

美国“重返非洲”战略意图与影响分析

姚桂梅 郝睿

【摘要】非洲国家普遍对“一带一路”倡议高度认同并积极参与。自2018年下半年以来，美国对非频繁出招，不仅出台对非新战略和新倡议，而且配套出台新法案、新的金融工具加以支撑。美国“重返非洲”主要着眼于增进其在非洲的国家利益，以此降低美国私营企业投资大型项目的风险；尤其是通过加大对非洲投入，遏制中国影响力的意图十分明显。单边主义和冷战思维视域下的对非政策工具，根本不可能给非洲发展带来真正的繁荣。

【关键词】美国 特朗普政府 非洲战略 【中图分类号】D871.2 【文献标识码】A

美国“重返非洲”的新举措

尽管非洲在美国的国家战略中一直不占重要地位，但近期特朗普政府“经济挂帅、美国优先”原则还是在非洲地区有所体现。

2018年9月，美国参众两院顺利通过《更好利用投资引导发展法案》（以下简称“BUILD法案”）。随着10月美国总统特朗普签署生效，这项对非洲地区的投资与经贸发展格局产生较大影响的法案正式出台。该法案提出将原来的海外私人投资公司（简称OPIC）优化、整合和升级成为一个现代化的、全新的开发性金融机构，即美国国际开发性金融公司（简称IDFC），该机构将于2019年10月正式成立。此前是OPIC的过渡和转型期。其间，OPIC将新增一部分美国对外援助机构USAID的职能，统筹管理对外投资和对外援助；另外它的境外资产规模上限也被增至600亿美元，同时扩展OPIC职能，以及赋予IDFC以股权投资、基金出资的形式对美国企业的境外项目进行支持。

2018年12月13日，美国总统国家安全顾问博尔顿公布了特朗普政府的非洲战略，重点关注经贸、安全、发展三大领域，并强调美国利益优先。主要内容有四个方面：第一是促进非洲经济繁荣。美国通过制订“非洲繁荣”倡议，进一步促进美国与非洲的贸易与投资；

壮大中产阶级力量，增加青年就业；鼓励非洲领导人选择可持续的外国投资，提高自主发展能力。第二是加强非洲持久安全。美国将与非洲政府和地区组织合作推动和平与安全；加大在疾病控制领域的投资，及时应对各类传染病的威胁。第三是支持非洲稳定发展。美国将重新审视并调整对外援助计划，重点加强在支持经济增长、推进民主法治进步、提高社会治理水平援助项目，确保援助取得实效。第四，将中国和俄罗斯列为美国在非洲的主要竞争对手，抗衡中国在非洲日益深远的影响力。

2019年6月19日，在莫桑比克首都马普托举行的主题为“发展有韧性、可持续的美非关系”的2019年美国非洲商业峰会上，美国商务部副部长凯伦·凯利宣布启动“繁荣非



几内亚总统孔戴（左）美国总统特朗普（中）尼日利亚副总统耶米（右）



洲”倡议。旨在激发美非在双边贸易和投资方面的持续合作潜力、提升美国与非洲国家居民的生活及收入水平、改善当地就业，为构建透明高效的全球市场提供增长动力。为完成这一目标，美国将重点放在以下三个方面加以推动：第一由美国国务院、财政部、农业部、商务部和国防部等 15 个政府部门共同协作推动实施，在 2020 至 2022 年初始预算为 5000 万美元，计划在未来五年将美非间的双向贸易与投资规模扩大一倍；第二是畅通政府与企业的沟通渠道，为美国企业走进非洲提供支持；第三是做好同非洲国家的政策对接，逐步消除双边市场准入壁垒。在此次美非商业峰会期间，美国国际开发署署长马克·格林公布了“繁荣非洲”倡议的八项具体措施，包括：创新融资工具，引导私营企业使用政府便利服务，利用当地企业开发深化市场，消除政策监管和物流贸易壁垒，设立多机构平台，以技术手段整合现有市场，在北非建立贸易投资枢纽，充分发挥开发署在促进私营市场方面的作用等。

继 2017 年 12 月和 2018 年 2 月，美国 OPIC 先后与日本、澳大利亚的开发性金融机构签署三方谅解备忘录后，2019 年 4 月 11 日，OPIC 与加拿大金融发展公司（简称 FinDev）和欧洲发展金融机构（简称 EDFI，英法德等 15 个欧洲国家开发性金融机构组成）签署谅解备忘录，并建立“开发性金融机构联盟”（简称 DFI Alliance）。这些金融协议旨在加强美国与西方发达国家在对外投资、对外援助和发展政策等领域的协调与合作，特别是要“为不可持续的、国家主导的投融资模式提供强有力的替代方案”，抗衡中国“一带一路”倡议下的投融资模式。

