非洲和平安全上负有特殊责任。据统计，联合国年度维和预算的 80% 用于非洲地区，而美国和中国已成为维和预算的两个最大贡献国，分别占 28.47% 和 10.25%。^③中美两国不仅在联合国的授权下开展亚丁湾联合护航，而且中美海军也借此开展相关演习，2012—2014 年中美两国海军连续三年在亚丁湾举行反海盗联合军事演习，经过多年努力，亚丁湾海盗活动得到初步遏制。中美还在化解南苏丹冲突、维护马里的稳定、抗击埃博拉疫情等问题上开展了卓有成效的合作。

中美两国政府也在共同维护非洲和平安全上释放了积极信号，中国政府已多次表态，愿就非洲和平安全建设与包括美国在内的国际社会开展合作。

^① 《中国代表呼吁大力帮助非洲应对恐怖主义挑战》，《人民日报》2016 年 7 月 30 日，第 11 版。

^② Johannes Feige, "Why China's Djibouti Presence Matters," *The Diplomat*, April 13, 2016, <https://thediplomat.com/2016/04/why-chinas-djibouti-presence-matters/>.

^③ 《联合国维和经费筹措》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/financing.shtml>。

中国也已成为美国制定对非政策需要考虑的重要因素，美国在不同场合多次主动提议愿就非洲问题与中国进行对话或政策协调。事实上，早在 2005 年 11 月，中美就非洲事务曾专门进行磋商，早于中国与欧盟（2005 年 12 月）、中国与日本和韩国（2008 年 12 月）等就非洲事务进行正式磋商。可以说，中美就非洲事务的磋商开创了中国与其他国家或地区组织就非洲问题进行正式磋商的先例。鉴于美国在国际社会的领导地位，中美就非洲事务的磋商对中国与其他大国的涉非对话具有一定引领意义。截至 2017 年 12 月，中美已就非洲事务不定期进行了七轮磋商，涉非议题涵盖和平与安全、联合国维和、气候变化、人道主义援助等。中国前非洲事务特别代表钟建华和美国卡特中心“冲突解决项目”副主任约翰·古德曼（John Goodman）等人共同指出，中美在非洲的竞争并非零和博弈，双方在非洲的维和、打击海盗、反恐等诸多问题的合作空间广阔，可实现三方共赢。^①

三、加强中美在非洲的合作

未来中美在非洲的博弈，既可能因双方的战略猜疑上升促使竞争的一面上升甚至对抗，表现为美国扶植非洲“代理人”抵消中国的影响力，进而影响中国在非洲的利益，也可能在双方尊重彼此核心利益的基础上，管控分歧，良性竞争，扩大在经济、安全、社会等各领域的合作，实现中美非三方共赢。中美陷入对抗或冲突对中美非三方都不利，因此中美需要主动作为，积极促进双方在非洲问题上的合作。为此，中美需要在不损害对方核心利益的基础上，让非洲国家自主选择发展道路，不搞意识形态之争和模式之争，减少政治摩擦，客观理性看待彼此在非洲的力量对比和利益诉求。

（一）中美非三方各自理性定位至关重要

第一，除贸易和发展融资外，与美国相比，中国对非洲的投资、援助规模还相对较小。中国欲在非洲获得长期、稳定的利益，终究绕不开欧美等第

^① Mohamed Ibn Chambas, Princeton N. Lyman, Jianhua Zhong, and John Goodman, “Where Beijing, Washington, and African Governments Can Work Together,” *Foreign Affairs*, March 3, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2017-03-03/where-beijing-washington-and-african-governments-can-work-together>.

三方国家，因此中国有必要加强与美国的协调与合作，包括开展涉非三方合作。2015 年发布的《中国对非洲政策文件》中提出中国愿本着“非洲提出、非洲同意、非洲主导”的原则，以积极、开放、包容的态度同其他国家及国际和地区组织加强协调与合作，在非洲探讨开展三方和多方合作，共同为非洲实现和平、稳定、发展作出贡献。^① 中国对中美合作保护在非利益抱有期待，但不希望美国以三方合作为名来干涉中国的对非政策。

