

中国对非洲区域公共产品供给评析

周瑾艳

【内容提要】随着中非合作的深化和战略层级的提升,中国为非洲提供的区域公共产品从大量基础设施发展为软、硬公共产品兼而有之的双轨驱动模式。当前,非洲区域公共产品供给面临供需缺口巨大、供需不匹配和西方大国“私物化”倾向等问题,同时非洲自主提供区域公共产品的意愿提升。中国对非提供区域公共产品仍面临基础设施公共产品如何保持可持续性、中非发展战略能否精准对接、大国竞争恶化中国舆论环境等挑战。中国可以通过将自身发展经验与非洲发展战略精准对接、提升非洲自主能力以及加强三方合作等方式进行应对。

【关键词】中非合作;非洲区域公共产品;“一带一路”;战略对接

【DOI】10.19422/j.cnki.ddsj.2020.04.011

随着中国经济实力和国际政治地位的提升,提供国际公共产品已成为中国参与重塑国际秩序的重要方案。基于中国是最大的发展中国家和新兴市场国家的身份定位,区域公共产品供给被视为中国参与国际公共产品供给的有力切入点和重要抓手。作为“一带一路”建设的“先行先试”,^[1]中非合作为非洲提供了大量区域公共产品,其中基础设施建设和中国发展经验与非洲发展战略的对接是中国为非洲提供的最为优质也是最为独特的公共产品。

中国对非洲区域公共产品供给的贡献

2000年中非合作论坛启动后,中国与非洲国家关系进入快速和全面发展阶段。随着中非合作的深化和战略合作层级的提升,中国为非洲提供的区域公共产品也从硬性公共产品,例如公路、铁路、学校、医院等大量基础设施,转型为软、硬公共产品兼而有之的双轨驱动模式。其中,软性区域公共

产品包括有利于非洲可持续发展的知识、经验和制度等。

一、物质性公共产品:促进非洲基础设施的互联互通

美国学者帕拉格·康纳认为,在“冷战”时期和“冷战”结束之初,全球安全被普遍认为是最重要的公共产品,其主要提供者是美国;但在21世纪,最为重要的公共产品是基础设施,而中国是基础设施建设的主要贡献者。^[2]据世界银行2017年数据,非洲国家每年在基础设施建设方面的资金缺口高达480亿美元,^[3]而非洲开发银行估算约为680亿—1080亿美元。^[4]中非基础设施合作被列为2015年中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣布的“十大合作计划”之一和2018年中非合作论坛北京峰会宣布的“八大行动”的重要领域。据美国德勤会计师事务所的报告,中国为非洲五分之一的基础设施项目提供了资金支持,并承建了非洲三分之一的基础设施

项目，是出资和承建非洲项目最多的国家。^[5]

其中，交通基础设施是中国向非洲提供的最重要公共产品，这是由中国自身的发展经验和优势决定的。其一，“要想富，先修路”是中国从自身的减贫实践中总结出的经验。中国将自身实践经验推广至非洲，帮助非洲实现“三网一化”（即建设非洲高速铁路、高速公路和区域航空“三大网络”及工业化）。其二，区域公共产品往往是一国具有“比较优势”的国内公共产品在区域层面的投射。^[6]中国国内公路、铁路四通八达，拥有全世界最大的建筑市场。在全球范围内，中国建造的比较成本优势明显，因此中国成为非洲基础设施产品的最大供给方。2000年10月至2018年6月，中国共参与了非洲200多个基础设施项目建设，其中高速公路总里程约3万公里，铁路总里程约2000公里，港口吞吐量约8500万吨/年，净水处理能力超过900万吨/日，发电量约2万兆瓦，输变电线路长度逾3万公里。^[7]值得注意的是，在中国的引领下，曾被西方援助边缘化的非洲基础设施建设再次受到世界大国的重视。2019年4月，英国启动了为期三年的繁荣基金基础设施项目，与中国合作，致力于改善非洲的基础设施状况；日本也将扩大海外基础设施投资列为对外援助的首要议题，加大了对非公路、铁路、港口和电力等基础设施投资和建设力度。