美国“重返非洲”的战略意图

透视美国对非政策工具，不断强化的单边主义和冷战思维一览无遗。

挽救美国与非洲的经贸颓势，提升美国经济利益。进入 21 世纪，非洲国家经济活力四射，成为全球经济增长新的一极。然而，由于美国政府在非洲没有重大利益诉求，始终未将非洲放在应有战略位置加以重视，政府及金融机构也没有专门针对非洲贸易投资的配套措施及服务，导致美国企业在非洲市场缺乏竞争力，美国对非投资贸易体量逐年下滑。2018 年，美国对非出口总量相比于 2014 年峰值萎缩了 32%，美国对非直接投资存量从 2013 年的 610 亿美元下降到

2017 年底的 500 亿美元。为此，美国商务部副部长凯利指出，美政府将帮助企业寻找商业机会、降低贸易壁垒、提供融资与指导，扭转美非贸易投资持续下滑的局面。未来美国政府将以“BUILD 法案”为主要政策依据，充分发挥 IDFC 等金融机构作用，加强政府与企业间联系，改善美国私营部门在非投资现状，开启美非商业伙伴关系的新时代。

仿效中国对非投融资模式，对冲中国在非洲影响力。进入 21 世纪，中国与非洲的合作在全方位、多领域、深层次取得显著进展，引得世界广泛关注。2019 年 2 月，美国布鲁金斯学会发布《促进贸易和投资：区域与国际参与的新议程》报告，对近年中美两国对非经贸合作进行了比较分析。报告指出，“中国对非融资正在发生变化，但正从传统的‘资源换基建’模式转向由政府主导的开发性金融来支持更广泛的投资者参与对非股权投资”；建议美国跟上国际对非合作的步伐，加强美非最高层级之间经常性交往，充分释放美非关系的潜能。2019 年 5 月 26 日，布鲁金斯学会发表的评论文章称，中国之所以连续 10 年成为非洲大陆最大的贸易伙伴，得益于其向非洲提供高额且多样化的资金渠道，包括优惠贷款、赠款、援助和商业贷款的不同组合。习近平主席在中非合作论坛承诺对非提供 600 亿美元资金，还安排有支持中企采购非洲产品的反向贸易融资政策。为此，建议美国政府在实践中仿效和抗衡中非合作的投融资模式。

美国新近出台的一系列对非新举措均具有遏制中国在非影响力的战略考量，企图凭借对非“BUILD 法案”重塑美对非经贸主导权。例如，以时任国家安全顾问博尔顿为首的美国鹰派官员更是将扩大美国在非利益视为遏制中国国际影响力的重要手段之一。在其公布“新非洲战略”时，明确将中国和俄罗斯列为美国在非洲的主要竞争对手，并对中国进行了包括通过贿赂、债务陷阱和不透明条约等方式暗中加大对非洲国家的多项控制。“BUILD 法案”中从新组织架构 IDFC 的设立，到以股权投资、基金出资支持在非美国企业运营的新融资模式，以及合作理念等，无不折射出仿效和区隔中国对非合作的竞争性。尤为重要的是，美国与西方联手建立开发性金融机构联盟，更显示出美国与西方看重对未来发展目标和倡议的长期规划，这实际上是对中国“一带一路”倡议长期化、战略化特色的效仿和学习；同时，该联盟强调私人部门主导对外投资、支持发展类项目，标榜帮助发展中国家逃离“债务陷阱”，均是对中国“一带一路”建设及其对外投资的一次“策略围堵”。


美国“重返非洲”的影响分析

整体来看,美国对非新战略等相关政策工具的出台,以及美国政府的发展融资能力的提升将有助于美国在非洲发挥更加积极的作用,以此降低美国私营企业投资大型项目的风险。不过,当前的美国对非新战略及相关举措仍处在初期阶段,具体内容和实施方式仍未完全系统与成熟,短期内难以改变其在国际对非合作中的原有地位。

