

新冠肺炎疫情下大国 对非洲关系评估与展望

周 玉 渊

内容提要 新冠肺炎疫情下，大国对非洲关系进入新的调整磨合期，其总体表现为：大国在非洲同频共振趋势加速，西方大国“俱乐部式”对非协调合作增加，中非合作的带动作用 and 刺激效果扩大，大国在非洲“二元竞争”格局逐渐确立，大国塑造非洲发展转型议程的意图趋于明显。大国对非洲战略和政策处于重塑和转型之中：美国新非洲战略在回归中有创新，以欧非联盟为目标的欧盟新非洲战略缓慢推进，法国非洲政策转型遭遇挫折，英国新非洲战略范式趋向务实，新兴国家立足自身特点扩大在非影响力。大国在非洲主要领域和议题上的互动增多、交集扩大，集中表现为：在支持非洲抗疫方面竞争与合作并存，商业领域的制度性竞争上升，基础设施建设模式、规则和标准之争加速，政治安全理念持续分化、协调依然缺失，气候变化合作难掩绿色转型议程中的竞争。今后大国在非洲的竞合关系将进一步发展，然而对中西方在非洲关系的性质界定，西方对非战略、政策和倡议能否落地，非洲国家是否能够塑造和利用大国对非关系等核心议题，仍存在着不同理解和判断，需要深入观察和研究。

关键词 新冠肺炎疫情 大国对非洲关系 中非合作 大国竞争

作者简介 周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心研究员（上海 200233）。

大国对非洲关系是一个复杂概念，其与“大国与非洲关系”“大国在非洲格局”“大国关系在非洲”等说法有重叠，同时又有特定的指向。^① 本文采取相对

^① 张宏明：《大国在非洲格局的历史演进与跨世纪重组》，《当代世界》2020年第11期，第29—36页。

宽泛、综合的研究视角来界定大国对非关系。经过两年时间,新冠肺炎疫情仍在持续,世界主要大国对非关系快速恢复和发展,对非合作也逐渐走出疫情刚暴发时的那种忽视、无序和低效的局面,并有扩大和深化之势。这直接表现为,在新一届中非合作论坛会议引领下中非关系取得进一步发展,美欧通过提出新倡议、新战略加大对非重视程度与合作力度,土耳其等中东国家也积极介入非洲事务、拓展与非洲国家的合作关系。传统国家与新兴国家、大国与中等国家等域外力量均加大在非洲的存在,双边与多边对非合作、峰会机制与穿梭外交等不同类型的对非交往渠道更加多样,疫情防控与经济恢复、应对气候变化与推动绿色转型等现实性议题使大国与非洲的联系更加密切,彼此间相互塑造和影响的可能性也在上升。在这些要素的共同作用下,大国对非关系正经历分化演进,对非合作理念和模式加速竞争和碰撞,对非合作的战略考量及塑造非洲发展议程的意图更加明显。总体上,新冠肺炎疫情下,大国对非关系呈现出如下特征:西方大国在非洲的协调合作明显增加,中西方在非洲的竞争和分化趋势上升,但在不同领域和议题上,大国间竞争与合作存在着不同程度的差异。

大国对非洲关系的总体特征

21 世纪第二个十年以来,由西方主导的大国在非洲格局发生重大变化。中国等新兴国家加大对非洲的投入,并逐渐确立了在非洲的比较优势,从而推动了国际对非合作格局的变化。张宏明指出,当前大国在非洲原有态势被打破,大国在非洲关系中的攻防态势发生转换,大国在非洲秩序的权力重心发生位移。大国在非洲格局演化总体呈现“群雄争锋、多方博弈”的态势,在洲际层面呈现“亚攻欧守、东升西降”的趋势,在国家集团层面新兴国家大有赶超发达国家之势,在国家层面主要国家对非洲影响力的排序发生位移。当前世界主要国家在非洲综合影响力的排序大致可划分为三个梯次:处于第一梯队的国家有法国、中国、美国、英国;处于第二梯队的国家是日本、德国、印度;处于第三梯队的国家是俄罗斯、巴西、土耳其、澳大利亚等国。^① 新冠肺炎疫情下,大国对非关系总体上仍然在这一格局内演化组合,并没有突破和改变总体态势,同时呈现出一些阶段性特征,主要表现在:第一,西方大国和新兴大国对非洲的重视力度均加大;第二,西方大国“俱乐部式”对非协调与合作有所强化;第三,大国在非洲竞争趋势日益明显,对非合作理念与模式之争更加直接;第四,大国深度介入非

① 张宏明:《大国在非洲格局的历史演进与跨世纪重组》,第 29—36 页。

洲转型、塑造疫情后非洲发展议程的意图更加明显。

（一）国际社会加大对非洲重视和投入出现同频共振的复杂现象

一方面，西方大国与新兴大国对非洲的重视程度趋于同步。相比于新冠肺炎疫情早期自顾不暇，近来西方大国明显加大了对非洲的重视和投入。法国举办了两场涉非峰会，马克龙总统访问非洲多国，并在联合国、二十国集团、国际金融机构等多边平台呼吁支持非洲。美国国务卿布林肯 2021 年 11 月访问肯尼亚、尼日利亚和塞内加尔三国，并在尼日利亚提出了美国新的非洲战略框架。美国总统拜登向非盟峰会发表视频致辞，并在七国集团、气候峰会、联合国大会、民主峰会等多边场合积极与非洲领导人接洽。相比而言，新兴国家与非洲国家的合作更是亮点纷呈。2021 年 11 月，中非合作论坛第八届部长级会议在塞内加尔召开，中国提出了新的对非合作重大举措，再次彰显了中非合作的底色、成色和大国责任。土耳其在 2021 年 12 月召开了第三届土耳其—非洲伙伴关系峰会，意在加强对非关系、增强在非洲影响力。值得注意的是，土耳其总统埃尔多安在其任期内已经 46 次访问非洲国家，远超法国总统马克龙的 26 次。^①阿联酋、沙特等中东国家也加大在红海沿岸非洲国家的存在。

