

从中非到非中：绿色包容的非洲整体对华战略蓝图



睿纳新国际咨询公司报告

2021年6月



DEVELOPMENT
REIMAGINED



MEMBERS OF THE
CONTRACTORS CLUB



目录

术语	3
致谢	5
第一章—— 导言	6
背景	6
方法	10
第二章—— 非洲与中国的关系如何?	13
联系 1: 贸易流动	14
联系 2: 资金流动	24
联系三: 人员流动	34
结论	37
第三章—— 中国对非洲未来可持续发展的影响	38
中国对非盟 (AU) 六项大陆层面行业发展框架的贡献分析	40
中非差距分析	56
第四章—— 非中关系的基准分析	58
非洲的发展伙伴——中国	59
非中关系 VS 亚中关系	60
第五章—— 非洲政府驻华代表的感悟	64
大使谈中非合作现状	64
对两国关系中的机遇与挑战的预期	69
对与中国合作过程的见解	72
第六章—— 抓住中国机遇的战略建议	78
实质性战略建议	79
关于流程的建议	86
第七章—— 结论与后续行动	89
基本参考文献	92

术语

AfCFTA	非洲大陆自由贸易区
AfDB	非洲开发银行
AfriExim	非洲进出口银行
AGOA	非洲增长与机遇法案
AIDA	非洲工业发展加速计划
AMDC	非洲矿产开发中心
AMV	非洲矿业愿景
AQSIQ	中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局
ARIPO	非洲地区知识产权组织
ATDC	农业技术示范中心
AU	非洲联盟
B2B	企业对企业
B2C	企业对消费者
BIAT	非洲区域内贸易促进计划
BIT	双边投资协定
BRI	“一带一路”倡议
CAADP	非洲农业综合发展计划
CADFund	中非发展基金
CDC	疾病控制中心
CEN-SAD	萨赫勒-撒哈拉国家共同体
COMESA	东部和南部非洲州共同市场
COVID-19	新型冠状病毒肺炎
CSIS	战略与国际研究中心
DFQF	免税免配额计划
DFQF	免税免配额
DRC	刚果民主共和国
DSR	数字丝绸之路
DTA	双重征税协定
EAC	东非共同体
ECCAS	中部非洲国家经济共同体
ECOWAS	西非国家经济共同体（西非经共体）
EPC	工程总承包
EU	欧盟
EXIM	进出口（银行）
FDA	食品药品监督管理局
FDI	对外直接投资
FET	公平公正待遇
FOB	离岸价格
FOCAC	中非合作论坛
FTA	自由贸易协议
FTYIP	非盟《2063年议程》第一个10年执行计划
GDP	国内生产总值



GI	地理标识
GNI	国民总收入
ICBC	中国工商银行
ICT	信息和通信技术
IGAD	东非政府间发展组织
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
IP	知识产权
ITC	国际贸易中心
JCET	经济、贸易、投资和技术合作联合委员会
LDC	最不发达国家
MOFCOM	中华人民共和国商务部
MOU	谅解备忘录
NEPAD	非洲发展新伙伴计划
NGO	非政府组织
NTB	非关税壁垒
OAPI	非洲知识产权组织
PEACE	跨洋海缆通信系统运营项目
PIDA	非洲基础设施发展计划
PPE	个人防护装备
PPP	公私伙伴关系
RBL	资源支持贷款
REC	区域性经济共同体
ROO	原产地规则
RTA	区域贸易协定
SABMiller	南非酿酒公司
SACU	南部非洲关税联盟
SADC	南部非洲发展共同体
SDG	可持续发展目标
SDR	特别提款权
SEZ	经济特区
SGR	标准轨距铁路
SOE	国有企业
SPS	卫生与植物检疫措施
STISA	非洲科技创新战略
TRIPS	与贸易有关的知识产权协定
UAE	阿拉伯联合酋长国
UMA	阿拉伯马格里布联盟
UN	联合国
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNECA	联合国非洲经济委员会
UNWTO	联合国世界贸易组织
WIPO	世界知识产权组织



致谢

睿纳新国际咨询公司首先感谢非洲驻华大使在我们于 2018 年 11 月主办的第一届非洲驻华大使庆祝和务虚会上为此战略的制定给予的启发和号召。感谢非洲驻华大使以及时任联合国艾滋病规划署驻华代表国家代表的桑爱玲博士（Amakobe Sande）一直以来给予我们的信任与支持。桑爱玲博士也对我们启动这项工作给予了鼓励。

特别感谢所有专门参与本报告采访和调查的驻华大使和外交官。他们的见解非常宝贵，我们期待着日后能与他们继续合作。

我们还要感谢所有为本报告的战略建议提供见解的领导人 and 专家，包括在非洲无约束线上系列研讨会、非洲无约束视频系列及其他相关采访中与我们和全球观众分享见解的领导人 and 专家，他们是 Donald Kaberuka 博士、Hadiza Gagara Dagah、Mavis Owusu-Gyamfi、Charles Robertson、Jason Cheng、Ronak Gopaldas、Yan Wang 博士、Brian Pinto 博士、Mma Amara Ekeruche、Xu Jaijun 教授、Howard Stein 教授、Kennedy Chesoli、Paolo Gomes、Suma Chakrabarti 爵士、Mama Keita、Gyude Moore、Ann Pettifor、Jason Braganza、Won Kidane、Tang Xiaoyang 教授、联合国驻华协调员 Siddharth Chatterjee、Teshome Toga Chanaka 阁下、Malado Kaba、Carlos Lopes 教授、Andrew Ali、FolashadéSoulé 博士和 Landry Signé 教授。同样，我们也期待日后能够与他们继续合作。

我们还要感谢参加由睿纳新国际咨询公司与全球化智库、加纳大使馆联合主办的“疫情下的挑战与合作”中非对话的领导人 and 专家。他们是 Wang Huiyao、Lin Songtian 大使、Carlos Lopes、Liu Haifan 教授、Paddy Siyanga Knudsen、Yofi Grant、Justina Obaoye-Ajala、Tirera Sourakhata、Constance Swaniker、Babatunde A. Ahonsi 博士、Edward Boateng 阁下、Teshome Toga Chanaka 阁下、Isabel Domingos 阁下、Mbelwa Kairuki 阁下、Sarah Serem 阁下和 Rahamtalla M.Osman 先生。

最后，还要特别感谢我们的分析师。其中，Patrick Anam 耐心地带领团队起草了这份报告的初稿；Miriam Oiro Omolo 认真完成了贸易分析；Leah Lynch、Rosemary Flowers、Yike Fu、Ovigwe Eguegu、Judith Mwai、Rosie Wigmore、Harry Nicholls 和 Jade Scarfe 等人也各尽其职，为完成本报告作出了重要贡献。同时也感谢承担了统筹工作的 Hannah Ryder。

第一章——导言

背景

新冠肺炎在全球范围内包括非洲大陆的肆虐，使得非洲国家在与包括中国在内的发展伙伴的关系中存在的一系列弱点和机遇被一一暴露。疫情的爆发导致国内和跨境贸易和旅行受限，人员、服务、货物和资金的流动大幅减少。就在我们撰写此报告之时，疫苗市场的发展趋势加剧了这一现象。

此外，尽管人们往往笼统地概括中非关系，但事实上，中非之间存在多种关系，因为每个非洲国家与中国的关系都不尽相同。

例如，有一些非洲国家与中国有着密切的经济联系。一些国家依赖中国进口其商品，以促进经济增长；而另一些国家，由于本国经济结构单一，难以实现自主制造从而为本地人口提供就业机会，只能冒着通胀风险，依赖中国进口¹。许多非洲国家转向中国，是因为它们无法（轻易地）从其他地方获得基础设施和股权融资（例如，南苏丹、埃塞俄比亚、津巴布韦希望中国为其提供贷款和直接投资）。其他国家正试图通过各种方式与中国建立更牢固的关系——如肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和毛里求斯等国家一直希望吸引更多中国游客，但收效甚微²。

有证据表明，非洲国家政府与中国政府之间已经通过建立更牢固的关系，形成了一些更深层的联系。例如，2009年至2018年，53个国家的非洲领导人访华222次。这大约是同期中国领导人访问非洲国家次数的三倍。更重要的是，非洲领导人的访问往往与贸易、投资和金融决策的结果有关³。

然而，也有证据表明，绝大多数非洲国家并非有意地与中国进行经济接触（与其他发展伙伴可能也是如此）。因为到目前为止，没有任何非洲国家发布过“中国战略”。非洲国家可能充当“价格接受者”⁴的角色，而这对这些国家的公民产生了重大影响。许多公民——尤其是肯尼亚和赞比亚等与中国经济关系最不平衡的国家的公民——对中国态度轻蔑，心怀各种不满与忧虑，担心中国向非洲出售“假大米”⁵，甚至猜测中国想要控制整个国家的资产⁶。

此外，尽管2018年底非盟就设立了驻华代表处，还有由51名代表组成的非洲驻华大使团长期活跃于各项外交事务中，但是目前尚未形成全非洲一体的对华战略，也没有在埃塞俄比亚的非洲联盟（AU）总部开展过仅非洲国家参与的非洲对华集体政策的战略讨论。



¹有关更详细的分析，请参阅：<https://thediplomat.com/2020/03/chinas-coronavirus-slowdown-which-african-economies-will-be-hit-hardest/>

²详见：<https://developmentreimagined.com/2020/05/28/which-african-countries-are-most-vulnerable/>

³<https://thediplomat.com/2021/05/agency-bargaining-power-and-african-leadership-visits-to-china/>

⁴<https://thediplomat.com/2021/05/a-new-database-reveals-chinas-secret-loans-think-again/>

⁵<https://www.bbc.com/news/world-africa-38391998>

⁶<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2180026/will-china-seize-prized-port-if-kenya-cant-pay-back-its-belt>



相比之下，中国在规划与非洲的合作时，战略准备充分：不仅制定了广泛的“走出去”战略，在 2000 年应非洲领导人要求成立了中非合作论坛（FOCAC）⁷（见方框 1），还在 2013 年发起了“一带一路”倡议（BRI）。自 2015 年以来，中国在亚的斯亚贝巴设立了单独的办事处，直接与非盟接触。中国国内有 27 个成员机构参与中非合作论坛的政策制定和实施，由负责非洲事务的外交部部长助理（现任为邓励）和商务部副部长（钱克明）领导⁸。另有“中非合作论坛后续行动委员会”，负责执行中非合作论坛的协议和政策，现任秘书长由外交部非洲司司长（吴鹏）担任⁹。

方框 1：中非合作论坛概述

2000 年，中国和非洲国家携手创立了中非合作论坛。目前已有 53 个与中国建交的非洲国家是中非合作论坛成员国。2012 年，非盟成为论坛的正式成员。中非合作论坛后续机制分为三个层次：

- 每三年举行一次部长级会议（现在通常升格为首脑会议）；
- 在部长级会议召开前一年举行高级官员后续会议；在部长级会议召开前几天，召开高级官员筹备会议。
- 每年至少举行两次非洲驻华外交使团与中国后续行动委员会秘书处之间的磋商。

论坛下设多个议题分论坛，包括中非人民论坛、中非青年领袖论坛、中非卫生合作部长级论坛、中非媒体合作论坛、中非减贫与发展会议、中非合作论坛-法律论坛、中非地方政府合作论坛和中非智库论坛。

这些合作机制都以实质政策为后盾。2006 年，中非合作论坛首次峰会在北京召开，中国首次公布了对非政策¹⁰。最近的 2015 年非洲政策文件旨在与非洲在政治、经济和文化、发展合作、军事、减贫、技术和气候变化等各个方面建立和发展“全面战略与合作伙伴关系”¹¹。这些白皮书，在指导分管不同领域的部门以及地方和省级政府如何同非洲国家在哪方面接触以及聚焦哪些关键战略领域上，发挥了关键作用。中国各省与非洲各国之间联系密切¹²。

中国对非洲的这些强有力的战略规划和机制凸显了非洲各国共同制定长期可持续对华战略的重要性，这样的非洲联合战略也是对中国正在实施的指导性文件和战略的补充。

我们对非洲制定联合战略抱有希望的原因如下。

有证据表明，非洲领导人在与其他发展伙伴进行合作时更希望掌握主动权¹³。此外，非洲国家比以往任何时候协作更紧密，步调更一致。各国通过非洲疾病预防控制中心（CDC）协调卫生准则，通过联合国非洲经济委员会（UNECA）协调债务管理，通过非盟协调医疗设备采购，以及通过非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）协调贸易政策。

⁷中非合作论坛《十二年后：成就、挑战和前进之路》，Anshan 等，（2012）：<https://www.files.ethz.ch/isn/151831/FULLTEXT01-4.pdf>

⁸<https://baijiaobaidu.com/s?id=1685701222723727588&wfr=spider&for=pc>

⁹<http://dz.china-embassy.org/chn/zt/zfhzt/40336.htm>

¹⁰中国的非洲政策文件。（2006）。“2006 年 1 月。http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_212161.htm

¹¹中国的非洲政策文件。（2015）。“2015 年 12 月。<http://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1321590.htm>

¹²https://media.africaportal.org/documents/saia_curricional_paper_no_22.pdf

¹³详见：<https://www.csis.org/analysis/seat-table-african-leadership-post-covid-19-world>



另外，也有明确的方法能够制定出一体化的非洲对华政策，例如利用非盟的《2063 年议程》。这一大陆战略框架¹⁴，以《建立非洲经济共同体条约》（《阿布贾条约》）为基础，综合了非洲的可持续发展目标和减贫计划（见方框 2）。

方框 2：非洲联盟《2063 年议程》的关键目标

- 提高全体公民的生活水平、生活质量和福祉。
- 提高公民教育水平，以科学、技术和创新为基础实现技能革命。
- 经济转型。
- 推进现代农业建设，以提高生产力和产量。
- 布局蓝色/海洋经济，促进经济加速增长。
- 建设可持续发展且能够抵御气候变化的经济体和社区。
- 在生活中的各个方面充分实现性别平等。
- 加强青年和儿童参与，为他们赋能。
- 使非洲成为全球事务的主要伙伴，与各国和平共处。

随着新冠疫情引发世界格局洗牌，非洲政府可借此机会改变与中国的关系。

建立明确的对华战略关系将有助于非洲各国政府彼此协作，加强公民对战略关系的问责制度，并充分利用新冠肺炎带来的契机，利用非洲大陆战略，各国政府可以制定更多符合本国发展目标和计划的战略。

不仅如此，第八届中非合作论坛预计将于 2021 年底在塞内加尔首都达喀尔举行。现在就应制定一项全面的战略，为未来三年的谈判和中非协议奠定基础。

该战略主要旨在向非洲决策者、民间社会组织和非洲各国公民提供信息，为非洲大陆对中国的全面战略提供初步的“蓝图”或“路线图”，强调绿色复苏和包容性复苏。

该战略还可以使中国这一主要发展伙伴了解与非洲合作的最佳方式，从而携手在整个非洲大陆实现可持续发展目标和《2063 年议程》。非洲其他的发展伙伴也可从这一战略中受益，特别是能够了解到未来的合作机会。

但是，必须要指出的是，本报告的目的不是将中国与非洲的其他发展伙伴进行比较，也并非暗示非洲与中国的关系比与其他国家的关系更糟或是更好。考虑到地域临近性、关系网络分布、专业知识储备，以及非中关系的潜力，我们选择中非关系作为本报告的主题，以及研究的起点。我们鼓励对国际组织和非洲的其他捐助者进行类似的分析。

¹⁴<https://au.int/en/agenda2063/overview>



方法

本报告采用多种研究方法来汇集各方见解。具体的 4 种方法，如图 1 所示。

图 1：蓝图的四步方法论



首先，我们进行了广泛的案头研究和分析，以了解非中关系在贸易（进出口贸易流动）、金融（包括援助、贷款和股权或对外直接投资）和人员流动（包括学生、旅游和商业）方面的现状，以及当前的机遇和挑战。

我们选择图 2 所示的三个方面有如下三个原因。

1. 首先，三者均侧重于国家及区域资产的接触。
2. 三者均可定量评估，从而能够确保关系评估框架的公正性。其他类型的框架，如更注重地缘政治的“软实力”¹⁵、“硬实力”¹⁶，尽管本身也很重要，但在性质上可能更主观化（难以定量）；
3. 三者结合可以确保建立一个关系评估的整体框架，而不仅仅局限于援助——尽管援助很重要，但并不是可持续发展的万能药¹⁷。

为撰写本报告，我们整理了诸多外部数据，并在第二章进行了总结。

¹⁵例如，详见 L. Bellabdallah 的作品：<https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2020-12-08/shaping-future-power-knowledge-production-and-network-building>

¹⁶例如，详见 P. Nantulya 的作品：<https://africacenter.org/spotlight/chinese-hard-power-supports-its-growing-strategic-interests-in-africa/>

¹⁷<https://developmentreimagined.com/our-values/>

图 2：非中关系的公正全面的定性评估框架



第二，我们采用标杆分析法，首先参考非盟六大框架分析了中国对非洲实现可持续发展目标（SDGs）的贡献（第三章），然后比较了非洲与中国和非洲与其他发展伙伴的关系，以及中国与亚洲和中国与非洲的关系（第四章）。

第三，为了解非洲大使/大使馆对中非关系的看法，我们进行了调查，并将调查结果在报告中予以体现。这项调查借助了睿纳新国际咨询公司在中国的大型网络，共有七个非洲国家的大使以匿名形式参与了调查（第五章）。本报告还借鉴了对其他非洲利益攸关方（如其他国家的外交官、非洲专家和决策者）的重要采访的内容，以深入理解外界如何看待非洲的进步与挑战。

最后，我们利用定制经济模型对非洲和中国之间的不同类型的贸易安排，例如自由贸易协定（FTA），进行了初步评估，提供评估结果的同时也对非中关系未来战略方向提出了针对性建议（第六章）。





第二章——非洲与中国的关系如何？

第二章概要

贸易流动

- 目前，中国是非洲最大的双边贸易伙伴。
- 非洲对华贸易逆差自 2000 年以来大体呈上升趋势，仅 2008 年和 2012 年例外。
- 非洲出口货物主要为自然资源和农产品，几乎没有附加值。
- 非洲国家未充分利用中国的免税免配额方案，部分原因是面临严格的市场准入条件。
- 中国正在与更多非洲国家签订卫生与植物检疫措施（SPS）协议，以将非洲农产品引入中国市场。
- 卢旺达等一些非洲国家正在利用电子商务基础设施进入中国市场。

资金流动

- 从中国流向非洲的资金主要包括援助款项、贷款和直接投资。
- 2013 年至 2018 年，中国累计向非洲国家拨付对外援助资金 182.5 亿美元。
- 中国提供的贷款额从 2000 年的 1.29 亿美元大幅增长到 2019 年的 70 亿美元。
- 自 2001 年以来，中国政府鼓励对外投资，其中包括非洲国家。虽然每年流入非洲的资金从 2003 年的 7480 万美元增加到 2018 年的 54 亿美元，但流量仍然相当不稳定。
- 中国的资本和对外直接投资流入非洲，对其产生了重大影响，例如提供了潜在就业机会。

人员流动

- 每年，超过 20 万中国工人前往非洲国家参与建设项目，大多数在工作结束后返回中国。
- 非洲各地普遍存在放宽中国公民入境要求的趋势。
- 前往非洲国家接受教育的中国年轻人很少，但在华非洲留学生数量增长迅速。



人们通常将中非关系放在非常宽泛或非常具体的框架下讨论——作为大战略的一部分探讨，或是仅涉及奖学金或是农业贸易中心问题。

本章旨在提供一种更全面的方法，探讨现有文献、现有政府级别的相关协定以及涉及所有国家间都存在的三种更广泛联系的关键数据。这三种联系分别为货物（贸易）流动、金融（资本）流动和人员（各种形式的迁移）流动。

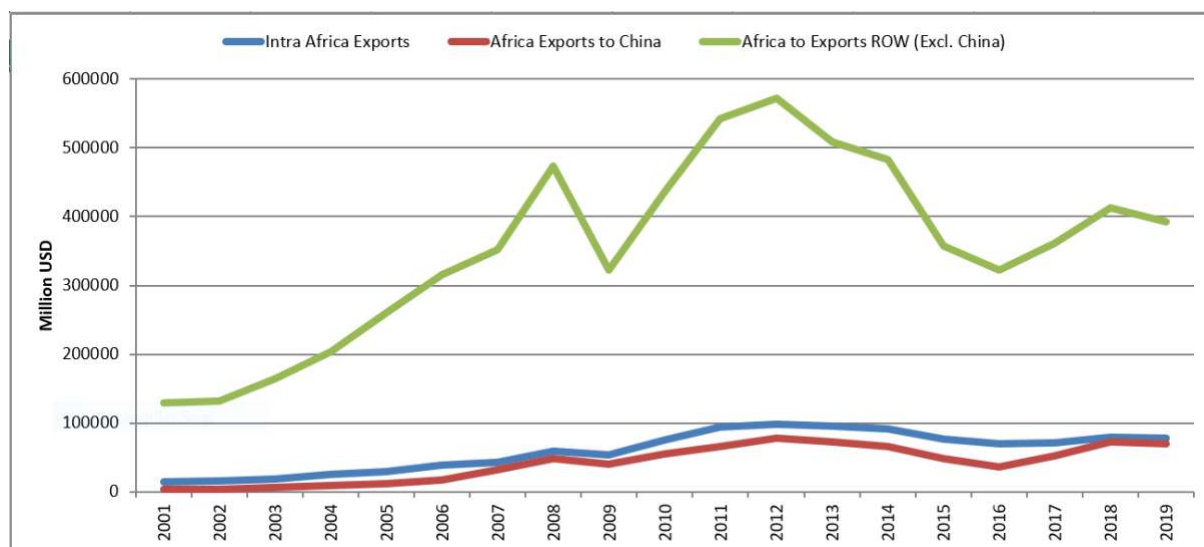
本章阐述了这三个方面的趋势，明确了在哪些方面存在机遇和挑战。

联系 1：贸易流动

中非贸易的总体趋势

除欧盟外，中国现在是非洲国家最大的双边贸易伙伴。换言之，目前非洲对中国的出口贸易与目前非洲内部的出口贸易同等重要，如图 3 所示。

图 3：中非贸易增长情况与非洲和其他地区贸易增长情况的对比¹⁸



¹⁸资料来源：贸易地图数据库

此外，总体而言，自 2000 年以来，非洲对华出口额占非洲总出口额的比例一直在稳步增加（图 4）。非洲出口的货物品类也在增加，主要表现在同一时期，非洲对中国的前 20 大出口产品占总出口的比例没有显著增长。这种多样化与中国发生的变化是一致的。例如，2017 年埃塞俄比亚出口到中国的咖啡、茶和香料的总额为 845 万美元¹⁹。中国对红茶、特色茶等相关保健品和化妆品的需求正在不断增长²⁰。

图 4：非洲对华出口额占非洲对世界出口总额的百分比²¹



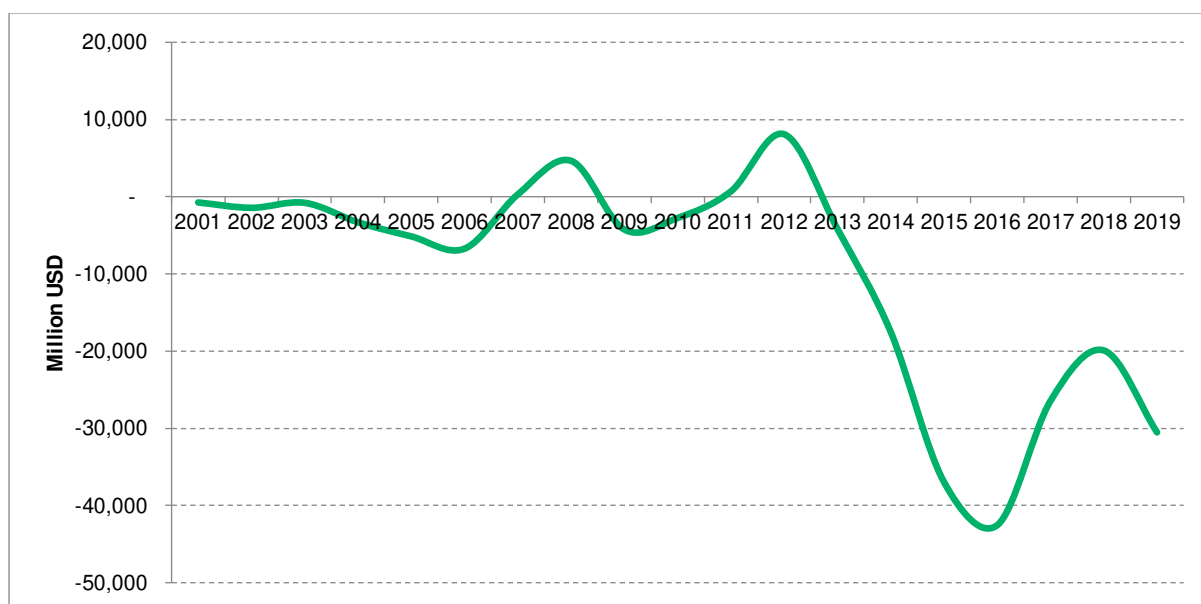
如图 5 所示，总体而言，自 2000 年以来，非洲对华的贸易逆差呈增长态势，仅 2008 年和 2012 年出现了小幅贸易顺差。

¹⁹联合国商品贸易统计数据库

²⁰<http://www.fao.org/economic/est/est-commodities/tea/tea-meetings/en/>

²¹资料来源：贸易地图数据库

图 5： 2001-2019 年非洲对华贸易差额（所有产品）²²



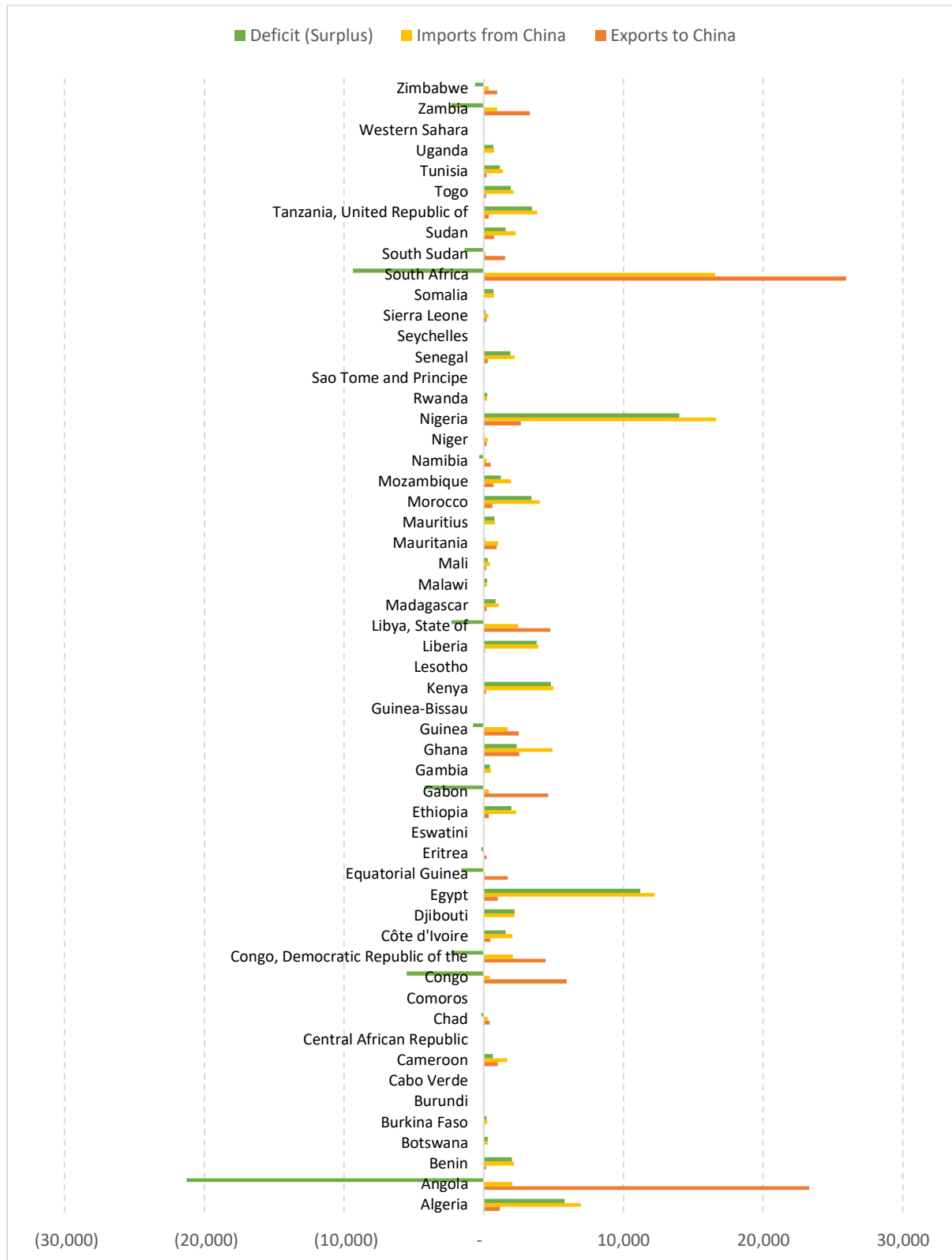
确实，绝大多数非洲国家对华存在贸易逆差（即在与中国的贸易中，这些国家的进口额大于出口额）。2018 年和 2019 年，只有 15 个非洲国家实现了对华贸易顺差。2019 年顺差最大的是安哥拉，为 210 亿，其次是南非和刚果共和国，顺差最小的是乍得（1100 万）。相比之下，逆差最大的非洲国家是尼日利亚，为 140 亿，其次是埃及和阿尔及利亚（图 6）。

这种不平衡的贸易关系与其他四个潜在趋势有关。



²²资料来源：贸易地图数据库

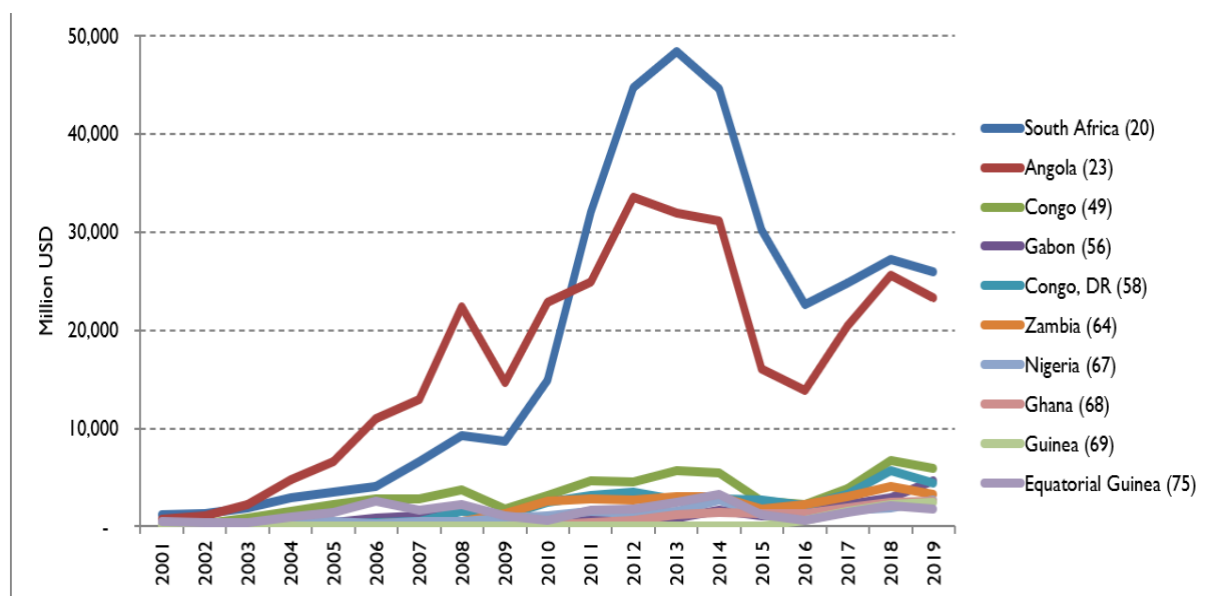
²³资料来源：贸易地图数据库





首先，非洲对中国的前十大出口国要么是经济相对发达的国家，要么是自然资源丰富的国家（见图 7）²⁴。

图 7：非洲前十大对华货物出口国（按所有产品出口额排名）²⁵



其次，出口货物的类型，以及主要出口原材料这一点，几乎没有随着时间的推移而改变²⁶。2001 年至 2019 年期间，非洲出口到中国的主要货物包括石油产品、铜和其他贱金属以及木材，石油产品出口量稳步增长（图 8）。这与水果、羊毛和棉花的出口形成鲜明对比，这三类在非洲对华十大出口中占据倒数三位。

如果按照不同的区域经济共同体对非洲国家进行分类，在区域一级也可以看到这种形势。

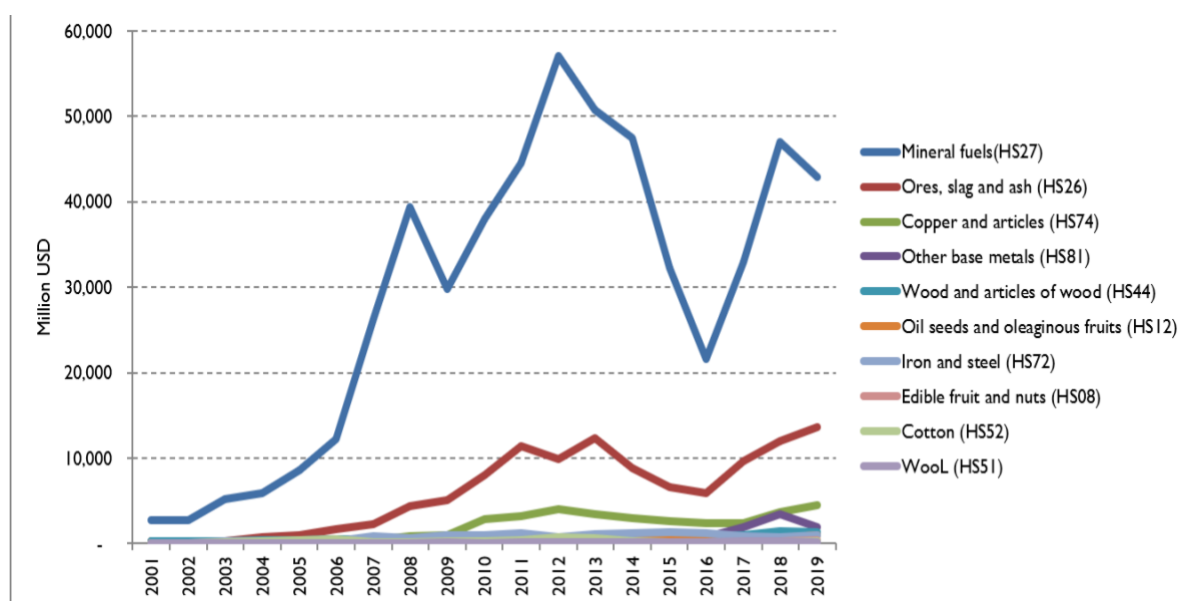
²⁴Obuah. (2012).《中国与非洲的贸易：趋势、变化与挑战》。15.