二、制度性公共产品：提高非洲议题的重要性

二战结束以来，非洲等发展中国家虽然在名义上被平等地纳入全球治理体系，但当前国际秩序本质上仍是西方国家主导、更多地反映西方发展历史经验且有利于发达国家的国际制度安排与规则体系。^[8]非洲在国际秩序中仍处于弱势地位。一方面，非洲国家参与国际议程设置的能力和自主性不足。非洲不但在全球经济体系中处于外围，在国际发展议程中也长期

被边缘化。另一方面，西方仍通过援助在非洲推行西方民主和经济自由化，这种单向性和不包容性导致非洲自主探索发展道路的空间严重受限。^[9]

以往西方只注重对非进行教育、医疗等碎片化传统援助，很少从结构转型的角度真正推动非洲发展。而中国坚持共商共建共享原则，推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系，从非洲发展的需求出发，利用机制化的新发展平台引领国际社会向非洲提供更多公共产品。在中国的持续努力下，二十国集团（G20）成为推动非洲发展的制度性平台。2016年，中国作为G20杭州峰会主席国发起了《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》。该倡议在2017年G20汉堡峰会上得到延续，德国作为轮值主席国发起了G20非洲契约（Compact with Africa，简称CWA）。非洲发展议题在2018年G20布宜诺斯艾利斯峰会、2019年G20大阪峰会上得到持续推进。中国倡议成立的亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）虽然将业务重点落在亚洲，但同时重视非洲的业务发展。早在2017年9月，亚投行便向北非国家埃及提供了2.1亿美元贷款，以支持其太阳能项目建设。2019年5月，亚投行与非洲开发银行签署谅解备忘录，标志着亚投行的业务进一步向非洲延伸。截至2020年3月，亚投行成员增至102个，其中包括阿尔及利亚、埃及、埃塞俄比亚、贝宁、吉布提、加纳、科特迪瓦、肯尼亚、利比亚、卢旺达、马达加斯加、摩洛哥、南非、塞内加尔、几内亚、苏丹、多哥、突尼斯等18个非洲国家。

三、思想性公共产品：提供替代性发展知识和经验

与西方国家相比，中国对非洲的发展知识供给具备诸多优势。与西方自上而下的、灌输式的知识



传播路径不同，中非合作开创了横向、平等的互学互鉴模式。由于具有相似的历史背景并面临共同的发展挑战，中国的发展理念和思路对非洲国家而言更具借鉴意义。此外，中非之间的产能合作、技术合作和经验交流等适应性较强，易于形成示范性的合作成果。

中国的发展经验和理念有利于打造全球范式的思想公共产品。除了物质层面的支撑之外，理念、价值和文化等无形的公共产品也是衡量国际行为体国际贡献的重要方面。^[10]2015年9月，习近平主席在联合国发展峰会上宣布中方将设立中国国际发展知识中心。该中心自2017年成立以来，围绕“可

持续发展”“中国发展经验”“国际发展合作”三条主线进行知识生产，致力于在提供发展性知识方面对包括非洲国家在内的广大发展中国家提供思想性公共产品，贡献中国智慧和经验。与以本国经验为中心的教条总结不同，以提供思想性公共产品为目的的知识生产更注重经验的适用性及发展战略的对接。中国发展知识和经验的传播有利于打破西方在发展知识体系上的垄断地位，为非洲国家发展战略提供可供选择的替代性方案。值得强调的是，中国并不是要成为非洲区域公共产品的主导者，而是希望通过分享智慧和方案，促进非洲的自主发展，最终推动实现非洲区域内自主提供公共产品的目标。



近年来，中非在基础设施建设领域开展了一系列重大合作。中国的资金、技术、装备制造和管理经验进入非洲，提升了非洲的基础设施水平，促进了当地经济的快速发展，为改善非洲国家人民生活条件作出了实实在在的贡献。图为2017年12月1日拍摄的由中国承建的喀麦隆曼维莱水电站。