另一方面，国际社会对非合作出现了明显的共振现象。长期以来，中国与西方大国对非合作事实上形成了一种自然分工、优势互补的状态，欧洲国家更注重移民和安全合作，美国更注重民主良治、发展援助、反恐合作，中国则强于基础设施、电力、交通、信息通讯、投融资、矿产、经贸合作等。但是，近年来美西方也明显加大了对非洲基础设施、信息通讯、能源转型等领域的关注和投入，而这些领域被认为是中国在非洲的优势所在，反映了长期以来中西方在非洲的价值观和发展模式之争正在向更加直接现实的竞争层面扩展，从而加剧了中西方在非洲的共振，也增加了未来大国在非洲关系的不确定性。

（二）西方大国“俱乐部式”对非协调有所强化

近年来，西方大国对非关系呈现出明显的“俱乐部式”协调合作特征。基于传统多边机制和专题性多边倡议合作，西方大国之间多边协调出现新气象和新进展。在传统多边机制中，美国在 2021 年 6 月七国集团峰会上提出“重建更美好世界”（B3W）倡议，声称到 2035 年将融资 4 万亿美元支持中低收入国家缩

^① Dilara Hamit, "World Leaders Have Varying Interest in Africa," *Anadolu Agency*, 19 October, 2021, <https://www.aa.com.tr/en/world/world-leaders-have-varying-interest-in-africa/2397084> [2021-11-15].

小基础设施缺口。七国集团联合声明提出,支持非洲可持续增长将是新战略方案的中心议题,决心通过这一新方案深化与非洲大陆的伙伴关系。该声明中对非倡议的具体内容如下:未来五年内通过西方国家官方融资机构和多边机制向非洲提供至少 800 亿美元投资,通过七国集团官方发展融资机构伙伴关系提供 150 亿美元新融资。^①欧盟则以 2018 年欧亚联通战略为基础,提出所谓的“全球门户”计划,设想在 2027 年前融资 3000 亿欧元支持发展中国家基础设施建设和绿色转型,其中非洲是重点区域。在格拉斯哥联合国气候峰会上,美国、英国、德国、法国、欧盟与南非达成一项“公平能源转型伙伴关系”,支持南非发展低碳经济,首期筹资承诺额为 85 亿美元。^②无论是 B3W 倡议还是公平能源转型伙伴关系,其共同特征是西方国家主张在实践层面加强协调,而不仅仅停留在立场和价值观层面。为推进 B3W 倡议,七国集团发布了基础设施与投资伙伴关系声明,还专门成立了工作组,协调和促进集体行动。欧洲议会下属的研究机构发布了研究报告《构建应对“一带一路”倡议的西方联合方案?》,呼吁西方国家加强现有倡议机制的对接、协调与合作,包括 B3W 倡议、“全球门户”计划、欧盟—印度互联互通伙伴关系等,以发挥西方的比较优势,加强与中国“一带一路”倡议的竞争。^③

(三) 大国在非洲“二元战略竞争”局面日趋明显

随着中国在非洲影响力与日俱增,中西方在理念、制度和模式等方面的竞争持续加剧。从奥巴马时期开始,西方对中非合作的污名化指责从未中断,但早期中西方在非洲的竞争还很难称为战略竞争。国际社会也存在一种声音,即中西方在非洲可以形成自然分工、优势互补的关系。2015 年,兰德公司的报告明确提出,中美在非洲不存在战略竞争,现有竞争很大程度上是商业竞争。然而,从特朗普政府开始,美国在全球层面强化与中国的战略竞争,造谣抹黑“一带一路”是其对华战略的一部分,挑拨攻击中非合作是其对非政策的一部分,试图以此卑劣方式压制抵消中国对非影响力。中美在非洲形成“二元对立”格局,这与奥巴马政府时期中美两国在非洲事务上进行沟通协调形成对比。如今拜登政府对非

① “Carbis Bay G7 Summit Communique: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” Cornwall, 11–13 June, 2021, <https://www.g7uk.org/> [2021–11–16].

② “France, Germany, UK, US and EU Launch Ground-breaking International Just Energy Transition Partnership with South Africa,” European Commission, Brussels, 2 November, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5768 [2021–11–18].

③ Gisela Grieger, “Towards a Joint Western Alternative to the Belt and Road Initiative?” European Parliamentary Research Service, December 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698824/EPRS_BRI\(2021\)698824_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698824/EPRS_BRI(2021)698824_EN.pdf) [2022–01–05].