²⁵资料来源：贸易地图数据库

²⁶科法斯。(2017).新闻稿。https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

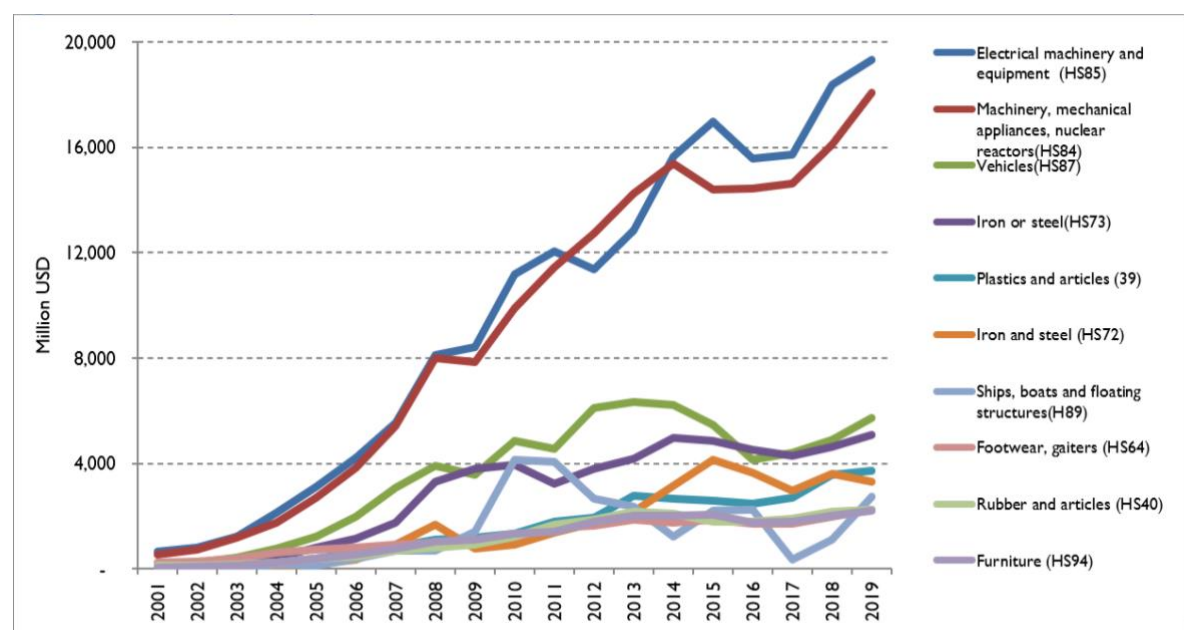


图 8：非洲对中国出口的前十类商品²⁷



第三，作为制造业强国的中国的经济增长助长了这些趋势，非洲消费市场的增长也在一定程度上起到了推动作用。例如，2001-2019 年期间，从中国出口到非洲的电气设备量稳步增加，其次是机械设备（见图 9）。其中一些趋势可能与基础设施项目有关（请参见下一节关于金融的内容）。

图 9：非洲从中国进口的前十类商品²⁸



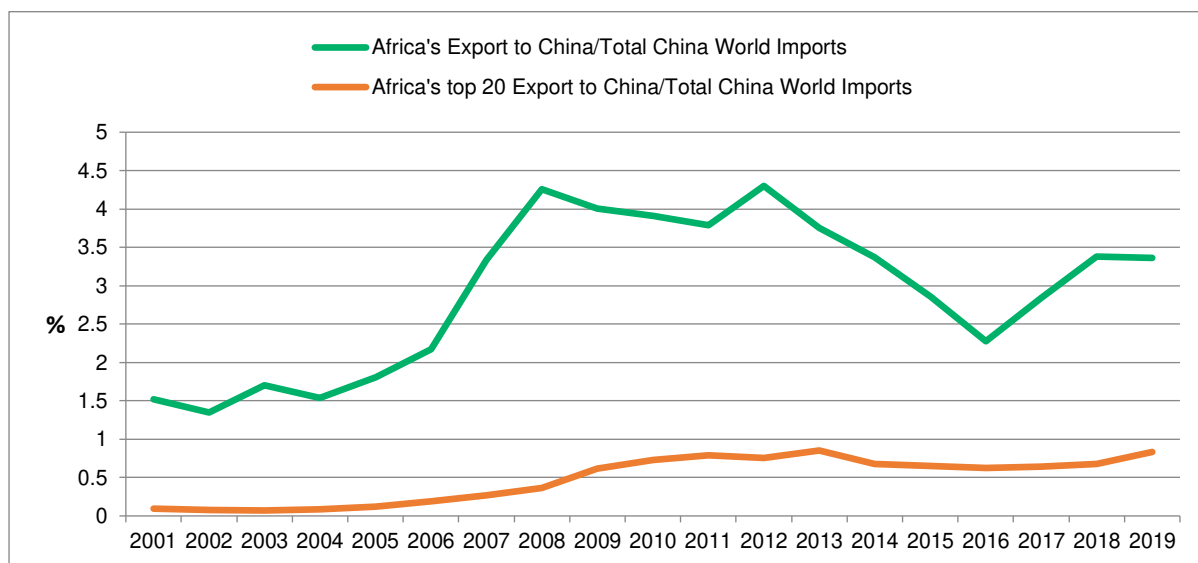
²⁷资料来源：贸易地图数据库

²⁸资料来源：贸易地图数据库



最后，虽然中国的高收入导致了国内消费的增长，但消费需求并没有惠及非洲国家。自 2006 年以来，非洲对中国的出口占世界各国对中国的出口总额的比例，在过去 20 年中波动幅度在 2% 至 4% 之间（图 10）。

图 10：非洲对华出口占中国进口总额的百分比²⁹



贸易协定对中非贸易的作用

2010 年，中国同意按照免关税免配额计划从最不发达国家进口商品。该方案于 2015 年更新，预计涵盖 97% 的关税细目，但至今为止影响有限。例如，虽然 2011 年最不发达国家向中国出口的所有商品中，99% 享受了免关税免配额计划，但中国从非洲最不发达国家进口的商品很少³⁰。世贸组织认为，非洲国家没有充分利用这些优惠方案，其主要原因是受到复杂的原产地规则（ROOs）³¹、市场准入挑战和直接运输要求的限制³²。

除了免关税免配额计划，到目前为止，非洲与中国的其他贸易协定都是在单个国家之间进行谈判的。2019 年，中国和毛里求斯达成了全面的自由贸易协定（FTA）。这是中国与非洲国家达成的首个全面自由贸易协定³³。该协议于 2021 年 1 月 1 日生效。方框 3 列出了关于该协议的一些值得探究的事实。

方框 3：关于中国—毛里求斯自由贸易协定的关键事实

- 该协议包括 5 万吨糖的关税配额（配额为 15%），将在 8 年内逐步实施，2021 年的起

²⁹资料来源：贸易地图数据库

³⁰可持续发展国际研究所 <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/bridges-africa/news/duty-free-quota-free-market-access-what%E2%80%99s-in-it-for-african-lcbs>

³¹该计划目前在非洲涵盖的国家是非洲的 33 个最不发达国家，即：安哥拉、贝宁、布隆迪、布基纳法索、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚、多哥、乌干达和赞比亚

³²世界贸易组织 https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/roi_16may19_e.htm

³³世界贸易组织《关税及贸易总协定》第 24 条允许世贸组织成员缔结协定，从而结成自由贸易区和关税同盟。自由贸易协定的条件是取消组成领土之间对原产于这些领土的产品的所有实质贸易的关税和其他商业限制。另请参阅 https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV

- 始配额为 1.5 万吨。
- 预计中国最终将对 96.3% 的贸易项目（即 8547 种产品）实行零关税，中国会将毛里求斯进口的 88% 的贸易项目的关税立即归零，5 年内剩余项目中的 5% 实现零关税，7 年内剩余的 3% 实现零关税。这两类产品包括各类农产品、鞋类、摩托车和镶嵌钻石；车辆、零部件及附件；羊毛织物和电影。
- 被排除在零关税之外的 313 个关税细目包括鱼翅、茶叶、大米、大豆、籽油、番茄汁、烟草垃圾、雪茄和香烟、尿素、卫生纸、大多数类型的纸、羊毛、棉花、缝纫机和手工工具。
- 毛里求斯最终将实现零关税的产品税目比例为 94.2%。
- 原产地规则（ROO）排除了从毛里求斯出口的包含非毛里求斯原产材料超过产品离岸价（FOB）10% 的产品。这比毛里求斯根据美国《非洲增长与机遇法案》签订的优惠贸易协定中的限制更加严格。
- 自贸协定还使中国能够进入毛里求斯的 40 多个服务部门和 130 个分部门，包括金融服务、电信、信息与通信技术、专业服务、建筑和卫生服务。

非洲国家还与中国签订了针对特定新鲜农产品的卫生与植物检疫措施协定，和/或出口一定量的此类产品的谅解备忘录。这些都是必要的，因为自 20 世纪 90 年代以来，中国已经有了自己的农产品/生鲜产品认证体系³⁴，由中国质量监督检验检疫总局（AQSIQ）管理——该机构相当于美国食品药品监督管理局（FDA）或欧盟卫生、食品审计和分析办公室。世贸组织授权各国执行卫生与植物检疫措施（SPS）要求——尽管这些要求可以被视为“歧视性的”，因为它们可以适用于所有国家，无论某个国家是否具备达到这些要求的能力³⁵。

1998 年起，至少有 11 个非洲国家与中国签署了卫生与植物检疫措施协议，如表 1 所示。除了这些官方协议，埃塞俄比亚³⁶、卢旺达和乌干达的政府和公司还与中国公司签署了咖啡谅解备忘录（MOU）；加纳还就开放中国可可市场与中国进行了磋商³⁷。

表 1：中国与非洲国家现有的卫生与植物检疫措施协议和谅解备忘录

国别	签署年份	产品
津巴布韦	1998	烟叶 ³⁸
南非	2000	柑橘（2004 年第 1 批），葡萄（2006 年第 1 批） ³⁹
埃塞俄比亚	2002	芝麻
摩洛哥	2008	甜橙 ⁴⁰
纳米比亚	2015	牛肉 ⁴¹ （2019 年第 1 批） ⁴²

³⁴请参阅：<https://www.files.ethz.ch/isn/100675/42.pdf>

³⁵Wood 等。（2017 年）。

³⁶<https://qz.com/africa/1432178/ethiopia-garden-of-coffee-to-open-100-cafes-in-china/>

³⁷<https://agrighanaonline.com/ghanas-ambassador-to-china-calls-for-tariff-free-entry-of-ghanas-cocoa-products-into-chinese-market/>

³⁸<http://220.163.128.46/Front/StatuteContent.aspx?StatuteID=3944>

³⁹<https://agritrade.cta.int/Agriculture/Commodities/Horticulture/Good-progress-reported-in-South-Africa-China-SPS-dialogue-in-citrus-and-apple-sector.html> 和

https://www.nda.agric.za/docs/npposa/protocol_of_phytosanitary_requirement.htm

⁴⁰<http://ma.mofcom.gov.cn/article/ddfg/waimao/201408/20140800689880.shtml>

⁴¹<http://na.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201510/20151001126889.shtml>

⁴²2018 年 3 月 29 日纳米比亚关于对中国出口牛肉的检验、检疫、兽医和卫生要求的议定书。详见 <https://www.nbc.na/news/namibia-china-sign-various-trade-agreements.16826> 和 <http://na.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201905/20190502862471.shtml>

南非	2015	皇家美人苹果 ⁴³
埃及	2016	葡萄 ⁴⁴
肯尼亚	2018	鳄梨（仅限切片和冷冻，2020年第1批） ⁴⁵ ，甜叶菊（尤其是切花）法国豆和澳洲坚果 ⁴⁶ 。（尚未纳入）
埃塞俄比亚	2018	黄豆 ⁴⁷
埃及	2019	椰枣 ⁴⁸
塞舌尔	2019	鱼类和海洋产品，椰子油/香精和肉桂香精 ⁴⁹
博茨瓦纳	2020	牛肉及牛副产品 ⁵⁰
卢旺达	2021	未加工的干辣椒 ⁵¹
坦桑尼亚	2021	黄豆 ⁵²

出口量低可能是因为现有协定数量较少。然而，在许多情况下，SPS 协定所涵盖的产品并未立即出现出口量显著持续的增长，也未见明显的增长滞后。例如，每年约有 9000 吨纳米比亚牛肉进入欧盟，而时至今日，只有 3000 吨进入中国。2020 年，纳米比亚也成为第一个向美国出口牛肉的非洲国家，计划到 2025 年每年向美国出口 5000 吨牛肉。在某些情况下，即使签署了卫生与植物检疫措施（SPS）协议，技术要求也过于严格，例如，肯尼亚鳄梨必须经过去皮去核和冷冻处理方能出口，这一点阻碍了贸易流动，减少了农民的收益。

有人认为，非洲国家作为一个贸易集团（如非洲区域性经济共同体，RECS）⁵³与其他方面进行贸易谈判，可以提高非洲国家的谈判能力，同时确保政策的有效执行和监督。⁵⁴

然而，一些区域协调论坛在创立后几乎没有使用。例如，2011 年 11 月，东非共同体（EAC）制定了《中国经济、贸易、投资和技术合作框架协议协定》，以促进商品贸易、商人互访、投资合作、基础设施建设以及人力资源开发与培训。⁵⁵原定由经济、贸易、投资和技术合作联合委员会（JCET）负责跟踪后续落实情况，但该委员会在数次会议后即告解散。中国最近重申愿意与东非共同体就区域自贸协定进行谈判。湖南省新建了一处示范园，旨在促进与东非共同体的贸易与合作。⁵⁶

同样，中国和南部非洲关税联盟（SACU）早在 2004 年就启动了了自由贸易协定的谈判，但目前尚未签署任何协议。⁵⁷自 2015 年南共体-中国基础设施投资研讨会以来，南共体与中国建立了合作关系，但合作重点是基础设施，而非直接促进贸易。⁵⁸此外，2010 年启动了一项 10 亿美元的基金，旨在促进中

⁴³<https://www.freshplaza.com/article/2137415/south-africa-first-apples-to-china/>

⁴⁴<http://news.afrindex.com/zixun/article/7799.html>

⁴⁵https://www.sohu.com/a/339734694_291959_ 和 <http://www.fruitnet.com/asiafruit/article/178558/kenya-china-avocado-deal-signed>; 另请参阅 <https://africa.cgtn.com/2020/11/07/kenya-to-prioritize-avocado-exports-to-china/>（2021 年 1 月 10 日查阅）

⁴⁶http://www.xinhuanet.com/english/africa/2019-09/12/c_138384812.htm

⁴⁷<https://www.reuters.com/article/us-china-soybeans-imports-idUSKCN1LN0VL>

⁴⁸<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/2480148/2622503/index.html>

⁴⁹塞舌尔与中国签署的《塞舌尔 SPS 协定》涵盖塞舌尔向中华人民共和国出口野生海洋捕捞水产品的检验、检疫、兽医和卫生要求。详见：

<http://www.nation.sc/articles/2338/seychelles-and-the-peoples-republic-of-china> [2021 年 1 月 10 日查阅]

⁵⁰http://www.xinhuanet.com/english/2020-12/18/c_139600727.htm

⁵¹<https://www.newtimes.co.rw/news/rwandas-dry-chili-pradio-chines-market>

⁵²中华人民共和国商务部。对外承包工程管理条例。2017 年。 <http://file.mofcom.gov.cn/article/gkml/201810/20181002799147.shtml>

⁵³<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3107445/china-start-build-soybeans-tanzany-it-seeks-new-suppliers>

⁵⁴目前，非洲联盟（非盟）-阿拉伯马格里布联盟、东部和南部非洲共同市场（东南非共同市场）、萨赫勒-撒哈拉国家经济共同体、东非共同体、中部非洲国家经济共同体（中非经共体）、西非国家经济共同体（西非经共体）、政府间发展管理局（伊加特）和南部非洲发展共同体（南共体）承认了 8 个区域集团

⁵⁵http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2015/11/CCS_PB_REC_DB_BT_2015_02.pdf

⁵⁶阿斯顿研究所-https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/files/content/images/ghd/China_EAC_Press_Release_11.17.2011.pdf

⁵⁷<https://baijiao.baidu.com/s?id=1684123648821985664&wfr=spider&for=pc>

⁵⁸中国外交部 <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/ensacu.shtml>

国与葡语非洲国家之间的经贸联系⁵⁹，2012 年成立了中国-西非经共体贸易论坛，但此后，这两个项目都未取得任何进展。

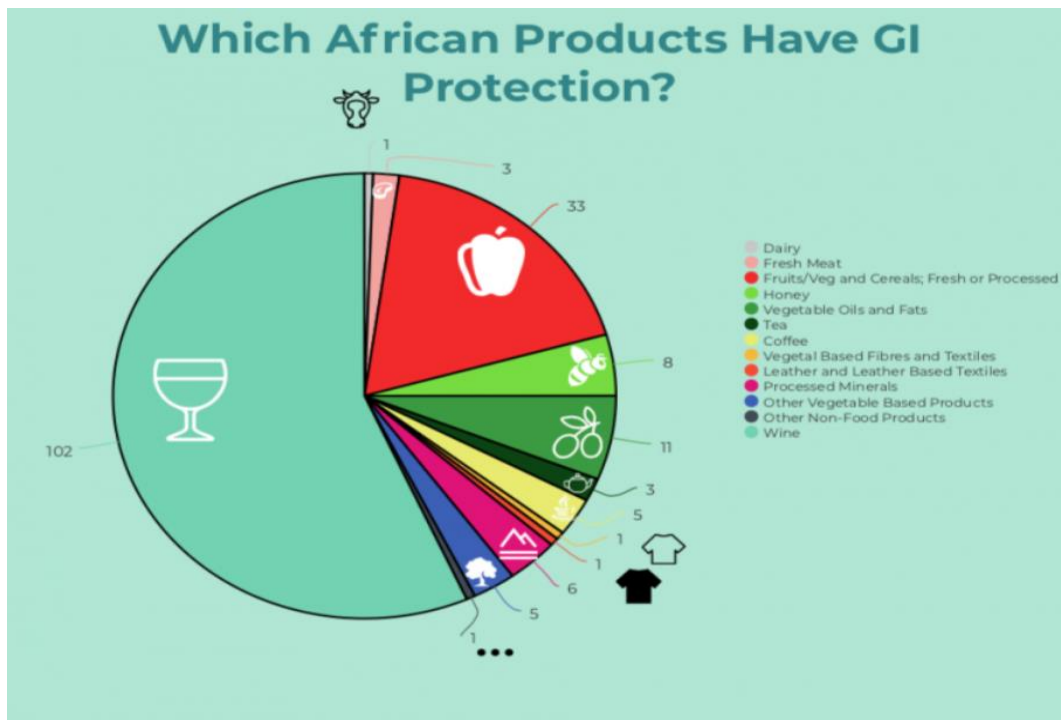
除了这些与贸易直接相关的协议，中非贸易关系还有两个关键点需要注意。

首先，到目前为止，非洲政府关注的焦点似乎是增加对华贸易量，而非贸易额。非洲地理标志（GI）尚未在中国获得充分承认就证明了这一点。

地理标志是一种产品标识，说明该产品源自特定产地，是质量和声誉的担保。使用地理标志可以增加产品在市场价值，并避免伪劣商品的存在⁶⁰。因此，地理标志可以成为贸易促进策略的一部分⁶¹。

到目前为止，共有 186 个非洲地理标志被记录在案。一般说来，它们可归入食品和非食品产品两大类（图 11），而且品种繁多。受 GI 保护的非食品产品中，葡萄酒占了很大一部分。

图 11：受 GI 保护的非洲产品⁶²



然而，没有非洲产品在中国受到 GI 保护。然而，一些产品，如南非葡萄酒、南非博士茶和肯尼亚茶，⁶³在中国的需求可能相当旺盛。

其次，跨境物流，包括数字贸易或电子商务，作为贸易的助推因素，正成为非洲政府和中国利益攸关方关注的焦点。在运输服务和基础设施方面，中国目前与埃塞俄比亚、安哥拉、赞比亚、南非、塞舌尔、利比亚和乌干达签订了民航运输协议。

⁵⁹<https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-china-infrastructure-investment-seminar/>

⁶⁰<https://www.gov.mo/en/news/52418/>

⁶¹https://www.wipo.int/geo_indications/en/

⁶²[https://unctad.org/topic/least-developed-countries/geographical-indications#:~:text=Geographical%20Indications%20\(GIs\)%20are%20tools,an%20overall%20trade%20promotion%20strategy.](https://unctad.org/topic/least-developed-countries/geographical-indications#:~:text=Geographical%20Indications%20(GIs)%20are%20tools,an%20overall%20trade%20promotion%20strategy.)

⁶³资料来源：睿纳新国际咨询公司



一些非洲国家签署了协议，在中国电子商务平台上推广他们国家的产品，包括批发（B2B）和零售（B2C）。2018年，卢旺达与中国签署电子商务合作谅解备忘录（MOU）。2020年以来，卢旺达驻华大使进行了五次直播，在中国网店天猫上推广卢旺达咖啡、辣椒等土特产和旅游产品。⁶⁴同样，2019年底，埃塞俄比亚政府与阿里巴巴集团达成合作伙伴关系。⁶⁵2020年，埃塞俄比亚咖啡正式在阿里巴巴旗下的天猫商城上线，⁶⁶来自埃塞俄比亚的 Gera 耶加雪菲咖啡（Gera YirgaCheffe）和西达摩咖啡（Sidamo Coffee）签约入驻。⁶⁷

然而，大多数中国电商平台没有任何非洲人经营的直销店铺。中国网店销售的一些知名产品包括 Kericho 肯尼亚茶、南非博士茶、南非 Alcare 芦荟凝胶、埃塞俄比亚耶加雪菲咖啡和伊丽莎白女王的可可黄油。

联系 2：资金流动

本节重点聚焦三类资金流动——赠款（援助）、贷款和对外直接投资（FDI）。⁶⁸我们基于所能获取的数据，研究了每个国家的总体趋势以及国家之间的差异。在对外直接投资方面，我们也探讨了非洲对华投资的趋势。

中国对非洲的赠款或援助

对非洲的赠款用于“建设中小型社会福利项目，资助人力资源开发、技术合作、物资援助和紧急人道主义援助合作项目，以及南南合作援助基金下的项目”。⁶⁹中国最新发布的白皮书显示，2013年至2018年，中国向非洲国家累计拨款1206亿元人民币（合182.5亿美元），每年拨款约30亿美元，其中包括每年14亿美元的赠款（占47%）⁷⁰（见图12）。

⁶⁴<https://developmentreimagined.com/2020/01/24/Geography-indications/>

⁶⁵卢旺达咖啡 <https://baijiaobaidu.com/s?id=1679245976487796459&wfr=spider&for=pc>

⁶⁶人民日报 <http://en.people.cn/n3/2020/1107/c90000-9777678.html>

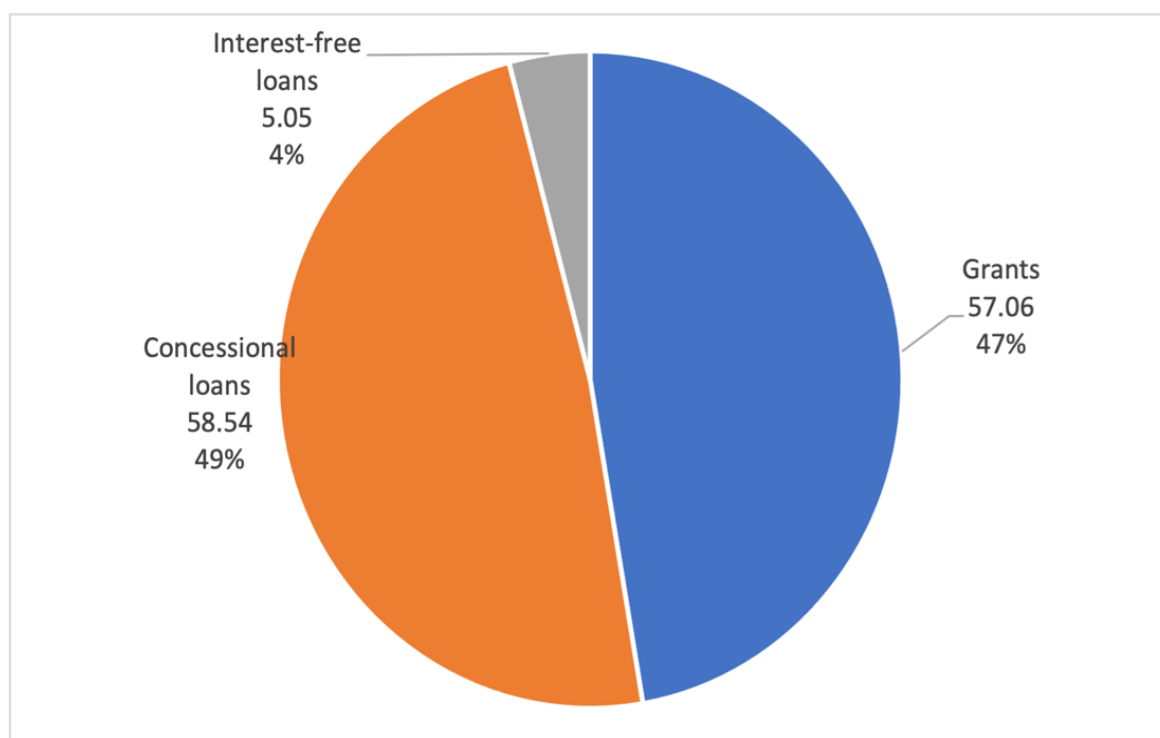
⁶⁷人民日报 <http://en.people.cn/n3/2020/1107/c90000-9777678.html>

⁶⁸中国新闻网 <https://www.chinanews.com/business/2020/11-06/9332299.shtml>

⁶⁹<https://www.cgdev.org/sites/default/files/chinas-foreign-aid-primer-reception-condition-and-aid-providers.pdf>

⁷⁰中华人民共和国国务院。“新时代的中国国际发展合作。”2021年1月10日。

图 12： 2013-2018 年中国对非洲的援助⁷¹



没有综合数据展示了这些赠款在非洲国家的分配情况，不同类型赠款的部门分配情况也不甚清楚。例如，对非援助款中一定比例被用于农业（如建立农业示范中心和开展专家培训）和卫生事业（如组建常设和紧急医疗队、捐赠医疗设备、或建造医院）。因此，很难知晓随着时间的推移，某些非洲部门是否比其他部门获得了更多的中国投资。

非洲从中国借入的贷款

由于国际社会对债务水平的担忧，非洲国家面临着避免承担新债务的压力。这些担忧也存在争议。自 2000 年以来，虽然债务的绝对值一直在上升，但债务占国民总收入的百分比却在下降。2019 年，非洲大陆的外债占国民总收入的 44%，接近 1978 年的 43%。只有吉布提、毛里塔尼亚和莫桑比克这三个非洲国家的债务水平接近或超过目前的经济规模；五个非洲国家（佛得角、毛里求斯、莫桑比克、南非和突尼斯）的债务与国内生产总值的比率目前预计将超过 1990 年代初“非洲债务危机”时期的水平⁷²。

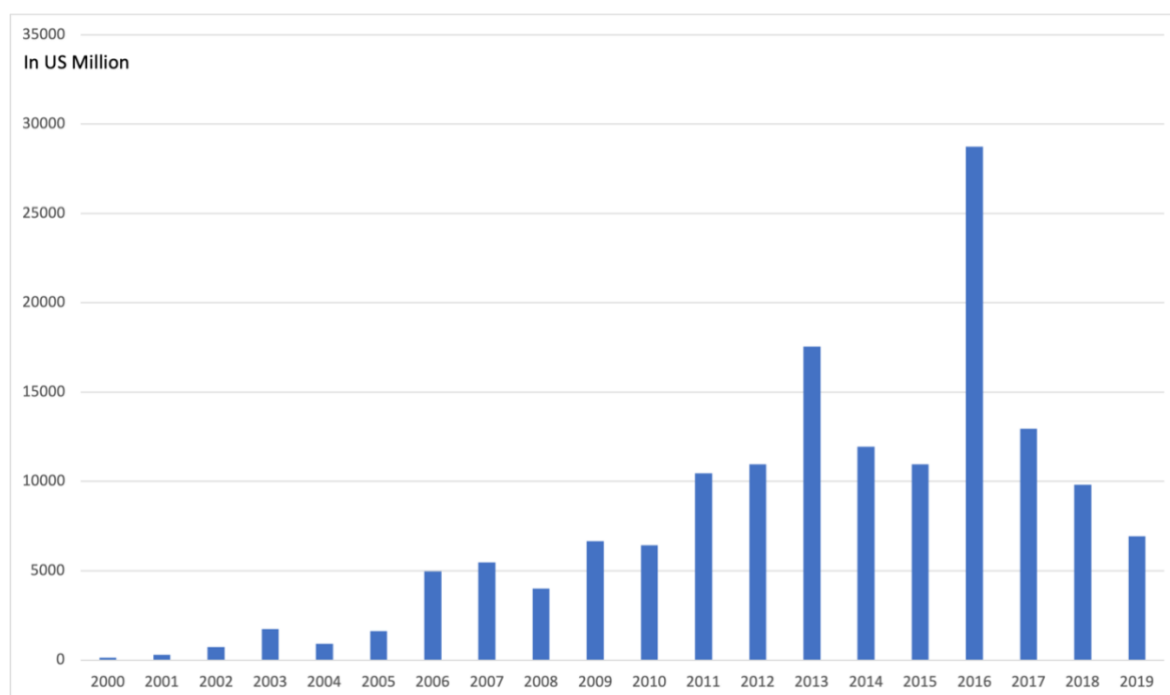
其中，非洲国家从中国借了大量贷款。据估计，在 2000 年至 2019 年期间，非洲各国政府从中国贷款的总额为 1530 亿美元，即平均每年 76 亿美元，在此期间贷款金额大幅增加，在 2016 年达到峰值（图 13）。⁷³

⁷¹同上 http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_ws5ffa6bbbc6d0f72576943922.html

⁷²资料来源：2021《新时代的中国国际发展合作》白皮书

⁷³<https://developmentreimagined.com/2020/06/12/is-africa-drowning-in-debt/>

图 13： 2000-2019 年非洲国家从中国获得的贷款⁷⁴



非洲各国借贷金额差异极大，仅安哥拉一国的贷款就占到了总额的 28%（图 14）。

例如，2018 年对 48 个非洲国家的一项研究表明，中国持有这些国家 20% 债务的债权，多边机构持有 35%，私人债权人持有 35%，“巴黎俱乐部”贷款人持有剩余的 13%⁷⁵。然而，其他人认为中国的贷款占比应该更大，原因是其中存在未公开的款项⁷⁶。我们所作的分析表明，只有三个非洲国家（刚果共和国、吉布提和安哥拉）欠中国的债务超过总额的 40%，而另外三个非洲国家（毛里求斯、尼日利亚和赞比亚）欠私营部门的债务比例为 40%。其他国家的债权人更为多元化⁷⁷。

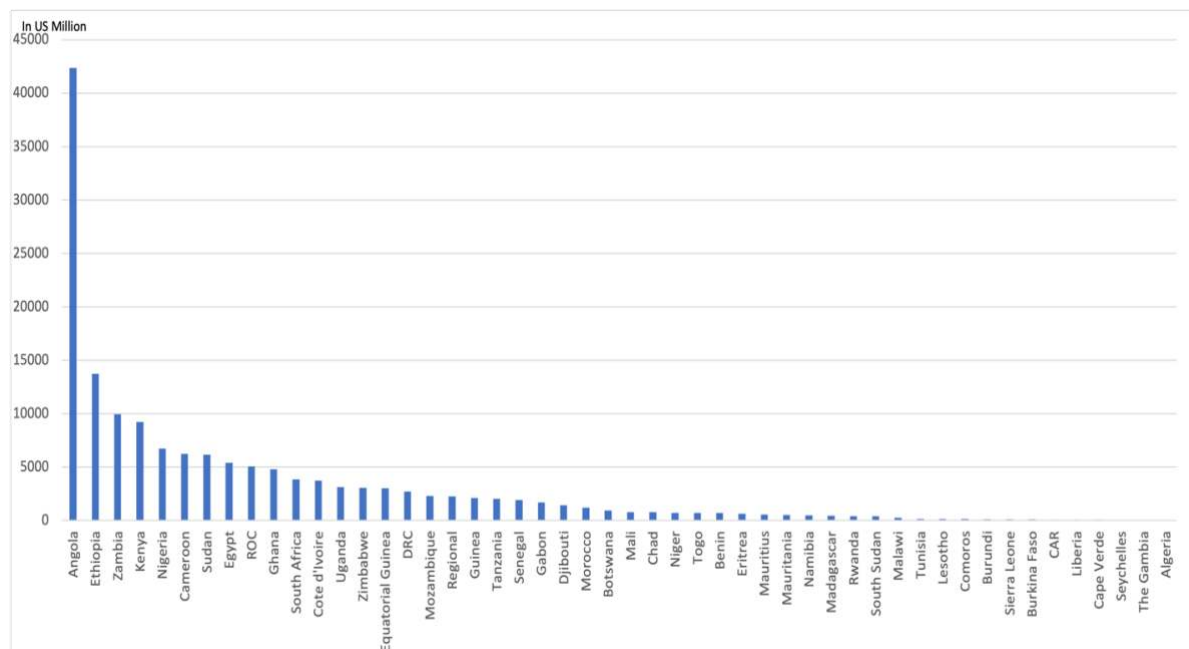
⁷⁴中国非洲研究倡议和波士顿大学全球发展政策中心。2021. 中国对非洲贷款数据库，2.0版。检索自 <https://chinaafricaloandata.bu.edu/>.

