

从“洛比托走廊”管窥美国 在非洲的基建援助竞争^[1]

肖 琦

【内容提要】在美国全面加强对华战略竞争背景下，基础设施建设援助成为美国在“全球南方”部署对华战略竞争的关键抓手。鉴于非洲在全球基建需求方面的显著地位以及在“全球南方”发展治理、关键矿产供应和地区秩序转型中的重要性，分析美国在该地区的基建援助布局有助于揭示其在“全球南方”的对华战略竞争构想。“洛比托走廊”作为拜登政府提出的“全球基础设施建设伙伴关系倡议”的首批旗舰项目，对美国在非洲甚至“全球南方”的基建援助竞争布局具有示范意义。本文试图通过对“洛比托走廊”进行深入解读，分析美国在非洲基建援助竞争布局的图谋和特点，进而揭示其对中非合作产生的影响。面对美国在非洲的基建援助竞争，中国既要保持自信，扎实推进中非合作，又要审时度势、顺势而为，在竞争中发掘共赢空间。

【关键词】美国对非政策 洛比托走廊 基建援助 战略竞争 中非合作 全球南方

【作者简介】肖琦，广东外语外贸大学中国周边战略研究中心研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 06-0052-26

[1] 作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

在美国近年全面加强对华战略竞争背景下，基础设施建设援助成为美国在“全球南方”部署对华战略竞争的关键抓手。2022年6月西方七国集团（G7）在德国巴伐利亚州举行峰会期间，美国总统拜登提出“全球基础设施和投资伙伴关系倡议”（PGII），正式开启所谓“同中国在‘全球南方’的基建援助竞争”。^[1]鉴于非洲在全球基建需求方面的显著地位以及在“全球南方”发展治理、关键矿产供应和地区秩序转型中的重要性，深入探究美国在非洲布局基建援助竞争的动机、路径与前景，有助于揭示其在“全球南方”的战略构想，并为透视美国的供应链重塑和地区秩序转型政策提供补充视角。“洛比托走廊”（The Lobito Corridor）作为PGII的首批旗舰项目之一，对美国在非洲甚至“全球南方”的基建援助竞争布局具有示范意义，体现了美国在地区层面的基建援助竞争路径及其对华战略竞争思路。本文试图通过深入解读“洛比托走廊”，探析美国在非洲基建援助竞争布局的图谋和特点，为学界和实务界思考如何应对美国基建援助竞争并不断推进中非合作提供参考。

一、美国在非洲加强基建援助竞争的背景和动机

（一）时代背景

随着美国对华战略竞争不断升级，美国开始效仿中国推出海外基础设施建设倡议，以强化其在全球基建领域的规则制定权，并扩大对“全球南方”国家的影响力。这种基建援助竞争始于特朗普政府时期，在拜登政府时期快速扩大。自2018年起，特朗普政府便开始布局针对“印太”地区的基建战略，相关内容包括：搭建“美国+盟友+地区伙伴国”的基建合作小多边机制，设立基建融资机制以及建立认证标准体系“蓝点网络”（Blue Dot Network），以增加美国在该地区基建中的制度权力。2021年拜登政府上

[1] 基建援助竞争是大国对外援助竞争的一种类型，通常表现为由不同大国向受援国提供竞争性的基建融资、基建能力或基建合作倡议。

台后扩展了美国基建战略的内涵和形式，并将“全球南方”视为美国布局基建竞争的潜在重要方向，其内容包括：促进国内外基建协同发展，建立以G7为首的全球基建合作网络以及在印太、非洲和拉丁美洲等“全球南方”国家所在地区依托基建推行“发展走廊”项目。2022年，G7宣布依托PGII建立“高质量基础设施和投资的转型生态系统”，并计划在2022—2027年期间向发展中国家健康和公共卫生、数字连通、性别平等及公平、气候和能源安全等四大重点领域投资6000亿美元（其中美国出资2000亿美元）。^[1]为提升PGII的实施效率，拜登政府集结了国务院、商务部、美国国际发展署（USAID）、美国贸易发展署（USTDA）、千年挑战公司（MCC）、美国国际发展金融公司（DFC）和美国进出口银行（EXIM）等多个涉及援外的部门和机构参与其中。2023年6月，G7公布了PGII的40个旗舰项目，内容涵盖促进可持续能源发展、加速适应和缓解气候变化、促进供应链韧性与交通和数字联通、强化食品安全、加强卫生系统、促进性别平等与公平等六大领域。^[2]在促进供应链韧性与交通和数字联通领域，由美国牵头的“洛比托走廊”便是其中的一个重要旗舰项目。^[3]

美国在非洲布局基建援助竞争主要基于两方面的现实考虑：一是基建援助在大国战略竞争中的重要性不断上升。基建援助可促进援助国同受援国的工业体系建立密切合作，以及双方发展投资和贸易联系。除PGII外，欧盟、日本、英国还分别推出了“全球门户”、《基础设施海外推进战略2025》和“清洁绿色倡议”等多项战略。拜登政府试图整合西方主导的基建援助计划，以增强西方在“全球南方”的整体竞争力。二是中国“一带一路”倡议在“全球南方”取得巨大成功。随着“一带一路”成为中国推动南南合作和人类命运共同体建设的主要实践平台，其投资项目更多向高

[1] The White House, “Factsheet on the G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment,” June 2023, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/06/Factsheet-on-the-G7-Partnership-for-Global-Infrastructure-and-Investment.pdf>, p.1.

[2] 同上。

[3] 除了“洛比托走廊”，该领域内由美国牵头的其他项目还有“东非走廊”（坦桑尼亚）、“加纳数据中心”（加纳）和“波多玻利瓦尔港口”（厄瓜多尔）。

质量、惠民生、“小而美”和绿色方向发展，受到沿线国家和地区的广泛欢迎。美国将中国“一带一路”倡议的成功视为威胁和挑战，加之有些沿线国家爆发债务危机使一些基建项目的可持续性受到关注，美国试图借其擅长的“金融治理工具”等手段干预非洲国家债务重组，以增加自身在非洲的话语权和影响力。如图 1 所示，世界银行对非洲大陆的贷款规模于 2018 年超过中国后，二者的差异在 2019—2022 年期间迅速扩大。可以说，一些非洲国家的债务危机令美国看到了在非洲基建援助竞争中“反守为攻的绝佳时机”。



图 1 中国与多边银行对非洲贷款变化

资料来源：笔者根据波士顿大学全球发展政策中心、世界银行和非洲发展银行等机构的数据库自制。^[1]

[1] Boston University Global Development Policy Center, “Chinese Loans to Africa Database,” updated in 2024, <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>; World Bank Group, “Projects and Operations Database,” <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-home>; African Development Bank, “African Development Bank Project Data Portal,” <https://projectsportal.afdb.org/dataportal/>.