政策没有大的特征，也没有改变与中国在非洲进行战略竞争的思维。从七国集团到“民主峰会”，从布林肯访非到 B3W 倡议“倾听之旅”，一方面西方国家大肆宣扬其民主价值观、政治制度、发展模式，另一方面也通过战略支点国家、产业促进和基础设施建设等加强与中国的直接竞争，这事实上也是中西方在价值观、合作理念、发展模式、规范规则方面的差异、分歧乃至对立逐渐固化的过程。

（四）大国塑造非洲发展和转型议程的意图愈加明显

受新冠肺炎疫情、气候变化以及非洲国家政治经济波动影响，非洲国家对国际社会的需求增加，同时导致非洲国家发展理念、道路和伙伴选择的困惑和分化，这事实上为外部力量介入非洲发展和转型进程提供了契机。近年来西方国家加大对非洲的关注和投入，其中一个重要原因便是非洲国家的各项需求为西方介入非洲、塑造非洲发展和转型议程提供了有利条件，这有助于其重建在非洲的领导力和影响力。具体表现在多个维度：一是带有附加条件的资金支持。新冠肺炎疫情导致非洲国家的财政和流动性需求加剧，国际金融机构以及西方国家加大对非洲融资的支持力度，然而这类融资支持仍然附加了政策条件，比如国际货币基金组织要求借款国制定其认可的经济改革转型计划，西方国家的融资支持方案也以非洲国家的民主良治和经济改革为前提条件。二是推行绿色转型的理念、制度和规范，确立西方国家在非洲选择转型道路方面的道德和制度优势，推动非洲国家向西方国家希望的方向转型。美国 B3W 倡议、欧盟“全球门户”计划、英国“清洁绿色倡议”的战略目标高度一致，不仅支持非洲发展中国家的绿色转型，而且这种转型“不同于”或“不依赖于”中国。^①西方国家强推绿色转型的潜在目的是矮化中非合作和“一带一路”倡议，鼓动劝说乃至威胁一些非洲国家审慎考虑甚至放弃同中国合作。

大国对非洲关系进展

新冠肺炎疫情肆虐全球以来，大国对非战略仍处在调整和转型阶段。根据国际国内形势变化，各国都在尝试和创新对非战略和政策。美国新非洲战略呼之欲出，其更大意义上是战略回归，但也有所创新。法国积极引领国际对非合作议程，尝试改革其非洲政策。欧盟新非洲战略致力于打造“欧非联盟”，英国脱欧后更加重视非洲的战略和商业价值，对非政策也更加务实。总体上，大国对非战

^① EU Commission, “Factsheet: Global Gateway,” 1 December, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_21_6490 [2021-12-12].

略呈现出差异化特征：美法对非战略以强调意识形态为主，英国对非政策相对务实，新兴大国印度、俄罗斯、土耳其等国对非政策具有较为明显的机会主义色彩。^①

（一）美国新非洲战略在回归中有所创新

拜登总统上台后，修复和重建美非关系是其非洲政策的主要任务，重建美国在非洲政治中的民主信用，维持和巩固其在非洲和平安全领域的存在，提高其在非洲商业和发展领域的竞争力，从全球战略角度开展对非合作，构成拜登政府对非政策的基本目标。从 2021 年初拜登向非盟峰会视频致辞到年底布林肯访问非洲三国，从七国集团、气候峰会到“民主峰会”邀请非洲国家担任座上宾，美国给予非洲很高重视，美非关系热度明显上升，美国也回归到奥巴马政府时期的对非政策框架。

第一，重建美国的民主信用。占领国会事件使美国民主颜面扫地，但拜登政府依然高举“民主大旗”，试图重塑美国领导力。在非洲主要表现为：一方面加大干涉选举政治出现问题的非洲国家，例如制裁马里、苏丹、几内亚等国；另一方面通过“民主峰会”，拉拢非洲国家。

第二，继续推进美非经贸发展合作的“新模式”。特朗普政府提出要在发展中国家推行不同于中国的“新模式”，即标榜透明、正义、私人部门驱动的合作。基于这一理念，特朗普政府提出“繁荣非洲”，重视发挥美国国际发展金融公司等融资机构的作用。虽然其本质并非什么“新模式”，但拜登政府仍然沿用这一框架，并提出升级版的“共建繁荣非洲”，把经贸投资视为美国对非政策的重要支柱之一。

第三，加强与中国在非洲的竞争。拜登政府奉行对中国全面打压竞争战略，其对非政策更为务实，事实上强化了同中国在非洲的竞争，尤其是在基础设施、发展融资等中国具有明显优势的领域，美国力图提出新的“替代选择”，如力推 B3W 倡议。与此同时，美西方利用其掌握的话语霸权，继“中国威胁论”“新殖民主义论”等歪理邪说之后，又炮制出“债务陷阱论”等不实论调，千方百计地诋毁抹黑中非关系，不遗余力地干扰破坏中非合作。

第四，提出新非洲战略，重启美非领导人峰会。尽管形式上差别不大，历届美国政府一般都会在执政初期提出其非洲战略。布林肯访问尼日利亚时阐述了美国的非洲战略框架，其核心议题包括全球卫生、气候变化、包容性经济增长、民

^① 张春：《当转型遭遇重建》，载复旦大学国际问题研究院：《变局与谋局：复旦国际战略报告 2021》，2022 年 1 月，第 89—90 页。

主、和平安全。^① 拜登政府还提出将在 2022 年举办第二届美非领导人峰会，以加强美非关系，同时加强与中国竞争。

（二）法国非洲政策转型遭遇挫折

冷战结束以来，法非关系一直处于复杂的调适和转型过程，即从“法非共荣”的帝国中心主义转向新型平等伙伴关系，但是如何处理帝国意识与非洲现实、殖民遗产与殖民负担、精英联系与民众反法情绪之间的关系，是历届法国政府需要面对和解决的主要矛盾。一方面法国政府希望巩固和提升在非洲的影响力，另一方面又不得不基于非洲国家的诉求或社会反应而不断进行调整，这也塑造了马克龙政府的非洲议程。