⁷⁵资料来源：中非研究倡议和波士顿大学全球发展政策中心 2021。中国对非洲贷款数据库，2.0 版。

⁷⁶禧年债务运动，https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/10/who-is-africa-debt-owed-to_10.18.pdf

⁷⁷Horn, S., Reinhart, C. R. 和 Trebesch, C., 2019. 中国的海外贷款。美国国家经济研究局第 26050 号工作文件，https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/revisions/w26050.rev0.pdf

**图 14： 中国对非洲国家贷款的分布
（2000-2019 年期间的总额）⁷⁸**



运输、电力和矿业是非洲向中国寻求贷款最多的三个行业⁷⁹。部分贷款与自然资源相关（因此与本章前面提到的贸易趋势有关）。例如，为了获得融资，一些资产基础非常薄弱的非洲国家（如苏丹、刚果共和国等）将石油和矿产等资源作为抵押品，以便能够从中国获得贷款，即所谓的资源支持贷款（RBLs）。资源支持贷款可以确保自然资源收入完全用于（即抵押给）基础设施项目，从而减少资金腐败或流入避税天堂的机会。如果谈判得当，此类贷款还可以为借款人提供缓冲，以抵御较低的自然资源价格⁸⁰。

然而，中国对非洲总体基础设施建设的影响不仅限于这些贷款，因为中国公司本身也会参与投标，也经常赢得完全由非洲政府和/或其他发展伙伴委托/资助的项目⁸¹。中国公司经常参与交通、电力工程甚至住房等领域的项目竞标。此类非洲项目的营业额占中国境外项目营业额的 27%。

中资基建项目发展趋势

自 2016 年以来，中国承包的建造项目数量一直在减少，非洲从中国的贷款额似乎也在下降。项目减少的原因之一是，许多非洲国家，如赞比亚、阿尔及利亚、埃及和摩洛哥，已经开始实施政策，以增加当地材料和设备的使用并雇用本地员工。中国的劳动力也变得相对更昂贵。这会降低中国企业的利润率，从而削弱项目竞标的动机。此外，中国企业对某些问题态度谨慎，包括工程款的拖欠以及其他合同和税

⁷⁸<https://www.africaunconstrained.com/the-africa-eight-guide/>

⁷⁹来源：中国非洲研究倡议和波士顿大学全球发展政策中心。2021.中国对非洲贷款数据库，2.0 版。

⁸⁰Brautigam, Deborah, Jyhjong Hwang, Jordan Link 和 Kevin Acker (2020) 中国对非洲贷款数据库。

⁸¹https://carnegieendowment.org/2021/06/02/what-do-we-know-about-chinese-lending-in-africa-pub-846487mkt_tok=MDk1LVBQVi04MTMAAAAF9hn9ZMcv_xmbciP5BMLA_2C2kyq1Ce2ivWqmZiIgp1r1Cr146cBcDM3kJV8hi_i8lgK1DCbPnFACXXjMZPcyTEk_MzHMu3qQeC8cVNv4I7QJ8Cg



收问题。例如，在喀麦隆，大多数项目款项拖欠超过半年⁸²。尽管如此，如**方框 4**所述，对整个非洲发放的贷款只占中国在全球和国内发放的贷款的一小部分，因此不应夸大总体的“风险评估”。

方框 4：对非洲的贷款占中国贷款总额的比例

要了解中资银行在向非洲贷款时会在多大程度上采取风险规避行为，就必须了解这些贷款在中国银行业务中的占比大小。大多数海外项目贷款由中国进出口银行（EXIM）发放。2019年，中国进出口银行的海外承包贷款的未结清余额为人民币 7,888.64 亿元（1,220 亿美元），占贷款总额的 21%，其余为国内贷款。在这 1220 亿美元中，非洲贷款的具体比例尚不清楚。然而，进出口银行曾表示，在截至 2018 年的一段时间内，他们为 47 个非洲国家 600 多个非洲项目提供了贷款，贷款余额超过 3400 亿元人民币（527 亿美元）⁸³。假设这一时期长达 10 年，则意味着每年放贷 57 亿美元。这表明，对非贷款在中国的国内外贷款活动中所占比例很小，说明存在注销贷款记录和/或增加贷款额度的可能性。贷款项目分布于非洲各国也说明银行采取了多样化的风险管理战略。

债务减免趋势

从 2000 年到 2018 年，中国已经免除了至少 20 个非洲国家的债务，相当于整个非洲从中国获得的所有贷款的 1.5%。大多数免除的债务金额低于 1 亿美元。⁸⁴情景估计显示，暂缓向中国官方债权人偿还债务可以填补非洲国家迄今因抗击新冠肺炎造成的资金缺口的 40%⁸⁵。

中国对非洲的直接投资

如**图 15**所示⁸⁶，中国对非洲的直接投资在过去十年中始终保持积极态势，但相当不稳定。2008 年中国工商银行（ICBC）以 55 亿美元收购南非标准银行 20% 的股份时，资金流量达到顶峰。

⁸²中华人民共和国商务部。《中国国际工程承包年度报告 2019-2020》。2021 年 1 月 20 日。

<http://www.mofcom.gov.cn/article/j/yj/E/202101/20210103032457.shtml>

⁸³资料来源：中国国家统计局

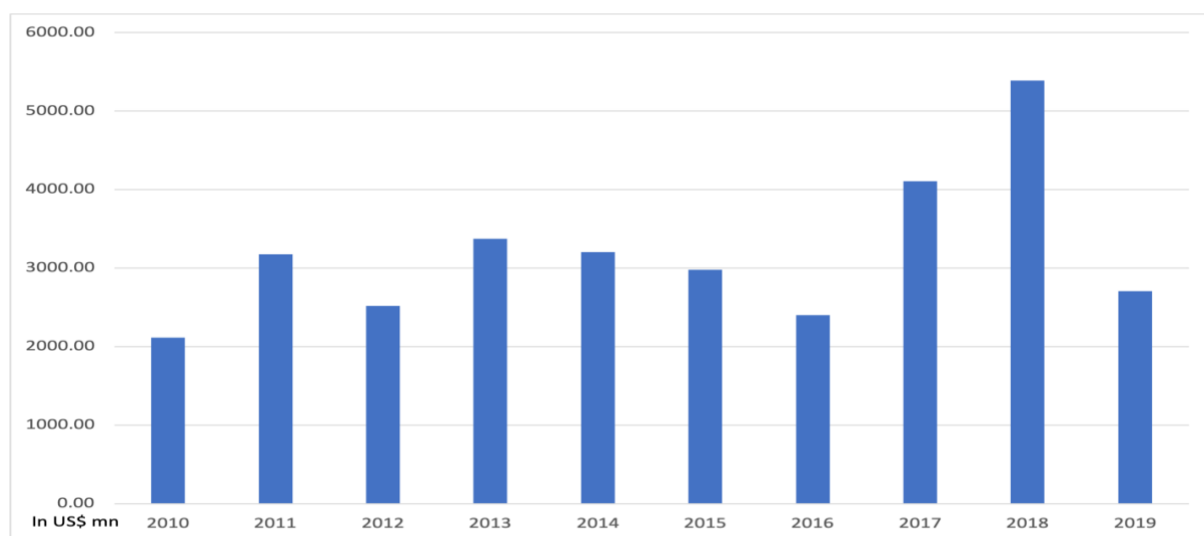
⁸⁴中国进出口银行。《2019 年年度报告》http://www.eximbank.gov.cn/info/ztzl/fzzt/201810/t20181012_6929.html

⁸⁵<https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact/>

⁸⁶<https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact/>

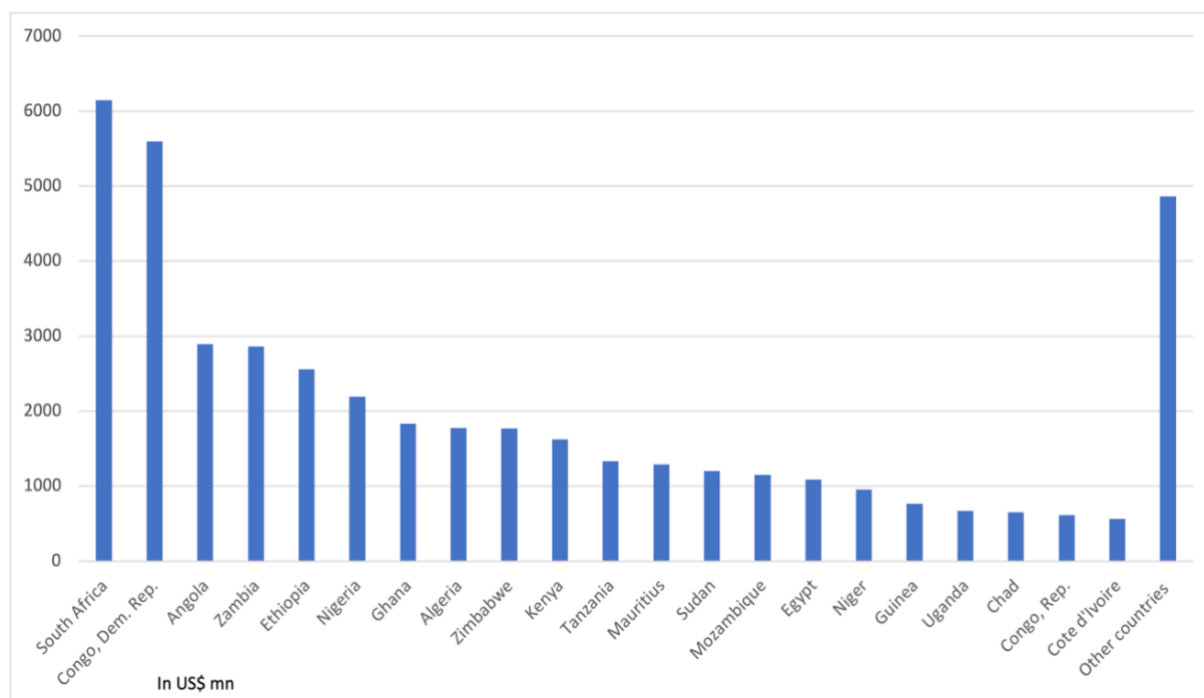


图 15： 2010-2019 年中国对非洲的直接投资⁸⁷



2019 年中国非金融类对外直接投资前 5 大非洲目的地分别是南非、刚果民主共和国、安哥拉、赞比亚和埃塞俄比亚（图 16）⁸⁸。目的地中有很多是资源丰富的国家⁸⁹。

图 16： 中国对外直接投资的非洲目的地排名⁹⁰



⁸⁷2010 年之前没有数据。

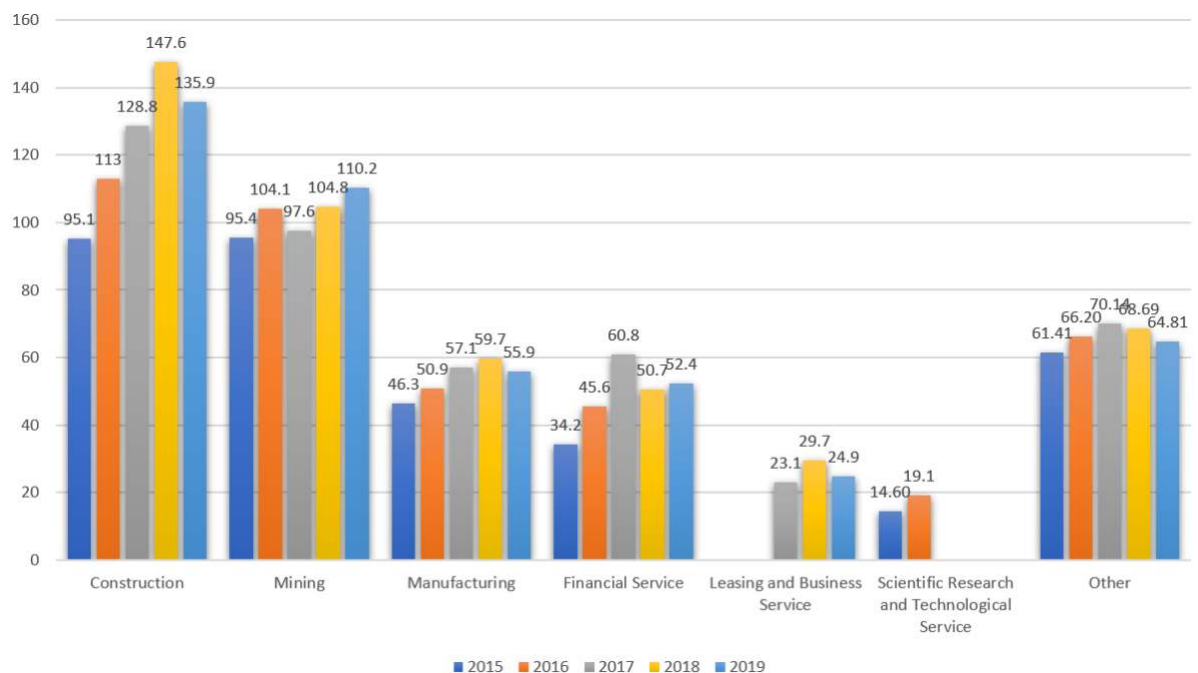
⁸⁸资料来源：《中国商务部 2019 年统计公报》

⁸⁹<http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>

⁹⁰http://faculty.buffalostate.edu/qianx/index_files/ChinaODIafrica.pdf

原因在于中国在直接投资设有经济特区、经济增长快或国内市场较大的非洲国家时，建筑和采矿仍然是主要目标部门（图 17），其次制造业。一些对外直接投资也转移到有中国承包的项目（例如运用公私伙伴关系（PPPs）模式的项目）的国家⁹¹。

图 17：2015-2019 年中国在非洲的直接投资存量排名前五的行业⁹²



自 2015 年以来，一些中国制造企业选择非洲作为劳动密集型产业转移的目的地⁹³。麦肯锡 2017 年的一项研究显示，在非洲运营的中资公司超过 1 万家，约占非洲工业生产的 12%。⁹⁴然而，我们必须评估中国资本以及流入非洲大陆的直接投资造成的影响，例如，资本流入可能创造的与实际创造的就业机会。评估应重点关注对制造业的影响⁹⁵。这一趋势中有名的案例包括在埃塞俄比亚投资的华坚集团⁹⁶、在马里和埃塞俄比亚投资的人福医药集团股份公司⁹⁷，以及最近在埃塞俄比亚投资的华大基因⁹⁸。

尽管如此，我们必须注意到，中国在非洲的直接投资只占其外国直接投资总流出量的很小一部分。如图 18 所示，2010 年至 2019 年平均仅占总流出量的 3%⁹⁹。

⁹¹资料来源：中国国家统计局

⁹²https://pedl.cepr.org/sites/default/files/PEDL_Synthesis_Papers_Piece_No_2.pdf

⁹³资料来源：《中国商务部 2019 年统计公报》

⁹⁴麦肯锡公司。《狮龙之舞》。2017 年 6 月。

<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/feature%20insights/midder%20east%20and%20africa/%20closes%20look%20yet%20at%20chines%20economic%20engages%20in%20africa/dance-the-lions-and-dragons.ashx>

⁹⁵麦肯锡公司。《狮龙之舞》。2017 年 6 月。

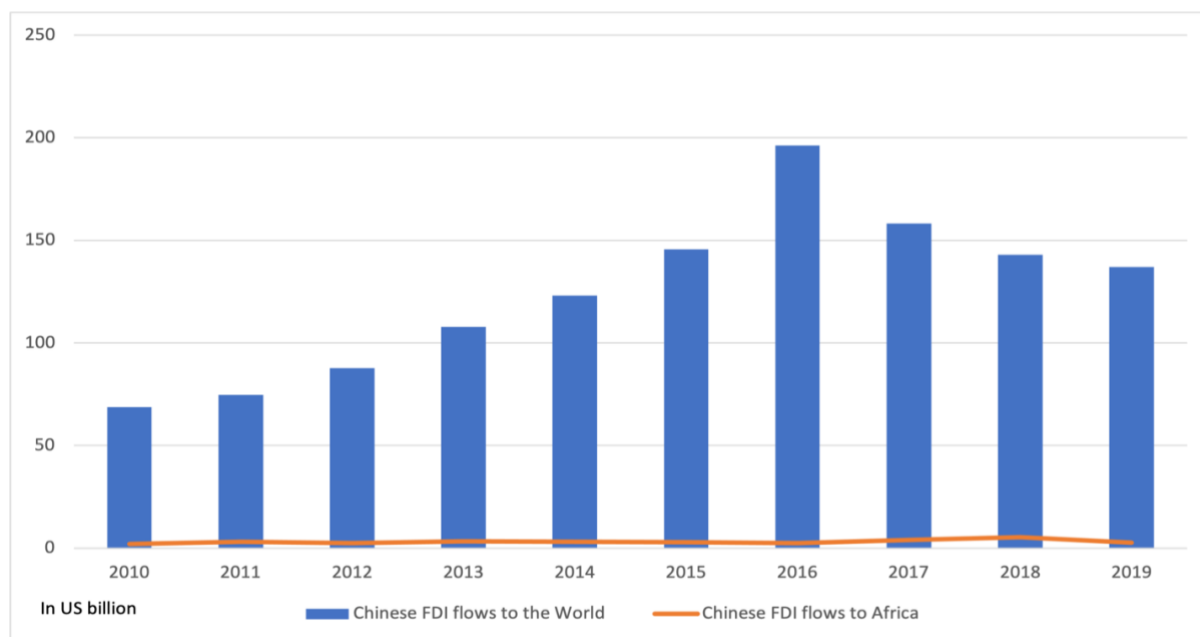
⁹⁶http://eprints.lse.ac.uk/108455/1/Paper_22_the_impact_of_chinese_fdi_in_africa.pdf

⁹⁷中国日报“华坚集团全力以赴”2019 年 6 月 27 日。 http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2019-06/27/content_37485271.htm

⁹⁸<https://developmentreimagined.com/2021/04/23/qa-how-the-chinese-private-sector-can-help-develop-pharmaceutical-production-capacity-in-africa/>

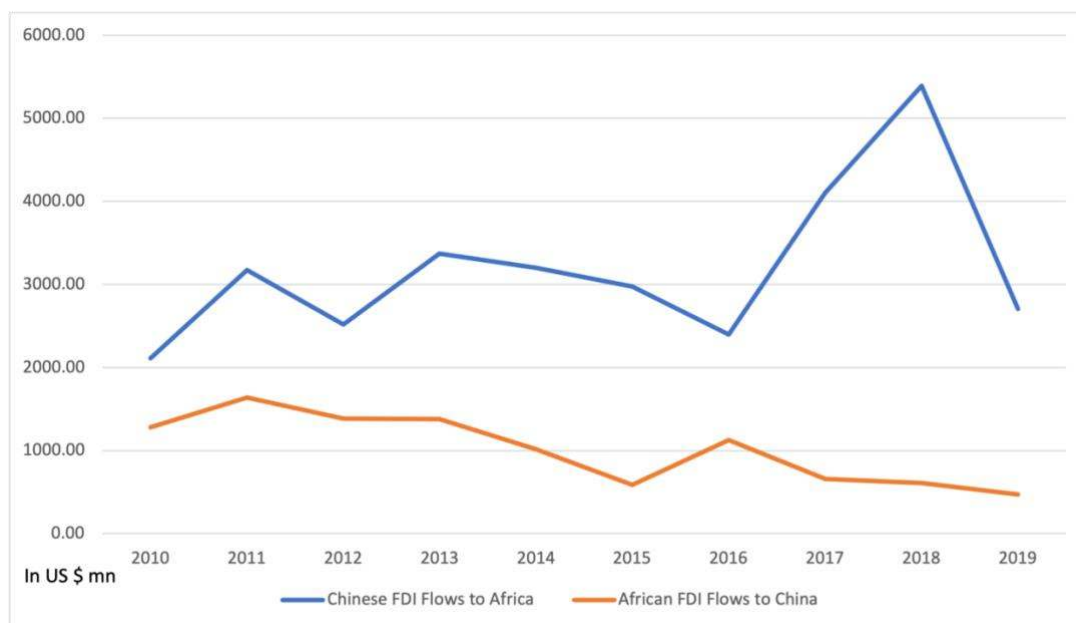
⁹⁹http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/21/c_139454811.htm

图 18： 2010-2019 年中国对外直接投资流量¹⁰⁰



最后，如图 19 所示，非洲也对中国进行了直接投资，但金额较小。投资额从 2000 年开始上升，并在 2008 年达到顶峰。自 2011 年以来，一直在稳定下滑¹⁰¹。

图 19： 中国和非洲 FDI 投资流量比较¹⁰²



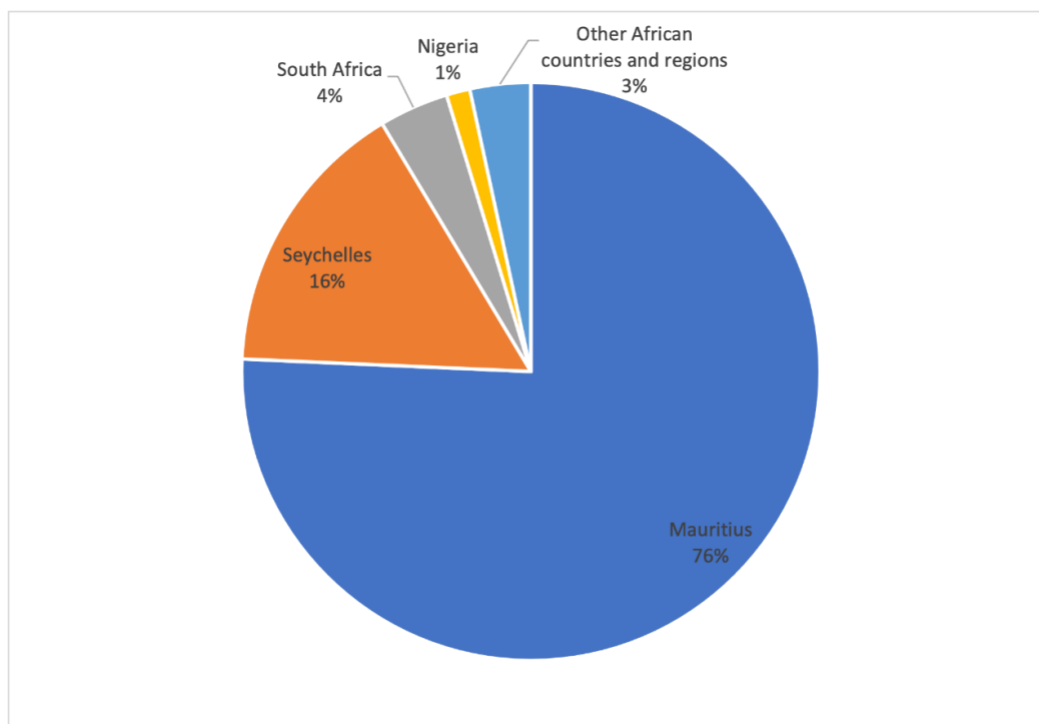
¹⁰⁰https://pedl.cepr.org/sites/default/files/PEDL_Synthesis_Papers_Piece_No._2.pdf

¹⁰¹资料来源：中国国家统计局

¹⁰²<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

非洲对中国的直接投资103主要集中在石化、制造业、批发和零售业。104如图 20 所示，非洲最大的对外直接投资国包括毛里求斯和塞舌尔。

图 20：非洲在中国的直接投资¹⁰⁵



关于推进这些趋势背后的公司的信息很少，部分原因是中国没有公开集中的数据，也是因为许多大公司采取与中国公司合资的方式来应对国家的限制（见方框 5）。

方框 5：非洲在华投资案例研究

截至 2019 年，毛里求斯对华累计直接投资 147 亿美元，占非洲国家对华直接投资总额的 75%¹⁰⁶。毛里求斯与中国签署了双重征税协定，允许境外投资者在毛里求斯投资外商独资企业，外商独资企业反过来也可以在中国投资¹⁰⁷。

截至 2019 年，塞舌尔累计对华投资约 30 亿美元，占非洲对华直接投资总额的 15%。

另一个排名靠前的非洲投资国是南非。2019 年，南非累计对外直接投资超过 7.52 亿美元。英国南非酿酒公司（SABMiller）自 1994 年以来¹⁰⁸，通过与华润集团的合资建立华润雪花啤酒

¹⁰³资料来源：中国国家统计局

¹⁰⁴http://www.focac.org/eng/zfgx_4/jmhzt832788.htm

¹⁰⁵<https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2015/africans-also-investing-china>

¹⁰⁶中国国家统计局。《中国对非洲直接投资实际使用情况》。<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

¹⁰⁷Shinn, David H. 和 Joshua Eisenman. 《中国与非洲：一个世纪的交往》。第一版，费城：宾夕法尼亚大学出版社，2012 打印

¹⁰⁸Shinn, David H. 和 Joshua Eisenman. 《中国与非洲：一个世纪的交往》

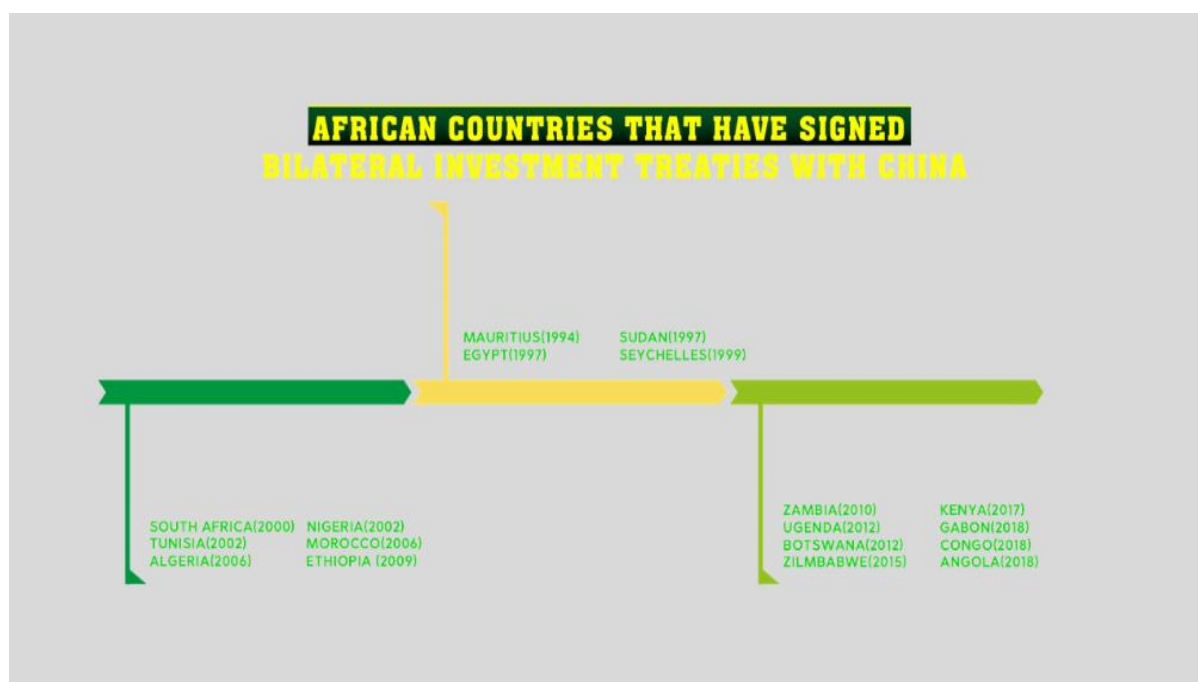
厂，在中国投资超过 4 亿美元。华润雪花啤酒厂是中国销量最、生产能力最强的啤酒厂，占有 23% 的市场份额¹⁰⁹。