（二）主要动机

美国开展非洲基建援助竞争，针对中国的动机明显，其中既有地缘政治方面，也有经济和贸易方面的考虑。

一是试图遏制中国在非洲地区日益增长的影响力。进入新世纪以来，大国在非洲的战略部署出现“东升西降”态势——美、法等西方国家在非洲的影响力下降，而中、俄等非西方国家的影响力上升，尤其是中美在非洲的影响力出现明显的此长彼消局面。特别是在2022—2023年期间，许多非洲国家在联合国大会关于乌克兰危机的多项决议表决时，表现出对美欧的显著离心倾向，此举加剧了美国对“失去非洲”的恐惧。^[1]为扭转中美权力转移态势，美国加快了对非战略调整。2022年版《美国对撒哈拉以南非洲国家战略》将“加强非洲地区的开放性和开放社会”作为美国在该地区的首要战略目标，提出美国必须“确保该地区对所有人开放，确保各国政府和公众能够根据国际义务做出自己的政治选择，以符合美国的持久利益……并对抗中国、俄罗斯和其他外国行为体的有害活动”。^[2]为了积极拉拢非洲，美方不仅借助全球民主峰会和美非领导人峰会等平台大打“意识形态牌”，还派遣副总统哈里斯（Kamala Harris）、国务卿布林肯（Anthony Blinken）、财政部长耶伦（Janet Yellen）、国防部长奥斯汀（Llyod Austin）等多位内阁要员密集访非。美国总统拜登也于2024年12月初出访安哥拉，这是8年来美国总统首次正式访非，其重点是进一步推进“洛比托走廊”项目，以削弱中国在该地区日益增长的影响力。^[3]

[1] Robert Benson, “The United States, Ukraine, and the Global South,” *American Progress*, August 16, 2023, <https://www.americanprogress.org/article/the-united-states-ukraine-and-the-global-south/>.

[2] The White House, *U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa*, August 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/08/U.S.-Strategy-Toward-Sub-Saharan-Africa-FINAL.pdf>, p.7.

[3] The White House, “FACT SHEET: President Biden’s Trip to Angola,” December 2, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/12/02/fact-sheet-president-bidens-trip-to-angola/>.

二是试图打压中非经贸合作发展的良好势头。多年来，中非双边贸易持续增长，而美非双边贸易则长期下降。^[1]以 2021 年为例，美非贸易额（836 亿美元）仅为同期中非贸易额（2542 亿美元）的三分之一。^[2]截至 2024 年 9 月，共有 52 个非洲国家以及非盟委员会同中国签署了“一带一路”合作谅解备忘录。^[3]中非合作不仅增强了非洲大陆的互联互通，也为中国的工业发展提供了丰富的自然资源和海外市场。投资方面，2010 年至 2021 年底，美国对非直接投资流量明显下降，并且在 2013 年被中国反超。^[4]为压制中非经贸合作的强劲发展，拜登在 2022 年 12 月召开的美非领导人峰会上表示，美国计划在 2025 年前向非洲联盟《2063 议程》提供 550 亿美元资助，“全力押注非洲”（all in on Africa），并和非洲国家在从农村到城市、从网络空间到外太空的“所有领域全力合作”（all in with Africa）。^[5]此外，拜登还在多个多边外交场合表示支持扩大非洲国家在世界银行和国际货币基金组织的话语权和代表权。

三是试图推动关键矿产供应链对华脱钩。随着大国科技竞争加剧和全

[1] 非洲是中国对外投资和对外援助最多的地区，也为中国提供了原材料来源和工业品市场。2023 年，中非双边贸易额达 2821 亿美元，中国连续 15 年蝉联非洲最大贸易伙伴国。相关数据参见商务部国际贸易经济合作研究院：《中非经贸关系报告（2023）》，第 10 页，<https://www.caitec.org.cn/upfiles/file/2023/6/20230710163247545.pdf>。

[2] 美非贸易数据来自美国经济分析局统计。参见 Bureau of Economic Analysis, “International Trade in Goods and Services,” updated on December 5, 2024, <https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services>。

[3] 《共绘“非”凡未来，跨越万里的合作交响曲》，新华网，2024 年 9 月 3 日，<http://www.xinhuanet.com/20240903/edb5eb7c215c448fa4bf8a7c4afc6326/c.html>。

[4] 美国对非直接投资数据参见 U.S. International Trade Administration, “U.S. Foreign Direct Investment (FDI) Flow,” <https://www.trade.gov/data-visualization/us-foreign-direct-investment-fdi-flow>；中国对非直接投资数据参见“‘走出去’公共服务平台”，商务部网站，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgb/>。

[5] The White House, “Remarks by President Biden at the U.S.-Africa Summit Leaders Session on Partnering on the African Union’s Agenda 2063,” December 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/15/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-africa-summit-leaders-session-on-partnering-on-the-african-unions-agenda-2063/>。

球清洁能源转型，全球市场对关键矿物的需求激增。国际能源署于2021年发布的一项统计报告显示，2020—2040年全球对镍、钴、石墨和锂的需求将分别增长20至40倍以上，而且主要经济体对于关键矿物的需求高度重合。^[1]与此同时，一些传统矿物（例如铜）的供应链也呈现出脆弱性。^[2]由于关键矿物常常集中于世界几大主要矿带，围绕关键矿产资源展开的大国博弈异常激烈。为了降低在关键矿产方面的对华依赖，美国近年来积极布局矿物供应多元化战略，矿产储备丰富的非洲自然成为美国政府的追逐对象。目前美国在获取非洲矿产资源方面面临两大障碍：其一是地区物流瓶颈。从赞比亚和刚果（金）的钴铜带出口的矿物，传统上需要穿越刚果（金）东北部，通过公路运输至德班港或达累斯萨拉姆港，路程长、耗时久（往返需要40至50天）；该线路还常常面临车辆拥堵、卡车司机罢工、非法收费和通关延误等问题。其二是西方企业的市场占有率低于中国企业。非洲的中资企业不但数量多、分布广，而且所持股的矿山及其矿物储量和产量非常可观。例如，刚果（金）有41%的钴产量来自中资企业，赞比亚有近28%的铜产量来自中资企业。^[3]为加强在非洲的矿产争夺，美国将对华战略竞争与关键矿产供应链对华脱钩结合起来，提出了“基建开发+发展走廊”的对非合作新模式。

二、“洛比托走廊”的规划目标与建设重点

“洛比托走廊”位于中南部非洲，全长2000公里，曾是连接大西洋与

[1] IEA, *The Role of Critical World Energy Outlook Special Report Minerals in Clean Energy Transitions*, May 2021, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ffd2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>, p.9.