第一，法国极力扮演全球非洲议程领导者的角色。新冠肺炎疫情暴发后，法国在国际场合积极呼吁增强对非洲的支持，推动国际金融机构加大财政和融资力度，增加疫苗和医疗设备供应，以及债务救助等。2021 年 5 月，法国发起召开非洲经济体融资峰会，马克龙总统呼吁富裕国家向非洲国家转让特别提款权，使非洲的提款权总额达到 1000 亿美元。法国还协调“重债穷国倡议”减免苏丹债务，推动落实二十国集团缓债倡议及后续债务处理共同框架，并担任乍得、埃塞俄比亚两国共同的债务处置主席国。

第二，法国向非洲提供更多发展援助，适当减小贷款比重。2021 年 8 月，法国议会通过新的官方发展援助法案，确立了 2025 年法国发展政策目标，主要包括：2025 年实现官方发展援助占国民收入的比重达到 0.7%，增加无偿捐赠比重，减小贷款比重，增加双边援助比重，改革援外治理等。^② 非洲一直是法国对外援助的重点区域，其援助政策改变将会影响法非发展合作。

第三，法国在非洲军事安全信用遭受重创。2021 年 6 月，马克龙政府宣布结束在萨赫勒地区的“新月沙丘行动”。此举标志着法国长达的 8 年军事行动无果而终，萨赫勒地区反恐和安全形势不仅没有得到改善，几内亚、马里反而因军事政变陷入政治困局，该地区民众反法情绪高涨，法国由此陷入尴尬境地，加速了法国撤军。

第四，法国的新非洲政策褒贬不一。近年来，法国积极尝试调整对非关系。一是向非洲国家承认历史错误，希望甩掉历史包袱，例如承认法国对卢旺达大屠

^① Antony J. Blinken, “The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership,” Department of State, 19 November, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-africa-building-a-21st-century-partnership/> [2021-11-25].

^② Raphaëlle Faure, “Is France the New Development Leader on the European Block?” Overseas Development Institute, 20 October, 2021.

杀负有责任，归还殖民时期从贝宁、塞内加尔等非洲国家掠夺的文物。二是重点加强与非洲青年的接触，在 2021 年 10 月法非峰会上，法国只邀请非洲青年参加，意图加强对非洲青年一代的影响，以期重新塑造法非关系。但是，非洲界对法国新非洲政策褒贬不一，其效果如何仍有待检验。

（三）欧盟新非洲战略缓慢前行

非洲在欧盟地缘政治、经济、安全和全球战略中具有重要价值，构建对非战略、推进欧盟—非盟战略伙伴关系是欧盟对非政策的基本目标。

2020 年 3 月，欧盟委员会发布新的非洲战略框架——构建全面的非洲战略，提出致力于打造五个主题伙伴关系，即能源绿色转型、数字化转型、可持续增长和就业、和平与治理、移民和人员流动。这一战略框架的重要目标是打造欧非联盟，通过集体行动强化多边主义。同年 6 月，欧盟理事会通过了该战略框架，并计划在 2021 年欧非峰会上讨论，但是后来又推迟。

2021 年 4 月，欧盟与非加太国家完成《后科托努协定》谈判，启动新的伙伴关系协定。根据协定内容，欧盟与非加太国家的合作范围与合作水平将有实质性提升，优先合作议题包括人权、民主、良治、和平安全、人的发展等。该协定是在 40 年合作历史后第一次提出了聚焦地区的方案，即根据每个地区的需要制定有针对性的合作框架。^①

欧盟继续通过“促贸援助”、基础设施信贷基金、发展数字化中心等政策工具开展对非合作。截至 2021 年底，欧盟非洲基础设施信贷基金的承诺额为 8.1 亿欧元、批准额为 7.7 亿欧元、总投资额为 119 亿欧元，合作项目达 125 个。^②为提升欧盟在全球的影响力和竞争力，欧盟委员会提出“全球门户”计划，其目标是在 2021—2027 年间，通过“欧洲团队”的方式融资超过 3000 亿欧元，支持全球基础设施发展、推动绿色和数字转型，其中五大优先方向为：数字化、卫生、气候变化与能源、交通、教育 and 研究。^③如果该计划能够顺利执行，非洲将

① EU, “Post – Cotonou Negotiations on New EU/Africa – Caribbean – Pacific Partnership Agreement Concluded,” European Commission, 15 April, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1552 [2021 – 12 – 05].

② EIB, “EU – Africa Infrastructure Trust Fund,” European Invest Bank, <https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/donor-partnerships/trust-funds/eu-africa-infrastructure-trust-fund.htm> [2022 – 01 – 05].

③ EU Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: the Global Gateway,” Brussels, 1 December, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_communication_global_gateway.pdf [2021 – 12 – 07].

是主要受益者。

(四) 英国新非洲范式趋向务实

英国在脱欧后提出“全球不列颠”口号，试图重现大不列颠的荣光。如何彰显其全球地位，非洲将是重要方向。2018年英国政府提出新的对非战略，主张通过一体化、“全政府”方式加强对非关系。近年来，英非关系得到进一步发展，具体表现在以下几方面。

第一，在国际场合积极推进对非议程。英国利用担任七国集团主席国的机会，支持美国提出B3W倡议。英国还积极推动二十国集团等国际组织对非发展融资和债务治理等议程。在应对气候变化方面，英国提出“清洁绿色倡议”，以提升其在全球绿色转型发展上的话语权。

第二，利用英联邦会议机制，加强与非洲国家的联系。脱欧以来，英国主要与英联邦国家签署双边贸易协定，其中包括肯尼亚、喀麦隆、南非、毛里求斯、津巴布韦等13个非洲国家。^①通过此举，加强英国与非洲国家的经贸合作，维护其在非洲的利益。

第三，开展灵活的峰会外交。2021年，英国召开了英非投资峰会、金融科技峰会和教育峰会。其中，英国非洲投资峰会2021年1月在伦敦举行，旨在加强英国与非洲国家的经济伙伴关系，共有16位非洲国家领导人参会。