非洲在中国投资的其他例子包括，突尼斯通过与中国合资兴建中国—阿拉伯化肥有限公司投资中国化肥生产¹¹⁰。

与财政有关的官方协定的作用

迄今为止，有 33 个非洲国家——包括最不发达国家和中等收入国家——与中国签订了双边投资协定（BIT）（图 21）。而处于不同收入水平的 18 个非洲国家与中国签订了双重征税协定（DTA）（图 22）¹¹¹。

图 21：与中国签署双边投资协定的非洲国家¹¹²



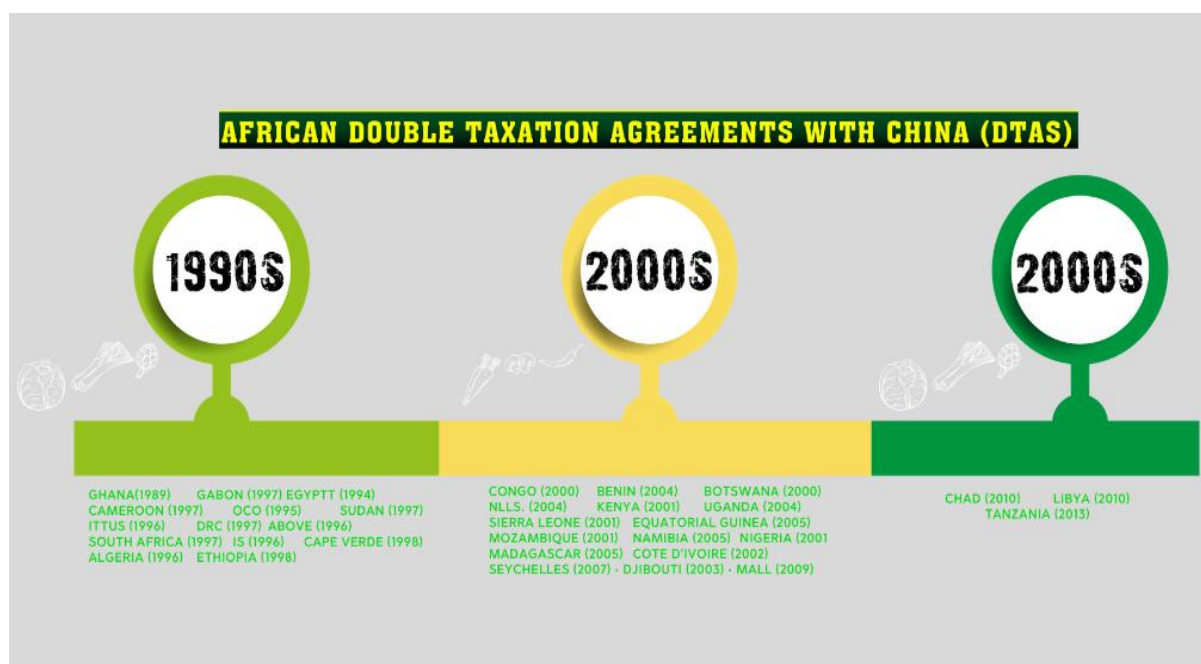
¹⁰⁹ Bo Li. 非洲人也在中国投资。联合国非洲复兴。2015 年 8 月。 <https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2015/africans-also-investing-china>

¹¹⁰ <https://thepiencnews.com/news/china-cases-post-study-work-foreign-graduates/>

¹¹¹ Bo Li. 非洲人也在中国投资。联合国非洲复兴。

¹¹² 联合国组织 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf>

图 22：与中国签署双重征税协定的非洲国家¹¹³



与中国签署的双边投资协定倾向于为外国投资者提供公平公正待遇（FET），保证或确保征用时的正当程序，并确定解决国际争端的平台¹¹⁴。

目前还不清楚双边投资协定是否影响了中国对非直接投资的形式和金额。另一方面，双重征税协定似乎与外国直接投资数量/重点领域存有某种关联——例如 1990 年代资本流入东非岛屿的情况。这种相关性并不代表存在因果关系。Ado（2020）指出，鉴于中国资金流动的多样性，中国投资者不像其他外国投资者那样关心非洲国家的腐败指数或人权指数¹¹⁵。

联系三：人员流动

虽然非洲和中国之间经济互动的增加受到了众多关注，但对非洲国家和中国之间的人口流动的研究却不够深入，¹¹⁶尽管人口迁移并不是一个新现象。¹¹⁷在中非合作论坛中，人员流动主要被描述为加强非洲国家和中国之间的文化交流、¹¹⁸技能和思想交换的一种手段。然而，人员流动也是经济发展的驱动因素之一，并受到经济因素的影响¹¹⁹。

¹¹³www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf

¹¹⁴资料来源：<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china>

¹¹⁴资料来源：<https://ins-globalconsulting.com/china-tax-system-guides/china-double-taxation-treaties-guide-countries/>

¹¹⁵https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200801_e.pdf

¹¹⁶<https://asq.africa.ufl.edu/ado-oct-2020/>

¹¹⁷Dankwah & Amoah, 2019 年。了解加纳的印第安人、中国人和其他移民商人的分布。

¹¹⁸Li, 2015 年。中国的非洲侨民。

¹¹⁹<https://core.ac.uk/download/pdf/229009061.pdf>



数据显示，非洲和中国之间的短期人口流动远远大于长期人员流动。短期流动包括商务旅行者、游客和学生。随着时间的推移，各类人口流动量都在普遍上涨，尽管趋势和平衡差异很大，但总体上每年跨境流动达 100 多万人次。

商务旅客

每年，超过 20 万中国工人前往非洲国家参与建设项目，大多数在工作结束后返回中国。前往非洲的中国工人人数在 2015 年达到峰值。最新数据显示，2019 年前往人数为 182,745 人¹²⁰。2019 年，接待中国工人最多的五个国家是阿尔及利亚、安哥拉、尼日利亚、赞比亚和肯尼亚，占中国在非合同工的 52%。人口流动趋势与不断减少的项目合同密切相关。分析还表明，非洲国家越来越多地要求在项目中使用当地劳动力，而不是中国劳动力，这可能表明未来此类中低技能工人将继续减少。¹²¹

目前没有关于非洲商人和政府官员前往中国进行贸易访问或参加短期培训课程的官方数据。然而，现在已经开办了针对非洲国家的贸易博览会；中非合作论坛的协议包括一些与商务旅行有关的目标——例如培训 1000 名非洲精英，并向非洲人提供 50000 个研究和培训课程。¹²²

游客

根据世贸组织和各类政府网站，2018 年非洲接待中国游客 585211 人次，123 占中国出境游客的 1.4%¹²⁴。

然而，增长率始终保持在高位，近年来平均超过 40%。中国出境游十大首选目的地中，非洲国家占 30%¹²⁵。2018 年前 7 个月，中国旅行机构携程网报告称，非洲相关旅游产品的购买量增长了 70%。2018 年晚些时候，胡润研究院发布的《2018 年中国奢华旅游市场白皮书》显示，非洲是中国高净值游客兴趣增长最大的目的地，从 2017 年的 15% 增长到 2018 年的 29%。¹²⁶

总体而言，2018 年中国人到访次数最多的非洲国家是埃及、摩洛哥¹²⁷、南非、肯尼亚和毛里求斯。

非洲大陆各地普遍有放宽中国公民入境要求的趋势。中国公民现在可以免签入境 27 个非洲国家。安哥拉和南非的中国移民人数众多，包括这两个国家在内的一些非洲国家已经采取措施，方便中国商务旅行者获得长期多次入境签证。

相反，非洲人在前往中国旅游方面面临重重挑战。但如上所述，越来越多的政府官员和其他专业人员能够前往中国进行短期培训或贸易访问。

¹²⁰https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18035.shtml

¹²¹<http://www.sais-cari.org/data-chinese-workers-in-africa>

¹²²<https://developmentreimagined.com/wp-content/uploads/2020/10/fdi-localisation-1.pdf>

¹²³<http://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1592247.htm>

¹²⁴中国游客在非洲 <https://data.iimedia.cn/page-category.jsp?nodeid=13124991>

¹²⁵<https://www.e-unwto.org/doi/suppl/10.5555/unwtoifb0156250119952019202009>

¹²⁶https://www.sohu.com/a/251277872_280657

¹²⁷2018 年胡润百富榜。《中国奢华旅行者》。2018。

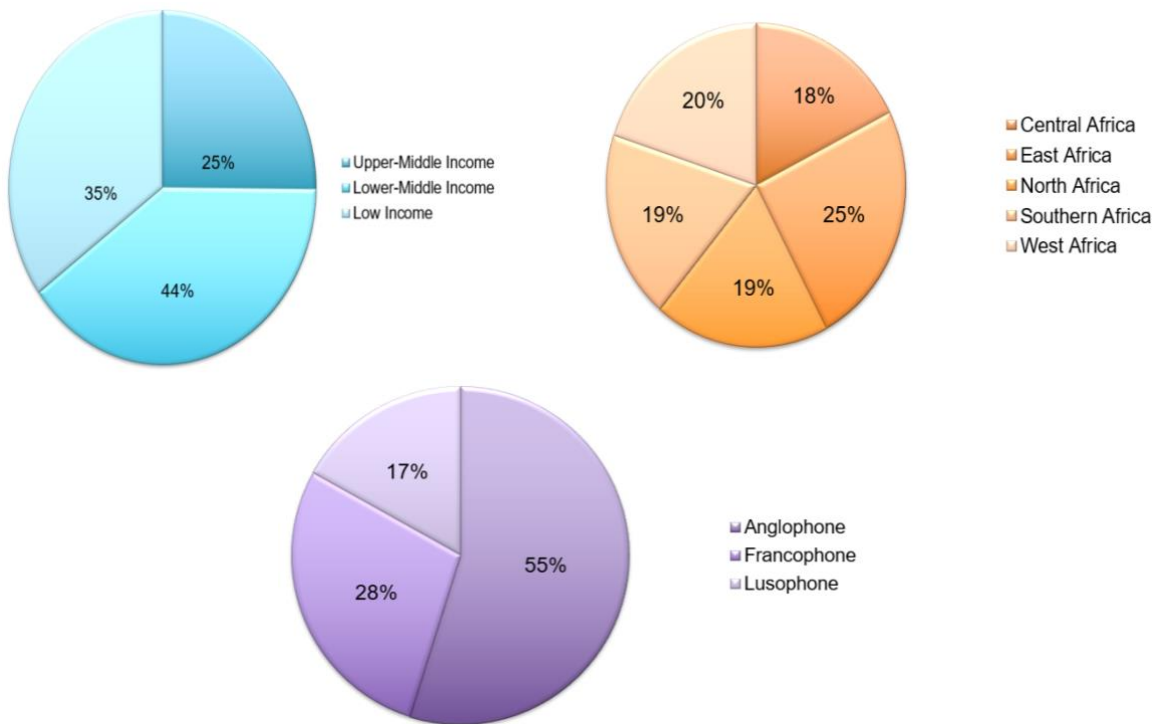
学生

前往非洲国家接受教育的中国年轻人很少，但在华非洲留学生数量增长迅速。1976年至2015年间，近25万非洲学生前往中国留学¹²⁸。2011年至2016年间，非洲在华留学生人数以平均24%的速度增长。2018年，中国拥有超过8万名非洲学生，成为仅次于法国的第二大非洲人留学目的地。

这一总体趋势在大多数国家都相当一致。图23采用了各种衡量标准来体现了这一趋势。2017年，来自25个非洲国家的学生选择中国作为他们出国留学的首选目的地，而不是任何其他国家。相较于2011年的10个非洲国家有所增加，且在此期间只有5个国家¹²⁹的数字有所减少。2017年，加纳是所有非洲国家中在华留学生最多的国家，占总数的9%，自2011年以来增长了272%。尼日利亚籍留学生可能很快会成为中国最大的留学生群体¹³⁰。

中非合作论坛的承诺为这一趋势提供了部分基础，包括最近在2018年承诺为非洲人提供5万个奖学金。但到中国留学比到其他地方学习成本更低，这也可以解释为何会出现这一趋势。¹³¹然而，外界对非洲人选择/受资助学习哪些课程知之甚少，相关信息很少对外公布。而且非洲留学生的选择也受到一些限制，如医学学位可能很有挑战性。

图 21： 2011-2017 年在华非洲留学生比例¹³²



¹²⁸<https://www.tourism-review.com/travel-tourism-magazine-chinese-tourists-discover-african-sights-in-greater-numbers-article2727>

¹²⁹<https://chinapower.csis.org/china-international-students/>

¹³⁰布基纳法索、中非共和国、埃斯瓦蒂尼、毛里求斯和塞舌尔

¹³¹<https://developmentreimagined.com/2020/09/08/where-africans-study-abroad-after-covid19/>

¹³²http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t1594297.htm



长期移民

越来越多的中国人前往非洲国家生活或工作，也有越来越多的非洲人前往中国。例如，在非洲的中国人往往从事中国对外援助方面的工作，例如孔子学院的教师、农业示范中心的教师或医疗队的教师¹³³。根据 2014 年的数据，非洲大约有 100 万中国人¹³⁴，但此后这一数字一直没有得到证实。

目前对永久居住在中国的非洲人也没有明确的估计。一些非洲国民因具备某些资格在中国获得了工作机会，特别是在从中国“走出去”的公司或向非洲目的地营销的公司内部，或是从事一些教学工作（尽管目前非洲国民受到诸多限制——因为在应聘教职时，中国教育部不承认一些国家的公民的母语为英语/法语）。2018 年，移民规则的变化规定，任何硕士生如果在完成学业后的六个月内就业，即可将学生签证转为工作许可¹³⁵。

结论

本章的分析非常重要，但存在两个局限性。

首先，缺乏具体背景。例如，人们经常提到，中国依靠上文所述的资金流，“帮助非洲修建了 1 万多公里的公路和 6000 公里的铁路”。但与非洲目前和计划中的公路或铁路网络相比，这到底意味着什么？

其次，它没有反事实，即未涉及负外部性，例如中国建设的基础设施对环境的影响或贸易对渔业或野生动物的影响。

以下几章将探讨这些问题。

¹³³资料来源: <http://en.moe.gov.cn>

¹³⁴《太阳报》，2014 年。《中国外交政策中的非洲》，第 28 页。

¹³⁵<https://qz.com/217597/how-a-million-chinese-migrants-are-building-a-new-empire-in-africa/>



第三章——中国对非洲未来可持续发展的影响

第三章概要

- 此前的中非合作为非洲实现《2063 年议程》提供了支持，因此对非洲的可持续发展目标（SDGs）产生了影响。
- 中国对非盟《2063 年议程》下的六个框架作出了重大贡献，但对每个框架的贡献差异很大，且主要是双边驱动的。2018 年中非合作论坛只提到了其中两个框架。
- 非洲国家应开展更多工作，将与中国的合作同这些框架联系起来，这样有助于实现规模化、多样化、提升经济效益和价值，达成绿色/清洁目标：
 - 关于非洲农业综合发展计划（CAADP），中国经验应实行规模化，非洲应加强与中国市场准入政策的联系，并从中国减贫经验中吸取教训；
 - 在非洲基础设施发展计划（PIDA）中，中国应更多地助力跨境绿色基础设施建设，非洲应做更多协调工作，以提升经济效益；
 - 就非洲矿业愿景（AMV）而言，中国的援助应以增值为导向；同样地，聚焦非洲国家之间的协作有助于实现经济效益，落实环境（和社会）保障措施；
 - 对于非洲科技创新战略（STISA）来说，中国对数字基础设施的投入应该（如非洲基础设施发展计划，PIDA）更加侧重于跨境设施建设，并以非盟疾病预防控制中心（AU CDC）的成功模式为参照，对特定领域和专题的科学和技术做出贡献。
 - 在非洲区域内贸易促进计划（BIAT）方面，非洲国家需对与中国进行自由或特惠贸易合作的方案进行评估，并重点关注拓展电子商务领域的合作及提升跨境贸易物流效率。
 - 在提升非洲价值和实现绿色/清洁目标上寻求更多机遇与中国进行合作的同时，中国在加速推动非洲工业发展加速计划（AIDA）方面所作出的贡献可通过贸易多样化和增加对外直接投资（FDI）的方式发挥出更大的影响力。

如第二章所述，毫无疑问，中国通过多种方式为非洲的可持续发展和减贫目标做出了贡献。但这就够了吗？

全面了解非洲的可持续发展计划对于制定非洲大陆发展蓝图至关重要。以“我们想要的非洲”为口号，非洲国家通过非洲联盟（AU）的旗舰发展项目，即《2063 年议程》¹³⁶，设定了实现经济增长并打造繁荣非洲的几大愿景（方框 6）¹³⁷。

¹³⁶<https://au.int/en/agenda203/aspirations>

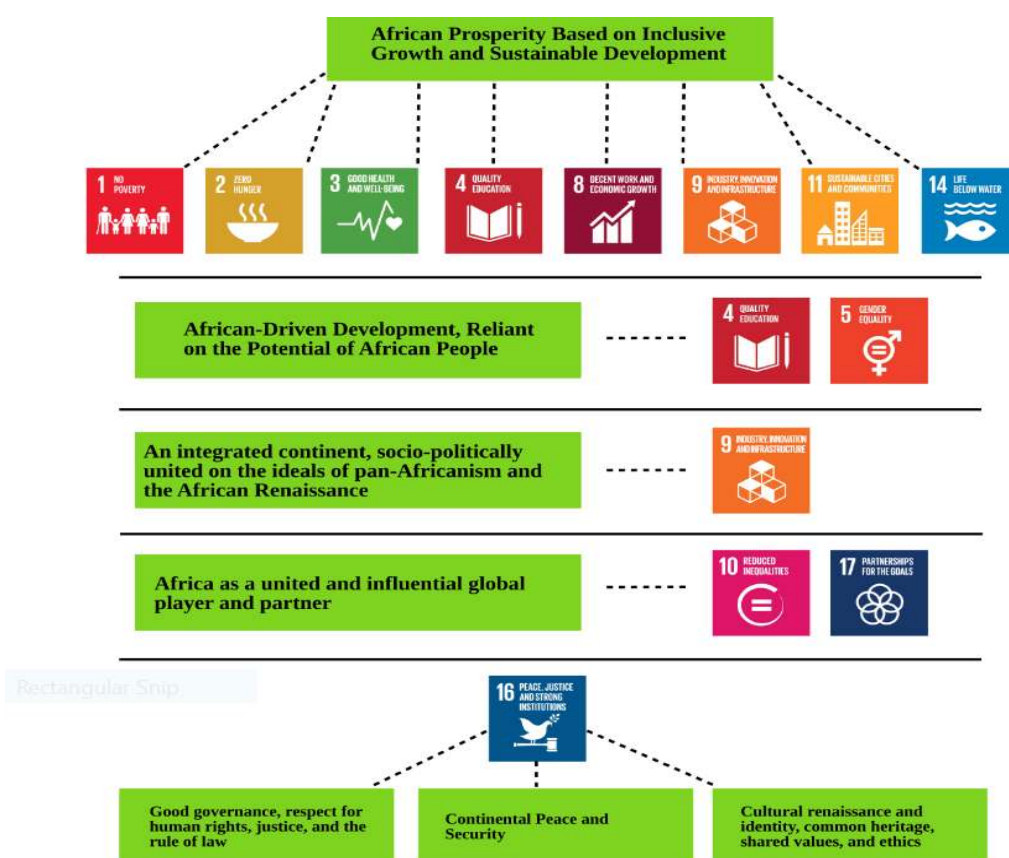
¹³⁷https://au.int/sites/default/files/pages/33794-file-au-ilo_5ypp_-english.pdf

方框 6：《2063 年议程》愿景

- 愿景 1：在包容性增长和可持续发展基础上打造繁荣的非洲
- 愿景 2：在泛非主义和非洲复兴的理想基础上，打造政治团结的一体化非洲大陆
- 愿景 3：建设公平、民主、尊重人权、正义和法治的非洲
- 愿景 4：实现非洲的和平安全
- 愿景 5：让非洲拥有强大文化认同、共同传承、共享价值观和道德观
- 愿景 6：以人为本追求发展，充分发挥非洲人的潜力
- 愿景 7：让非洲成为国际社会中强大、团结而富有影响力的行为体和合作伙伴

议程中的每一项愿景都与联合国可持续发展目标（SDGs）紧密契合，如图 24 所示。

图 24：《2061 年议程》与联合国可持续发展目标（SDGs）的契合¹³⁸



¹³⁸资料来源：睿纳新国际咨询公司



实际上，作为将议程目标与旨在国家层面实施的优先发展领域深入对接的一种途径，《2063 年议程》中明确了非洲在第一个十年执行计划（FTYIP）中需实现的关键成果目标。其目的在于确保非洲人民在量和质两个层面取得可衡量的成果。

非洲在第一个十年实施计划中明确了六大发展领域。这些领域对非盟（AU）成员国实现可持续发展目标（SDGs）至关重要¹³⁹。

实现这一目标的关键在于我们需分析当前中非两国-或就此问题而言，非洲国家与所有发展合作伙伴间的经济活动对《2063 年议程》及可持续发展目标的影响达到何种程度。

例如，当谈及公路建设时，关键在于了解，在非洲，一条长达 10,000 公里的“中国造”公路仅相当于非洲横贯公路网中九条高速公路总长度的五分之一（20%），或者说，其长度刚刚超过利比里亚整条公路网的长度。同样，全长 6,000 公里的“中国造”铁路仅占非洲当前铁路网络总长度的不到 10%，或相当于南非整个铁路网的不到三分之一。

明确这一点对于非洲人民对当前非洲发展局势获得全局观，以及了解今后的发展方向至关重要。

非盟（AU）在十年战略发展规划中确定的六大发展框架可帮助非洲在当前发展背景下形成判断基准或评估标准。

中国对非盟（AU）六项大陆层面行业发展框架的贡献分析

下表系统地分析了迄今为止，中国作为非洲发展的利益相关者在多大程度上对非洲六个大陆层面行业发展领域框架做出贡献，或暂未做出任何贡献；中国是如何对非洲发展做出贡献的，以及还可以再做哪些支持工作；尤其是站在非洲的角度考虑--还能够通过何种方式来确保中国方面为非洲发展做出更多的贡献。

由此，为此后进行差异化分析，表格中还详细列明了各领域可能对哪项可持续发展目标（SDGs）产生影响。

¹³⁹<https://au.int/en/agenda2063/continental-frameworks>

I. 非洲农业综合发展计划（CAADP）

1. 计划名称、计划启动及实施日期。

非洲农业综合发展计划（CAADP）作为非洲发展新伙伴关系（NEPAD）的一部分，于 **2003** 年在莫桑比克首都马普托举行的非盟峰会（AU Summit）上制定并通过。当前计划将实施于第一个十年规划期间（2015-年 2025 年）。

2. 此项非盟（AU）计划涵盖哪些内容？

该计划涉及通过以农业发展为主导加快经济增长，进而消除非洲地区的饥饿和贫困。

3. 该项计划是否确定了任何优先发展的国家或领域？

非洲农业综合发展计划的重点发展方向为：

- a) 改善土地和水资源管理方式，促进资源可持续利用
- b) 市场准入
- c) 保障粮食供应，减少饥饿
- d) 农业研究

4. 该非盟计划有助于实现哪几项可持续发展目标（SDGs）？

该计划有助于实现如下 3 项可持续发展目标（SDGs）：



5. 该计划是否有量化指标？

具体量化目标为：

- 在资金投入方面，各国要将国家财政的 **10%** 投入到农业领域
- 以实现每年农业增长 **6%** 的基本目标。

6. 2018 年中非合作论坛（FOCAC）宣言和/或行动方案中是否提到该计划？

是的



7. 在此项计划实施前，中方利益相关者是否对该发展领域提供过援助/贷款/投资方面的支持？如有，具体体现在哪些方面

- 目前，中国已在非洲援建 23 个农业技术示范中心（ATDCs），覆盖水稻种植、木薯种植、蔬菜种植、稻田蚕养殖、良种培育、水产养殖、玉米和小麦种植及机械和灌溉等多个领域¹⁴⁰。
- 非洲还与中国国有企业（SOEs）合作农业加工类项目，如位于佛得角（Cape Verde）的加工中心、赞比亚的玉米粉生产厂等。¹⁴¹另外还有位于基苏木水稻种植农业带建造的价值 2 亿美元的大坝，该项目因采购纠纷而得到社会的广泛关注。¹⁴²

8. 迄今为止，在助力实现非盟（AU）计划方面中国做出了多大的贡献？

尽管非洲农业综合发展计划（CAADP）是中非合作论坛（FOCAC）助力中非农业发展框架下的一部分，但中国在此方面做出的贡献暂未完全体现出来。这主要是由于中国方面的投资没有从区域或大陆的视角来审视，而是侧重于某个国家进行评估，同时投资规模也相当小。

9. 非洲为何要与中国合作以及如何进行合作来实现这一目标？

中国是非洲国家实现非洲农业综合发展计划目标的绝佳合作伙伴，原因有二。首先，大多数农业发现项目中需要大量的工艺、技术和政策方面的专业知识，而中国在小农经营和脱贫攻坚方面取得了不少成功经验；与其他非洲发展合作伙伴相比，与中国合作更容易获取以上方面的支持。其次，中国为非洲农产品提供了新的潜在市场准入机遇。

10. 非洲国家还能做出哪些努力来推动中国助力非洲实现农业发展目标呢？是否有任何拟议的优先发现项目/差异？

- 非洲国家需实施整体发展战略，比如在与中国合作时选择最具影响力、产出效益最大的优选项目。
- 非盟（AU）、区域性经济共同体（RECs）及非洲各国可以寻求与中国共同设计和建立一个项目；该项目旨在了解中国在关键领域，例如如何建立或改进农业技术推广服务、实行化肥补贴政策等方面探讨中国实施的相关政策取得成功经验和失败教训。这将有利于提振非洲农业综合发展计划（CAADP）实现提升农业增长率的雄心。

¹⁴⁰这些方案在贝宁共和国、喀麦隆、刚果（布拉柴维尔）、埃塞俄比亚、利比里亚、马达加斯加、莫桑比克、卢旺达、苏丹、南非、坦桑尼亚、多哥、乌干达、赞比亚和津巴布韦实施。另请参阅 Pietro Dionisio 《中非农业合作：为了谁？》2015 <http://www.peah.it/2015/05/1263/>

¹⁴¹<http://epaper.chinadaily.com.cn/a/202101/11/WS5ffb7d83a31099a23435323b.html>

¹⁴²《商业日报》肯尼亚期待北京解决 Sh20bn 大坝争端。2021 <https://www.businessdailyafrica.com/bd/economy/kenya-eyes-beijing-resolve-sh20bn-dam-row-3411478>

II. 非洲基础设施发展计划（PIDA）¹⁴³

1. 计划名称、计划启动及实施日期。

非洲基础设施发展计划（PIDA）于 **2010** 年启动（2030 年正式实施），主要用于推动非洲区域发展和大陆基础设施建设。

2. 此项非盟（AU）计划涵盖哪些内容？

计划包括通过提升非洲区域和大陆综合基础设施网络建设和服务水平以促进非洲社会经济发展和加速减贫。

3. 该项计划是否确定了任何优先发展的国家或领域？

- 非洲基础设施发展计划（PIDA）中的优先发展领域覆盖能源、运输、信息和通信技术（ICT）以及跨界水资源四大领域。
- 非洲基础设施发展计划（PIDA）的预期实施成果包括降低能源成本和增加资源获取渠道，降低运输成本，促进非洲内部贸易、提升水资源和食品安全，以及加强全球化合作。

4. 该非盟计划有助于实现哪几项可持续发展目标（SDGs）？

该计划直接有助于实现以下 3 项可持续发展目标（SDGs）：



该计划对以下 4 项可持续发展目标（SDGs）的达成起到间接推动作用：



¹⁴³<https://au.int/en/ic>



<p>5. 该计划是否有量化指标？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 预计到 2040 年，非洲基础设施发展计划（PIDA）将实现超 3600 亿美元的收益。此外，从 2012 年起至 2020 年，实施非洲基础设施发展计划（PIDA）优先领域发展规划的总资金成本预计近 680 亿美元，每年约为 75 亿美元。 ● 目前，该计划共有 409 个运行项目，其中能源类项目 54 个（占比 13%），信息与通技术类项目 114 个（占比 28%），运输项目 232 个（占比 57%），水资源项目 9 个（占比 2%）。所有项目都处于不同的发展阶段。¹⁴⁴截至目前，76 个项目（占比 19%）已经完成并进入运营阶段。其中有 80 个项目暂无运营数据。另有当前在建项目 78 个（占比 19%）。
<p>6. 2018 年中非合作论坛（FOCAC）宣言和/或行动方案中是否提到该计划？</p>	<p>未提及。</p>
<p>7. 在此项计划实施前，中方利益相关者是否对该发展领域提供过援助/贷款/投资方面的支持？如有，具体体现在哪方面？</p>	<p>中国因同意作为非洲和其他国家地区基建投资项目的资金方而获得广泛关注。例如，研究表明，2010 年到 2015 年这五年期间，中国为非洲电力部门提供了 130 亿美元的融资支持；非洲电力部门的产能至少占到该国新增产能的 30%¹⁴⁵。这些项目中部分是以化石燃料为基础的，有些是可再生能源类项目。</p> <p>还有诸多通过中国贷款支持建设的非洲运输类项目（铁路、公路和港口）；这些项目当中涵盖的中国工人/内容各不相同。数字和空间基础设施建设也成为人们关注的焦点。其他通过中国贷款支持或补贴建设的小型基础设施项目也是如此，如体育场、医院、学校和博物馆。</p>
<p>8. 迄今为止，在助力实现非盟（AU）计划方面中国做出了多大的贡献？</p>	<p>据估计，迄今为止已完成的 76 个非洲基础设施发展计划（PIDA）项目中，只有 9 个项目（占比 12%）通过以下三种方式获取中国利益相关者的支持：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 中方在工程总承包（EPC）合同项下以招投标的方式建设基础设施项目。据统计，9 个项目中，有 4 个项目采用此种方式。 ● 中国进出口银行（China Exim Bank）为指定项目提供融资，这些项目随后由中方指定的公司实施建设。据统计，9 个项目中，有 4 个项目采用此种方式。 ● 中方在非洲以独资或合资的经营方式推进项目建设。前述提到的 9 个

¹⁴⁴项目详情见非洲联盟，非洲基础设施发展计划 项目清单 2021 <https://www.au-pida.org/pida-Projects/>

¹⁴⁵Luke Powanga 和 Irene Giner-Reichl 《中国对非洲电力部门的贡献：对非洲国家的政策影响》能源杂志 2019 <https://www.hindawi.com/journals/jen/2019/7013594/>



项目中仅有 1 个项目——肯尼亚蒙巴萨至内罗毕标轨铁路（SGR）采用此方式。

项目涉及的领域也不同——信息和通信技术（ICT）（光纤线路）领域 3 个，能源（水电）领域 1 个，公路建设领域 2 个，铁路领域 1 个，港口相关领域（疏浚水域和码头升级）2 个。

9. 非洲为何要与中国合作以及如何进行合作来实现这一目标？

中方参与非洲基础设施发展计划（PIDA）的过程并非依靠自身协调推进，而是主要依靠双边协同推动。尽管在一些非洲基础设施发展计划（PIDA）项目中，光缆安装是由中方负责实施的，但由不同公司负责，且受制于非洲各个国家的采购流程。这就意味着这些项目的参与条件差异较大（例如可影响项目推进的相关因素有使用本地资源/劳动力、利率、环境要求等）。类似的报道如中国进出口银行（China Exim Bank）因中非双方未能就向乌干达和卢旺达延伸的肯尼亚标准轨距铁路（SGR）提供全额融资达成一致，为双方项目合作带来巨大的挑战¹⁴⁶。此外，中方利益相关者还参与了非洲基础设施发展计划（PIDA）计划外的诸多基础设施项目，这意味着非洲基础设施发展计划（PIDA）项目在获得中国支持方面未得到特别的优先考虑。

10. 非洲国家还能做出哪些努力来推动中国助力非洲实现农业发展目标呢？是否有任何拟议的优先发现项目/差异？

- 非洲各国政府应进一步加强与中方的合作，向中国利益相关方提出联合跨境项目合作方案；同时，就中国向非洲提供优惠贷款的基本、全区域谈判条件进行沟通（例如通过进出口银行），包括宽限期、利率、本土资源和劳动条件。以上几点内容对于确保本基础设施的建设和达成其他可持续发展目标来说至关重要。
- 进一步强化中非两国间沟通，确保中国作为项目合作方对非洲进行持续性投资，和/或开启能源类项目的合作对该计划的实施起到关键作用。