[2] 以铜为例，除了清洁能源设备生产带来的铜需求上升，现有的矿山进入衰退期以及环境监管对矿石开采和提炼的限制都有可能导致铜的产量锐减。

[3] 例如，非洲卢富里安矿带的中资矿产企业包括中国五矿、中铁资源、华刚矿业、洛阳钼业、金川国际、紫金矿业、中国有色集团、万宝矿产、鹏欣资源、盛屯矿业、华友钴业等。中国企业在非洲矿带的产量数据参见 Ericsson Magnus, Lof Olof and Lof Anton, “Chinese control over African and global mining—past, present and future,” *Mineral Economics*, Vol.33(2), 2020, pp.153-181。

非洲大陆的重要贸易通道。“洛比托走廊”经过的卢富里安（Lufilian）铜钴带是世界第一大钴矿带和第三大铜矿带，拥有全球 80% 的钴矿储量和 25% 的铜矿储量。^[1]在该走廊沿线国家中，刚果（金）为全球最大的钴生产国（约占全球产量的 70% 左右）；赞比亚的钴矿储量位居全球第二，铜产量位居全球第七；安哥拉也拥有绿色和清洁能源转型所必需的 51 种关键矿物中的 32 种。^[2]

在 2023 年 9 月举办的首届欧盟“全球门户”论坛期间，美国、欧盟、安哥拉、刚果（金）、赞比亚、非洲开发银行和非洲金融公司等 7 方代表签署了《共同开发“洛比托走廊”与赞比亚—洛比托铁路线的谅解备忘录》，正式开启了集交通联通、沿线贸易及跨境合作于一体的“洛比托走廊”建设。^[3]其建成后西起安哥拉大西洋沿岸的洛比托港，经（安哥拉）洛比托—（安哥拉）卢奥铁路、（安哥拉）卢阿卡诺—（赞比亚）钦戈拉铁路（新建）、（安哥拉）卢奥—（刚果（金））科卢韦奇铁路（扩建）和沿途公路（新建），东抵矿业重镇科卢韦奇与赞比亚的铜带。该走廊缩短了从中南部非洲铜钴带到大西洋出海口的距离，被视为改变全球矿产贸易格局和非洲大陆贸易格局的关键路线。

（一）规划目标

“洛比托走廊”的规划目标包括基建、融资和沿线发展三方面。

1. 基建目标

“洛比托走廊”的基建项目涵盖交通、无线通讯和清洁能源等领域。其中交通项目包括两部分：主线项目为全长约 2000 公里的铁路，其西起安哥

[1] 朱海宾、肖波、刘国平：《中南部非洲卢富里安铜钴矿带多期次成矿作用演化》，载《矿产勘查》2019 年第 4 期，第 949 页。

[2] Mathew Hill, “US Bets on \$2.3 Billion African Railway to Help Deliver EV Revolution,” Bloomberg, February 22, 2024, <https://news.bloomberglaw.com/bankruptcy-law/can-2-3-billion-african-railway-help-deliver-us-ev-revolution>.

[3] 该《备忘录》以安哥拉、刚果金和赞比亚三国政府早前签署的《洛比托走廊过境运输便利化机构协议》（Lobito Corridor Transit Transport Facilitation Agency Agreement）为基础。

拉大西洋沿岸的洛比托港，途径安哥拉4省、刚果（金）南部，向东抵达赞比亚铜带省首府恩多拉市；支线项目全长约810公里，包括550公里的铁路和260公里的走廊内公路，其西起安哥拉卢阿卡诺，途经边境城市金贝，向东贯穿赞比亚西北部的铜带城市钦戈拉，并在此处与主线交汇（见图2）。除了铁路和公路建设，美国还参与投资了走廊沿线及安哥拉境内的多个交通、通讯和清洁能源基础设施项目。例如，2024年的美非商业峰会期间，非洲金融公司、美国进出口银行和美国私人出口融资公司等机构宣布启动“埃克罗桥梁”（Acrow Bridge）项目，用来改造186座走廊沿线的桥梁设施，并且新建通往矿区的道路^[1]；美国通讯企业GatesAir和美国进出口银行为德意志银行和安哥拉政府提供贷款担保，以资助安哥拉调频广播信号扩展和演播室现代化项目^[2]；美国进出口银行于2024年7月向美国“非洲太阳能”公司（Sun Africa）提供直接贷款，支持后者在安哥拉建设2座可提供500兆瓦电力的太阳能发电厂。^[3]此外，美国贸易发展署也宣布赞助美国和赞比亚合资太阳能企业REV-Up Solar Ventures，为新建200兆瓦的太阳能发电厂和电池储能系统进行可行性研究。^[4]

[1] Lobito Corridor Investment Promotion Authority, “Lobito Corridor’s Road Network in Angola Set to Receive €381.5 Upgrade,” May 13, 2023, <https://www.lobitocorridor.org/post/lobito-corridor-s-road-network-in-angola-set-to-receive-381-5-upgrade>.

[2] 该项目旨在将模拟调频广播覆盖范围扩大到安哥拉95%的人口。参见 Lobito Corridor Investment Promotion Authority, “Lobito Corridor’s Road Network in Angola Set To Receive €381.5 Upgrade,” May 15, 2024, <https://www.lobitocorridor.org/post/lobito-corridor-s-road-network-in-angola-set-to-receive-381-5-upgrade>.

[3] “Export-Import Bank of the United States Board of Directors Approves Historic \$1.6 Billion Rural Solar Energy and Water Supply Transaction in Angola,” EXIM, July 18, 2024, <https://www.exim.gov/news/export-import-bank-united-states-board-directors-approves-historic-16-billion-rural-solar>.

[4] 该太阳能发电厂将为赞比亚的工业和居民生活及刚果（金）的2个重要矿山提供清洁电力。参见 U.S. Department of State, “U.S., Zambia, AFC Host PGI Forum to Strengthen Investment in Lobito Corridor,” February 8, 2024, <https://www.state.gov/u-s-zambia-afc-host-pgi-forum-to-strengthen-investment-in-lobito-corridor/>.