以“美国优先”的原则制定的对非新战略,结果只能是通过非洲繁荣美国自己,不可能给非洲发展带来真正的繁荣。首先,特朗普上台后,延续美国历届政府的“对非洲没有重大利益诉求”外交定位,在与非洲的交往中,特朗普政府坚持“美国优先、经济优先”的原则,不仅上台后削减对非发展援助,而且以“对等原则”重塑美非贸易。此次美国“重返非洲”并非是从根本上认识到非洲国际地位的上升以及巨大的发展潜能,也没把非洲放在美国对外战略的重心,而是将非洲视为增进美国利益,遏制中国的重要地缘政治工具。这种完全按照“美国优先”的立场利用非洲、塑造非洲的意图低估了非洲人的智慧,必然引起非洲人的警觉。同时,缺乏诚意、没有明确主张、尚未完全系统化的对非举措,注定不会给非洲发展带来好的结果。其次,美国对非合作设置了一系列前提条件,例如,在国际场合投票反对美国或在行动上违背美国利益的国家都“不应获得美国慷慨的援助”。再次,新战略计划“绕过联合国”,还强调美国更愿与非洲签署双边经贸协议,这势必置非洲国家于不利地位,也不符合非洲一体化和经济融合的趋势,难以获得广大非洲国家认同。最后,美国“重返非洲”战略的资金难有保障。相比政府提出的削减对非总援助的目标,繁荣非洲倡议提出的5000万美元预算只是九牛一毛,何况美国政府希望通过少量资金撬动美非合作的意图还要受美国国会挟制。对此,布鲁金斯学会非洲增长倡议的研究员兰德里·塞内表示,这一战略似乎不足以有效地应对美国在经济、安全和在非影响力方面受到的利益威胁。

美国出台“对标”中国的排他性、竞争性的对非新举措,或将给中非合作造成一定冲击。美国对非新举措剑指中国,大国对抗色彩十分明显。综观美国对非新举措,经贸领域的竞争无疑为重点,但投资领域的竞争尤为激烈。具有如下新特点:首先,美国政府要提供资金、技术、服务等资源增强美国私营企业的竞争优势。一来可以帮助美国企业更好地与

享受政府补贴的中国企业竞争,二来将为非洲潜在的商业伙伴提供更多的选择,以及与标准更高的美国公司合作的好处。其次,对非投资将成为新的竞争领域。2004-2015年间,中国对非直接投资年均增长40%,未来10年中国或将成为对非投资的领导者。美国智库认为,相较基础设施项目和其他贷款而言,中国在非洲的投资对美国在非利益的威胁更大,为此建议美国政府增加对非洲的各类金融支持,增强美国在投资(广义的对非投资包括外商直接投资、私募基金投资、风险投资和机构投资者投资)领域的竞争力。分析美国新一届对非经贸合作总统顾问委员会(PAC-DBIA)的成员构成,主要来自制造业、基础设施、能源、移动支付、医疗化工、金融、通讯等行业,这些产业或将成为美非经贸合作重点领域,与中国在基础设施、能源、金融、通讯领域的竞争激烈。特别是在基建领域,美国将加大在可再生能源、石油勘探开采、能源管理服务、智慧城市技术等领域的竞争,以削弱中国基础设施建设的优势。最后,美国IDFC设立以及“开发性金融机构联盟”的成立是对冲中国政府主导的投融资模式而推出的新举措。美国将利用多样化、成熟、综合的金融工具,与中国“重资本、长周期”类型项目的非洲投资展开竞争,使得中非合作难度加大。预计中美在非洲的金融资源分配和对外投资的矛盾将更趋显性化和尖锐化。

总之,美国出台的一系列“重返非洲”的政策工具,由于动机不纯、资金不足,不可能给非洲发展带来真正的繁荣。但是处处针锋相对的美国对非政策可能会给中非合作造成一定冲击,间接拖累非洲发展的进程。对此,中国在与非洲的合作中一定要保持定力、巩固优势、稳中求进的应对竞争;创新投融资模式,落实对非合作承诺;加强三方合作,分化压力,高质有效地推进对非合作。

(作者分别为中国社会科学院中国非洲研究院南非研究中心主任、研究员;中非发展基金研究发展部研究员)

【参考文献】

- ① USAID, USAID Administrator Mark Green's Remarks on Prosper Africa at the Corporate Council On Africa Conference, <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/jun-19-2019-mark-green-remarks-prosper-africa-corporate-council>, July 31, 2019.
- ② UNCTAD, World Investment Report 2019.
- ③ Atlantic Council, Deconstructing the Dragon: China's Commercial Expansion in Africa. July 2019.

责编/赵博艺 美编/杨玲玲