中国对非洲区域公共产品供给面临的机遇

现阶段非洲区域公共产品呈现多种供给机制并存的局面。一是由美欧等域外大国主导的供给，二是中国等新兴经济体参与的创新型公共产品供给，三是通过区域组织、次区域组织推动，由非洲域内成员国相互协作的区域公共产品自主供给。非洲区域公共产品供给面临着缺口巨大、供需不匹配和域外西方大国“私物化”倾向的困境。同时，非洲自主提供本区域公共产品的意愿不断提升，但仍无法满足现实需求，这些都为中国向非洲提供创新型公共产品提供了新的机遇。

第一，由于经济发展较为落后，国内公共产品

严重不足，非洲区域公共产品缺口巨大。西方殖民时期人为划分边界的做法导致当前非洲大陆社会和经济碎片化，虽然非洲国家正在努力推动实现经济和政治一体化，但区域公共产品赤字仍然严重。同时，非洲国家由于经济和社会发展水平较低，自身无法提供所需的国内公共产品，从而进一步阻碍了区域公共产品的建设和使用。

第二，非洲传统的区域公共产品供给者提供的产品与非洲的实际需求不尽匹配。非洲国家的决策者们已经认识到，“区域公共产品必须成为非洲增长和发展战略的关键环节”。^[11]但由于非洲区域公共产品供给过去主要由域外西方大国主导，西方发展思想指导下的对非援助和公共产品与非洲国家国情脱节，供需不匹配阻碍了非洲的经济发展和对发展道路的自主探索。以非洲工业化最需要的基础设施建设为例，由于西方援助国自20世纪90年代以来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总援助规模的比重从1990—1995年间的29%下降到了2000—2004年间的19%。^[12]世界银行也在2007年《非洲增长的挑战》的报告中承认，长期忽视基础设施投资对非洲国家发展造成了严重影响。^[13]

第三，西方向非洲提供公共产品的意愿和能力下降。2008年金融危机以来，作为非洲区域公共产品传统供给者，美国 and 欧洲国家自身经济实力遭到削弱，向全球提供公共产品的动力下降，对非洲公共产品的供应严重不足。2000年美国颁布了《非洲增长与机遇法案》，允许非洲向美国免税出口货物。在该法案生效后的10年间，非洲相关受益国对美出口增长了近3倍，该法案成为美国为促进非洲贸易提供的重要公共产品。但近年来，由于卢旺达等国为扶持本土纺织业而提高对美国二手服装的

关税壁垒，美国于2018年宣布终止卢旺达在《非洲增长与机遇法案》下所享受的零关税待遇，凸显了对非提供公共产品逐渐让位于“美国优先”的私利。

第四，非洲自主供给本区域公共产品的意愿提升，但其供给能力远无法满足本区域对公共产品的需求。在区域公共产品供给方面，域外大国过去一直是非洲区域公共产品的主要供给方。非洲缺乏像其他地区那样公认的地区强国，因此缺乏既有能力又有意愿提供区域公共产品的域内主导型国家。南非与尼日利亚虽是非洲区域大国，但双方对地区领导权的争夺已经成为两国关系的常态，^[14]而在获取国际资源上的竞争进一步削弱了两国在地区事务上的协调与合作。自2001年7月非洲发展新伙伴计划（NEPAD）实施以来，非洲自主发展的意愿和能力不断提升，非洲区域一体化进一步深入，为本区域提供了大量物质性和制度性公共产品。例如，由非洲开发银行融资的连接埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴和肯尼亚首都内罗毕到蒙巴萨的公路走廊长达895公里。据非洲开发银行统计，到项目完工时，肯尼亚和埃塞俄比亚之间的贸易额将从3500万美元增加到1.75亿美元。^[15]非洲自主提供的制度性公共产品包括非洲和平与安全架构（African Peace and Security Architecture）、非洲互查机制（African Peer Review Mechanism）以及非洲基础设施发展规划（PIDA）等本土方案，但这些公共产品远未满足非洲的巨大需求。

在国际力量对比“东升西降”的背景下，过去由美欧国家主导的对非区域公共产品的霸权式供给模式越来越难以为继。尽管非盟在推动非洲一体化进程中的作用日益提升，但其提供区域公共产品的能力与区域内公共产品的需求仍存在巨大差距。上