图2 “洛比托走廊”、铜带与临近主要港口分布

图片来源：笔者自制。

2. 融资目标

目前，美国宣布对“洛比托走廊”的多数投资都在安哥拉境内。截至2024年12月3日，美国宣布的投资总额已超40亿美元^[1]，涵盖交通、能源、通信基础设施以及农村发展等多个领域。具体如下：2024年4月，美国国际发展署宣布在2029年底前向安哥拉投资2.35亿美元，以支持该国国家发展计划和“洛比托走廊”项目；5月美非商业峰会期间，美国和安哥拉签署最终协议，为走廊的三个主要基础设施项目——清洁能源、无线电连接和交通基础设施——提供总额超过13亿美元的资金；6月，七国集团峰会期间，

[1] The White House, “FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment in the Lobito Trans-Africa Corridor,” December 3, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/12/03/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-in-the-lobito-trans-africa-corridor/>.

美国宣布再提供 2.5 亿美元资金用于“洛比托走廊”的技术和后勤升级^[1]；7 月，美国进出口银行董事会批准了 16 亿美元的直接贷款，用于建设 65 个带有储能设施的太阳能光伏微型电网。^[2]12 月，美国宣布为走廊沿线的基础设施项目再提供超过 5.6 亿美元资金，其中 2 亿美元将用以支持走廊沿线的私营经济。^[3]

除了提供单边融资，美国还鼓励多边融资。一是联合多边机构参与融资。美国联合欧洲、非洲发展银行和非洲金融公司提出了 16 亿美元融资方案，用于在赞比亚建设“洛比托走廊”交通支线项目的铁路和公路等。^[4]世界银行也向“洛比托走廊”提供了一项总额为 3 亿美元的“加速经济多样化和创造就业项目”贷款，这是自 2002 年以来，世界银行首次为非洲基

[1] 以上数据系笔者根据“‘洛比托走廊’投资促进机构”（Lobito Corridor Investment Promotion Authority）网站数据整理得出。参见 Lobito Corridor Investment Promotion Authority, “Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGI) Celebrates Signing of Finance Agreements for Republic of Angola Projects,” May 10, 2024, <https://www.lobitocorridor.org/post/partnership-for-global-infrastructure-and-investment-pgi-celebrates-signing-of-finance-agreements>; Lobito Corridor Investment Promotion Authority, “Italy and the EU Strengthen Commitment to Lobito Corridor at the 2024 Italy-Africa Summit,” February 1, 2024, <https://www.lobitocorridor.org/post/italy-and-the-eu-strengthen-commitment-to-lobito-corridor-at-the-2024-italy-africa-summit>.

[2] “Directors Approves Historic \$1.6 Billion Rural Solar Energy and Water Supply Transaction in Angola,” EXIM, July 18, 2024, <https://www.exim.gov/news/export-import-bank-united-states-board-directors-approves-historic-16-billion-rural-solar>.

[3] The White House, “FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment in the Lobito Trans-Africa Corridor,” December 3, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/12/03/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-in-the-lobito-trans-africa-corridor/>.

[4] The White House, “Fact Sheet: Accelerating the U.S.-Africa Partnership After the 2022 U.S.-Africa Leaders Summit,” December 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/12/13/fact-sheet-accelerating-the-u-s-africa-partnership-after-the-2022-u-s-africa-leaders-summit/>; Lobito Corridor Investment Promotion Authority, “Lobito Corridor’s Road Network in Angola Set To Receive €381.5 Upgrade,” May 15, 2024, <https://www.lobitocorridor.org/post/lobito-corridor-s-road-network-in-angola-set-to-receive-381-5-upgrade>.

基础设施项目提供资金。^[1]2024年1月，欧盟委员会与非洲发展银行签署金融框架协议，宣布共同提供1500亿欧元的一揽子计划来加强对非洲（特别是撒哈拉以南地区）的基础设施投资，这也是欧盟“全球门户”计划提出的在2021—2027年期间向非洲基础设施投资的总额。二是促进非洲地区和G7成员国的金融机构进行融资合作。例如，2024年1月，欧盟委员会和非洲发展银行正式签署一项总额为500亿欧元的“金融框架伙伴关系协议”；同年6月的G7峰会期间，意大利宣布向“洛比托走廊”铁路基建投资3.2亿美元，英国宣布设立一项超过5000万美元的基金，用以支持清洁能源和输电基础设施项目以及走廊沿线的地质勘测。^[2]

3. 沿线发展目标

除基建项目外，“洛比托走廊”还提出了在沿线贸易、经济发展和过境措施等方面促进国际合作，以及扩大对沿线国家的农业投资、发展农业价值链、增进粮食生产、加强劳动力培训、支持中小企业等发展倡议。2024年以来，美国国际金融发展公司承诺向赞比亚的食品加工和农业企业提供总额为1500万美元的贷款^[3]，向安哥拉南部的饮用水处理厂提供1.5亿美元的风险担保，并向该国信贷机构Kixicrédito S.A.提供600万美元的贷款组合担保以支持走廊沿线的中小微企业发展。^[4]此外，国际金融发展公司还向

[1] 该项计划的融资信息参见 World Bank Group, “Accelerating Economic Diversification and Job Creation Project,” February 7, 2024, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P178035>.

[2] “Italy to make US\$320M available for investment in Lobito Corridor,” Further Africa, June 20, 2024, <https://furtherafrica.com/2024/06/20/italy-to-make-us320m-available-for-investment-in-lobito-corridor/>.

[3] 上述贷款总额为笔者根据美国国际金融发展公司公布的数据计算得出，参见“DFC Announces Investments Supporting Development Along Lobito Corridor,” DFC, December 4, 2024, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-investments-supporting-development-along-lobito-corridor>; “DFC Announces New U.S. Financing for Africa’s Lobito Corridor,” DFC, February 8, 2024, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-new-us-financing-africas-lobito-corridor>.

[4] “DFC Announces Investments Supporting Development Along Lobito Corridor,” DFC, December 4, 2024, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-investments-supporting-development-along-lobito-corridor>.