第四，通过机构调整更好地发挥援助作用。英国将国际发展署并入外交和联邦事务部，新组建外交、联邦与发展事务部，推动对外援助更好地服务于英国外交政策和商业目标。^②

第五，重点转向对非经贸投资合作。英国希望发挥私有部门的优势和潜力，拓展非洲市场，促进商业利益。2021年英非投资峰会期间，双方签署了27个贸易投资协定，包括65亿英镑的投资合同以及89亿英镑的投资承诺。^③英国还与南部非洲关税同盟签署了贸易协议，与非洲大陆自贸区签署谅解备忘录。

① Antonio Cascais, “UK – Africa Trade: What Will Brexit Change?” *DW*, 18 January, 2021, <https://www.dw.com/en/uk-africa-trade-what-will-brexit-change/a-56262464> [2021-12-08].

② Gowling WLG, “African Investment Conference 2021—Key Takeaways,” *Lexology*, 5 February, 2021, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=8d676ac0-a224-49f9-9b24-a6da43bf8823> [2021-12-10].

③ Department for International Trade, “The Second Africa Investment Conference Will be Held Virtually on 20 January 2022,” 15 November, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/department-for-international-trade-to-host-virtual-africa-investment-conference> [2021-12-15].

(五) 俄罗斯、印度等新兴大国谋求扩大在非洲的影响力

自 2019 年俄非峰会以来,俄罗斯重新展现出对非洲的重视,其中武器出口和军事合作是俄罗斯对非关系的重点。非洲持续动荡为俄罗斯提供了一个不受限制的重要市场,尤其在武器方面,军火交易占俄罗斯国防工业收入的 39%。与其他大国相比,与俄罗斯军火交易不需要政治或人权条件,这就使俄罗斯填补了欧洲或美国供应商退出市场的空白。廉价、高质量且高效率的军火交易使俄罗斯迅速在非洲武器需求链上占据重要地位。^① 由于西方国家领导的非洲反恐和安全行动效果不佳,俄罗斯瓦格纳雇佣军积极向马里等国扩展业务。俄罗斯还积极加强与非洲的经贸联系,在俄罗斯—非洲伙伴关系论坛秘书处下成立了“与非洲国家经济合作协会”。2021 年,该协会项目融资工作组召开特别会议,探讨建立有效的项目融资体系,支持扩大对非洲投资。

另一个新兴国家印度积极通过卫生外交和软实力外交,扩大在非洲的影响力。在“疫苗慈善”倡议下,印度向 25 个非洲国家提供了 150 吨医疗物资,向 42 个非洲国家提供了 2500 万剂疫苗。人道主义援助方面,印度向马达加斯加、苏丹、南苏丹、吉布提和厄立特里亚等非洲国家提供粮食援助。在印太战略框架下,印度积极发展与印度洋沿岸非洲国家在医疗卫生、海洋经济、海洋安全等领域的合作,并借鉴“四国机制”加强与相关国家的协调合作,以对抗中国在这一地区的影响力。^② 印度在发展对非关系方面,有其地理位置优势和历史传统底蕴,并且在各领域加强对非合作,成为大国对非关系中的一个重要角色。

大国在非洲竞争与合作的主要领域

大国在非洲的交集主要表现在抗疫支持、经贸投资、基础设施、绿色转型、政治安全等领域。总体上,中西方在这些领域的竞争呈加剧趋势,但由于各国重视程度不同,以及各自比较优势所在,竞争程度存在较大差异。在某些领域,中西方形式上表现出竞争关系,但事实上存在着默契乃至合作,如支持非洲抗疫行动。在一些领域表现为合作关系,但背后也暗含着竞争关系,如非洲绿色转型发展。在有些领域,双方竞争势头不断高涨,但市场力量和现实需要则成为合作的

① 中国驻非盟使团经济商务处:《武器出口:俄罗斯对非洲的长期战略》,2020 年 6 月 2 日,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/202006/20200602970134.shtml> [2021-12-20]。

② Dipanjan Roy Chaudhury, “India’s Burgeoning Engagements with Africa,” *The Economic Times*, 7 August, 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/indias-burgeoning-engagements-with-africa/articleshow/85121299.cms> [2021-12-20]。

推动力,如经贸投资和基础设施建设。当然,还有一些领域,中西方的价值观、原则和主张差异无法调和,如政治、安全方面。

(一) 大国支持非洲抗疫行动竞争与合作并存

抗疫合作政治化是新冠肺炎疫情暴发以来的一个重要国际现象。一国对非洲抗疫的支持行动常常被过度解读为“疫苗外交”“软实力之争”,大国对非洲抗疫的支持行动往往也被理解为竞争关系。

新冠肺炎疫情在非洲大陆传播以来,中国率先向非洲国家及非盟提供了综合性抗疫支持,包括提供医疗物资、扩大非洲产品进口量、加大投融资支持等。中国也是最早向非洲提供疫苗并在非洲本土进行疫苗联合生产的国家,已向非洲提供1.8亿剂疫苗,几乎覆盖所有非洲国家。在中非合作论坛达喀尔会议上,中国又宣布向非洲提供10亿剂疫苗,其中6亿剂为无偿援助,4亿剂以中非联合生产的方式提供。美国也以双边形式支持非洲抗疫,截至2021年12月,美国共向48个非洲国家提供了9000万剂疫苗以及18亿美元援助,但是美国也因为捐赠临近过期的疫苗而备受指责。^①