¹⁴⁶CGTN 非洲“乌干达，肯尼亚继续谈论 SGR 扩张”2019 <https://africa.cgtn.com/2019/01/09/uganda-kenya-continue-talks-about-sgr-extension/>

III. 2009-2050 年非洲矿业愿景（AMV）

1. 计划名称、计划启动及实施日期。

非洲矿业愿景（AMV）于 **2009** 年由非洲联盟（AU）批准通过，（持续至 2050 年），旨在确保非洲战略性利用本地矿产资源以实现广泛、包容性发展。该计划由位于埃塞俄比亚的非洲矿业开发中心（AMDC）负责规划实施。¹⁴⁷

2. 此项非盟（AU）计划涵盖哪些内容？

- 计划对非洲矿业发展进行展望，即摆脱当前依赖对外直接投资（FDI）及以资源租赁为主的实施战略；愿景主要聚焦于提升非洲环境管理。
- 根据非洲国策，在国家层面量身打造并实施改革方案，即前面提到的非洲矿业愿景。

3. 该项计划是否确定了任何优先发展的国家或领域？

- 该计划的优先发展领域为（a）小规模采矿的环境可持续性发展，（b）本土经济周期发展，（c）公平的合同谈判，和（d）行政和治理能力建设。
- 优先实施国家包括：加纳、布基纳法索、马里和象牙海岸。

4. 该非盟计划有助于实现哪几项可持续发展目标（SDGs）？

该计划直接有助于实现以下 3 项可持续发展目标（SDGs）：



该计划间接促进如下 3 个可持续发展目标（SDGs）的实现：



¹⁴⁷非洲联盟，非洲矿业愿景 <https://au.int/en/ti/amv/about>



<p>5. 该计划是否有量化指标？</p>	<p>非洲矿业愿景（AMV）旨在构建一个变革性框架¹⁴⁸。非洲矿业愿景（AMV）以构建一个变革性框架为目标，在国家、此区域和大陆三个层面分三个阶段进行实施（短期为 5 年；中期约 5-20 年；长期约达 20-50 年）。同时，每一阶段需制定特定行动规划。¹⁴⁹</p>
<p>6. 2018 年中非合作论坛（FOCAC）宣言和/或行动方案中是否提到该计划？</p>	<p>未提及。</p>
<p>7. 在此项计划实施前，中方利益相关者是否对该发展领域提供过援助/贷款/投资方面的支持？如有，具体体现在哪方面？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 2005 年至 2017 年，中方公司向非洲大陆采矿及矿产开采业投资近 580 亿美元（相当于中国在 2005 年至 2007 年期间在全球采矿业务方面对外直接投资额（FDI）的三分之一）¹⁵⁰。 ● 中国还对部分非洲矿业愿景（AMV）优先发展国家以外的项目进行投资，如中国发展银行（China Development Bank）为 2018 年南非的思威铂业公司的铂矿项目提供 6.5 亿美元的贷款支持以重点开发巴库铂矿山资源。该项目预计到 2023 年可产出 350,000 盎司的“铂族”金属。 ● 近期有报道称，中国青山控股集团（Tsingshan Holding Group）和津巴布韦矿业部（the Zimbabwean Ministry of Mining）于 2019 年四月签署了价值 20 亿美元的框架合作协议；在获取锂矿开采权后，项目规模将可能提升至 100 亿美元¹⁵¹。
<p>8. 迄今为止，在助力实现非盟（AU）计划方面中国做出了多大的贡献？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 中方投资者很愿意为来自采矿业的自然资源提供资源支持贷款（RLBs）以满足非洲在非洲矿业愿景（AMV）优先发展国家的融资需求。例如，2018 年加纳与中国水电公司（Sinohydro）共同签署了铝土矿资源开发协议¹⁵²。然而，关于此类合同是否对双方来说是“公平的”或“物有所值”我们知之甚少，也少有人分析。 ● 一些分析人士则认为，由于中国企业对环境以及在部分国家-加纳和刚果民主共和国（DRC）进行小规模采矿的影响存在争议，中国的加入对实现非洲矿业愿景（AMV）变得更加困难了¹⁵³。

¹⁴⁸Kojo Busia 和 Charles Akong。《非洲采矿远景：非洲矿产资源开发前景》可持续发展法律与政策学报，2017 年 [10.4314/jsdlp.v8i1.7](https://doi.org/10.4314/jsdlp.v8i1.7)

¹⁴⁹非洲联盟。《非洲矿业愿景》2009 https://au.int/sites/default/files/documents/30995-doc-africa_mining_vision_english_1.pdf 第 31 页

¹⁵⁰南非国际事务研究所。《发展战略和中国在非洲矿业领域的投资》2018 <https://saiia.org.za/research/development-strategies-and-chinese-investment-in-africas-mining-sector/>

¹⁵¹因达巴矿业。《中国对非洲矿业的投资：你需要知道的》。2019 <https://miningindaba.com/Articles/chinese-investment-in-african-mining-what-you>

¹⁵²Jevans Nyabiage 《加纳铝土矿公司与中国水电集团的基础设施交易面临环境问题》。2021 <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3126260/ghanas-bauxite-infrastructure-deal-chinas-sinohydro-faces>

¹⁵³ Eric Olander 和 Cobus van Staden。《中国有争议的非洲自然资源贸易》。2015 <https://www.chinafile.com/library/china-africa-project/chinas-controversial-trade-africas-natural-resources>; Eric Olander 和 Cobus van Staden，《中非环境议程应该涵盖哪些内容？》2021 <https://supchina.com/podcast/what-should-be-on-the-china-africa-environmental-agenda/>



- 全球环境研究所（Global Environmental Institute）是中国的一家非政府非赢利性机构，该机构早在 2013 年就发布了《中国投资者社会环境责任指南》¹⁵⁴，其中对采矿业投资做出了明确规范。

9. 非洲为何要与中国合作以及如何合作来实现这一目标？

拥有采矿业的非洲国家一直在努力争取中国对其进行投资，但在实现非洲矿业愿景（AMV）及吸引中方投资方面，非洲各国间的沟通协作较少。例如，刚果民主共和国（DRC）近期提出的关于确保双方合作带来更高回报这一点并未与非洲其他国家进行沟通协调¹⁵⁵。

10. 非洲国家还能做出哪些努力来推动中国助力非洲实现农业发展目标呢？是否有任何拟议的优先发现项目/差异？

- 非洲各国政府应利用这一重要贸易合作伙伴对非洲采矿开发的日益关注进一步推动非洲大陆的战略发展目标。非洲尤其要确保中国对该领域的投资可为非洲大陆带来额外的经济附加值，并将其与当地制造业和经济特区（SEZs）联系起来（详见促进非洲区域内贸易促进计划，BIAT）。
- 主要几个“矿带”国家，如刚果民主共和国（DRC），博茨瓦纳，坦桑尼亚和其他非洲矿业愿景（AMV）优先发展国家可利用其矿业发展价值优势与中方进行有效谈判。
- 中非必须将全球能源转型纳入到长期规划当中。随着绿色能源转型工作的推进，电池矿物资源的竞争将愈发激烈，非洲国家可以在这一方面发挥自身优势。
- 技术和科技合作可用于推动对非洲矿业的研究及本土化经营，这有助于解决小规模采矿方面的问题。同时，在符合非洲矿业愿景（AMV）及非洲科技创新战略规划目标（STISA）的基础上提升非洲矿业治理（见下表）。

¹⁵⁴全球环境研究所《海外投资与合作环境保护指南》2013 http://www.geichina.org/upload/file/201303_MOPMOCguideline/Translation_of_the_Guideline.pdf

¹⁵⁵南华早报 随着刚果民主共和国寻求重新谈判交易，中国的钴矿成为焦点。2021 <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3134430/chinas-cobalt-mines-spotlight-drc-seeks-renegotiate-deals>

IV. 非洲科技创新战略（STISA）

1. 计划名称、计划启动及实施日期。

为响应国家在科技、技术和创新方面的发展需求，非洲政府于 **2014** 年提出该战略（持续到 2024 年）。¹⁵⁶

2. 此项非盟（AU）计划涵盖哪些内容？

- 建设和/或改进研究基础设施；
- 提升专业水平和技术能力；
- 推进大众创业、万众创新，以及；
- 为非洲大陆的科技创新发展提供有利环境。

3. 该项计划是否确定了任何优先发展的国家或领域？

科学技术创新战略应用于 6 大优先发展领域：（1）消除饥饿和实现粮食安全；（2）疾病防控；（3）沟通交流（人员交流和信息交互）；（4）国土空间保护；（5）和平相处，共建和谐社会；和（6）共同创造财富。

4. 该非盟计划有助于实现哪几项可持续发展目标（SDGs）？

该计划有助于实现如下 7 个可持续发展目标（SDGs）：



5. 该计划是否有量化指标？

该计划将历经 10 年，分 5 个阶段完成，覆盖上述 6 大优先发展领域。该计划的总体目标是将每个成员国 GDP 的 1% 用于资源开发。

6. 在此项计划实施前，中方利益相关者是否对该发展领域提供过援助/贷款/投资方面的支持？如有，具体体现在哪方面？

¹⁵⁶非洲联盟《2024 年非洲科技创新战略》2014 年 https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/33178-wd-stisa-english_final.pdf



- 中国公司积极参与非洲互联网连接和数字基础设施的设计和安装工作。例如，中国科技公司与突尼斯政府共同合作的“突尼斯数字 2020”战略规划。据估计，中方已为数字丝绸之路（DSR）项目中的五个非洲国家投资 84.3 亿美元¹⁵⁷。据非洲当地调研机构的数据，华为（Huawei）是非洲电信建设最重要的合作企业，目前占非洲 4G 基站的 70%¹⁵⁸。近期，华为将 5G 技术引入南非，并已在尼日利亚，乌干达，肯尼亚和加蓬进行测试，极大的改善了非洲数字网络基础设施现状。2019 年，乌干达与华为签署采购合同，购置了近 1.26 亿美元的面部识别摄像头；而在 2018 年，津巴布韦曾与中国云丛科技公司（Cloudwalk）共同签署了一项建立大规模面部识别系统的协议（但该项目暂未实施）。
- 作为数字丝绸之路（DSR）的主要倡导国，中国正在加速运行全程 15,000 公里的跨洋海缆通信系统运营项目（PEACE, Pakistan East Africa Connecting Europe）。该项目将中国与欧亚大陆相连接，沿线包括巴基斯坦、吉布提、肯尼亚以及南非的东非沿岸。
- 2019 年末，埃塞俄比亚发射首枚遥感卫星。2020 年，埃塞俄比亚政府与中国政府就进一步共同建设大陆卫星数据接收站进行沟通协商。
- 中方投资者助力/投资非洲的智能城市项目（也称安全城市建设），并部署了具有先进监控能力的数字工具。目前，中国智能城市发展项目已覆盖 13 个非洲国家。例如，华为与摩洛哥政府合作共建丹吉尔科技智能城（the Tangier Tech smart city），该项目预计将吸引 200 家中国公司前来进行投资合作。中国还在非洲大陆的不同地区建立了数据中心。
- 中国的移动电话/智能手机在非洲国家广受欢迎。

7. 2018 年中非合作论坛（FOCAC）宣言和/或行动方案中是否提到该计划？

未提及。

8. 迄今为止，在助力实现非盟（AU）计划方面中国做出了多大的贡献？

- 中国在助力实现非盟计划方面主要体现在数字基础设施方面。基础设施建设有助于非洲科技创新战略（STISA）中的第 3 点的高效实施，同时，也可成为其他类型研究基础设施的基石。
- 尽管人们对个人隐私及人权方面的问题仍心存顾虑，中国在智慧城市项目及日常监管方面所做出的贡献助力非洲大幅提升日常效率、安全性及社区监管，同时有助于推动绿色出行。
- 中方的加入对非洲科技创新战略（STISA）中的第 2 点，即健康方面有直接贡献。中国大力支持（以提供援助的方式）非洲疾控中心（CDC）

¹⁵⁷Sheridan Prasso 《中国的数字丝绸之路看起来更像一个铁幕》2019 <https://www.bloomberg.com/news/features/20https://www.bloomberg.com/news/features/2019-01-10/china-s-digital-silk-road-is-looking-more-like-an-iron-curtain>

¹⁵⁸Tom Bayes 《非洲网络、智能手机和监控》2019 <https://merics.org/en/analysis/african-networks-smartphones-and-surveillance>

的发展，为关注卫生健康方面的利益攸关方提供了沟通协作的机会；同时，中方正在联合非洲共同建立卫生研究体系。¹⁵⁹但是，中国在其他科技创新战略优选领域的影响较小。

9. 非洲为何要与中国合作以及如何进行合作来实现这一目标？

这一领域的大多数行动是由非洲国家行为主体推动，但部分非国家行为主体也参与其中--如建立电子商务物流方面的合作伙伴关系。中国对非洲疾控中心的贡献也是迄今为止非洲与中方沟通协作的一个成功案例。

10. 非洲国家还能做出哪些努力来推动中国助力非洲实现农业发展目标呢？是否有任何拟议的优先发现项目/差异？

- 非洲各国政府加强工作部署，向中国利益相关方（与非洲基础设施发展计划相关）提交联合跨境数字基础设施项目提案，并确保中方贷款和投资物有所值，这将有助于今后的发展。
- 非洲中央银行和贸易银行以及非洲开发银行（AfDB）应该与中国金融科技共同合作，为非洲人民提供在整个非洲大陆或至少在次级区域上可运行的数字支付平台。
- 特别是确保非洲知识产权制度得到进一步保护的前提下，就隐私方面问题所产生的风险和挑战予以协调是大有益处的。
- 鼓励中方投资者对科技创新战略的其他优选领域（优选领域 2 和 3 之外）进行直接援助也将是至关重要的。非洲疾控中心可作为先行经典案例为后续提供参考。



¹⁵⁹详见：https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37841-wd-stisa-2024_report_en.pdf 第 45 页

V. 非洲区域内贸易促进计划（BIAT）¹⁶⁰

1. 计划名称、计划启动及实施日期。

非洲区域内贸易促进计划（BIAT）于 **2012** 年设立，旨在深化非洲市场一体化，扩大非洲区域内贸易规模。

2. 此项非盟（AU）计划涵盖哪些内容？

非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）于 2020 年 1 月投入运营，是成功推进非洲区域内贸易促进计划（BIAT）的一个关键因素。计划涵盖 7 项行动计划：（1）贸易便利化；（2）贸易政策（适用于非洲大陆自由贸易协定和其他区域贸易活动）；（3）生产能力；（4）贸易基础设施；（5）贸易融资；（6）贸易信息，（7）要素市场一体化（包括跨非洲大陆人员自由流动）¹⁶¹。

3. 该项计划是否确定了任何优先发展的国家或领域？

虽然该计划有 7 组行动计划，但此计划没有任何优先部门或国家。

4. 该非盟计划有助于实现哪几项可持续发展目标（SDGs）？

该计划有助于实现以下 4 个可持续发展目标：



5. 该计划是否有量化指标？

非洲区域内贸易促进计划（BIAT）旨在未来十年内将非洲国家间的贸易额从当前的 10%-13% 大幅提升至 25% 及以上。

6. 2018 年中非合作论坛（FOCAC）宣言和/或行动方案中是否提到该计划？

是的。

7. 在此项计划实施前，中方利益相关者是否对该发展领域提供过援助/贷款/投资方面的支持？如有，具体体现在哪方面？

- 除了为运输基础设施进行融资来降低贸易成本之外（即第 4 组，该组也

¹⁶⁰非洲联盟。非洲区域内贸易促进计划（BIAT）- 促进非洲内部贸易。 <https://au.int/en/ti/beat/about>

¹⁶¹同上



属于非洲基础设施发展计划范畴），中国在这一领域的投资相当有限。然而，中方也多次为非洲海关捐赠设备；同时，作为“贸易援助项目”，中方也向非洲海关捐赠设备并提供集装箱检查设备，助其提高港口集装箱检查效率，促进税收和国土安全保障¹⁶²。

- 中国与非洲国家之间的大多数贸易政策干预主要集中在中国市场准入方面——例如，最不发达国家（LDCs）的免关税免配额计划（DFQF）和卫生与植物检疫措施（SPS）协定等。中毛自由贸易协定（Mauritius-China FTA）有着相当严格的原产地规则（ROOs）限制，这意味着可能不会激励非洲跨境贸易的发展¹⁶³。
- 电子商务是当前最新的贸易参与方式，它也与部分非洲区域内贸易促进计划的推进方案相关。例如，卢旺达和埃塞俄比亚两国对阿里巴巴（Alibaba）的世界电子贸易平台（eWTP）表示出极大的兴趣；该平台旨在对数字支付、电子交易和数字创业三大领域进行整合。Kilimall、Amanbo 和 Chinabuy 也是在非洲运营的中资电子商务平台。中国的支付宝（Alipay）、中国银联（Union Pay）和微信支付（Wechat pay）正在与 Eco、Equity 银行以及肯尼亚的移动钱包服务（M-Pesa）等进行合作，为非洲跨境交易者简化在线支付流程。

8. 非洲为何要与中国合作以及如何进行合作来实现这一目标？

迄今为止，大多数项目合作是通过两国政府之间的双边沟通予以推进的，尤其是贸易基础设施建设和电子商务方面。非洲各国政府还与中国国有企业和私营企业进行了业务洽谈，例如公私伙伴关系方面的沟通（如修建收费公路）。

9. 非洲国家还能做出哪些努力来推动中国助力非洲实现农业发展目标呢？是否有任何拟议的优先领域/差异？

- 非洲就“一带一路”（BRI）倡议或中非合作论坛（FOCAC）如何相互联系并支持非洲大陆自由贸易区的发展和壮大提出联合建议至关重要。需予以仔细评估的方案（将在第六章进行讨论）包括非洲大陆部分国家、区域或部门的优惠待遇，或全面发展的自由贸易协定。
- 非洲国家可以借助阿里巴巴向在新冠疫情（COVID-19）期间向所有非洲国家捐赠医疗设备的先例，鼓励中方全面提升能力建设并加大设备捐赠力度。
- 区域性经济共同体（RECs）可进行谈判，或支持联合电子商务中心和平台的谈判活动作为贸易基础设施融资规划。

¹⁶²例如，参见《2021年中国白皮书》参考文献：<http://epaper.chinadaily.com.cn/a/202101/11/ws5ffb7d83a31099a23435323b.html>

¹⁶³同上

VI. 非洲工业发展加速计划（AIDA）

1. 计划名称、计划实施和生效日期

非洲工业发展加速计划（AIDA）创建于 **2008** 年（持续至 2063 年），旨在调动财政和非财政资源，以提高非洲的工业水平。

2. 此项非盟（AU）计划涵盖哪些内容？

该计划的重点是将工业化纳入国家发展政策和减贫战略，包括旨在通过增值和在本土进行自然资源加工，以最大限度地利用当地生产能力和投入的工业政策。

3. 该项计划是否确定了任何优先发展的国家或领域？

该计划的优先发展领域包括：食品加工；纺织品和成衣；皮革及皮革制品矿物及金属制品加工；木材和木制品；汽车设备及装配；药品；和建筑材料。部分国家或区域中心已在这些领域中确定并建立。

4. 该非盟计划有助于实现哪几项可持续发展目标（SDGs）？

该计划有助于实现以下 4 个可持续发展目标：



5. 该计划是否有量化指标？

是的。在每个项目组下，非洲工业发展加速计划（AIDA）为 49 个不同项目定义了具体行动计划。每个项目组负责确定各自的量化指标和时限里程碑。¹⁶⁴

6. 2018 年中非合作论坛（FOCAC）宣言和/或行动方案中是否提到该计划？

未提及。

7. 在此项计划实施前，中方利益相关者是否对该发展领域提供过援助/贷款/投资方面的支持？如有，具体体现在哪方面？

- 2006 年，中国承诺“未来三年内，在非洲建成 3 至 5 个境外经济贸易合作区”。¹⁶⁵自那时起，中非合作论坛的每一项行动计划都以某种方式强

¹⁶⁴非洲联盟。《执行非洲加快工业发展行动计划
的战略》。2008 https://au.int/sites/default/files/documents/30983-doc-implementation_strategy_final_0.pdf



调不断建设、扩大或升级贸易和经济区的重要性。当前，这些经济区是中国用来增加对非洲投资的关键机制之一。

- 中非发展基金（CADFund）于 2006 年成立，为部分经济特区（SEZs）和指定工厂提供股权支持。例如，Transsion（智能手机制造商）最先得到了该基金的支持。马里/埃塞俄比亚的制药公司 Humanwell 后来也获得了该基金的支持¹⁶⁶。
- 中国已成为非洲制造业领域对外直接投资的重要来源国¹⁶⁷。麦肯锡 2017 年发布的一份报告称，非洲制造业中的中国控股企业贡献了非洲工业产能的 12%，每年为非洲制造业创造约 600 亿美元的收入，为数百名非洲人提供工作机会。非洲公司报告称，从 2012 年到 2015 年，收入年均增长 8-9%。¹⁶⁸

8. 迄今为止，在助力实现非盟（AU）计划方面中国做出了多大的贡献？

总体而言，遵循中国工业化发展模式的经济特区和中非发展基金进行的投资是中国在帮助非洲实现工业加速发展计划（AIDA）方面发挥重要作用的最佳范例，因为它们将外国直接投资引入到非洲工业加速发展计划（AIDA）的关键行业，特别是纺织和服装行业。比如，为利用与美国和欧洲市场的优惠贸易协定中的优惠政策，华建集团（Huajian）将纺织品和服装生产转移到非洲地区。埃塞俄比亚东部工业区内有 95% 的公司属于制造领域，他们当中有一半以上生产工业材料和汽车零部件。尼日利亚的 Lekki 自由贸易区中约 46% 的企业涉足制造业。¹⁶⁹然而，中国的对外直接投资仍然主要集中在建筑和采矿方面，这对非洲工业发展加速计划（AID）的实施没有直接贡献。

9. 非洲为何要与中国合作以及如何进行合作来实现这一目标？

- 中国提出设立经济特区（SEZ）以及将中国工厂迁往非洲的提议在非洲各国政府间大受欢迎。大多数非洲国家为包括中国在内的对外直接投资减免税率并制定了诸多激励政策。他们还向中国中央政府、地方政府以及民间利益相关者宣传推广已有的和新建的经济特区。这些政策几乎都建立在双边合作的基础之上，例如目前非洲各国间没有跨境经济特区。非洲制造业正服务于多个非洲市场，这是中国的逐利活动驱动的结果，而非当地政府协调整合的结果。

10. 非洲国家还能做出哪些努力来推动中国助力非洲实现农业发展目标呢？是否有任何拟议的优先发现项目/差异？

- 虽然建立经济特区有利于工业化的全面实现、有利于创造就业机会，但

¹⁶⁵中非合作论坛。《中非合作论坛北京行动计划（2007-2009）》。2006 年 11 月 5 日。 <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm>

¹⁶⁶<http://en.cadfund.com>

¹⁶⁷ Signé, L. 《非洲制造业和工业化的潜力：趋势、机会和战略》。布鲁金斯非洲增长倡议 2018 年 http://www.iberglobal.com/files/2018-2/Manufacturing-and-Industrialization-in-Africa_brookings.pdf

¹⁶⁸ 麦肯锡公司。《狮龙之舞》。2017 https://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/featured_insights/middle_east_and_africa/the_closest_look_yet_at_chinese_economic_engagement_in_africa/dance-of-the-lions-and-dragons.ashx

¹⁶⁹ 博士的演算基于对经济特区公司的探索。



目前中国的投资区由中外公司主导。麦肯锡的一份报告显示，在调查的 1000 多家中资企业中，只有 44% 的地区经理是非洲人。¹⁷⁰考虑到非洲当前的情况，最好的解决方案是实行更加协调一致的经济特区政策，以确保当地就业（特别是高级职位）和技术转让（例如通过合资企业要求）能真正落实。

- 非洲各国政府可鼓励重组中非发展基金，或在非洲银行内建立一个新的由中国支持的贸易融资银行或机构（如非洲进出口银行），使非洲企业，尤其是中小企业能够直接受益。
- 非洲各国政府可以互相合作，施行更有力的激励政策，努力创造一个高附加值，健康有活力的生态友好型市场，以吸引来自中国和其他国家的对外直接投资或在非洲建立经济特区（SEZs）。¹⁷¹

中非差距分析

如上表所示，虽然迄今为止非中关系已经为六大非洲大陆发展框架以及联合国可持续发展目标作出了卓越贡献，但前景依然十分广阔。特别的，积极发展这六大方向很有可能会推动联合国可持续发展目标中的“消除赤贫”和“基础设施建设”的实现，这是上表中最常提到的两个可持续发展目标。

这六大方向的发展还有助于推动发展后续目标，例如，与这六个方面没有直接联系、但对非洲国家未来发展可能会起到重要作用的其他可持续发展目标，如下表 2 所示。

虽然这些差距来自非盟框架本身，但如果非盟或其他国家能制定一些支持中国参与解决这些问题的指导或框架，就能避免这些差距对其他合作领域产生负面影响，这对非洲国家是有益的。

¹⁷⁰麦肯锡公司。《狮龙之舞》。2017 年 6 月。

¹⁷¹环球时报。非洲，中国构建未来疫情防控路线图，一带一路。2020 年 7 月 23 日。<https://www.globaltimes.cn/content/1195419.shtml>

表 2： 尽管中非合作有所加强，但可持续发展目标仍面临潜在挑战

可持续发展目标	潜在挑战
	中国从非洲进口的商品和对非洲的直接投资大多涉及原材料，出口则多涉及制成品，两者都没有明确强调环境责任（包括气候）或社会责任。双方应积极改善这一情况。
	非中合作中很少关注可持续渔业的发展，过度捕捞、海盗猖獗、旅游业发展等对海洋环境造成潜在负面影响的因素也很少提及。
	尽管中国有自己的湿地保护法和伐木规范，但却很少关注非中合作中的可持续环境保护（如对外直接投资流量），以及商业伐木、旅游等对土地有潜在负面影响的情况。
	中国确实为非洲维和事业做出了贡献，但这治标不治本。例如，采矿业的高收入容易滋生腐败，而集中的政治控制会加剧不平等（尽管并非总是如此）。

本章重点介绍了中国对非盟大陆发展计划以及非洲可持续发展目标（SDGs）的贡献。还强调了每一个框架都有巨大的发展空间，以及中非差距所带来的一些关键问题。**第四章**将对比中国与非洲、中国与其他主要发展伙伴和关键地区合作的不同之处。

第四章——非中关系的基准分析

第四章概要

- 与其他发展伙伴国家相比，中国为非洲提供了更多获取资金的渠道，包括资金援助、贷款和对外直接投资（FDI）。
- 目前，中国是非洲大陆的第五大投资者，如无意外，可能会在 2025 年成为第一大投资者。中国对非洲制造业的直接投资比例略低于美国和法国。虽然中国日益受到非洲留学生的青睐，但他们不一定会在中国工作，同时选择来中国旅游的非洲人也不多。
- 此外，十年来，中国一直是非洲最大的双边贸易伙伴。然而，欧盟各国却在非洲商品进口方面处于领先地位。中国对非洲商品征收的消费品关税仍然相对较高。
- 在与中国关系的调查分析中，非洲只在一个方面比亚洲做得“好”——接受援助。在所有其他方面——包括贸易、其他资金流和双边出入境人次，亚洲略胜一筹。

第一章至第三章都强调了中国与非洲日益紧密的合作关系，然而，这种关系是中非独有的吗？相较于与中国有合作关系的其他国家，非洲处于什么位置？



为了回答这些问题，本章首先对非洲与其主要发展伙伴（中国、美国、英国、法国和欧盟）在贸易、资本和人员流动方面进行基准分析。之后，将中非合作与中亚（中国最亲密的地区合作伙伴）合作进行对比，以衡量中非合作的规模。

分析结果数据图见第 64-65 页。

非洲的发展伙伴——中国

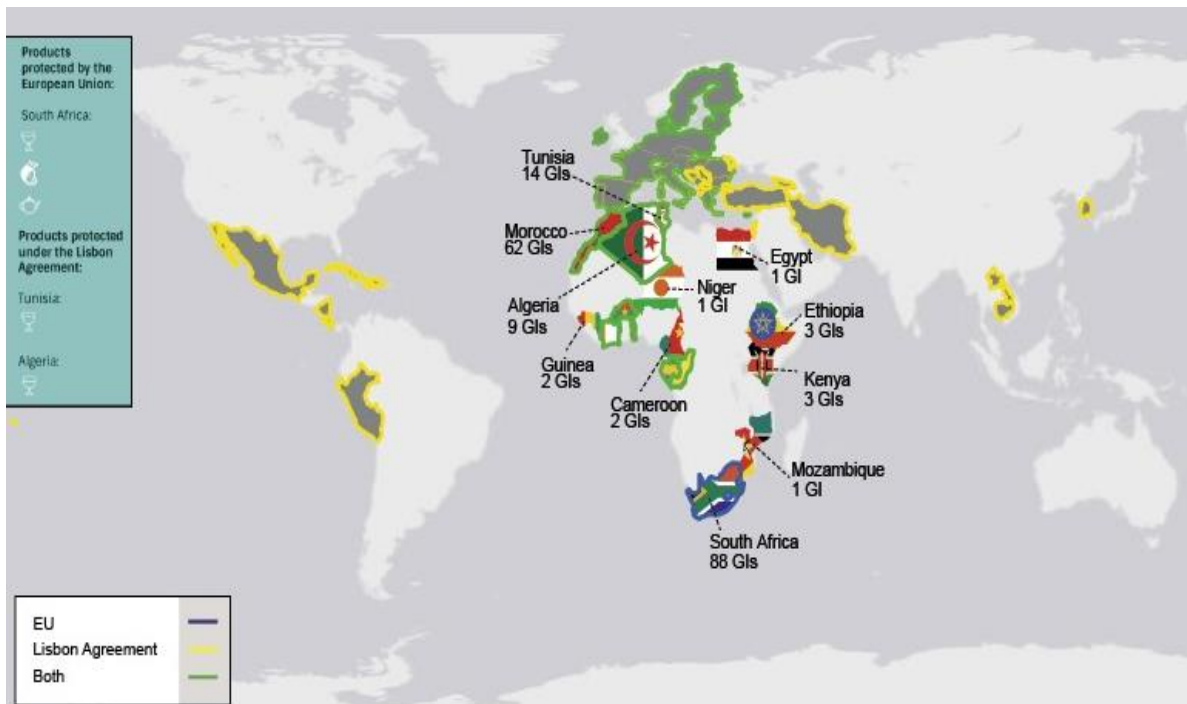
贸易流动

从各个国家来看，除去 2019 年欧盟的非洲商品进口额最高外，其余年份中国的非洲商品进口额最高，且与其他国家差距巨大。

然而，中国在非洲非农业或矿业商品进口方面落后于其他发展伙伴国家，仅占有进口额的 16%。其他国家则高达 40% 甚至更多。中国对非洲征收的消费品关税也比任何其他国家都高。

最后，发展伙伴国家中的多数都对地理标志的认识程度不高。然而，非洲经济共同体目前正在和欧盟磋商一个合作框架，以期相互承认，增加贸易价值¹⁷²。图 25 总结。

图 25：非洲地理标志可在哪些方面受到保护？



¹⁷²同上



资金流动

2013年至2018年，在“发展合作”或赠款贷款相结合的对外援助方面，中国对非洲援助30亿美元，落后于除法国以外的所有其他发展伙伴国家（26亿美元）。美国提供了最多援助（104亿美元）。然而，对大多数发展伙伴国家而言，援非资金只占国民总收入极低的比例。例如，中国对非洲的援助仅占其2018年国民总收入（GNI）的0.01%，英国为0.13%，美国为0.05%，法国为0.08%。然而，随着时间的推移，除中国外，发展伙伴国家所提供的援助资金在非洲国民总收入的占比有所下降¹⁷³。