新能源企业 Africa GreenCo Group Ltd 提供 4000 万美元的贷款以促进赞比亚、纳米比亚和南非的可再生能源发展。^[1]

（二）建设重点与进展

“洛比托走廊”的建设重点包括升级大西洋铁路与洛比托港、修建安哥拉—赞比亚跨境铁路以及形成贯穿非洲大陆的发展走廊。这些建设重点又分为近期、中期和远期。

1. 近期重点在于大西洋铁路与洛比托港的设施和运营升级。大西洋铁路的主要线路是基于现有的本格拉铁路，后者全长 1344 公里，2015 年经中铁二十局重建后投入使用。2023 年，国际大宗商品交易巨头托克集团（Trafigura）旗下的“洛比托大西洋铁路财团”（简称“大西洋财团”，LAR）获得大西洋铁路 30 年的管理、运营和维护权（可申请延期 20 年）。^[2]该财团随后宣布投资 4.5 亿美元用于升级大西洋铁路，其中 1.66 亿美元用于升级基础设施，7000 万美元用于购买机车车辆（包括 1555 节车厢和 35 节机车）。按照大西洋财团的规划，大西洋铁路升级后的年货物运输量将在 2028 年前达到 167 万吨，2033 年前达到 298 万吨，2043 年前达到 498 万吨。^[3]洛比托港曾于 2014 年由中国建设公司翻新，其集装箱和散杂货码头总面积达到 24.2 万平方米，泊位长达 1199 米，每年可处理 60 万吨以上的非集装箱吞吐量和 25 万 TEU 的集装箱吞吐量。^[4]2023 年 10 月，该港口的特许经营权

[1] “DFC Announces Investments Supporting Development Along Lobito Corridor,” DFC, December 4, 2024, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-investments-supporting-development-along-lobito-corridor>.

[2] 大西洋财团由国际大宗商品交易商托克集团（持股比例为 49.5%）、葡萄牙建筑商 Mota-Engil Engenharia e Construcao Africa（持股比例为 49.5%）和比利时铁路铁路运营商 Vecturis（持股比例为 1%）组成。

[3] 以上数据系根据艾芬豪公司、托克集团官方网站信息综合整理得出。参见 IvanhoeMines, “IvanhoeMines News Release,” May 24, 2023, https://ivanhoemines.com/site/assets/files/5829/20230524_lobito_corridor_update_final.pdf; “Concession for railway services transferred to Lobito Atlantic Railway in Angola,” Trafigura, July 4, 2023, <https://www.trafigura.com/news-and-insights/press-releases/2023/concession-for-railway-services-transferred-to-lobito-atlantic-railway-in-angola/>.

[4] 同上。

由总部位于瑞士的地中海航运公司（MSC）旗下的非洲全球物流公司（AGL）获得，AGL 还宣布投资 1 亿欧元用以提升港口平台的联通水平。升级后的洛比托港已于 2024 年 3 月正式启动运营。^[1]

2. 中期重点是新建跨境铁路和公路。一是新建安哥拉—赞比亚段线路，总长约 810 公里，包括约 550 公里铁路和 260 公里公路。该项目预计耗资 16 亿美元，为整个“洛比托走廊”项目中造价最高、建设难度最大的工程。新铁路将从安哥拉的卢阿卡诺延伸至赞比亚的卡伦比拉，公路则从卡伦比拉延至钦戈拉，从而将赞比亚铜带与洛比托港连接起来。非洲发展银行计划为这条新线路出资 5 亿美元。PGII 的合作伙伴也已筹集约 1000 万美元，拟在 2024 年底前启动该线路的可行性研究。^[2]2024 年 10 月，安哥拉和赞比亚与非洲金融公司签署一项特许协议，后者将牵头建设连接从钦戈拉到卢阿卡诺的铁路线路。二是修建从安哥拉边境城市金贝到刚果（金）矿业重镇卢本巴希的铁路。2023 年 10 月，美国基建巨头全美铁路集团（AARG）和安哥拉交通部签署一份关于安哥拉北部铁路扩建的谅解备忘录，计划投资约 45 亿美元，旨在翻新和扩建从马兰热经由金贝至卢本巴希的铁路。^[3]此外，托克集团也宣布将在刚果（金）投资 1 亿美元，用于改善其铁路线和机车车辆。^[4]

3. 远期重点是形成贯穿中南部非洲大陆的两洋走廊。尽管尚未出台具体规划，但美国官员曾表示，围绕“洛比托走廊”的合作“将继续向印

[1] 参见“Africa Global Logistics officially launches operations at AGL Lobito Terminal to strengthen the Lobito corridor,” AGL, March 27, 2024, <https://www.aglgroup.com/en/africa-global-logistics-officially-launches-operations-at-agl-lobito-terminal-to-strengthen-the-lobito-corridor/>.

[2] U.S. Department of State, “Digital Press Briefing on U.S.–EU Partnership to Accelerate Development of the Lobito Corridor,” September 13, 2023, <https://www.state.gov/digital-press-briefing-on-u-s-eu-partnership-to-accelerate-development-of-the-lobito-corridor/>.

[3] “Angola’s ambitious US\$4.5 billion 550 km Rail Corridor Project,” Highways Today, February 5, 2024, <https://highways.today/2024/02/05/angola-rail-corridor/>.

[4] Trafigura, “Lobito Atlantic Railway,” October 1, 2023, <https://www.trafigura.com/news-and-insights/case-studies/metals-and-minerals/lobito-atlantic-railway/>.

度洋扩张”。^[1] 坦桑尼亚可能会成为“洛比托走廊”向东扩张的合作对象。2023年美国副总统哈里斯访非期间，美国进出口银行与坦桑尼亚政府签订了一份谅解备忘录，寻求通过深化两国之间的经贸往来支持包括基础设施建设在内的 PGII 项目及其投资。^[2] 根据 PGII 公布的“东非走廊”（East Africa Corridor）项目，美国正在推动美国国际发展金融公司持股的一家金属制造企业（TechMet）与另一家镍矿企业（Life Zone Metals）进行战略合作，以加紧在坦桑尼亚布局矿物供应链网络。^[3]

三、“洛比托走廊”所体现的美国在非洲基建援助竞争布局

从“洛比托走廊”的规划和实施来看，美国在非洲的基建援助竞争路径表现为非对称部署、“软实力”制衡和回归现实主义，这是拜登政府“投资、结盟、竞争”对外战略三分法和中美在非洲影响力差异共同作用的结果。此外，“洛比托走廊”体现出美国在非洲基建援助竞争的一些明显特点，包括地缘经济方略与商业动机的联系有所加强，利用所谓的“后发者优势”，风险控制倾向明显以及服务于重塑地区和国际秩序等。不过，“洛比托走廊”项目也暴露出美国在非洲开展基建援助竞争面临诸多局限。

[1] U.S. Department of State, “Digital Press Briefing on U.S.-EU Partnership to Accelerate Development of the Lobito Corridor,” September 13, 2023, <https://www.state.gov/digital-press-briefing-on-u-s-eu-partnership-to-accelerate-development-of-the-lobito-corridor/>.