由于疫苗是一种公共产品,抗疫支持也具有发展合作的属性,以及非洲国家的紧迫需求,大国必须开展合作、必须承担国际责任。中美两国虽未开展直接合作,但是在中美战略竞争的背景下,双方及其他大国能够支持非洲抗疫,开展“互不干扰的集体行动”,包括允许完全接种世卫组织认证疫苗的外国人入境,事实上就承认了中国疫苗在全球抗疫中的重要作用。法国总统外事顾问在访华时明确表示,中国为全球抗疫作出重要贡献,这与疫情初期西方国家对中国支持非洲抗疫的污名化和负面论调形成较大反差。

(二) 大国在非洲商业领域的竞争上升

由于中非经贸合作实现快速发展,而这种发展从根本上契合了非洲国家从发展援助转向经贸投资的需求变化,中国在非洲的影响力逐渐提升,西方国家影响力则相对下降。经过长期实践,中非经贸合作形成了具有自身特色的合作模式,包括投融资、经贸合作区、项目开发、工程承包等,这是中国商业竞争力的重要来源,但这种模式与西方国家的商业理念和制度存在较大差异。

美国奥巴马政府认识到经贸投资在对非合作中的重要性,特朗普政府则将其上升到战略和模式竞争的高度。美国试图提供一套不同于中非合作的所谓“新模式”。

^① Molly Phee, “U. S. Policy Toward Africa,” Remarks at Howard University, 15 December, 2021, <https://www.state.gov/u-s-policy-toward-africa/> [2021-12-26].

式”，包括创建国际发展融资公司、撬动私人资本发挥更大作用等。拜登政府继承了这一战略理念，而且更重视以务实行动强化与中国在非洲开展商业竞争。负责非洲事务的美国助理国务卿莫莉·菲（Molly Phee）表示：“国务卿布林肯要求我们强化对非洲的商业外交，不管规模大小，美国应该与非洲开展所有部门和类型的商业合作。非洲大陆自贸区有望使非洲成为世界第五大贸易集团，我们希望成为非洲的合作伙伴选项。我们不寻求限制非洲与其他国家的关系，我们的目标是基于美国的比较优势和价值规范为非洲提供更好的合作方式。”^①

2021 年 7 月，拜登政府宣布将特朗普政府的“繁荣非洲”计划提升为“共建繁荣非洲”计划，并推动该计划与 B3W 倡议对接，重点聚焦清洁能源、妇女平等、交通基础设施等领域。同时，美国还整合现有对非机制和工具，推动美国企业加大对非投资。2021 财年，美国国际发展融资公司对非洲的承诺融资额达到 25 亿美元。

另外，西方国家还十分重视钴、锂、稀土等关键性战略资源，这既表现为美国与伙伴国家在非洲强化全球供应链的合作，也直接表现在阻碍甚至破坏中国供应链，例如中国在刚果（金）矿业项目背后的大国竞争因素。^②可以预见，中国与美西方围绕对非经贸合作的竞争趋势将会持续上升。

（三）基础设施建设领域的模式、规则 and 标准之争

基础设施建设是近年来大国对非合作的焦点。相较于之前对非洲基础设施领域投入不足，西方国家越来越重视基础设施的战略和经济价值，其目标也非常明确，即通过引领高质量基础设施建设强化与中国的竞争，以此加大对非洲国家的介入，发挥基础设施促进经济社会发展和应对气候变化的作用。

2021 年 11 月，拜登政府副国家安全顾问戴利普·辛格（Daleep Singh）率代表团前往塞内加尔和加纳开展 B3W 倡议“倾听之旅”，初步确立 10 个潜力项目。^③在布林肯访非期间，美国与塞内加尔签署四份协定，总额近 10 亿美元，

① Molly Phee, “U. S. Policy Toward Africa,” Remarks at Howard University, 15 December, 2021.

② Jevans Nyabiage, “China, the US and a Twitter tit – for – tat over Congo Cobalt Contracts,” *South China Morning Post*, 25 September, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3150089/china-us-and-twitter-tit-tat-over-congo-cobalt-contracts> [2021 – 12 – 15].

③ Andrea Shalal, “U. S. Eyes January Rollout of First Projects to Counter China’s Belt and Road,” *Reuters*, 10 November, 2021, <https://www.reuters.com/world/us-eyes-january-rollout-first-projects-counter-chinas-belt-road-official-2021-11-08/> [2021 – 12 – 15].

涉及道路基础设施和公共安全;^① 与尼日利亚签署一份协议,价值 20 亿美元,主要流向教育和公共卫生领域。^② 同年 12 月,七国集团外长和发展部长会议公布了一批基础设施和投资项目,将通过非洲—欧盟绿色能源倡议推动构建非洲单一电力市场。但是大量研究和分析认为,美国 B3W 倡议和欧盟“全球门户”计划等西方基建计划很难与中国进行竞争,而且这些计划能否真正落地也存在疑问。^③

当然,西方国家认识到自身与中国在非洲基础设施建设领域的差距,其目标并非在基础设施建设规模和数量上与中国竞争,而是通过塑造新的原则、模式、规范和标准来提升竞争力。可以预见,西方国家与中国在基础设施建设原则、模式和规范方面的竞争将进一步加剧。

(四) 政治安全理念分化和协调缺失

新冠肺炎疫情加剧了非洲政治波动和地区安全形势恶化。苏丹、马里、几内亚等国军事政变、恐怖主义蔓延、埃塞俄比亚爆发内战等,以及由此带来的政治影响外溢,使非洲民主政治和地区安全成为大国关注的重要议题。西方国家以民主和人权为由对非洲国家施压、促谈、制裁,借机干涉非洲国家内政。