述条件为中国对非提供区域公共产品、加强对非合作，推动构建中非命运共同体提供了重要机遇。在南南合作的框架内，中国对非区域公共产品供给秉持平等互利、合作共赢、共同发展理念，契合非洲联合自强、自主解决非洲问题的愿望和趋势，为非洲区域公共产品供给提供了新动力。

中国对非洲区域公共产品供给面临的挑战

中国对非洲区域公共产品供给是建立在平等互利基础上、以需求为导向的双向互动模式，这有别于西方霸权式的单向供给。但作为国际公共产品供给的后来者，中国对非洲的区域公共产品供给依然面临诸多挑战，主要包括基础设施等物质性公共产品如何保持可持续性，中国的发展经验、思想和方案等非物质性公共产品与非洲发展战略能否精准对接，以及西方国家构陷中国对非实施“新殖民主义”、让非洲国家落入“债务陷阱”等负面论调。

一、基础设施公共产品如何保持可持续性的挑战

从供给侧的角度看，基于中国在基础设施建设方面的产能优势和非洲巨大的基建缺口，未来中国对非洲区域公共产品的供给仍会以基础设施为重点，但中国对非洲提供基础设施公共产品面临如何保持可持续性的挑战。一是财务和融资的可持续性。中国一国的金融资源难以满足非洲基础设施建设投资的巨大需求。二是基础设施在建成后面临经营和维护的问题。中国在非洲建设的大量基础设施项目，如农业技术示范中心、医院、学校等，在交付后常常因所在国人才短缺、管理能力不足而陷入经营困境。三是基础设施项目面临所在国社会发展和环境保护的挑战。中国建设或融资的部分基础设施项目因对非洲当地社会、环境的影响评估不足（或当地

社会、环境标准远高于其经济发展水平),或缺乏与项目所在的非洲国家社区和非政府组织的有效沟通,而引发当地民众不满,使项目实施受阻。例如,由中国电力建设集团有限公司承建的位于拉穆的肯尼亚首个燃煤电站项目因环境影响评估不达标,被当地环保组织于2016年11月告上法庭。2019年6月,肯尼亚国家环境法院作出裁决,取消电厂建设许可证,并要求对该项目进行新的环境影响评估。

二、中非发展战略能否精准对接的挑战

区域公共产品的优势在于可以更有针对性地解决区域问题。以非洲东道国的发展诉求为基础,坚持共商共建共享原则,是中国与西方霸权式公共产品供给的重要区别。中非发展战略对接主要包括三个层面:一是中国方案与非洲各国中长期发展战略的对接;二是中国方案与非洲联盟《2063年议程》的对接;三是中国方案与联合国2030年可持续发展议程的对接。中国对非洲的援助和投资亟需从东道国“请求导向型”向“需求导向型”转变。精准对接既需要了解非洲国家自身需求,又需要有了解中国发展经验的国际化复合型人才。作为区域公共产品供给的后来者,中国的国际化人才储备不足,与西方国家已经形成的庞大发展援助产业和专业人才队伍还存在一定差距。

三、西方国家大肆对华进行舆论抹黑

目前非洲区域公共产品的域外供给方既包括西方大国,也包括中国等新兴经济体,不同供给方之间的竞争易引发冲突。西方国家掌握对非传播话语权的优势,担忧中国对非影响力不断上升,推动西方媒体和受西方资助的部分非洲国家媒体针对中国大肆进行舆论抹黑,“新殖民主义”“债务陷阱”“资源掠夺”等论调甚嚣尘上,对中非合作造成负面影响。值得注意的是,涉华负面舆论在非洲容易发酵,

与非洲知识精英大多有西方教育背景、受西方话语影响较深不无关系。此外,部分非洲国家中的政治反对派为了提高选举支持率,也会在竞选期间炒作中国议题,并不惜以妖魔化中国的方式博取相关势力的支持。

中国提高对非区域公共产品供给的路径

近年来,随着西方大国纷纷加大对非投入,大国在非洲竞争态势加剧。然而,西方大国对非区域公共产品供给着眼于自身利益,霸权式单向供给模式难以满足非洲自主、可持续发展的需要。与此同时,中国对非提供的创新型区域公共产品也面临着产品的可持续性、供需对接和供给方竞争等挑战。中国可从提高基础设施项目资金和经营可持续性、提升非洲自主提供区域公共产品能力、加强与非洲发展战略对接以及加强国际协调与合作等方面,进一步改善对非区域公共产品的提供,为非洲贡献高质量的区域公共产品。