第二，美国需要理性看待自身和中国在非洲的影响力对比，减少战略猜疑，因为美国在非洲政治、安全领域的影响力依然远超中国。未来中国在非洲的影响力不会无限扩大、一家独大，美国和欧洲在非洲事务上有其特殊的重要性和优势。中国与西方国家合作开发非洲市场，维护非洲和平稳定，对各方均有利。正如美国兰德公司（RAND Corporation）的研究报告所指出的，美国应集中精力振兴与非洲国家的关系，而非着眼于和中国竞争。^② 同时，美国也需要理性看待中国在非洲的角色与作用，放弃抹黑、丑化中国的恶意竞争行为，部分美国政要在一些场合仍在发表“中国掠夺非洲资源”等言论，但也有一些政府官员、智库学者和知华人士对中国在非洲的态度逐渐变得相对客观、积极。在经历了“新殖民主义论”到“中国责任论”再到“机遇共享论”的转变后，美国一些人士逐渐认识到中美在非洲存在共同利益，可以开展合作。^③ 当前，特朗普政府可能会淡化奥巴马政府时期强调的中美基于民主、人权的意识形态之争，更多从经济而非意识形态的角度看待中美在非洲的活动。^④

第三，相较于三边合作，部分非洲国家更希望与大国进行双边合作，它

^① 《中国对非洲政策文件》，新华网，2015 年 12 月，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/05/c_1117363276.htm。

^② Larry Hanauer and Lyle J. Morris, *Chinese Engagement in Africa: Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2014), https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR521/RAND_RR521.pdf。

^③ 徐伟忠：《从中美非洲事务磋商谈中美在非洲问题上的合作》，中国社会科学院网站，2013 年 5 月 14 日，http://iwaas.cass.cn/xslt/fzlt/201508/t20150831_2609354.shtml。

^④ Janet Eom, “Donald Trump’s Team has Questions about China in Africa. Here are Answers.” *The Washington Post*, January 16, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/01/16/heres-how-chinas-interests-in-africa-will-shape-u-s-china-relations-in-the-trump-era/?utm_term=.5a9e4fbef8a5。

们担心在三边合作中会丧失主动权和主导权，进而被边缘化。一些非洲国家认为中美两个大国在非洲缺乏协调，反而为它们在两个大国之间寻求平衡和提高要价创造了更大的空间，政策的灵活性也较大。^①事实上，即使一些非洲国家可以在大国间左右逢源，但也不必抵制中美两个大国在非洲的合作。应当看到，在中非、美非双边合作之外，中美在非洲某些议题上的对话与合作可以产生“1+1>2”的效果，即通过中美合作开拓新的合作议题和领域，从而避免产生因中美一方能力或意愿不足而无法有效解决某一问题的后果。例如，在非洲贸易能力建设，区域一体化能力提升，和平与安全领域的反恐、打击海盗等问题上，都需要中美这样的大国合力发挥领导作用。另外，冷战期间美苏之间的零和博弈也说明，大国在非洲处于激烈对抗状态对当地并无益处，重要的是确定一些适宜开展合作的领域并积极合作。

（二）寻求中美非合作的“最大公约数”

促进中美在非洲的良性互动，应以让非洲获益为前提，同时根据不同国家的需要以及中美在当地的资源配置、对非政策优先领域，寻求中美非合作的“最大公约数”。

第一，中美在非洲“和则三利，斗则三伤”，合作的基础和前提是双方加强对话交流，尊重彼此在非洲的利益诉求、政策目标，管控分歧、增加互信。在实际操作中可以强化既有的中美涉非事务磋商机制，并向实现定期磋商、推动落实磋商结果的方向继续努力。同时，可以考虑扩大中美两国参与磋商的部门或机构，不局限于外交部门，可根据议题适当邀请商务、卫生、教育、农业等部门的官员参与，推动中美在非洲议题上的多部门协调合作。结合 2018 年 9 月即将举行的中非合作论坛峰会，可以考虑邀请美国研究非洲的智库、部分媒体等第三方人员作为观察员参与某些议题的讨论，一方面彰显中非合作的透明性、开放性，另一方面也有利于借助国际渠道传播中非合作的“好声音”。此外，还可以推动中美非三方的企业和民间机构加强对话合作，例如，借助 2014 年中国人民银行与非洲开发银行合作成立的 20 亿

^① Sun Yun and Jane Olin-Ammentorp, “The U.S. and China in Africa: Competition or Cooperation?” April 28, 2014, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2014/04/28/the-us-and-china-in-africa-competition-or-cooperation/>.