美国任命非洲之角事务特使开展穿梭外交,支持肯尼亚等国在地区安全方面发挥更大作用,还通过取消享有《非洲增长机遇法案》资格的方式,制裁和施压马里、几内亚、埃塞俄比亚等国。法国长期介入萨赫勒地区安全并没有换来当地和平,迫于形势不得不调整和缩减在该地区的军事力量,尝试通过承认历史错误来修复和重建其与非洲关系。然而,西方国家的行动效果欠佳,甚至引发当地反感,不同程度地导致或加剧了非洲国家反对外部势力干预的情绪。

总体上看,大国无力应对非洲政治安全的严峻形势,大国间协调和集体行动意愿也严重不足。一方面,与之前相比,大国在非洲之角安全、打击几内亚湾海盗等重大问题上缺乏协调,甚至基本上不存在沟通与对话。另一方面,西方国家

① “Blinken Visit to Dakar: Senegal Signs Billion Dollar Deal with US Companies,” Archyde, 20 November, 2021, <https://www.archyde.com/blinden - visit - to - dakar - senegal - signs - billion - dollar - deal - with - us - companies/> [2021 - 12 - 15].

② “Secretary Antony J. Blinken and Nigerian Foreign Minister Geoffrey Onyeama at a Joint Press Availability,” Remarks at Aso Rock Presidential Villa, Abuja, Nigeria, 18 November, 2021, <https://www.state.gov/secretary - antony - j - blinken - and - nigerian - foreign - minister - geoffrey - onyeama - at - a - joint - press - availability/> [2021 - 12 - 15].

③ Anita Powell, “‘Build Back Better World’ to Launch 50 Projects, White House Says,” VOA News, 10 November, 2021, <https://www.voanews.com/a/build - back - better - world - to - launch - 50 - projects - white - house - says/6307433.html> [2021 - 12 - 15].

依然不愿客观看待中非合作，不仅无视中非合作的积极效果，还坚持地缘政治和经济的固有思维，尤其是遏制和抵消中国在非影响力。^①战略认知分歧乃至对立正加剧西方国家与中国在非洲政治安全领域的不合作态势，也正加速大国在非洲政治安全领域的范式分化。

基于中非全面战略伙伴关系及维护非洲和平稳定的真诚愿望，中国积极考虑以适当方式支持非洲国家应对各种挑战，提出了非洲之角和平发展构想，任命了外交部非洲之角事务特使，这意味着中国与西方国家在非洲和平发展领域的关系将更加微妙。可以明确的是，如果真诚为非洲国家考虑，中西方存在很大的合作空间，但如果基于地缘政治思维，双方分化和竞争的可能性将持续上升。

（五）气候变化领域的合作难掩非洲绿色转型领域的竞争

绿色转型是全球应对气候变化的基本共识，也是大国间存在共识和开展合作的重要领域。通过联合国气候变化峰会等双边和多边机制，大国间广泛开展合作，并在支持非洲等发展中国家应对气候变化、实现绿色转型上发挥着积极作用。

2021 年 4 月，中美共同领导二十国集团可持续发展融资工作组，推动应对气候变化、绿色转型和可持续发展的融资议程。同年 10 月，工作组制定了二十国集团可持续发展融资路线图，为利益攸关方提供了目标、原则和行动框架，“这是中美双方在应对气候变化和推动绿色转型上共同行动的结果”^②。中美双边层面也恢复了气候变化合作，共同发布了《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》。该宣言计划在此决定性的十年，根据不同国情，各自、携手并与其他国家一道加强并加速旨在缩小差距的气候行动与合作，包括加速绿色低碳转型和气候技术创新。^③ 中国还做出不再支持海外新建煤电项目等承诺，并支持向非洲提供气候融资，支持非洲“绿色长城”计划。

然而，气候变化领域的合作难掩各国在非洲绿色转型领域的竞争。在中美全

① Maj Ryan CK Hess, “Counterbalancing Chinese Influence in the Horn of Africa: A Strategy for Security and Stability,” *Journal of Indo - Pacific Affairs*, Special Issue, November 2021, <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2847035/counterbalancing-chinese-influence-in-the-horn-of-africa-a-strategy-for-security> [2021 - 12 - 20].

② Alfonso Pating and Sarah Dougherty, “Sustainable Finance: Key Theme for the US - China Cooperation,” NRDC, 7 October, 2021, <https://www.nrdc.org/experts/alfonso-pating/sustainable-finance-key-theme-us-china-cooperation> [2021 - 12 - 20].

③ 《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》，中国生态环境部，2021 年 11 月 11 日，https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202111/t20211111_959900.shtml [2021 - 12 - 23]。

球战略竞争的背景下，西方国家一些政客和利益团体将绿色转型政治化和战略化，尤其是绿色转型全链条的核心环节往往触发一些人的敏感神经，大致包括：对钴、锂、锰、稀土等新能源金属的控制；企业拓展、融资方式、科技创新等生产环节；消费、流通和市场覆盖。中非深化合作正带动中国在非企业拓展产业链，也正建立中国在非洲新能源、新产业、数字经济、智慧城市等重要领域的领先优势。这自然引起西方国家的焦虑，炒作中国在刚果（金）的矿业经营问题、华为网络安全问题、项目不透明问题都反映了这一现实。其本质是担心中国确立在非洲绿色转型领域的领导权，从而给西方国家的非洲绿色转型政策带来重要影响，与南非建立的能源转型伙伴关系反映了西方国家希望引领非洲绿色转型进程的意图。可以预见，随着非洲国家推进绿色转型，大国在该领域的竞争将会加大。