[2] “Following G7, Export-Import Bank of the United States Advancing Partnership for Global Infrastructure & Investment,” EXIM, May 22, 2023, <https://web2.exim.gov/news/following-g7-export-import-bank-united-states-advancing-partnership-for-global-infrastructure>.

[3] 根据 Life Zone Metals 近期与坦桑尼亚政府签署的一项协议，该公司将在坦桑尼亚境内开设一个多金属加工厂，并且使用创新、低排放技术来加工在坦桑尼亚开采的镍和其他关键矿物，预计最早于2026年向全球市场交付电池级镍。参见 The White House, “Factsheet on the G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/06/Factsheet-on-the-G7-Partnership-for-Global-Infrastructure-and-Investment.pdf>。

（一）竞争路径

1. 非对称部署

非对称部署是指行为体在不同领域之间进行竞争或者在同一领域内选择不同的优先事项进行竞争，其核心思想是以特定事件作为支点撬动对手的优势。在对非洲的基建援助竞争中，美国的非对称部署体现为以下方面。

其一，竞争规模非对称。一方面，美国对非基建（尤其是交通基础设施建设）投资存量远低于中国。长期以来，美国对非援助集中在公共卫生和粮食安全等社会领域，很少流向基建，投入到基础设施和生产性部门的比例也低于中国。^[1]在美国的影响下，2000—2018年，世界银行提供的对非贷款流向社会部门的多达40.6%，而流向交通运输和通信部门的比例仅占11.6%，流向生产性部门的比例只有11.4%。^[2]相较之下，基建和矿产投资在中国对非投资中的占比则高得多。商务部国际贸易经济合作研究院的报告（2023）显示，中国对非贷款总额的一半以上都投入到了基础设施领域，尤其是交通运输与通信等部门（约占36%）和农业、工业、采矿等生产性部门（约占21%）。^[3]另一方面，美国基建援助的增量并不高。美国的做法是从一个有着相对成熟前期基础和商业运营前景的项目入手，希望以有限的直接投资撬动非洲基础设施建设格局。此外，美方提供的大多数援助明显倾向于同美国相对友好的安哥拉，而不是按照地区国家的基建需求进行均衡布局。

其二，竞争框架非对称。一方面，美国在项目融资模式上主打多边协调。

[1] 有关中美对非洲基建援助差异的详细分析参见周瑾艳、周玉渊：《从互补到竞争：中美在非洲基础设施领域的关系评析》，载《国际展望》2023年第6期，第47—48页。

[2] 进一步数据分析参见 Vito Amendolagine, “International Development Lending and Global Value Chains in Africa,” *CARI-SAIS Working Paper*, No.48, 2021, Johns Hopkins University, <http://www.sais-cari.org/publications>, p.12。

[3] 2018年末至2022年末，中国对非洲直接投资存量前两位的行业是建筑业和采矿业，中国企业在非洲基础设施领域的投资主要集中在交通运输、能源电力、水资源、信息技术等领域。参见商务部国际贸易经济合作研究院：《中非经贸关系报告（2023）》，第10页，<https://www.caitec.org.cn/upfiles/file/2023/6/20230710163247545.pdf>。

除 G7 成员国的直接投资和赠款外，美西方对非基建援助项目的多数资金来自私营部门、多边开发银行和发展融资机构。另一方面，美国在项目投标和运营方面倚重公私合作模式。传统上，西方国家的私营部门对发展中国家基建项目的参与比例非常低，但是“洛比托走廊”项目在提出之初就将私营部门纳入到基建合作对象之中。其中，除了获得大西洋铁路运营权的大西洋财团外，加拿大矿业巨头艾芬豪（Ivanhoe Mines）、全美铁路集团和“非洲太阳能”公司等私营机构也积极参与了“洛比托走廊”的开发。相比之下，“一带一路”倡议的基建项目主要依托中国同沿线国家的双边协议，项目建设和运营以国企为主。

其三，承诺和兑现非对称。美国一边承诺加大对非基建援助，另一边却在积极规划退路。如前文所述，美欧对非洲基建援助兴起的一大动因就是争夺非洲的关键矿产资源，但美国在与非洲国家加强关键矿产开发合作的同时，却在想方设法减少对这些关键矿产的依赖。比如，美国一方面以强化钴矿供应为由积极发展同刚果（金）等国的矿业合作，另一方面又加紧研制无钴的替代性电池技术，推动电动汽车电池产业去钴化。^[1]2021年6月，美国能源部发布《2021—2030年锂电池国家蓝图》，提出到2030年消除对锂电池用钴的依赖。^[2]2022年9月，由美国能源部能源效率和可再生能源办公室资助的研究项目设计了一种不使用钴制造锂电池阴极的方法，加速推动无钴电池的多样化应用。^[3]无钴电池的迅猛发展无疑会削弱刚果（金）等非洲钴矿产供应国的地缘经济和市场吸引力。

[1] Vehicle Technologies Office, *Reducing Reliance on Cobalt for Lithium-ion Batteries*, U.S. Department of Energy, April 6, 2021, <https://www.energy.gov/eere/vehicles/articles/reducing-reliance-cobalt-lithium-ion-batteries>.

[2] Federal Consortium for Advanced Batteries, *National Blueprint for Lithium Batteries 2021-2030*, U.S. Department of Energy, June 2021, https://www.energy.gov/sites/default/files/2021-06/FCAB%20National%20Blueprint%20Lithium%20Batteries%200621_0.pdf, p.6.

[3] “Researchers Develop a Cobalt-Free Cathode for Lithium-Ion Batteries,” APS ANL, September 26, 2022, <https://www.aps.anl.gov/APS-Science-Highlight/2022-09-26/researchers-develop-a-cobalt-free-cathode-for-lithium-ion>.