一、提高中非合作基础设施项目资金和经营可持续性

一是创新投融资模式,发挥援助的撬动作用。2019年中国政府工作报告针对“一带一路”建设,提出要“遵循市场原则和国际通行规则”,这就要求中国在规划非洲基础设施项目时需要更加考虑项目收益、可持续性问题。在投融资、还款条件等相关制度上对标国际规则和惯例。为了提高资金使用效率,针对不同类型的基础设施项目,应探索多元化的融资渠道,发挥援助的撬动作用,利用无偿援助进行基础设施项目的可行性研究。具体而言,对商业上具有营利性的基础设施项目,可通过市场机制拓宽融资渠道,吸引私人资本参与建设;对规模较大且短期内无法有较大经济回报的基础设施

项目,通过政府、开发银行和私营企业以公私合营(PPP)等模式开展合作;对财务回报较少但社会效益较大的民生基础设施项目,例如学校、医院、打井供水项目等,可发挥政府主导作用,使用无偿援助提供公共产品。

二是加强与非洲国家的对话和协商,了解非洲国家长期发展规划和真实需求,共同遴选合作项目。在运营基础设施存量项目的基础上,与非洲国家共同商定需要优先建设的基础设施项目清单。积极参与基础设施项目的战略规划和设计,充分评估项目风险,审慎决定新的基建项目。

三是加强能力建设和技术转移,增强基础设施建设对非洲当地的技术溢出效应。中资企业应加强对非洲当地人才的培训,向非洲本地建筑承包商和运营商进行技术转移,培养非洲本土技术人才。一方面这将有助于创造就业机会,确保基础设施完成后的可持续运营,帮助非洲国家通过学习和模仿,优化自身在全球分工体系中的地位。另一方面这将提升中国作为非洲区域公共产品供给者的国际形象,更有力地应对舆论风险和大国竞争。

二、促进非洲增强自主提供区域公共产品的能力

在非洲自主提供区域公共产品意愿不断增强的背景下,中国可通过加强与非洲联盟、非洲次区域组织和非洲主要大国,特别是南非、尼日利亚、埃塞俄比亚等国家的合作,助力非洲自主提供区域公共产品。

一是加强中非治国理政经验交流,帮助非洲编制区域、次区域、国别和领域发展规划,提高非洲的自主治理能力。与非盟和非洲国家加强发展战略对接,同非洲一道制定并实施立足非洲经济发展规划的中非合作项目规划。

二是通过培训帮助非洲培养经济治理人才。除了帮助非洲培养技术人才,还可以通过中国商务部国际商务官员研修学院等平台帮助非洲国家培训经济管理、金融、法律和工程人才,协助非洲官员和专业人才了解中国改革开放经验、中国产业转移路径、中国地方政府产业承接途径以及产业转移过程中的政策、金融服务等。为此,中国可优先培养一批了解中非双方政策的培训专家,使其既精通中国经验又了解非洲发展战略。

三是增强中非经济合作对非洲当地的外溢性。在项目设计阶段即考虑中非共建的工业园区与非洲当地经济的关联,促进当地中小企业的发展,推动相关产业在当地实现全价值链发展,助力非洲经济一体化建设。

三、中国方案与非洲战略的“三步走”对接

习近平主席在2017年首届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出,“‘一带一路’建设不是另起炉灶、推倒重来,而是实现战略对接、优势互补。”借鉴中国发展经验的必要性已经成为非洲国家的共识,关键是如何将中国的发展经验和非洲国家发展战略进行对接。具体而言,中非发展战略的对接可以分三步走。第一步,加强中国与非洲国家的发展政策沟通,了解非洲国家具体的发展战略和需求,满足非洲区域互联互通的实际发展需要。第二步,基于非洲需求视角,提炼总结中国发展的相关经验。第三步,推动中国发展经验与非洲发展战略实现对接。这种对接既包括中国与非洲联盟发展倡议的对接,还包括与非洲各次区域组织、非洲国家政府及其地方政府的战略对接。