中国是非洲第五大投资国。然而，预计未来中国的对非援助将会增加。根据目前的趋势，中国可能会在2024年成为非洲最大的投资国¹⁷⁴。2014年，中国对非洲的直接投资首次超过美国，但仍落后于英国和法国。中国可以加大对非洲制造业的投资比例（而非矿业和采矿业），因为从一定程度来说这一比例低于美国和法国。然而，英国对制造业的直接投资存量最低，为1%（而矿业和采矿业为43%）。

人员流动

目前，法国是接待非洲留学生最多的国家¹⁷⁵，中国排名第二。然而，从国别来看，在55个非洲国家中，中国是其中24个国家的主要留学目的地，其次是法国，为21个国家。如果留学生增长率能恢复到新冠疫情前的水平，来中国学习的非洲留学生数量可能在几年内赶超法国¹⁷⁶。

相比之下，考虑到中国的人口数量和每年的旅游人次，中国在旅游业方面远远落后于其他国家。非洲国家均未把中国视为其最大的游客来源国，其他发展伙伴国家也是如此。英国游客大多选择境内观光。每年，前往非洲旅游观光的中国游客的绝对数量与出游非洲的英国游客数量相当，美国游客数量至少是中国的三倍，法国则至少是中国的二倍。

最后，尽管其他发展伙伴国家的移民制度仍有许多不足之处，但从绝对值和移民数量来看，中国是吸引到外来移民数量最少的国家之一¹⁷⁷。

总结

除进口额和留学生的绝对水平外，从大多数指标来看，中国作为非洲的发展伙伴，双方还需几年的共同努力才能赶上和/或超过其他国家。尽管如此，考虑到非洲与其他发展伙伴在法律体系和金融贸易方面的联系之紧密（尤其是英国法国），中非合作成果来之不易。

非中关系 VS 亚中关系

贸易流动

中国从亚洲其他地区进口的商品明显多于从非洲进口的商品。此外，从亚洲进口的商品中的79%涉及除农业、石油和采矿业外的其他行业，而非洲只有15%的出口商品不属于农业/采矿业。

¹⁷³<https://www.africaunconstrained.com/options-for-reimagining-africas-dible-system/>，见第17页图表。

¹⁷⁴<https://mp.weixin.qq.com/s/eQGhXR5i6KmFuxXPMVej7g>

¹⁷⁵<https://thepienews.com/news/africa-buoys-french-international-education-as-security-concerns-remain/>

¹⁷⁶<https://developmentreimagined.com/2020/09/08/where-africans-study-abroad-after-covid19/>

¹⁷⁷<https://qz.com/1163632/china-still-has-the-smallest-share-of-incoming-migrants-in-the-world/>



总体而言，尽管中国对欠发达国家实行免关税免配额计划，但对非洲商品征收的平均关税高于对亚洲的征税。然而，非洲的消费品关税税率（17.39）明显高于亚洲（4.29），这意味着与非洲相比，中国更倾向于从亚洲进口高附加值商品。

资金流动

最近几年中国向非洲提供的优惠贷款（14.7 亿美元）比向亚洲提供的优惠贷款（12.1 亿美元）多。中国对非洲拨款大约是亚洲的 2.5 倍。2018 年，中国对非洲的援助总额占非洲国民总收入的 0.13%，而对亚洲的援助总额仅占其国民总收入的 0.01%。

相比之下，2019 年，约 81% 的中国对外直接投资流向亚洲，而非洲仅获得了 2%。同样，截至 2019 年底，中国对亚洲的直接投资存量占中国对外直接投资总量的 66%，而非洲仅占 2%¹⁷⁸。

中国在亚洲和非洲的直接投资方向也有很大不同。例如，2019 年中国对非洲的直接投资主要集中在建筑业（31%）、采掘业（25%）和制造业（13%）。然而，就亚洲而言，2019 年中国的对外直接投资存量主要集中在租赁和商务服务业（42%），制造业和采掘业分别为 8% 和 5%¹⁷⁹。

人员流动

中国是亚洲最大的留学目的国¹⁸⁰，来自亚洲的留学人数是非洲的 3.6 倍。同样，相较于非洲，更多的中国公民选择前往亚洲国家旅游。2019 年，亚洲国家接待的中国游客约为 5000 万人次，而非洲只有 50 万人次。

总结

以上分析表明，非中关系和亚中关系有着明显的不同。非中关系更侧重于通过贸易和直接投资援助扶持当地的“早期”发展，而不是构建深度的经济一体化。部分原因在于地理相邻。但这也说明，如果政策施用得当，非中关系有十分广阔的发展空间。

那么该如何实现这一前景呢？要回答这个问题，非洲驻华外交代表给出了一个重要起点。

¹⁷⁸对外直接投资流入亚洲（包括香港）。

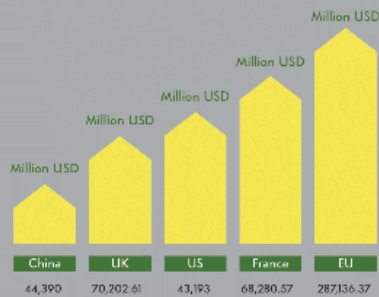
¹⁷⁹请注意，2019 年中国在香港特别行政区的对外直接投资存量占中国外商直接投资流出总量的 66%，这可能与实际情况有一定出入。

¹⁸⁰http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/04/content_5397210.htm

Benchmarking

China as a development partner to Africa

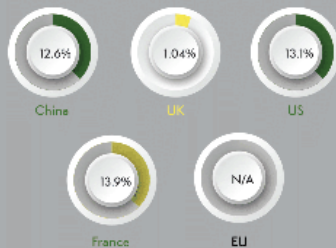
Total stock of FDI from China in Africa in 2019



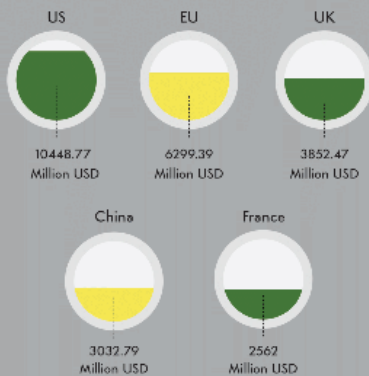
Total stock of FDI in Africa 2019



FDI stock into manufacturing 2019 (% by development partner)

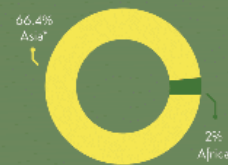


Average foreign assistance to Africa between 2013-2018



China's cooperation with Asia compared to Africa

Total stock of FDI to region as percentage of all FDI outflows from China in 2019**



Percentage of total FDI from China into manufacturing in 2019



Average annual proportion of China's total foreign assistance between 2013-2018**



Most recent annual flow of aid (grants only) to the region from China



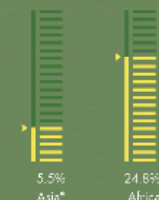
Most recent annual flow of FDI from China to the region in 2019**



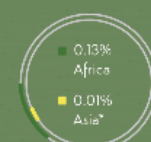
Percentage of total FDI from China into mining/ extractives in 2019



Most recent annual flow of (concessional only) loans to the region from China



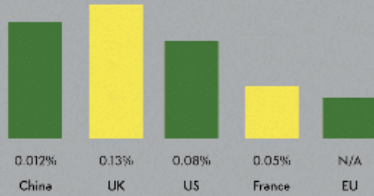
Most recent annual flow of loans + grants to the region as a % of the region's GNI



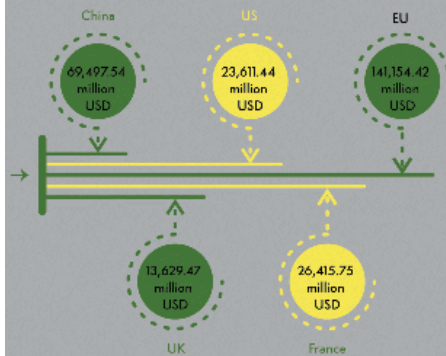
Average tariff rate imposed on all goods from Africa

	China	UK	US	France	EU
Raw materials	10.25	8.93	9.31	11.88	11.05
Intermediate goods	9.76	6.23	7.9	7.45	6.4
Consumer goods	17.39	14.73	16.84	15.76	14.94
Capital goods	6.09	5.31	6.32	6.52	5.41

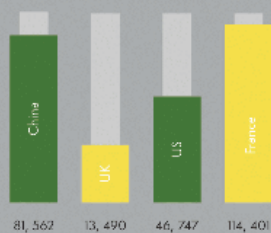
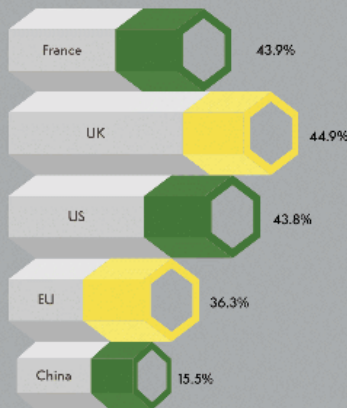
Average of Foreign Assistance (Total) to Africa between 2013-2018 as % of DP GNI in 2018



Most recent total annual imports of African products into China

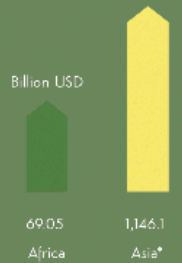


Import of non-agricultural non-oil/mining sector African products (%by development partner)

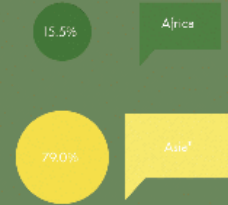


Number of African students in 2018

Most recent total annual imports of products from the region into China



Percentage of import of non-agricultural/ non-oil/ mining sector of products from the region into China



Average tariff rate imposed by China on all goods imported from the region (applied tariff (AHS) simple average)

Issue	Africa	Asia*	Issue	Africa	Asia*
Raw materials	10.25	4.19	Raw materials	131	261
Intermediate goods	9.76	3.86	Intermediate goods	288	119
Consumer goods	17.39	4.29	Consumer goods	3530	201
Capital goods	6.09	3.19	Capital goods	172	49

- Most recent annual number of students from the region to China: 295,043 (Asia), 81,562 (Africa)
- Most recent annual numbers of tourists from China to the region: 50,304,796 (Asia), 585,211 (Africa)

Notes:

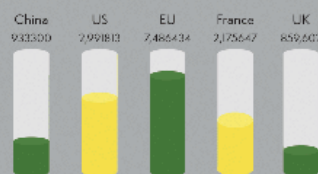
*Excludes China. Based on available data excludes Palestine

** Data for China's FDI flows to Asia include Hong Kong (SAR).

*** This is the number of tariffs at the AHS tariff line level which value is above 3 times the simple average tariff

Number of Domestic*** Peak tariff rates imposed by China on all goods imported from Africa

	China	UK	US	France	EU
Raw materials	131	38	122	53	441
Intermediate goods	288	57	106	77	617
Consumer goods	3530	1,225	2,478	956	10,676
Capital goods	172	48	134	38	422



Number of tourists to Africa in 2018 by development partner

Notes:

*EU 27 countries

** EU institutions

*** This is the number of tariffs at the AHS tariff line level which value is above 3 times the simple average tariff Using 2018 exchange rate

第五章——非洲政府驻华代表的感悟

第五章概要

- 回顾中非合作历程，非洲驻华大使和外交官提出了自己的独特看法。
- 受访者认为，中国已经为非洲的可持续发展做出了卓越贡献，而且在非洲未来发展中也不可或缺。
- 受访者坦言，在商品和附加值方面非洲国家和中国之间存在不平衡的贸易关系，但通过建立更多的制造业和电子商务方面的直接投资，这种情况将被改变。
- 受访者认为中国为地区项目提供的协议贷款会更好，非洲国家将从中受益，更加关注环境保护。
- 驻华大使们非常关注中非双边人员流动，到目前为止，这一方面依然有很大上升空间。
- 大多数受访者在 2021 中非合作论坛为中国的双边战略准备了一些（主要是双边）建议，但大部分没有公开。
- 大多数人认为，加强与中国本土的全面合作是十分重要的，而且不会影响与其他发展伙伴的合作关系。



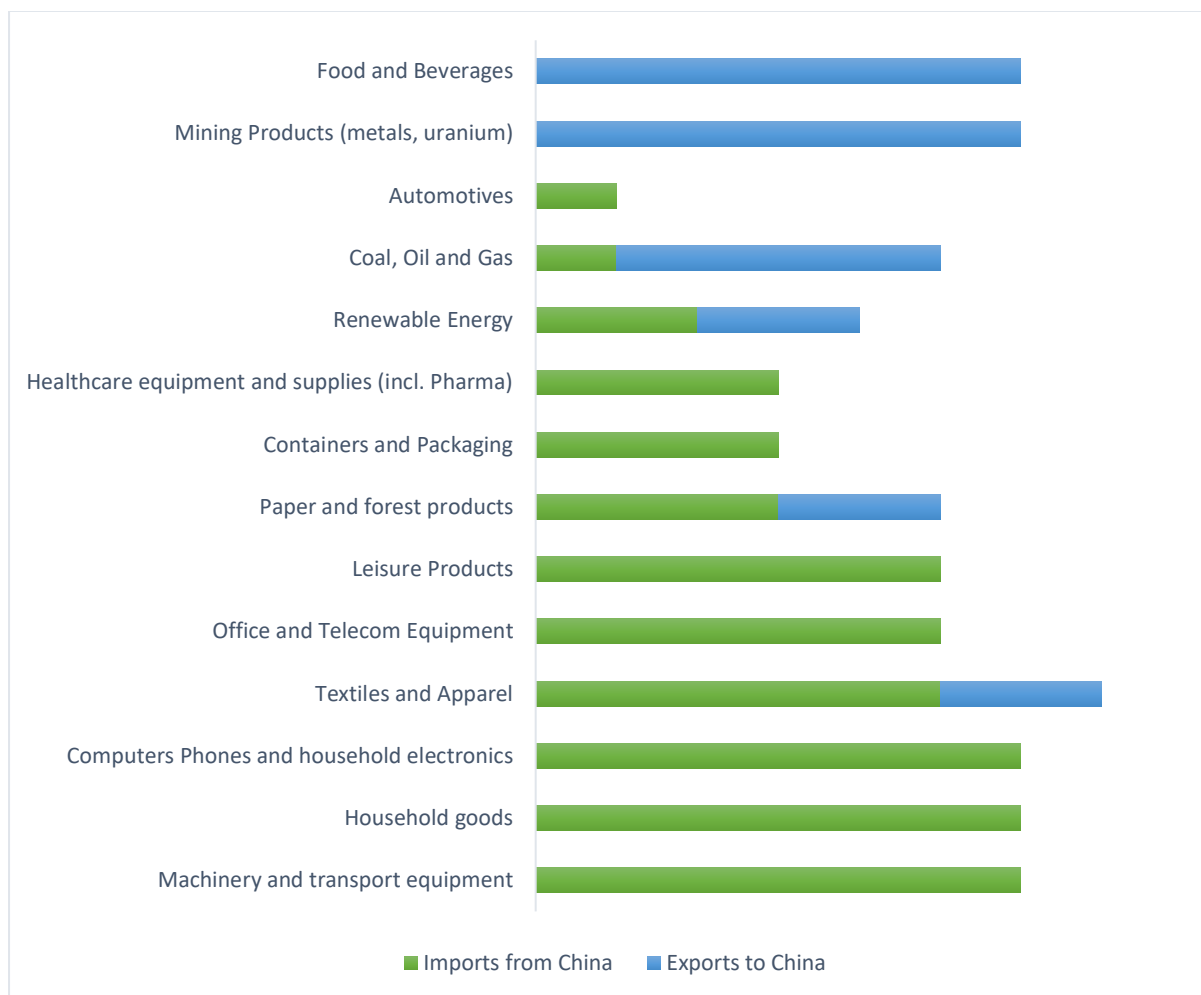
非洲驻华大使和外交官亲历了中非发展历程，对中非关系，更具体地说，对中非关系所面临的挑战和机遇提出了独到见解。以匿名调查方法为据，本节通过收集对非洲驻中国代表提出 60 个系统性问题的回答，以及与其他人的访谈和讨论，汇总为关于中非关系的反馈，这些访谈和讨论涉及中非关系研究的关键方面，比如贸易、金融和人员流动。共有七个国家参与了本次调查，但秉着尊重外交关系的原则，调查结果匿名公开。

之所以如此是为了避免潜在的选择偏倚，即在一些涉及两国关系的问题中该国的回答与该国和中国交往的积极程度呈正相关。匿名调查可以避免类似情况的发生。不论如何，匿名调查有诸多好处。问卷中的一系列问题使人们能够通过共同尺度和绝对数字进一步了解中非关系。

大使谈中非合作现状

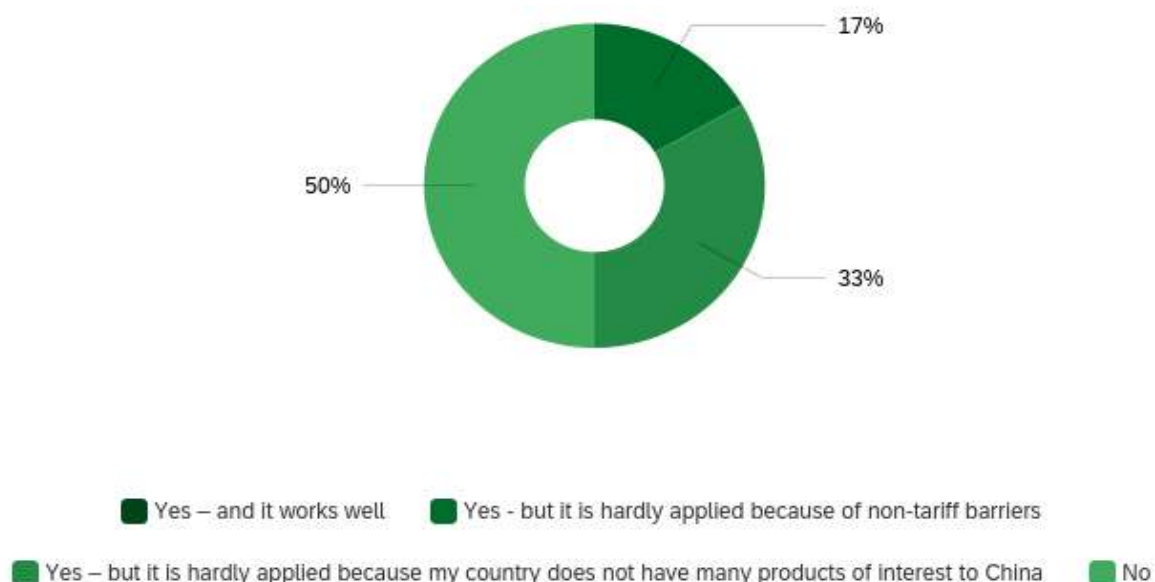
调查结果中的第一个关键点是，受访者证实了本报告第二章数据分析的真实性，同时提供了其他独特的视角。例如，如图 26 所示，受访者证实了非洲国家和中国在商品和附加值方面存在不平衡的贸易关系。受访者没有提到任何从非洲进口到中国的增值商品。重要的是，参与调研的多数国家表示，他们会将各自的对华战略信息公之于众。

图 26：非洲大使调查结果：从中国出口到贵国和从贵国进口到中国的货物主要涉及哪些行业？



受访者还证实，虽然非洲多数国家都在中国的免关税免配额计划（DFQF）范围内，但目前他们并未受益太多——要么因为非关税壁垒，要么因为缺乏能另中国感兴趣的商品（图 27）。因此，75%的受访者有意或正与中国磋商实施卫生与植物检疫措施（SPS）协定的实施，以解除与中国的农产品贸易关系。

图 27：非洲大使的调研结果：贵国是否受益于中国的免关税免配额计划（DFQF）？



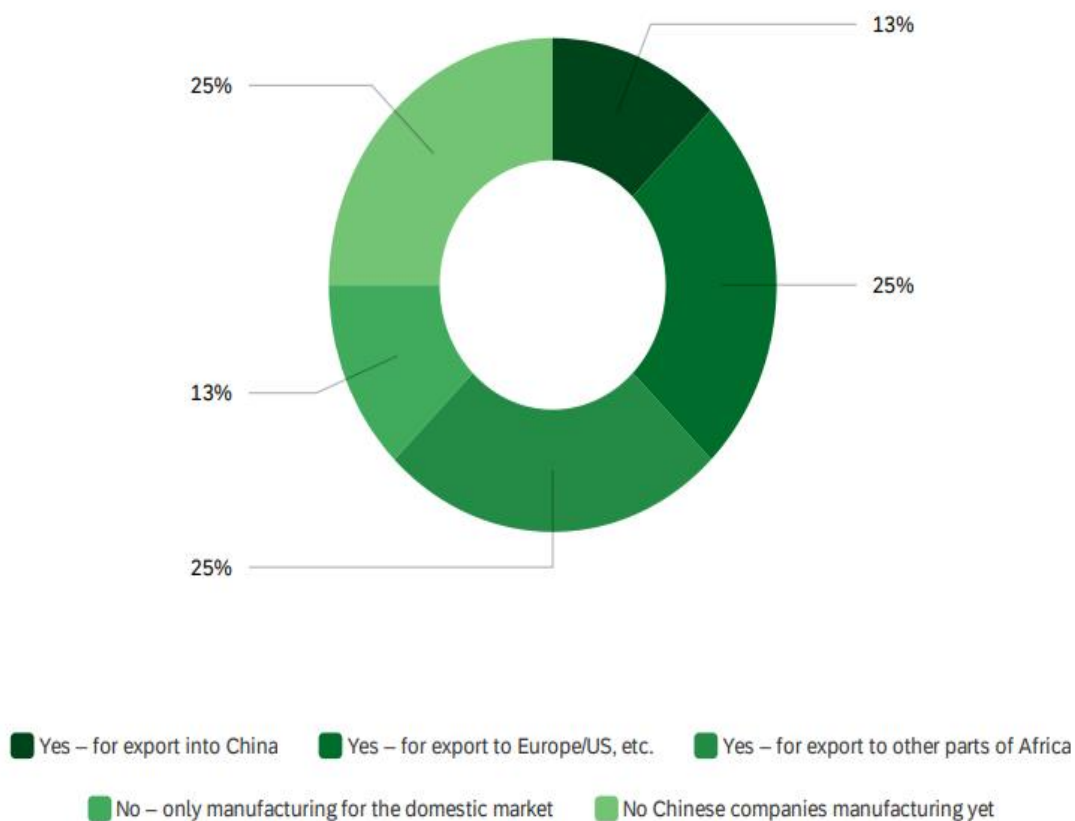
在相关的市场准入方面，受访者认为中国商品进入参与调研的非洲国家比非洲商品进入中国市场更容易。他们证实非洲国家还没有已得到中国认可的 GI 产品。然而，多数国家回应说，它们正在与中国进行双边投资条约谈判，只有少数国家已经实行运输终端交货。

受访者还表示，虽然中国经营的经济特区（SEZs）在非洲似乎运转良好（图 28），但在调研名单中，没有中国公司在非洲制造商品转销中国。目前，这些产品只在非洲市场内销或出口到美国/欧洲（图 29）。

图 28：非洲大使调研结果：中国在贵国运作或资助的经济特区经营良好吗？

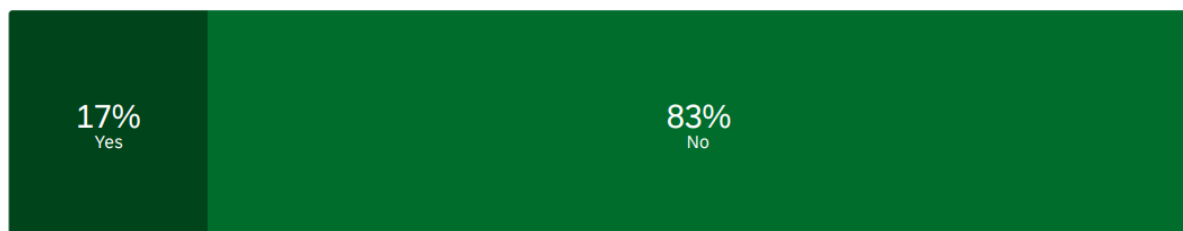


图 29：非洲大使调查结果：中国公司是否在贵国从事制造业？



另一方面，在接受调研的非洲国家中，目前只有不到五分之一的国家引进了中国电子商务平台（图 30）。

图 30：非洲大使调查结果：贵国引进了中国的电子商务平台吗？



就资金而言，大多数国家表示，中国的赠款已经在不同程度上对国家经济发展起到了帮助作用（图 31），但三分之一的国家对此有不同意见——这也可能说明它们没有获得（许多）赠款。还有很多代表表示贷款是有助经济发展的，但依然有不同的声音（图 32）。

图 31：非洲大使调查结果：过去 5 年贵国从中国获得的援助是否对贵国穷人的生活带来了巨大改善？



图 32：非洲大使调查结果：过去 5 年贵国从中国获得的援助是否对贵国穷人的生活带来了巨大改善？

所有受访者都表示，新冠肺炎疫情期间，中国以各种不同的方式帮助了他们的国家，包括捐赠个人防护设备（PPE）、派出医疗队进行援助、疫苗捐赠，以及暂停了非洲国家未说明具体数额的债务。重要的是，80%的非洲人表示在对新冠疫情的抗击中非洲国家也为中国提供了支持，绝大多数国家提供了“外交支持”，其中一个国家还向中国捐赠了个人防护装备。

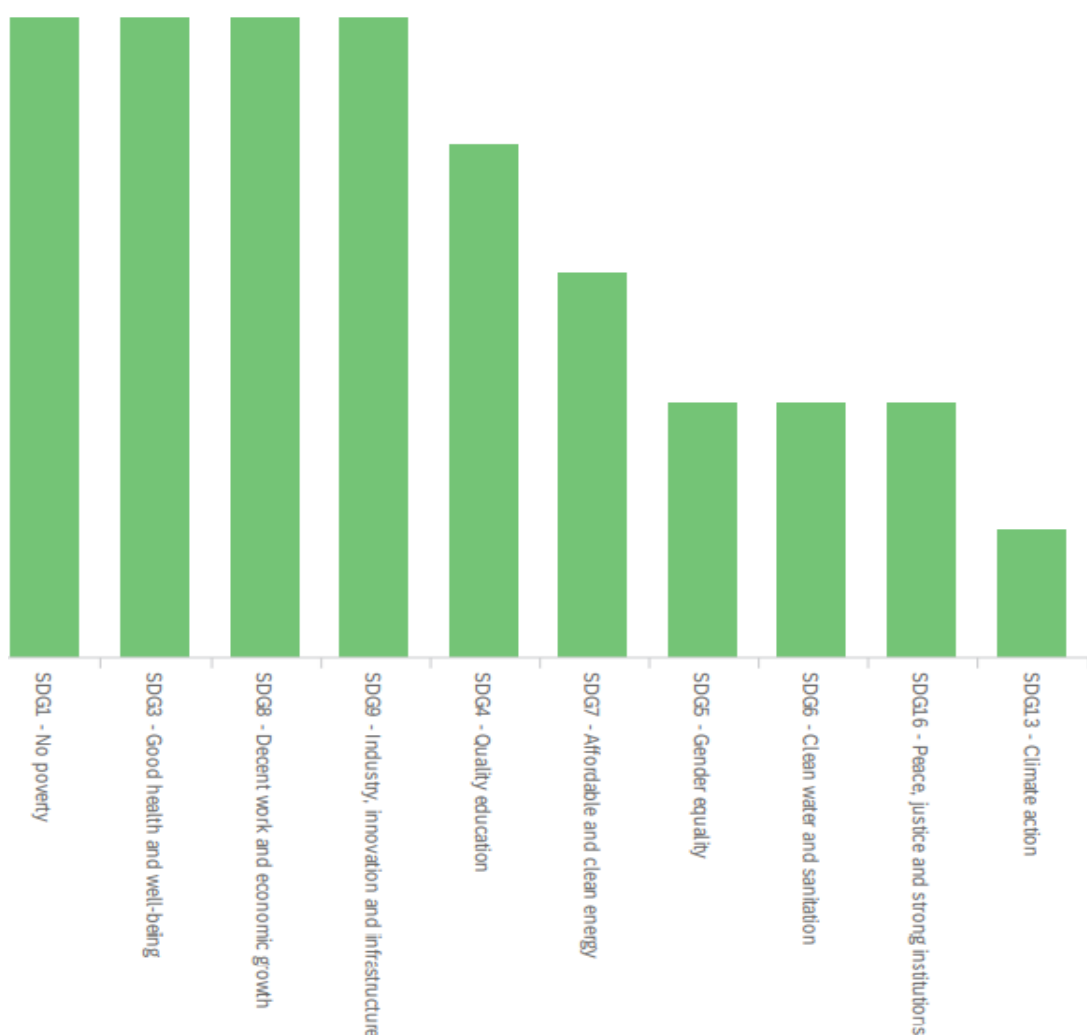
受访者均指出，尽管数量有限（1-5），但也有一些中国投资者投资参与了当地政府和社会资本合作的项目。然而，只有一个国家表示该国在中国已经开设了 6-10 家非洲企业。而其他国家都还没有在中国开设公司。

从人员流动来看，调查证实了出游非洲的中国游客数量多于来华观光的非洲游客。调查显示，落地非洲的中国游客大部分是个人旅行，其次是商务旅行和豪华旅行。

然而，尽管大使们认为前往非洲的中国公民与在非洲的中国公民得到了平等的待遇，但调查表明，由于中国的相关移民规定，在中国工作的非洲商人比在非洲工作的中国商人处境更难。

总体而言，大使们对中国迄今为非洲可持续发展目标所做贡献的看法与第三章评估结果有所不同。如图 33 所示，最为优先的四个可持续发展目标（在第三章中为两个）为：无贫穷（SDG1）、健康福祉（SDG3）、体面工作和经济增长（SDG8）以及完善基础设施和发展创新（SDG9）。此外，有 6 个可持续发展目标没有被记为非中合作的首要目标——粮食安全（SDG2）、减少不平等（SDG10）、可持续城市（SDG11）以及第三章中被记为潜在挑战的可持续发展目标 12、14 和 15。

图 33：非洲大使调查结果：中国对非洲可持续发展的贡献



对两国关系中的机遇与挑战的预期

如图 34 所示，所有受访的大使都深信未来与中国的合作对于在其国家实现可持续发展目标至关重要。

图 34：非洲大使调查结果：与中国的合作对贵国实现可持续发展目标是否重要？



此外，就未来合作要解决的首要问题（图 35）而言，受访大使表示，他们最关注对华出口贸易，其次是吸引对外直接投资、管理在华的非洲留学生和积极发展非洲旅游业。有趣的是，对大使们来说，磋商公私伙伴关系（PPPs）项目似乎比讨论未来的贷款（以工程总承包的形式）和援助更重要。对非洲国家而言，管理在中国的商业许可和工作许可，跟踪中国在气候变化方面的行动似乎是次要事项，或者说在这些方面他们的影响力有限。