2. “软实力”制衡

相较于军事手段和经济制裁等硬实力制衡，“软实力”制衡侧重利用国际制度、规范、规则、标准和话语权等制度性权力以及社会性资源遏制竞争对手。在非洲的基建援助竞争中，美国的“软实力”制衡思路是将“软实力”和“硬基建”结合起来，具体方式包括打“运营牌”“民生牌”“治理牌”等。

首先，主打市场化运营，通过开辟管理和运营赛道制衡中国在非洲基建的影响力。西方企业的市场化运营经验更加丰富，注重管理效率和成本控制，在长期实践中对非洲商业事务形成了较高的认知和掌控水平。从对“洛比托走廊”的选择上不难看出，美国及其西方盟友偏好运营基础较好、新建工程较少、实现商业盈利较早的项目，而且对非洲基建援助基本上与其内部战略产业（例如动力电池、新能源汽车、清洁能源、工业半导体等）密切相关，商业利益驱动特征明显。

其次，重视社区潜力与深耕地方，通过提升在非洲的“软实力”应对中国的“硬基建”优势。由于历史遗留因素以及西方“慈善”等非政府组织在社区层面的长期浸润，加之美欧国家的非裔移民在社会和文化纽带上更容易接近当地社区，西方国家自诩“软实力影响在非洲具有优势”。此外，西方对非洲的援助也长期侧重社会性援助或者“软件基础设施”建设，例如教育、科技、医疗卫生和文化等社会事业。因此，美国主导的基建援助往往寻求以社区、社会层面的“软实力”优势来应对“一带一路”项目在“硬基建”方面的领先优势。

再次，借“金融治理”和“地区治理”离间中非关系，维护美国在国际体系中的领导形象。美国利用其在国际货币基金组织、世界银行等全球金融治理多边机构中的话语权，干涉中国同赞比亚等国的债务重组谈判，借帮助削减债务拉拢非洲国家、离间中非关系，向非洲国家推销西方主导的基建援助倡议和地区秩序模式，营造“美国有效管理发展中国家债务危机”而“中国造成地区国家债务陷阱”的虚假叙事。

3. 回归现实主义

在布局基建援助竞争时，美国逐渐淡化了基建倡议中的价值观色彩，转而侧重现实利益。“洛比托走廊”受到美国青睐的一个重要原因就是安哥拉的战略价值。安哥拉位于大西洋沿岸，内政环境和经济基础均好于周边国家。2017年洛伦索（João Manuel Gonçalves Lourenço）当选安哥拉总统以来，美安双边关系迅速升温。尽管安哥拉在很多方面并不符合美国宣扬的西方民主自由标准，但美国政府还是将其作为美国对非战略的重点伙伴国，试图通过强化双边合作，寻求搭建“PGII项目落地非洲的支点”，并且以此支撑美国在非洲地区的对华制衡战略。

（二）布局特点

美国在非洲的基建援助竞争布局体现出如下特点：

一是加强地缘经济方略与商业动机的联系。在美国看来，中国在非洲的影响力与中国在该地区的基建投资和所建立的自然资源供应链密切相关。^[1]因此，入局非洲基建援助竞争被美国视为间接削弱中国工业发展的有效方法。美国将“洛比托走廊”视作兼顾“战略性基建援助”与“关键矿产供应”这两大目标的集中发力点。一方面，相较于传统的运输路线，从卢富里安铜钴带到洛比托港的距离较短，连接两者的大西洋铁路属于成熟路线，且绝大多数线路位于内部环境更加稳定的安哥拉境内。速度更快、能源消耗更少的铁路运输使得“洛比托走廊”在矿产运输方面具有一定的效率优势。2022年9月，美国召集“矿产安全伙伴关系”（MSP）成员国和多个重要矿产资源国，讨论搭建支持清洁能源技术的稳健供应链问题。^[2]其中，受邀的8个非“矿产安全伙伴关系”成员国中有5个来自非洲，“洛比托走廊”沿

[1] 非洲是中国矿产品进口的重要来源地，2021年和2022年中国自非洲矿产品进口额分别为625.8亿美元和670.9亿美元，占中国矿产品总进口额的59%和57%，有关数据参见商务部国际贸易经济合作研究院：《中非经贸关系报告（2023）》，第9页，<https://www.caitec.org.cn/upfiles/file/2023/6/20230710163247545.pdf>。

[2] 参加该会议的“矿产安全伙伴关系”成员国包括：澳大利亚、加拿大、芬兰、法国、日本、韩国、挪威、瑞典、英国、美国和欧盟。出席会议的其他重要矿产资源国包括阿根廷、巴西、刚果民主共和国、蒙古、莫桑比克、纳米比亚、坦桑尼亚和赞比亚。

线的刚果（金）和赞比亚均派代表出席。2023年2月在南非召开的关键矿产会议上，“洛比托走廊”沿线的安哥拉也应邀出席。另一方面，共建“洛比托走廊”有助于西方国家加强关键矿产供应链领域的合作，提升西方企业在新能源行业的集体竞争力。

二是积极利用“后发优势”。美国的基建援助投资并不倾向于那些“一带一路”项目进展顺利或大获成功的国家，而是选择进入那些对外基建合作项目因债务违约、项目效益被质疑或者因环境问题、劳工权力纠纷、缺乏资金等而出现阻力的地区国家。^[1]针对此类国家，美国政府刻意提出差异化基建援助承诺，以期在支付足量的实际投资之前，先在援助叙事和援助协商方面抢占有利地位，进而获得特定对象国的青睐。例如，美国通过附和安哥拉、刚果（金）和赞比亚对“基础设施贷款偿还条件”或其他债务的不满情绪，并且鼓吹PGII的“制度优势”，寻求以少量的实际融资或战略资源来实现拉拢地区国家和树立PGII品牌的目的。^[2]

三是突出风险控制倾向。基础设施向来是重资产，成本投入高，建设周期长，美国希望通过严控基建援助项目的风险来避免投资“被套牢”。这种风险控制倾向在融资方面的表现尤为明显。一方面，由于PGII倚重公私合作模式，而私人资本天然厌恶风险并注重短期收益，因此，美国在确定基建援助项目时必须优先考虑其商业前景是否良好、短期内能否盈利以及工程建设难度高低等指标。落实到具体政策上，就是对低风险的重要项目给予迅速、可观的融资支持，而对于高风险的重要项目则侧重给予外交支持，在融资方面保持谨慎和循序渐进。另一方面，PGII还强调与多边银行合作，

[1] S. Custer, A. Dreher, et al., “Tracking Chinese Development Finance: An Application of AidData’s TUFF 3.0 Methodology,” AidData at William & Mary, 2023, https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/AidData_TUFF_methodology_3_0.pdf.

[2] 波士顿大学的一项研究估计，中国向中低收入国家提供的贷款中55%目前处于偿还期，到2030年这一数字将上升到75%。参见Bradley C. Parks, Ammar A. Malik, et al., *Belt and Road Reboot: Beijing’s Bid to De-Risk Its Global Infrastructure Initiative*, AidData at William & Mary, 2023, p.200; Yu Hong, *Understanding China’s Belt and Road Initiative*, Springer 2024, pp.149–150.