四、加强国际协调与合作

为减轻西方国家对中非合作的疑虑,提高中国对非公共产品的适用性,中国可通过三方合作

的方式与西方大国的对非公共产品进行协调。一是在政府层面推进农业、医疗、青年培训等非洲民生领域的三方合作。例如，利用无偿援助与欧美国家共同开展对非洲的人才培训，尤其是加强对非洲青年的技术培训和能力建设，提升项目建设运营的可持续性。二是推动中国企业与具有国际经验、熟悉非洲当地营商环境的欧美国家咨询公司和投融资机构合作，共同在非洲第三方市场开展经济合作。以市场为导向，发挥中国企业和西方企业的互补优势，共同推动非洲产业发展、基础设施水平提升和民生改善。三是发挥智库、媒体、民间组织等社会力量的作用，增强沟通和互信，提高国际社会和非洲当地社会对中非合作项目的认可度，减少其对中国的疑虑。

结 语

对非区域公共产品供给是中国参与国际公共产品供给的重要抓手。中国为非洲提供的区域公共产品既包括基础设施的互联互通，也包括有利于非洲自主、可持续发展的知识和经验。当前，非洲区域公共产品仍面临巨大的供需缺口，但西方大国“私有化”倾向严重，无法提供与非洲自主、可持续发展相匹配的公共产品。随着国际力量对比的“东升西降”以及非洲自主发展意识的提升，中国对非区域公共产品供给迎来了良好机遇。中国坚持共商共建共享原则的供给方式打破了西方的霸权式供给，是为数不多的既有能力也有意愿向非洲提供区域公共产品的世界大国。面对公共产品的可持续性、供需方的对接、不同供给方之间的竞争等挑战，中国可从提高基础设施项目资金和经营可持续性、提升非洲自主提供区域公共产品能力、加强与非洲发展战略对接以及加强国际协调与合作等方面，改善对

非区域公共产品供给，切实为“一带一路”建设打造公共产品合作的先行示范。■

【本文是中国非洲研究院中非合作研究资助项目“中国在非洲建设的基础设施项目的可持续性”的阶段性成果】

（作者单位：中国社会科学院西亚非洲研究所）

（责任编辑：苏童）

[1] 《专访刘贵今：中非合作是小型“一带一路”》，载《第一财经日报》，<https://www.yicai.com/news/4623242.html>。

[2] [美]帕拉格·康纳：《超级版图：全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》，北京：中信出版社，2016年版，第1页。

[3] “Africa’s Pulse (English)”，<http://documents.worldbank.org/curated/en/348741492463112162/Africas-pulse>。

[4] “African Economic Outlook 2018”，https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African_Economic_Outlook_2018_-_EN_Chapter3.pdf。

[5] 《德勤咨询：2018年非洲基础建设市场动态报告》，<http://www.199it.com/archives/841427.html>。

[6] 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品——区域合作理论的新增长点》，载《世界经济与政治》，2010年第1期，第150页。

[7] 同[5]。

[8] 贾庆国：《国际秩序之变与中国作为》，载《中央社会主义学院学报》，2019年第4期，第53页。

[9] 曹远征：《“南北国家”实力趋近与世界经济治理体系的重构》，载《文化纵横》，2019年8月，第22-23页。

[10] 蔡拓、杨昊：《国际公共物品的供给：中国的选择与实践》，载《世界经济与政治》，2012年第10期，第115页。

[11] Kwesi Botchwey, “Regional Public Goods and African Development: Concept and Application”, <https://pdfs.semanticscholar.org/e2ee/570758262bf416468d6d12ba47663bbf2301.pdf>。

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

[13] “Challenges of African Growth: Opportunities, Constraints, and Strategic Directions”, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6656>。

[14] 周玉渊：《南非与尼日利亚关系：从合作到竞争》，载《西亚非洲》，2015年第1期，第107页。

[15] “Nairobi-Addis Ababa Road Corridor Boosts Trade in East and Horn of Africa”，<https://www.afdb.org/en/news-and-events/success-stories/nairobi-addis-ababa-road-corridor-boosts-trade-in-east-and-horn-of-africa/>。