图 35：非洲大使调查结果：对非洲国家的可持续发展至关重要的合作领域

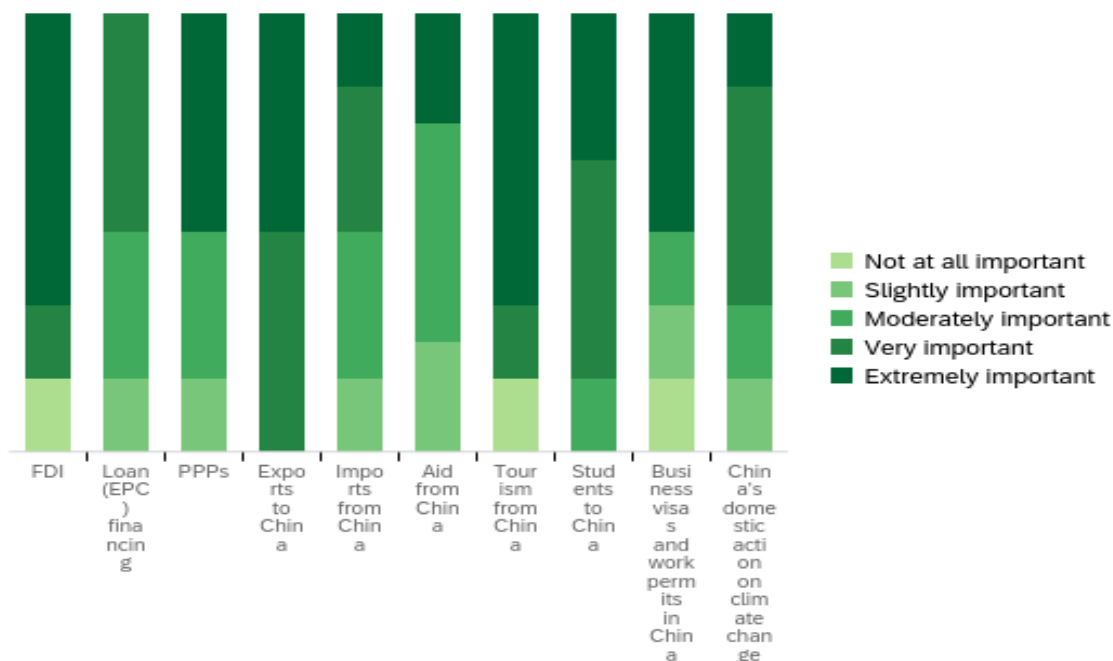
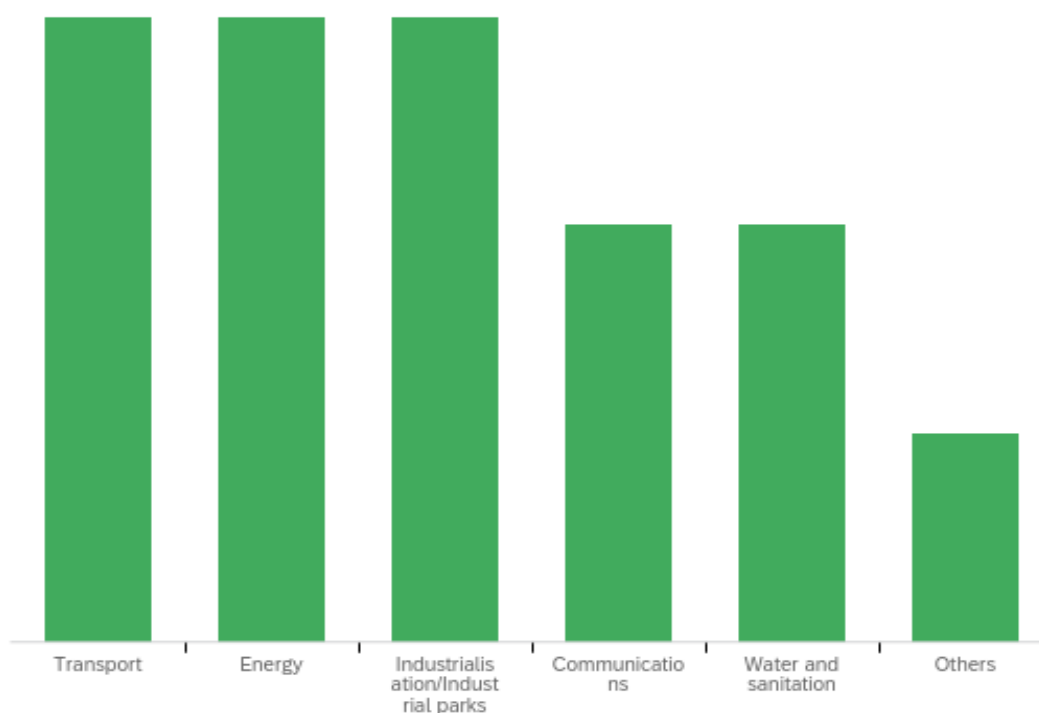


图 36 为非洲大使认为需要进一步财政支持的行业。其中大部分问题可通过完善基础设施解决。超过 80% 的受访者还明确表示，他们将从已被中国增加拨款的地区项目贷款中受益。多数非洲国家也希望有更多中国投资者参与到公私伙伴关系（PPPs）项目中来。

图 36：非洲大使调查结果：非洲国家需要中国资金支持的行业



在某些问题上，尤其是关于贸易和对外直接投资，非洲大使们对未来有明确的期望。超过 80%的受访者认为中国将提升在非洲制造业的市场份额，预计在未来五年内，中国公司会将在非洲生产商品出口到中国。所有非洲代表都认为未来三年内中国的电子商务公司会在非洲投资更多项目。

然而，提到未来将面临的挑战，有四个发展方向颇为突出。

首先，所有非洲大使都认为，与中国合作时应该更加关注环境保护问题（图 37）。

图 37：非洲大使调查结果：在贵国与中国的合作过程中，是否应该更多地关注环境问题？

其次，超过 80%的受访者认为非洲国家有必要就中国贷款援助的条款条件进行详细磋商（图 38）。

图 38：非洲大使调查结果：贵国是否需要与中国详细磋商贷款条款和条件？



第三，调查结果还表明，非洲国家应该让更多学生到中国求学，也让更多的中国游客出游非洲观光旅游，以上两点反映了非洲国家的优先事项。

第四，大使们认为贷款是未来两国发展方向中的不确定因素。有一半大使认为未来贷款援助将会减少，另一半则持相反意见（图 39）。

图 39：非洲大使调查结果：您认为未来三年内来自中国的贷款会减少吗？

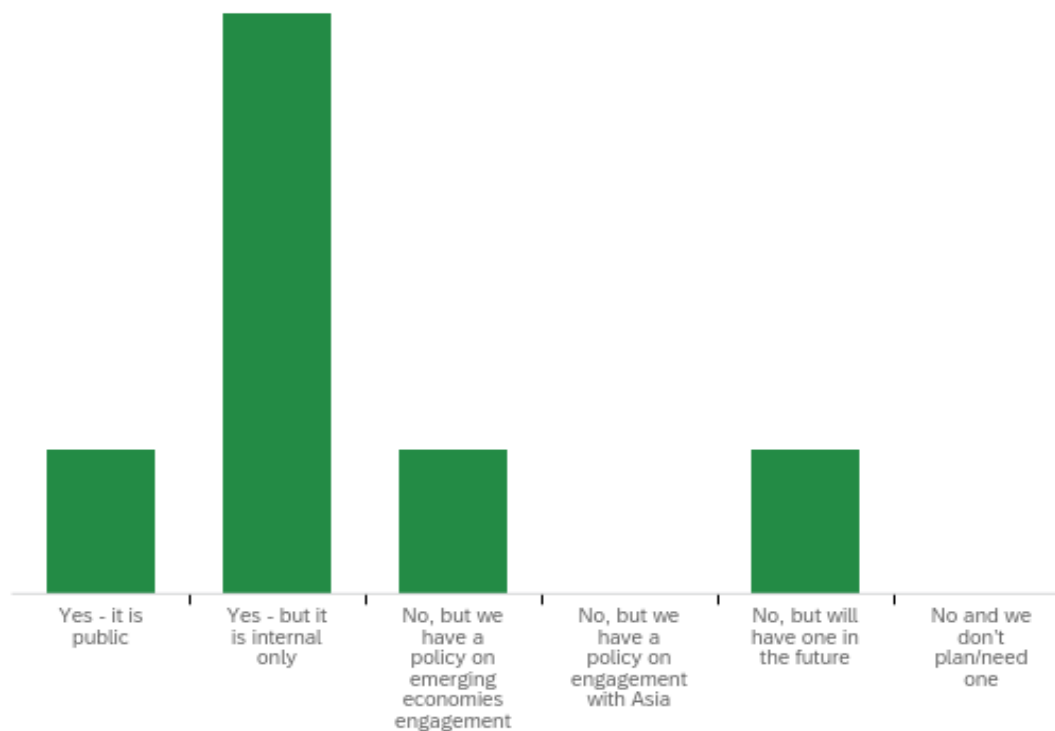


对与中国合作过程的见解

调查得出的第三个主要结论与中非合作历程，与上述机遇和挑战的实际情况有关。

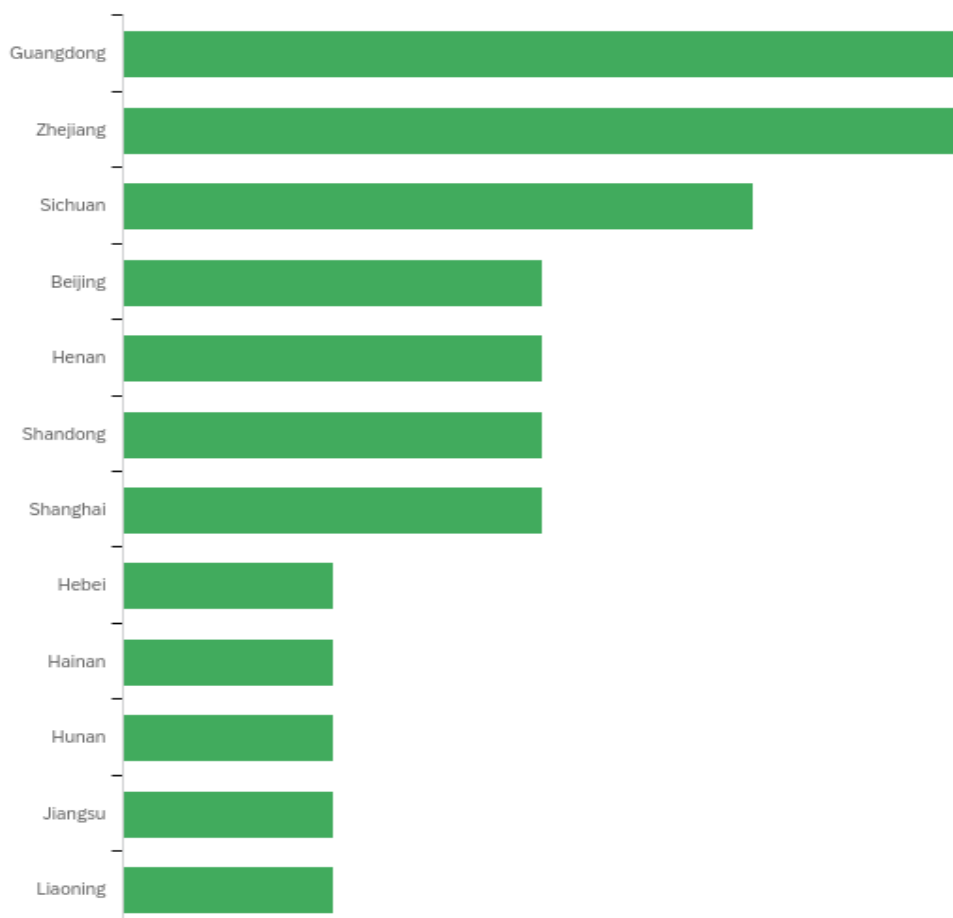
正如导言中提到的，几乎所有与中国有外交关系的非洲国家都有驻华大使。此外，所有参与调查的国家都表示，他们专门制订了一个对华合作战略——其首都设有专门制订对华合作战略，或关于新兴经济体海外战略的团队或办公室（图 40）。只有 17% 的人表示他们没有制订战略或设立办公室。然而，很多受访者表示非洲国家并不将对华合作战略公开，尽管也有很多人认为某些信息的透明度对公民很重要，例如，中国的贷款援助。

图 40：非洲大使调查结果：非洲国家对华战略



大多数参与调查的国家（80%）都有优先考虑合作的中国省份（图 41）。受访者认为在中国大陆的 31 个省级部门中，只有 11 个部门与非洲有业务往来。多数非洲国家优先考虑与广东省和浙江省——中国商业最发达的两个省份，坊间数据显示最大的非洲公民聚居地也在这两个省份。

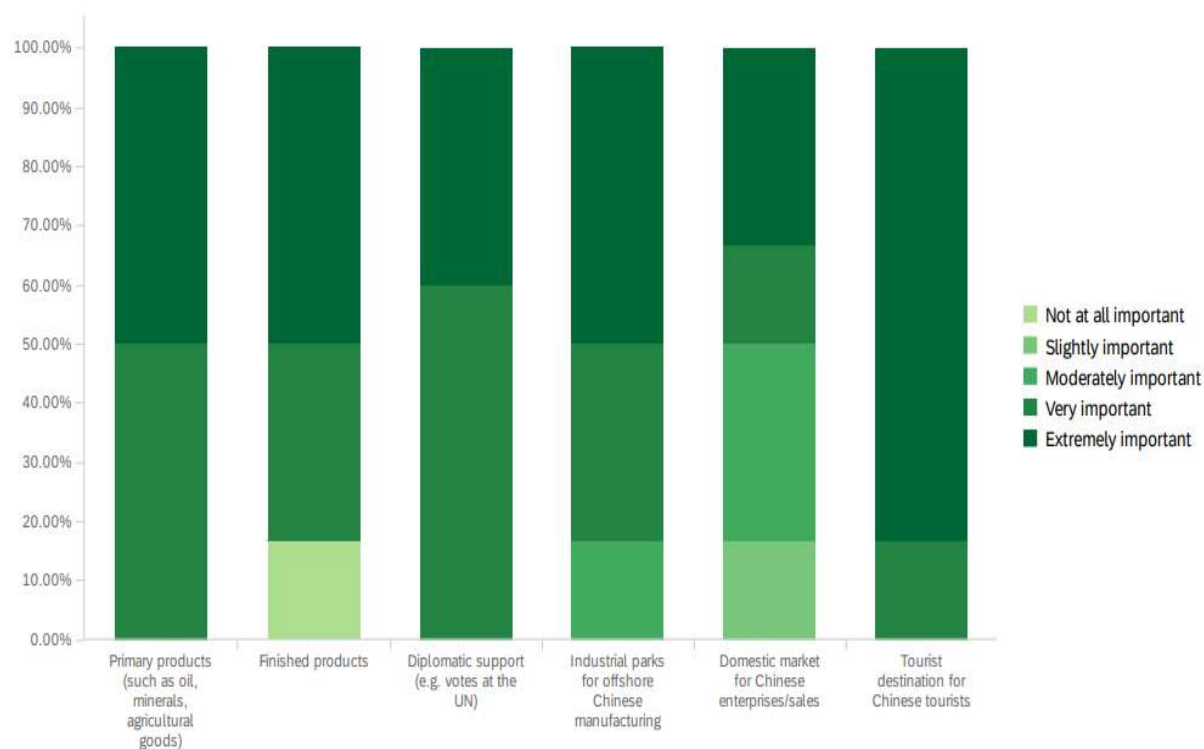
图 41：非洲大使调查结果：优先合作的中国省份



调查结果还有证据表明，非洲大使们正积极考虑今后应向中国供应什么。关键行业如图 42 所示，包括初级产品、中国离岸制造业的工业园区以及中国制成品的国内市场。大使们认为从非洲出口到中国的制成（增值）品是最不被看重的，这表明了当下双方的贸易状态。

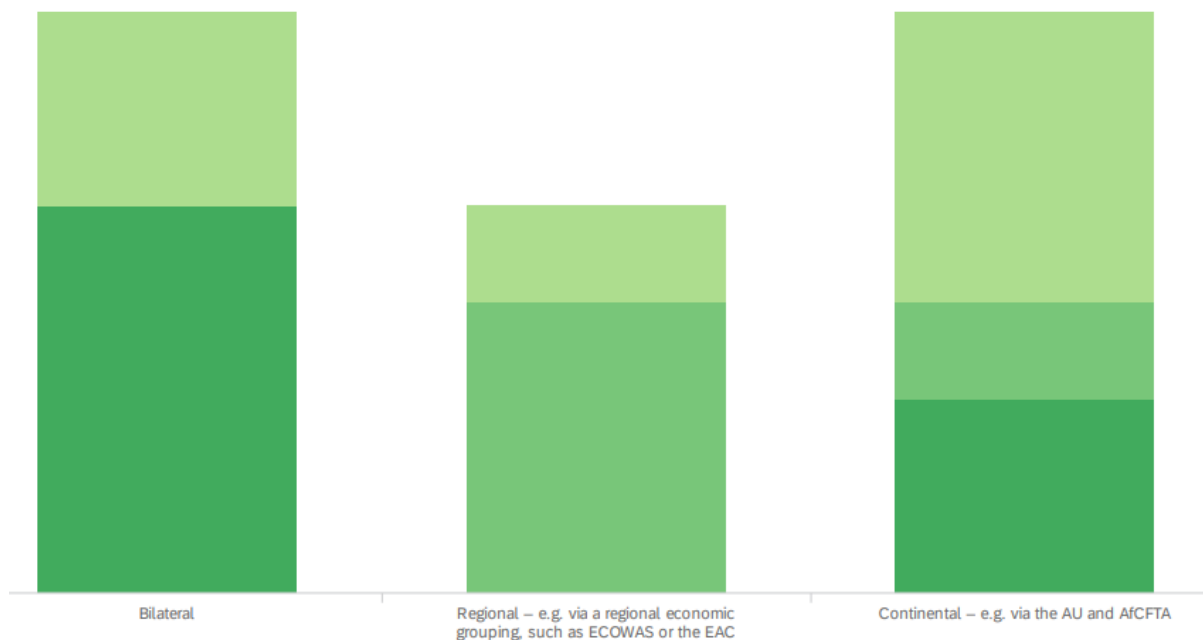


图 42：非洲大使调查结果：非洲国家能为中国提供什么



然而，对于非洲国家在与中国大陆或部分地区达成合作的重要性，存在不同观点。总的来说，大使们明显倾向于双边合作，其次是与中国大陆合作（图 43）。

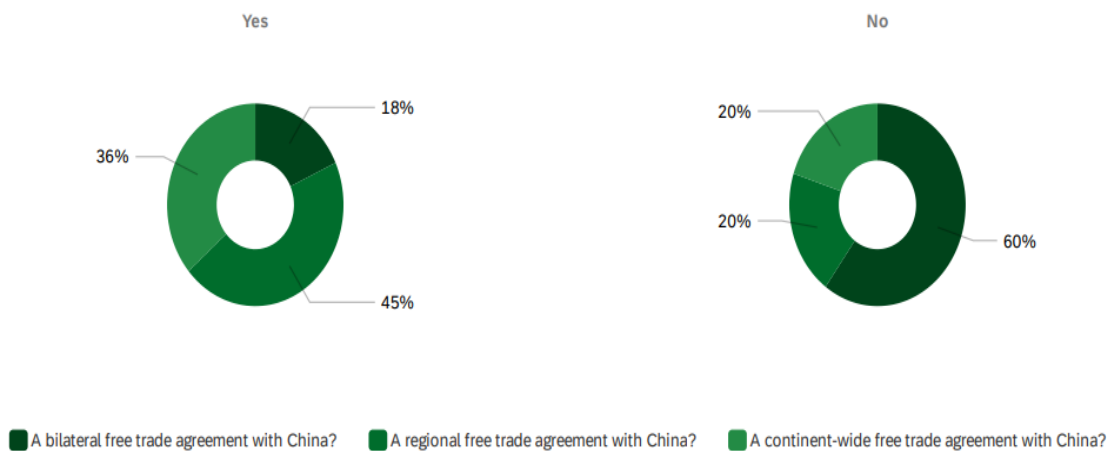
图 43：非洲大使调查结果：优先与中国合作（深绿色=首选）



然而，具体情况可能有所不同。

例如，对于投资条约，大多数国家倾向于采用区域性合作方式，而对于双重征税协定，大多数国家倾向于采用双边办法。对于自由贸易安排，大多数人会避免大陆的做法（图 44）。第六章对这一具体问题进行了阐述。

图 44：非洲大使调查结果：贵国更愿意与中国磋商哪种类型的自由贸易协定？



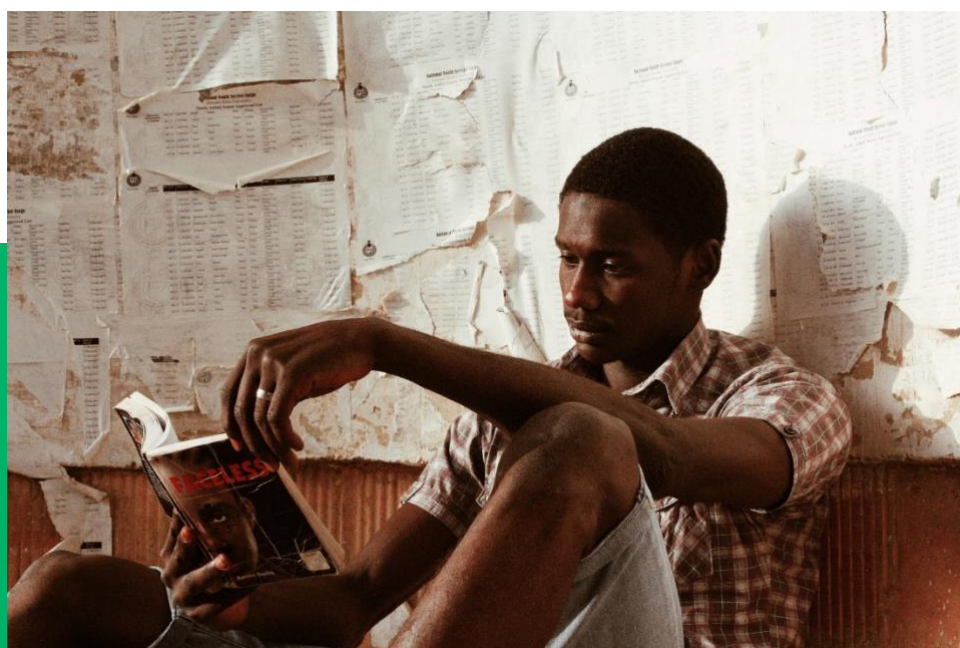
此外，就 2021 年中非合作论坛而言，57%的受访国家就与中国的合作提出了建议。其中，双边提案和区域提案数量相当，只有 14%的提案是全大陆提案。

调查的最后部分是，大使们如何看待他们与中国以及其他发展伙伴的关系。回答显而易见——不希望与两者发生任何竞争（图 45）。

图 45：非洲大使调查结果：在未来三年内，相较中国，你认为贵国与其他发展伙伴国家的关系会恶化吗？



总的来说，非洲大使们的独特视角和先前的分析，为这些战略建议提供了基础，下面进入第六章着重讨论这些建议。





第六章——抓住中国机遇的战略建议

第六章概要

- 非中战略总体上有两套建议——实质性建议和基于进程的建议。
- 对于实质性建议，非洲与中方合作的战略应包括以下重要方面：
- 首先，在贸易方面，非洲经济体的重点应放在通过电子商务以及激励并保护品牌和增值产品（包括矿物和农产品）的方法，扩大对中国的出口，并使出口多样化。同时，根据引力模型，还可以与中国达成有针对性的、基于行业的、惠及整个非洲的协议。这些都会推动非洲区域内贸易促进计划（BIAT）、非洲矿业愿景（AMV）、非洲工业发展加速计划（AIDA）和非洲农业综合发展计划（CAADP）的开展。
- 第二，在资金流动方面，非洲国家应寻求更多的优惠贷款：包括用于绿色和弹性增长的贷款，以及涵盖数字基础设施在内的以跨境为重点的贷款，特别是旨在推动非洲基础设施发展计划（PIDA）和非洲工业发展加速计划（AIDA）开展的优惠贷款。非洲各国还应向中国寻求更多的面向制造业/增值的对外直接投资，以促进非洲工业发展加速计划和非洲矿业愿景目标的实现。
- 第三，人员流动不仅仅是文化交流，同时对经济关系也至关重要。非洲各国应更积极地招徕中国休闲和商务游客，使其对外经济依赖多元化，同时用当地工人代替中国项目工人。应继续增加来自中国的人力资本投资，与非洲科技创新战略（STISA）挂钩，同时，应将完全互惠/相互开放的长期移民进程作为最终目标。
- 在进程方面，非洲各国，尤其是通过非盟，应将中国参与的进程制度化，包括精简省级合作进程。
- 也必须加强对非洲与中国在具体领域的合作的协调——例如更好地协调贷款条款和条件，包括资源支持贷款（RLBs）、矿产开发、市场准入战略、对外直接投资和旅游吸引计划。
- 最后，公开宣传和讨论此类中国战略对于确保非洲人民理解与中国合作的原因至关重要。

根据目前提供的三类分析——案头研究、基准法研究和调查研究——本章现总结中国为非洲所带来的未来战略机遇，并讨论利用这些机遇的政策框架。本章就非洲的行动派如何努力促使非洲各国从这种关系中获益提出建议，以加快实现《2063年议程》的进度，以及加快实现联合国可持续发展目标。

我们在建议中采取双管齐下的办法。

首先，这些建议解决了贸易、金融和人员流动方面的实质性挑战，确保在未来几年内非中关系在减贫和可持续发展方面取得最重要的成果。这些建议侧重于中短期内可以/应当与中国协商的内容。

第二，基于第五章中所述的关于非洲大陆与中国开展合作的具体兴趣，这些建议涉及非洲各国在非洲各机构内各自采取的与进程相关的步骤，包括与中非合作论坛和非盟进程有关的步骤。

实质性战略建议

1. 贸易

在贸易方面，基于本报告收集的证据，以下六项重要战略建议值得注意：

1.1. 对华贸易政策的重点应是扩大非洲对华出口并使出口多样化，重点是增值产品和品牌。

无论是从双边、区域还是洲一级来分析，非洲对华贸易额都很高，但高度集中在初级产品上。中国市场作为商品需求方，具有对非洲发展做出贡献的巨大潜力，但非洲各国的低附加值产品可能会进一步破坏贸易平衡。此外，大多数非洲国家都在寻求工业化。虽然各国大使和其他专家建议没有必要限制来自中国的高价值贸易，但非洲各国政府仍应鼓励中国提供一个优先进口非洲附加值产品的贸易政策环境——包括立即取消对源自所有非洲国家日用消费品征收的关税。这种共同的待遇也与非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）相吻合。

1.2. 与中国贸易的农业和粮食安全政策的重点应（仅）从关注非洲的能力建设转向（也）消除非洲农产品进入中国市场的壁垒。一种方法可以是在区域（并最终在非洲大陆）扩大现有和未来的新鲜农产品卫生与植物检疫措施（SPS）协议。

大多数非洲经济体都是以农业为基础的，尤其是在就业方面。为农产品创造新的、可靠的市场可以成为确保非洲粮食安全的重要手段，从而推动非洲农业综合发展计划（CAADP）的实施，并增加农民收入。虽然一般而言，某些非关税措施对于保护动植物和人类生命是必要的，但迄今为止的经验表明，与中国进行卫生和植物检疫措施谈判往往耗时数年之久，这是非洲经济体无法承受的。这些措施构成了非关税壁垒，在一定程度上解释了在免关税免配额计划方面，低收入国家存在利用率低的原因。已经与某一个非洲国





家达成协议的，并且为了促进和加强在非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）框架下的区域贸易和中心，非洲经济体可以考虑要求中国允许该国从其所属的区域性经济共同体（REC）进口生鲜产品，然后出口到中国，直到其他国家完成各自的评估。这是因为区域性经济共同体本身已经有了诸如区域卫生和植物检疫措施之类的标准。这种做法还保证了供应链的稳定，并鼓励建立区域价值链。这种市场准入可以和干预措施配合，以加强非洲农民/加工商的能力

1.3. 设计非洲大陆强有力的地理标志（GI），并与中国就其保护进行协商，从而使非洲产品在中国市场上具有更多的价值。

无论是埃及的棉花，还是南非的葡萄酒、亦或是南非博士茶，在中国都不被认为是特殊的地理标志产品。这就错失了机遇，无法确保进入中国的非洲产品价值和知识产权保护。¹⁸¹应起草一份保护潜在产品的全面清单，这项协议可由区域性经济共同体（RECs）、非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）秘书处或非盟（AU）有关部门促成。此外，正在进行的关于《知识产权议定书》的谈判应制定一个独特的地理标志保护制度，该制度既受世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》的管辖，也受《班吉协定》的管辖¹⁸²。这是确保来自非洲各国的地理标志产品得到保护的最可靠的方法之一，因此这些产品在中国备受重视。

1.4. 寻求和引导支持，以利用现有的贸易协定，如免关税免配额计划

由于大多数非洲国家是最不发达国家，其 97% 的产品可以免关税免配额地进入中国。然而，很显然，税率未被充分利用。这不仅是卫生与植物检疫措施，也是其他非关税壁垒造成的。作为优惠市场准入的工具，非洲各国应寻求利用或设计在世贸组织特殊和差别待遇（SDT）机制下与中国市场准入相关的能力建设安排，并寻求其他国际组织的支持，以投资提高其产品在中国市场的竞争力，包括必要时对物流和电子商务市场准入进行补贴。中国对非洲各国的市场意识、营销和在中国品牌化也是有用的。

1.5. 与中国建立一个全非洲自由贸易协定可能是一个长期目标，然而，对某些部门而言，全大陆优惠计划可能对贸易平衡产生高度的积极影响。

模型（见下文方框 7）表明，中国贸易对非洲的影响因国家而异。因此，对于非洲各国而言，一刀切的贸易协定是难以协商的，也是难以执行的。此外，第二章的趋势和第五章的调查见解表明，与中国的全面自由贸易协定有可能使中国较便宜的产品在非洲大陆试图进行工业化的时候进入非洲国家，并可能抑制中国和其他制造业对外直接投资进入非洲（见下一节）。这样，全面自由贸易协定可能与非洲区域内贸易促进计划相左。然而，相比之下，双边和/或只选择少数非洲国家的优惠贸易协定——如非洲增长与机遇法案（AGOA）——可能不符合平等对待每一个非洲国家的非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）的宗旨和目标。

如第四章所述，所有非洲国家的自然资源产业——无论是从收入水平还是类别看——在进入中国时已经享受了零关税税率。这一概念可以作为扩大对华出口特定优先行业的零关税开放的先例。如光电子、电池、汽车和家居用品制造、非敏感农产品、化妆品、纺织品和服装等行业。区域性经济共同体（RECs）、非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）秘书处或非盟（AU）有关部门可列出此类行业清单供中方审议。这也将向中国投资者发出信号，表明中国非常重视并鼓励某些行业迁往非洲。这一清单每 3 至 5 年可重新审查一次。

¹⁸¹联合国开发计划署（开发署）将 2015 年联合国所有会员国通过的可持续发展目标描述为消除贫困、保护地球并确保到 2030 年所有人享有和平与繁荣的普遍行动呼吁（见 <https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/sustainable-development-goals.html>）

¹⁸²<https://developmentreimagined.com/2020/01/24/Geography-indications/>



方框 7：建立中非自由贸易区的利弊模型

涉及货币的流行贸易关系框架之一是在非洲和中国或任何其他贸易伙伴之间建立自由贸易区。基于各国过去 20 年的贸易数据，中非自由贸易区的利弊可以通过引力模型确定。该模型揭示了以下几点：

- 非洲对华贸易受到非洲国家 GDP 和中国 GDP 的积极影响，但具体影响因国家而异。例如，中国 GDP 每增长 1%，非洲平均对华出口就会增长 0.67%。而埃及的 GDP 每增长 1%，其对华出口将增长 0.82%；加纳的 GDP 每增长 1%，其对华出口将增长 1.43%；赞比亚的 GDP 每增长 1%，其对华出口将增长 1.59%。
- 非洲对华出口市场潜力巨大。但是，当将“收入变化引起的实际贸易”与“人口”（代表市场规模）之间的弹性大小进行比较时，这种潜力并没有转化为实际贸易。例如，当中国人口增长 1% 时，只有少数几个国家——埃及、加纳、毛里塔尼亚、莫桑比克、纳米比亚和赞比亚的出口会增长。原因可能在于其他国家的市场障碍，特别是来自非采掘行业的障碍。
- 从中国流入非洲的外商直接投资似乎对对华出口产品行业的发展几乎没有影响，目前流入制造业的外商直接投资比例很低。
- 大多数非洲国家在人口增加（或市场规模扩大）时，可能会将对华出口转向国内消费。

尽管基于过去数据的模型对未来的预测并不一定准确，但模型显示，自由贸易区的影响可能因国家而有很大差异，采掘业（以及中国对非洲出口）的主导地位可能会进一步加剧。这表明有必要审查其他类型的贸易安排，以便进行更仔细的管理并确定目标。