美元的非洲共同增长基金，鼓励中美企业在非洲进行“混合融资”。需要注意的是，在与美国合作时，中国始终要保持与非洲国家的沟通，向非洲国家阐明中美非合作以尊重非洲的意愿为基础，了解非洲的实际需求，打消非洲的顾虑，不给非洲国家留下中美“暗箱操作”的印象。

第二，中美在非洲合作领域的选择要以非洲当前及未来一段时期迫切需要解决的问题为导向。联合国《2030 年可持续发展议程》和非盟《2063 年议程》（Agenda 2063）是指导非洲未来发展的最重要文件，可以结合两份文件了解非洲的现实需求和有待解决的问题。一是经济发展，具体包括六个方面，即为非洲可持续发展提供物质性支撑的基础设施建设，目前非洲已将快速铁路网和单一航空市场作为建设重点；推动基于制造业的工业化发展，这主要是由于非洲青年劳动力多，因此强调发展劳动密集型的工业化；提升非洲农业生产力和农产品附加值；推进资源开发与资源管理；提高非洲国家自身的发展融资能力；增强数据统计能力，为此 2015 年非盟成员国达成了“非洲数据革命共识”（African Data Consensus），旨在提高可持续发展的数据支持能力。二是和平与安全，《2063 年议程》强调构建有效的和平安全架构，提出“2020 年枪声沉寂计划”，即 2020 年之前消除非洲大陆上的武装暴力冲突。三是社会治理，具体包括妇女和青年赋权、民族关系治理、非洲族群关系、社会保障体系建设。四是文化教育，具体包括非洲国家重视的泛非主义问题、非洲文化复兴问题、教育问题。^① 此外，不同的国家还有差异化的需求，因此要求中美在明确非洲整体需求的基础上，遵循“一域一策”甚至“一国一策”的原则，同时要兼顾中美各自的投资和援助意愿以及彼此的优势和能力，选出重点国家，避免“遍地撒网”。

第三，中美在非洲的合作宜循序渐进、先易后难。在社会治理和文化教育方面，非洲国家在环境治理、公共卫生、职业技能培训等领域的能力亟待提高，中美在上述领域可加强合作。例如，在公共卫生领域，推广中美在合作建立抗疟疾中心、合作抗击埃博拉疫情的经验，共同开发非洲的卫生人力资源，同时在抗击艾滋病等问题上加强合作。在经济发展方面，中美可以非

^① 张春：《涉非三方合作，中国何以作为》，《西亚非洲》2017 年第 3 期，第 14-15 页。

洲急需的基础设施建设为合作的优先方向,美国和非洲均重视中国的基础设施建设能力和技术,美国的项目管理经验与中国质优价廉的工程技术可以形成优势互补。在敏感度较高的和平安全领域,目前中美在利比亚和也门的撤侨行动、调解南苏丹冲突、亚丁湾护航等方面已经有所合作,积累了一定互信,今后双方还可进一步在非洲维和人员培训、几内亚湾打击海盗、反恐等方面强化合作。其中,中美在几内亚湾的合作反海盗可作为优先选项,因为这既有现实的需求,也具备操作的可行性。目前,经过国际社会的共同努力,索马里海盗发动袭击的次数自2012年起大幅下降,到2013年,几内亚湾已超过索马里周边海域成为非洲首要的海盗犯罪高发区,中国也深受其害。例如,2015年1月,中国“鲁荣远渔917”渔船在几内亚湾作业时被海盗劫持,4名船员被劫持长达5天。而几内亚湾沿岸国家海上维稳能力有限,无法有效遏制海盗,只能一再呼吁国际社会进行协助。目前,中美各自在参与打击几内亚湾海盗上有一定基础,但未形成合力。美国借助非洲司令部发起的“非洲伙伴倡议”(African Partnership Station)帮助几内亚湾国家开展海军联合训练,已向尼日利亚及相关国家投入约3500万美元打击海盗及其他海上犯罪活动。^①2014年以来,中国海军编队多次在几内亚湾与尼日利亚、喀麦隆等国开展联合反海盗演习,中国还通过提供武器装备等手段帮助几内亚湾国家提升反海盗能力。中美在打击索马里海盗、亚丁湾护航方面有过良好合作,建立了沟通联络渠道,可在此基础上合作开展几内亚湾海域反海盗联合演习,并逐渐向联合护航、情报共享等更高级别的合作方向努力。

[收稿日期: 2018-05-15]

[修回日期: 2018-06-01]

[责任编辑: 陈鸿斌]

^① 曹峰毓:《几内亚湾海盗问题及其治理》,《西亚非洲》2017年第6期,第92页。