展 望

在百年未有之大变局、新冠肺炎疫情和全球气候变化的背景下，大国对非关系的总体特征是西方大国增加对非合作的协调，中西方在非洲的竞争更为激烈、差异更为显著。这一特征表现于各国对非战略、政策和行动，体现在不同领域议题上的竞争与合作。然而，这种趋势背后的深层次问题依然值得进一步研究和讨论。

第一，中西方竞争是良性还是恶性？目前看，中西方主要在价值观、合作模式和倡议等方面展开竞争，尤其是西方中心主义对中国的偏见，以及无视非洲国家的意见，或者说西方国家以“旁观者”“失意者”的复杂心态评价中非关系。但总体上，中西方竞争仍主要停留在战略话语和政策倡议层面，中国在非洲面临的竞争压力更多地来自西方国家制造的“话语陷阱”和“道德陷阱”，而对中非合作的实质影响较为有限，这可以从二十年来中非合作的快速发展得到启迪。当然，西方国家提出的一系列战略、倡议和计划，似乎宣示着它们将要真正加大对非投入，并与中国展开竞争，这将会给中国带来一定压力，但也应看到其所带来的新机会。当中西方真正处于同一赛道时，统一的规则将随之而来，而在统一规则下中国将有机会以实力赢得竞争。同时，中西方共同参与对非合作意味着蛋糕将会做大，这不仅有助于双方展开公平竞争，而且双方合作的机会也会增加。

第二，西方大国“俱乐部式”合作或集体行动能否及如何落地？西方国家对非蓝图已经绘制，项目规划呼之欲出。然而，正如外界批评所言，西方国家对非战略、规划和项目能否落地依然存在很大的不确定性。尽管美欧反复强调“同类国家”的认同感以及彼此协调合作的重要性，但是美国 B3W 倡议和欧盟“全

球门户”计划之间也在一定程度上存在竞争关系，其至少反映出欧盟避免被中美博弈裹挟、谋求战略自主的认知。由此，西方大国协调合作的趋势和步伐有待进一步观察。

第三，非洲国家能否或如何塑造大国间关系？大国对非关系的演变对非洲国家的引领、塑造和协调能力提出重大挑战，避免选边站、实现本国利益最大化是非洲国家基本且理性的选择。正如非盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德（Moussa Faki Mahamat）、肯尼亚总统乔莫·肯雅塔（Jomo Kenyatta）、尼日利亚总统穆罕马杜·布哈里（Muhammadu Buhari）等非洲领导人面对西方压力仍然力挺中国及中非合作，非洲国家对选择国际合作伙伴有着非常清晰的认识，而这种认识来源于真实、可见、可受益的合作项目。因此，在大国竞争加剧的背景下，可以预期非洲国家沟通、协调和利用大国间关系的能力将会提升。正如有非洲学者所言，非洲国家应发挥集体优势推动大国在非合作，进而从中获得更大收益，例如中国在非洲建医院，美国可以培训医生。^①

最后，未来世界能否走出新冠肺炎疫情？美联储加息预期和缩表将如何影响非洲和世界？当前，世界仍未摆脱“黑天鹅”的冲击，又将面临“灰犀牛”的挑战。在充满不确定性和挑战的时代，非洲不仅需要大国支持，更需要大国间合作与协调。为此，大国应当摒弃意识形态偏见和零和思维，基于理性认知重启对非合作与协调，非洲国家也要提升塑造和引领国际对非合作议程的自主能力，并通过撬动、协调和利用国际资源，推动构建良性的大国对非关系，从而促进非洲大陆的恢复、转型和发展。

（责任编辑：贺杨 责任校对：李若杨）

① Dickens Olewe, “Africa Needs China and the US to Work Together,” BBC, 9 December, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-africa-59531176> [2021-12-28].

Evaluation and Prospect of the Relationship between Major Countries and Africa under the COVID – 19 Pandemic

Zhou Yuyuan

Abstract: Under the COVID – 19 pandemic, major countries have entered a new period of adjustment in their relationship with Africa. In general, major countries are increasingly creating synergy in their engagement with Africa; western major countries are advancing their “club style” cooperation with Africa; the leading and stimulating effects of China – Africa cooperation are enlarging; the pattern of “dual competition” between major powers in Africa is taking place; major countries are showing obvious intentions of shaping African development agenda. In this process, major countries are reshaping and transforming their strategies and policies towards Africa: The new U. S. Africa strategy puts forward new approaches while emphasizing old priorities; the new Africa strategy of the European Union with the aim of the “European – African alliance” is advancing slowly; the transformation of French policies towards Africa suffers setbacks; the new British Africa strategy tends to be more pragmatic, and emerging countries expand their influence in Africa based on their own characteristics. The interaction and convergence of major countries’ engagement in major areas and issues of Africa is expanding, which is mainly reflected in the co – existence of competition and cooperation in the support of Africa’s fight against the pandemic, the rise of institutional competition in the commercial area, the rise of the competition for models, rules, and standards in infrastructure construction, the widening divergence of political security concepts, the absence of coordination, and the competition in the green transformation agenda despite climate change cooperation. In the future, the competitive – cooperative relationship among major countries in Africa will further develop. However, there are still different understandings and judgments about the nature of China – West relations in Africa, whether western strategies, policies and initiatives towards Africa can be implemented, and whether African countries can shape and make use of their relationships with major countries. In – depth observation and research are still needed to address these issues.

Keywords: the COVID – 19 pandemic, the relationship between major countries and Africa, China – Africa cooperation, competition among major countries

Author: Zhou Yuyuan, Research Fellow at Center for West Asian and African Studies, Shanghai Institute for International Studies (Shanghai 200233).