1.6. 携手中国为对华出口建立电子商务基础设施生态系统，并辅之以贸易政策



第二章的分析和第五章的调查结果证实，大多数非洲国家尚未链接中国的电子商务平台。然而，根据非洲科技创新战略和非洲区域内贸易促进计划，随着政府加大对数字基础设施的投资，数字贸易也会增加，尤其是在新冠肺炎疫情爆发后。中国拥有几家世界上最大的电子商务企业，如阿里巴巴或腾讯。2019年，中国数字经济占其GDP的36%，增速是传统制造业的三倍。然而，如果处理不善，与中国电子商务公司的合作可能非但不会扩大非洲对华出口，反而会加剧贸易逆差。由于目前来自非洲的消费品比来自亚洲其他地区的消费品征收更高的关税，这一风险进一步加剧（见第四章）。因此，要避免这种情况，一个可行的方法是探索使通过中国电子商务平台进入中国的非洲产品享受优惠或零关税等安排。

这六项关于非洲对华贸易战略的建议将共同支持：

- 《2063年议程》的非洲区域内贸易促进计划（BIAT）、非洲科技创新战略（STISA）和非洲农业综合发展计划（CAADP）框架
- SDG1（无贫穷）、SDG8（体面工作和经济增长）、SDG9（产业、创新和基础设施）、SDG10（减少不平等）和SDG17（促进目标实现的伙伴关系）。

2. 资金

在资金方面，基于本报告收集的证据，以下八项关键战略建议值得注意：

2.1. 鼓励中国在短期内将重点放在增加优惠贷款上，以期在中期转向商业贷款和其他形式，如公私伙伴关系（PPP）。

如第四章所述，非盟《2063年议程》强调基础设施发展是实现非洲增长潜力的最佳途径之一，特别是通过非洲基础设施发展计划（PIDA）。由于基础设施投资，特别是跨界基础设施投资，往往属于公共产品的范畴，这些投资不太可能在经济中迅速盈利或产生经济回报。因此，至少在中短期内，非洲国家将继续需要优惠贷款。

然而，尽管非洲国家正面临着减少新债务的压力——包括对华债务，但从历史来看，这些担忧是有争议的，而计算时并未考虑因债务产生的资产¹⁸³。

关键并不在于避免债务本身，而是避免高息债务，同时确保高质量、富有成效的结果。因此，中国迄今为止在这一领域的专门知识和伙伴关系可以并将继续为非洲基础设施发展计划（PIDA）做贡献。大使们尚不确定中国贷款是增加还是减少了（见第五章）的这一事实意味着，短期内的重点应该是确定增加，以期最终转向商业贷款和/或公私伙伴关系。

¹⁸³<https://www.afronomiclaw.org/journal-file/mapping-africas-complex-semitions-tribute-afric-centred-afcfra-intellect-property>



2.2. 鼓励将中国优惠贷款更多地集中在跨境基础设施领域，使涉及领域更为广泛，并链接非洲基础设施发展计划和非盟《2063年议程》的其他优先事项

第五章表明，中国的基础设施贷款发挥了作用。由于非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）的存在，跨境基础设施项目也已成为一个优先事项。然而，第三章认为，迄今为止，中国更多地参与了国内基础设施建设而非跨境基础设施建设。此外，其重点更多地放在交通行业，而非能源。未来，非洲国家可以利用与中国签订的非洲基础设施发展计划（PIDA）框架等以深度参与区域协调并提出项目。其他需要中国大力支持的重要跨境基础设施项目包括综合高速网络、大因加大坝的实施和单一非洲航空运输市场的建立¹⁸⁴。特定的区域性经济共同体也有优先级。南共体的区域基础设施发展计划（RIDP）包括能源部门计划（ESP）¹⁸⁵；西非经共同体有《西非铁路总计划》和《空运行动计划》¹⁸⁶，东非共同体也有《运输系统计划》。

2.3. 鼓励中国增加对非洲数字基础设施优惠贷款

对强大的数字基础设施的投资不仅是为了促进《非洲大陆自由贸易区》下的贸易（如通过电子商务），而且也是创造就业、改善教育和卫生的一种手段。目前，非洲国家在数字基础设施投资上的支出约占国内生产总值的1.1%，而发达经济体的平均支出为3.2%。正如第四章所述，中国在一定程度上参与了非洲科技创新战略，但其可以通过与非洲基础设施发展计划和非洲区域内贸易促进计划合作以实现深度参与。在此类投资中，非洲有机会从技术转让中受益，以及通过电子商务进入中国市场。

2.4. 鼓励中国支持符合非洲利益的多边机制

非洲国家需要全球公共投资¹⁸⁷来获得全球公共产品——而中国无法直接提供。鼓励中国，以及其有很大话语权的组织，如联合国、国际货币基金组织（IMF）和世界银行支持非洲国家为全球公共投资筹措足够资金，如通过特别提款权（SDR）进行重新分配，或实施金融架构改革，以避免附加条件并调整债务可持续性，等等。

2.5. 鼓励中国精简援助，并将援助目标对准关键的公共产品领域，如卫生、环境和人力资本投资

第四章的分析表明，中国的无偿援助低于其他发展伙伴。因此，要使其援助产生最大影响，援助的目标必须精准。第三章的分析表明，中国建立的许多非洲援助机制难以追踪，针对的不一定是非洲面临的重要挑战，本身也不一定是合适的援助措施。因此，建议中国将非洲援助范围缩小到特定的公共利益相关领域，如卫生、环境目标（特别是适应和小规模采矿/渔业的影响）和人力资本投资（教育——根据非洲科技创新战略（STISA）中的说法）。此举可以补充其他行动，包括新冠肺炎应对措施，使援助工作更加合理，确保取得更佳成果。

2.6. 鼓励中国创造各种工具或增加工具的灵活性，以减轻私营部门的风险，促使更多的对外直接投资流入非洲

中国对非洲市场的投资可以刺激和振兴非洲大陆的经济。第二章中的证据表明，中国的对外直接投资确实为非洲国家提供了大量的就业机会。这也将有助于非洲国家缓解和应对其他外部风险，如被信用评级机构降低信用等级和所谓的“非洲风险溢价”¹⁸⁸。然而，如果非洲想要成为非

¹⁸⁴参见非洲无约束网络研讨会3：是否存在有把握收回的债款？可持续发展目标时代的债务困境分析：<https://www.youtube.com/watch?v=VGZsO4aicKw>

¹⁸⁵<https://au.int/en/agenda2063/fraphical-projects>

¹⁸⁶https://www.sadc.int/documents-publications/show/Regional_Infrastructure_Development_Master_Plan_Energy_Sector_Plan.pdf

¹⁸⁷<https://www.ecowas.int/ecowas-sectors/infrastructure/>

¹⁸⁸见：<https://globalpublicinvestment.org>



洲工业发展加速计划（AIDA）中所设想的制造业中心，中国外商直接投资就要延伸到少数几个选定的经济体之外的地方。中国政府缺乏非洲市场经验，因此，应促使其出台更多的激励措施，鼓励潜在的中国投资者投资、搬迁和建立合资企业。

2.7. 引导中国外商直接投资进入面向中国进口产品的经济特区，并鼓励当地政府参与

中国已经采取措施，特别是通过中国发展基金，支持其投资者在非洲建立经济特区。虽然这些经济特区创造了就业机会，但仍然以技术转让有限的中国企业为主。此外，正如第四章所指出的，中国对非投资逊于对亚投资，而第五章证实，中国企业尚未在非洲制造出口中国的产品。因此，有必要共同努力结合当地优势产业和中国自身市场增长的预期，支持、充实和扩大经济特区，而不是采掘业。这将促进非洲工业发展加速计划（AIDA）和非洲区域内贸易促进计划（BIAT）的实施。

2.8. 鼓励非洲国家使用人民币，促进外商直接投资和电子商务，同时建立非洲货币独立性

非洲国家增加了与中国的互动，但却面临一个新问题-货币兑换，这将影响它们的贸易潜力和债务积累。在采取行动畅通货币兑换的同时，中国和非洲国家必须牢记并优先考虑实现非洲货币独立（如建立非洲货币基金组织¹⁸⁹），最终建立非洲货币联盟。

关于非洲对华融资战略的这八项建议将共同促进中国对以下方面的贡献：

- 《2063 年议程》中的非洲基础设施发展计划（PIDA）、非洲工业发展加速计划（AIDA）、非洲区域内贸易促进计划（BIAT）和非洲科技创新战略（STISA）框架
- SDG1（无贫困）、SDG9（工业、创新和基础设施）、SDG8（体面工作和经济增长）、SDG5（性别平等）

这八项建议（特别是侧重于援助的建议）还将为中国弥补已确认的可持续发展目标方面的不足提供可能（12、14、15 和 16---见第四章）。

3. 人员流动

根据本报告收集的证据，以下六项关于人口流动的重要战略建议值得注意：

3.1. 鼓励中国组织将非洲列为旅游目的地

正如第二章和第四章所提到的，中国不是任何非洲国家的最大游客来源国，非洲在这方面远远落后于亚洲。依赖游客的非洲国家需要在政府谈判中优先考虑中国游客，并寻求互惠待遇。这将促进非洲区域内贸易促进计划的实施。

¹⁸⁹参见非洲无约束网络研讨会 2：公平的竞争环境？监管评级机构：<https://www.youtube.com/watch?v=18zJSfOkp80&t=1s>



3.2. 寻求中国对营销和基础设施的支持，吸引中国奢华游客

依赖游客的非洲国家需要开展战略营销，重点关注游客将在旅游目的地获得的有别于亚洲或中国国内旅游景点的独特体验。他们还需要开展旅游研究，以确保符合中国游客的旅游需求。在基础设施方面，非洲国家还需要投资建设通信基础设施和其他支持系统，如多语言客户和导游支持系统，以满足中国游客的需求。在这些领域获得中国的支持以及与其建立伙伴关系在未来非常重要。

3.3. 促使中国制定激励措施以增加对非洲旅游业的投资

越来越多的中国游客前往非洲，这为改革非洲旅游业提供契机，也有助于非洲区域内贸易促进计划（BIAT）的实施。非洲国家拥有丰富的自然美景，包括温泉和中国游客特别感兴趣的旅游景点。吸引中国对非洲酒店业的投资，为中国游客量身定制旅游体验，改善旅游目的地周围的交通网络，提高旅游景点的安全至关重要，并将促进非洲区域内贸易促进计划（BIAT）的实施。

3.4. 促进中国留学多样化，为非洲学生在中国工作和积累经验提供更多便利

非洲人口趋势和第二章的分析表明，非洲学生到中国学习的需求将继续上升。然而，他们在学习专业方面仍然存在差距，符合要求的学生想要留在中国工作仍然面临挑战。非洲留学生可以从中国往国内汇款，以此展示自己的价值——包括向中国公民展示自己的价值。鼓励中国增加非洲学生可以学习的专业和工作的领域，将助力非洲人力资源的发展，从而促进非洲科技创新战略（STISA）的实施。

3.5. 寻求更多关于在华非洲企业和企业家的数据，开放相关移民政策

关于这个问题的数据很少，但第二章和第五章的分析表明，非洲商人在中国工作比中国商人在非洲国家工作面临更多的困难。这可能滋生对非洲人民的歧视和种族主义，就像2020年初他们在广州新冠肺炎疫情期间所经历的那样。促使中国分享有关在华非洲商人和企业家的数据，消除相关障碍，甚至提供优惠移民政策，不仅是诚信和信任的表现，也是对非洲大陆自由贸易区和非洲区域内贸易促进计划（BIAT）的贡献。

3.6. 促使中国将援助重点放在非洲大陆人力资本的更多投资上

这一建议与2.5的建议相呼应，并确保中国对非洲科技创新战略（STISA）做出更大的贡献。



这六项关于非洲与中国人口流动战略的建议合将共同促进中国对以下方面的贡献：

- 《2063年议程》的非洲区域内贸易促进计划（BIAT）和非洲科技创新战略（STISA）框架
- SDG1（无贫困）、SDG9（工业、创新和基础设施）、SDG4（优质教育）、SDG8（体面工作和经济增长）、SDG10（减少不平等）、SDG5（性别平等）和 SDG3（健康和福利）

这六项建议还将为中国弥补一些已确认的可持续发展目标方面的不足提供可能（特别是 14 和 15——见第四章）。

关于流程的建议

2018 年，第七届中非合作论坛的成果围绕“8 大倡议”设计。但可以说，它们本可以在第一个十年执行计划中围绕《2063 年议程》的六个非洲大陆框架进行组织。事实上，如第四章所述，2018 年行动计划只明确提到其中两个框架——非洲农业综合发展计划（CAADP）和非洲区域内贸易促进计划（BIAT）。第五章的大使访谈记录也提出了谈判所面临的一些挑战。那么，就进程而言，非洲人应如何确保非洲的优先事项更加鲜明地呈现在其与中国的伙伴关系中？

我们最后的八项建议（4-11）就与这些流程有关。

4. 非中关系制度化

鉴于中方对中非合作论坛的机构管理情况，应尽快对非方各种制度化进程进行评估。例如，可以考虑建立一个包含各种参与规则和执行程序的非洲法律框架¹⁹⁰。最重要的是，要加强非洲联盟驻中国办事处的工作，联合非洲驻华大使群体（包括对第五章作出贡献的大使群体），特别是对通过中非合作论坛提出的方案的数据和成果进行更加积极主动的监测。非盟伙伴关系管理和协调处还可以在短期内更加积极地管理中非伙伴关系战略。

5. 精简和深化省级伙伴关系

调查显示，只有三分之一的中国省级行政区划被有关非洲国家列入优先考虑地区，而且由于各省之间的双边合作，重叠程度很大。这有可能导致关系分化。非洲国家还需要重点关注尚未开发的省份，展开有针对性的研究。因此，我们建议建立精简省级合作的体制机制，并根据非盟优先事项的变化随时作出改变。可以通过 4.1 中提出的体制框架对此进行管理。

6. 非洲各国合力协调非中合作合同条款，以保护当地利益及实现绿色发展

非洲各国目前与中国签订的贷款协议、项目融资协议以及双边投资协议数量众多，因此提高条款谈判能力十分重要，第五章中受访大使也提出了这样的观点。在中期内，中国（和其他发展伙伴）应

¹⁹⁰参见非洲无约束网络研讨会 1：非洲货币基金--空想还是必需？<https://www.youtube.com/watch?v=Q7-JlLnE61I&t=1409s>



该放开援助和贷款条件，允许非洲当地承包商根据当地的优先事项交付方案和项目。但在短期内，非洲各国可以采用多种方法来提高效益。例如，非洲各国政府可以协商制定当地劳动力和产品使用的统一最低标准，以及最严格的环境条件限制¹⁹¹。非盟可以根据非洲基础设施发展计划（PIDA）协调这些标准，也可以由非洲各国大使进行协调，还可以组织非洲各国财政部长开会讨论和交流谈判贷款协议的经验。

7. 非洲各国协力与中国就矿业合作展开谈判

能源和运输的转型表明，电池和其他矿产将成为非洲释放发展潜力的关键。目前，大量中国直接投资正在进入该产业（见第二章），非洲各国要与中方谈判（见第三章），以确保中国（和其他合作伙伴）在该产业的投资给非洲大陆带来更多附加值，以实现非洲工业发展加速计划（AIDA）和非洲矿业愿景（AMV）中的目标。谈判应由“矿带”国家带头进行。

8. 为非洲重点产品进入中国市场制定审慎协调的市场进入战略

中国市场正在迅速发展，但非洲企业对此了解不深。企业或者单一国家独自开拓市场，成本高昂，困难重重。而许多非洲国家期望出口中国的产品同质性很高。不过，非洲迄今为止的出口量很小（见第二章和第四章），因此，中国市场仍足以消化所有产品。因此，非洲贸易促进机构的一项重要任务是，与区域性经济共同体（RECs）、非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）秘书处和非盟相关部门一道，弥合分歧，达成共识，以提升产品附加值为中心，为非洲重点产品进入中国市场制定出市场进入战略。

9. 为各主要经济特区和区域制造业中心制定审慎协调的吸引外国直接投资战略

非洲的制造业和商业正在迅速发展，但中国企业对此了解不深。中国企业或者单一省份独自开拓市场，成本高昂，困难重重。此外，中国企业做出投资决策，不仅仅只看减税等传统优惠政策，也不仅仅只看此类信息的中文翻译。投资方需要了解具体活动的具体运营成本，并与在中国的运营成本进行比较。

另外，由于与亚洲相比，中国在非洲的直接投资水平相对较低（见第四章），因此非洲内部几乎不存在竞争。非洲投资促进机构以及区域性经济共同体（RECs）、非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）秘书处和非盟有关部门应通过更有针对性的战略来吸引外商直接投资。各行业内部也可采取措施吸引外资。例如，可以结合非洲疾病预防控制中心战略（CDC）和非洲工业发展加速计划（AIDA），直接向中国制药公司推介医药和医疗设备制造中心。

10. 共同努力，为中国游客环游非洲大陆提供便利

第二章指出，一些非洲国家的中国游客增长显著，但这仅限于摩洛哥等少数几个国家。正如受访大使在第五章中所提出的那样，大多数非洲国家寻求的是同类型的游客。因此，非盟和区域性经济共同体可以协调各国结合非洲单一空运市场计划，推出多次入境、多年签证“打包”业务，开发包机航线，推进非洲区域内贸易促进计划（BIAT）。

11. 对非洲公民做好关于非中关系的宣传

¹⁹¹参见非洲无约束网络研讨会 6：非洲能否与中国友好合作？<https://www.youtube.com/watch?v=A00KZYI7zfs>



非盟有必要制定出具体的宣传策略，以确保非洲公民了解中非关系在贸易、资金和人员流动方面的深度和广度，以及由此带来的机遇和挑战。宣传工作应在非盟的领导下，由非洲各国新闻部协调开展。



第七章——结论与后续行动

本报告主要面向非洲联盟内部常驻本土或北京的领导人和政策制定者，以及非洲私营产业和民间社会的利益相关方，旨在初步提出针对整个非洲大陆的全面发展“蓝图”。

这是一个雄心勃勃又具有挑战性的项目。但也是一个必须要开展的项目，原因有三。

首先，如引言所述，对非中关系的分析往往陷于非黑即白的误区，分析者也多来自非中之外、存在竞争关系的其他地区。这份报告应非洲学者以及¹⁹²非洲领导人的呼吁编写，第一次尝试全面打破上述误区，从非洲自身需求出发看待和评估非中关系。

其次，非洲领导人和公民有可能会因为上述两大误区，错过与中国开展深度合作的机会。中国目前是全球制造业中心和世界第二大经济体（按某些衡量标准可以算是世界第一大经济体），而非洲在《2063年议程》中提出，期望非洲大陆能成为全球第三大经济体，并接替中国成为未来的全球制造业中心——并且更绿色、更环保——这意味着非洲与中国的合作至关重要，可能比与任何其他发展伙伴的合作都重要。

¹⁹²<https://thediplomat.com/2021/05/a-new-database-reveals-chinas-secret-loans-think-again/>



第三，增进与中国及其他发展伙伴的关系，刻不容缓。非洲大陆要在 2030 年实现第一项可持续发展目标，需要近 4 亿人在十年时间内摆脱贫困。相当于要达到中国过去四十年脱贫速度的两倍¹⁹³。

每个非洲国家情况都不一样，需要由非洲联盟成员国集体协商确定目标，再以此来进行评估。

因此，在提供第一份“蓝图”时，报告没有围绕“进展”或“失败”进行简单的正反叙述，而是设计和使用了一个公正、数据驱动和全面的框架，使用三个关键要素——贸易、资金和人员流动——来探讨非中关系迄今取得的进展。

本报告分别总结了非中关系在上述三个要素上取得的进展。毫无疑问，非洲国家和中国之间的贸易、资金和人员流动在过去 20 年中都增长迅速，尽管程度不同。报告发现，人员流动远远落后于贸易和资金流动。

为了改善这一点，并找出两国关系中的缺陷和机遇，我们从三个方面对非中关系进行评估，并且在每个方面都得出了独到见解。

1. 我们以非洲联盟的六大行动计划作为衡量中非关系的基准，这些行动计划涵盖了从基础设施到农业、矿业、技术和创新的方方面面。我们从中得出的主要结论是，尽管中国已经为实现非盟目标做出了巨大贡献，但非方还可以采取更多措施，鼓励中方助力非洲发展，特别是跨境发展。
2. 我们以非洲与美国、英国和法国等其他发展伙伴的关系为基准来衡量非中关系。我们发现结果非常复杂，这意味着非洲可以采取更多措施来促进非中关系。
3. 我们以中国与亚洲其他国家的关系为基准来衡量非中关系。我们发现，只有一个方面非洲比亚洲做得“好”——接受中方援助。而根据其他指标，迄今为止亚洲其他地区与中国交往更多。

该报告还采用了对选定的非洲驻华大使进行的详细调查的结果，该调查包括 60 个问题。该调查重申了上述分析，并提出了一些见解——尤其是中国如何最大限度地促进可持续发展目标、他们目前的重点领域（特别是贸易）、与中国同行就非洲优先事项进行谈判的便利性，甚至人员流动带来的挑战的等相关观点。

最后，我们进行了建模，以更好地了解与中国建立自由贸易协定的前景，表明一个更有计划更有针对性的进程可能更符合非洲的发展目标。

通过这一分析，我们绘制出了战略化蓝图--考虑非洲各国政府的建议，以共同优先考虑下一步对中国的行动。这些建议分为两个部分：实质性建议——利用贸易（6 项建议）、金融（8 项建议）和人员流动（6 项建议）三部分框架；以及如何将这些或其他战略优先事项付诸行动的过程，包括中非合作论坛的举办（8 项建议）。

本报告中的 28 项建议是初始建议。我们需要对其进行进一步讨论和分析，并随着时间的推移调整这些建议。然而，它们在起步阶段很有用。

这些分析也有局限性，可以在今后的报告中或由其他行为者加以完善。例如，中国可以以其他几个发展伙伴，比如说日本和阿联酋，为基准。同样，可以将非洲区域与亚洲以外的其他区域作为基准。然而，我们缺乏时间来处理该方面问题。此外，我们只接触了部分非洲驻华大使，我们知道他们信任我们，可

¹⁹³<https://www.palgrave.com/gp/book/9783030530389>



以最坦率地分享他们的观点。今后，我们希望能听取大多数或更多非洲驻华大使的意见。建模的完成也是第一步。一般均衡或局部平衡模型可以分析非洲与中国之间不同贸易关系的动态效应。

尽管存在警告和限制，我们希望，该首个非中战略将为非洲领导人向中国提出合作倡议提供基础。根据该蓝图，我们将于 2021 年底在塞内加尔达喀尔举行的中非合作论坛（FOCAC）第八届会议上明确非盟和特定非洲国家的立场。这种方法和分析也适用于与非洲其他发展伙伴的伙伴关系。其中，关键目标应该是满足非洲的《2063 年议程》和联合国可持续发展目标——这也是最终的考验。



基本参考文献

- i. Adebola T (2020) 将非洲复杂的制度应用于以非洲为中心的非洲大陆自由贸易区知识产权，非洲国际经济法杂志，第1卷，第233-290页，可在线查阅：<https://www.afronomiclaw.org/journal-file/mapping-africas-complex-regimes-towards-african-centred-afcfta-intellectual-property>[2021年5月28日查阅]
- ii. Adlung, R.和 Molinuebo, M (2008) 贸易服务中的双边主义：双边投资协定的深层原因，世界贸易组织职员工作文件编号 ERSD-2008-01.
- iii. Ado, A. (2020) 非洲合作：对外直接投资、非正式机构、一带一路倡议和中国关系，非洲研究季刊，第19卷，第3-4期，可在线查阅：<https://asq.africa.ufl.edu/files/V19i3-4a5.pdf>[2021年5月28日查阅]
- iv. Aebischer, C. (2019).与中国签署牛油果协议，亚洲果蔬大会，4月29日，可在线查阅：<http://www.fruitnet.com/asiafruit/article/178558/kenya-china-avocado-deal-signed> [2021年5月28日查阅]
- v. 非洲联盟《2063年议程》：我们想要的非洲，可在线查阅：<https://au.int/en/agenda2063/overview>
- vi. 非洲联盟2063年议程及2063年愿景，可在线查阅：<https://au.int/en/agenda2063/hestions>[2021年5月28日查阅]
- vii. 非洲联盟大陆框架，可在线查阅：<https://au.int/en/agenda2063/continental-frameworks>[2021年5月28日查阅]
- viii. 非洲联盟2063年议程旗舰项目，可在线查阅：<https://au.int/en/agenda2063/fraphical-projects>[2021年5月28日查阅]
- ix. Anshan 等 (2012)。中非合作论坛12年后的成就、挑战和前进方向，讨论文件74，北京大学国际关系学院与 Nordiska Afrika 研究所合作，可在线查阅：<https://www.files.ethz.ch/isn/151831/FULLTEXT01-4.pdf>[2021年5月28日查阅]
- x. Brautigam, Deborah, Jyhjong Hwang, Jordan Link 和 Kevin Acker (2020)《中国-非洲贷款数据库》，华盛顿哥伦比亚特区：中国非洲研究倡议，约翰·霍普金斯大学国际关系学院。
- xi. 《中非经贸关系2010年年度报告》，可在线查阅：http://www.focac.org/eng/zfgx_4/jmhzt832788.htm[2021年5月28日查阅]
- xii. 中国非洲研究倡议和波士顿大学全球发展政策中心。2021.中国对非洲贷款数据库，2.0版。检索自<https://chinaafricaloandata.bu.edu/>.
- xiii. 中国非洲研究倡议 (2019)《中国在非洲的投资》，可在线查阅：<https://chinaafricaloandata.bu.edu/>[2021年5月28日查阅]



- xiv. 中国非洲研究倡议（2019），《非洲务工中国工人》，可在线查阅：<http://www.sais-cari.org/data-chines-workers-in-africa>[2021年5月28日查阅]
- xv. 《中国日报》（2019）华坚集团6月20日发布下一步计划，可在线查阅：http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2019-06/27/content_37485271.htm [2021年5月28日查阅]
- xvi. 中国新闻（2020）。在华开业20天，可在线查阅：<https://www.chinanews.com/business/2020/11-06/9332299.shtml>
- xvii. Dankwah, O.K & Amoah, A. P 2018）。《了解加纳的印第安人、中国人和其他移民商人的分布。》，亚洲族裔，第20卷，2019年-第1期
- xviii. 睿纳新国际咨询公司（2020），哪些非洲国家容易受到全球新冠肺炎疫情缓解的影响且易恢复？2020年5月28日，可在线查阅：<https://developmentreimagined.com/2020/05/28/which-african-countries-are-most-vulnerable/> [2021年5月28日查阅]
- xix. 睿纳新国际咨询公司（2020）。《地理标志：非洲增加出口价值的机会》，可在线查阅：<https://developmentreimagined.com/2020/01/24/geographical-indications/>[2021年5月28日查阅]
- xx. 睿纳新国际咨询公司（2020）中非外商直接投资本地化，可在线查阅：<https://developmentreimagined.com/wp-content/uploads/2020/10/fdi-localisation-1.pdf>[2021年5月28日查询]
- xxi. J.Devermont（2020）《席位：后新冠肺炎世界中的非洲领导力》，战略与国际研究中心6月12日，可在线查阅：<https://www.csis.org/analysis/seat-table-african-leadership-post-covid-19-world>[2021年5月28日查阅]
- xxii. 西非经共体基础设施计划，可在线查阅：<https://www.ecowas.int/ecowas-sectors/infrastructure>[2021年5月28日查阅]
- xxiii. 进出口银行2019年年度报告，可在线查阅：<https://www.ecowas.int/ecowas-sectors/infrastructure>[2021年5月28日查阅]
- xxiv. 中非合作论坛约翰内斯堡行动计划（2016-2018），可在线查阅：http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t1327961.htm [2021年5月28日查阅]
- xxv. 中非合作论坛北京行动计划（2019-2021），可在线查阅：http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t1594297.htm[2021年5月28日查阅]
- xxvi. 关税及贸易总协定（关贸总协定），可在线查阅：https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm[2021年5月28日查阅]
- xxvii. Giuseppe, C.（2018）。中非贸易将从日益增长的经济合作中受益--中国简报新闻。可在线查阅<https://www.china-briefing.com/news/china-africa-trade-to-fenge-from-growing-economic-cooperation>[2021年4月28日查阅]
- xxviii. Kates, H.（2021）。卢旺达干辣椒首次亮相中国市场，《新时代》，3月11日，可在线查阅：<https://www.newtimes.co.rw/news/rwandas-dry-chili-profights-chines-market>[2021年5月28日查阅]



- xxix. Li, B. (2015) 非洲人也在中国投资，在线查阅：
<https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2015/africans-aly-investment-china>[2021年5月28日查阅]
- xxx. 麦肯锡公司 (2017) 《狮龙之舞》：非洲和中国是如何参与其中，伙伴关系将如何发展？2017年6月，可在线查阅：
<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Middle%20East%20and%20Africa/The%20closest%20look%20yet%20at%20Chinese%20economic%20engagement%20in%20Africa/Dance-of-the-lions-and-dragons.ashx>[2021年5月28日查阅]
- xxxii. 中华人民共和国商务部。《中国国际工程承包年度报告 2019-2020》2021年1月20日。
- xxxiii. 纳米比亚广播公司 (2018)，《纳米比亚中国签署多项贸易协定》，2018年3月29日，可在线查阅：
<https://www.nbc.na/news/namibia-china-sign-various-trade-agreements.16826> 和 <http://na.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201905/20190502862471.shtml> [2021年3月28日查阅]
- xxxiiii. Nyabiage, J. (2020)。中国将开始从坦桑尼亚购买大豆，寻找新的供应商，《南华早报》，10月20日，可在线查阅：
<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3107445/china-start-buying-soybeans-tanzania-as-it-seeks-new-suppliers> [2021年5月28日查阅]
- xxxv. Riccardo Crescenzi 和 Nicola Limodio (2021)，《中国外商直接投资在非洲的影响：以埃塞俄比亚为例》，伦敦经济学院，在线：
http://eprints.lse.ac.uk/108455/1/Paper_22_the_impact_of_chinese_fdi_in_africa.pdf [2021年5月28日查询]
- xxxvi. Ryder, H. 和 Benefio, A. (2020) 中国新冠肺炎传染速度放缓：哪些非洲国家将受到最严重的打击，《外交官》，3月19日，可在线查阅：
<https://thediplomat.com/2020/03/chinas-coronavirus-slowdown-which-african-economies-will-be-hit-hardest/>[2021年5月28日查阅]
- xxxvii. 南共体区域基础设施发展计划，可在线查阅：
publications/show/Regional_Infrastructure_Development_Master_Plan_Energy_Sector_Plan.pdf [2021年5月28日查阅]
- xxxviii. Shalal, A. (2020) 肯尼亚希望与美国和中国保持密切关系，路透社，2月15日，可在线查阅：
<https://www.reuters.com/article/us-kenya-china-trade-idUSKCN1TB1EC>[2021年5月28日查阅]
- xxxix. Shinn, David H. 和 Joshua Eisenman。《中国和非洲：一个世纪的交往》。第一版，费城：宾夕法尼亚大学出版社，2012
- xl. Sundray, R. & Edinger, H. 审查南非 - 中国农业关系，案例研究 42，可在线查阅：
<https://www.files.ethz.ch/isn/100675/42.pdf>[2021年5月28日查阅]
- xli. 中华人民共和国国务院新闻办公室 (2021年)。《新时期的中国国际发展合作》，1月10日，可在线查阅：
<http://english.www.gov.cn/atts/stream/files/5ffa69cac6d0cc300eea77af>[2021年5月28日查阅]
- xlii. 联合国可持续发展目标，可在线查阅：
<https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/sustainable-development-goals.html>[2021年5月28日查阅]



-
- xlii. Winkler, M. A (2020) 冠状病毒正在加剧非洲经济竞争, 彭博社 11 月 25 日, 可在线查阅: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-11-25/coronavirus-is-helping-african-economies-compete> [2021 年 5 月 28 日查阅]
- xliii. 新华网 (2020)。肯尼亚将优先考虑将鳄梨出口中国, CGTN, 11 月 7 日, 可在线查阅: <https://africa.cgtn.com/2020/11/07/kenya-to-prioritize-avocado-exports-to-china/> [2021 年 1 月 10 日查阅]
- xliv. Yu-Wen Chen 和 Niall Duggan (2016), 软实力与旅游业: 中国人赴非洲出境旅游研究, 中国与 国际 关系 学 刊 : 卷 4 , 第 1 号 (2016) , 可 在 线 查 阅 : <https://core.ac.uk/download/pdf/229009061.pdf> [2021 年 5 月 28 日查阅]