美国可借助多边银行发行的专项债券、主导组建的财团或者提供的可行性研究来扩充基建援助的资金来源，并借此强化对私人投资的保护。

四是推动重塑地区经济秩序。通过入局非洲基建援助竞争，美国试图将地区国家对基础设施的需求和对价值链提升的渴望同美国的地缘经济目标结合起来，以此推动非洲贸易格局和地区经济秩序减少“对中国的依赖”。例如，美国希望推动关键矿产贸易格局按照以下轨迹改变：借 PGII 投资促进“矿产安全伙伴关系”成员国与地区伙伴国合作开采——进行“友岸加工”及在地区伙伴国的加工——供应“矿产安全伙伴关系”成员国市场——减少对中国的矿产依赖。

（三）面临的局限性与前景评估

美国在非部署基建援助竞争至少面临四大局限：一是投资规模、竞争效果和内政支持相互掣肘的三难困境。美国国内政治极化和国会日益增长的财政约束使得大规模援非计划在政治上和财政上都不可行，但缓慢而谨慎的援助可能得不到非洲国家的耐心合作，也难对美国的战略竞争产生实质性助益。此外，随着共和党赢得 2024 年美国总统大选和国会两院的多数席位，美国对清洁能源等产业的投资热度有可能锐减，从而降低市场部门对非洲关键矿产领域的投资热情，减少美国对非洲基建援助的融资和实施力度。

二是“基建联盟式竞争”言易行难。在内政极化背景下，美国政府换届所带来的对外政策“钟摆式”调整必然削弱美国的战略声誉和在联盟中的可信度，从而对美国的“基建联盟式竞争”产生巨大负面影响。随着拜登政府即将结束任期及特朗普 2.0 时代的到来，不但美非关系存在倒退的可能性，美国同其西方盟友在对非基建援助方面的投资共识和协调力度也可能大打折扣。此外，严重依赖私人资本开展对外基建援助与私营部门的风险厌恶偏好相悖，即使其有意愿参与对南方国家的基建项目投资，也通常会提出严苛要求，而多边发展银行在解决这些矛盾方面实际上作用有限。^[1]

[1] Shahar Hameir and Lee Jones, “Why the West’s alternative to China’s international infrastructure financing is failing,” *European Journal of International Relations*, online first, December 22, 2023, pp.1–28, <https://doi.org/10.1177/135406612312185>.

三是基建项目的实施效率较低。除了西方国家惯有的投资兑现率和基建效率不足,在非洲的基建项目还需考虑到受援国及周边的安全局势。比如,赞比亚债务危机尚未解除,内部局势动荡;刚果(金)东部面临战乱冲击,因而如期完成“洛比托走廊”铁路建设的难度非常大,投资矿山的收益前景也不稳定。^[1]

四是推进基建援助竞争的政策不配套。美欧双方尚未形成关键矿产自贸协定及共同的矿物生产和加工标准,对非洲的矿产也没有提供自由市场准入,这使美欧自非洲进口关键矿产易受自身内部关税和审查的影响。

随着新一届特朗普政府上台临近,包括“洛比托走廊”在内的美国对外基建援助前景存在两种可能:其一是全面停滞,无果而终。一方面,特朗普反对对外援助。在特朗普首个总统任期内,对非援助曾被缩减数十亿美元。考虑到基建项目的长周期,特朗普新政府未必有耐心保持对非投资。特朗普在竞选期间多次表示将撤销拜登政府的《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act)对新能源汽车的补贴,这将使美国对生产新能源汽车电池所需钴、锂等矿产的需求大幅下降,从而导致“洛比托走廊”对美国的吸引力降低。另一方面,美非贸易关系存在重大隐患。美国《非洲机会与增长法案》(African Growth and Opportunity Act)将于2025年10月份到期,该法案给予了非洲32国对美出口商品免征关税的待遇,但奉行贸易保护主义的特朗普未必有兴趣延续这一法案。一旦该法案废止,美非关系很可能会严重受损,从而削弱非洲国家与美国保持基建合作的兴趣。最后,如果新一届特朗普政府出于强化对华战略竞争而在对外战略中过多专注于印太地区事务,那么也可能导致美国对非基建援助无果而终。

其二是整体大幅削减基建援助,仅保留具有战略价值的少数项目。根据与特朗普关系密切的美国保守派智库大西洋学会发布的下一阶段美国改革纲领建议《领导力授权:保守主义承诺》(Mandate for Leadership: The

[1] 托克集团控股的一家公司在该国境内的铜矿开发项目失败,近期已转卖给了中国北方矿业旗下的子公司。

Conservative Promise, 即“2025计划”), 共和党对非洲的战略定位与拜登政府大致相同, 二者都将遏制中、俄在该地区影响力以及关键矿产供应作为美国对非政策的重要出发点。^[1] 不同之处在于, “2025计划”反对拜登政府对非战略中的价值观目标以及基于援助的对非政策, 支持完全基于现实主义的对非战略。由此判断, 新一届特朗普政府可能会继续将非洲视为遏制中国和确保本国关键矿产供应韧性的关键地区, 可能退出或调整一些对非基建援助项目, 但保留部分被共和党视为“有利于美国对华竞争”的项目。

值得注意的是, 2024年6月, 美国国际开发金融公司已经为大西洋铁路批准了5.53亿美元贷款, 并随后获得美国国会通过。8月, 大西洋财团已将第一批矿产经大西洋铁路和洛比托港运抵美国巴尔的摩港。此外, 赞比亚铁路的援助拨款也已在美国国会通过, 该项目预计于2026年破土动工。这意味着特朗普再次上台后几乎不用付出额外政治成本即可坐享其成。换言之, “洛比托走廊”的地理位置、沿线的矿产资源和已有的建设基础对追求“性价比”的特朗普新政府来说仍具有一定吸引力。

四、美国在非洲基建援助竞争对中国的影响

美国在非洲布局基建援助竞争对中国外交和“一带一路”建设带来了一系列复杂影响, 既会带来更多挑战, 也孕育着新的机遇。

首先是增加中国同地区和“全球南方”国家互动的复杂性。由于基建援助同地缘政治和地缘经济密切相关, 美国的基建援助竞争将加剧地区和“全球南方”层面的地缘战略竞争, 增加中国推行“全球发展倡议”和“一带一路”合作的难度。随着PGII及其“洛比托走廊”项目的推出, 非洲地区及“全球南方”正式形成了分别由中国和美西方主导的两大竞争性基建

[1] 《2025计划》指出, 非洲在美国对外政策中的战略价值将只会增加而不会减少。参见 Paul Dans and Steven Groves ed., *Mandate for Leadership: The Conservative Promise*, The Heritage Foundation, 2023, pp.275-277。

合作机制，这不仅加剧了围绕关键节点国家和战略资源进行的博弈，也加大了相关多边机制和区域合作的分化对立^[1]，增加了全球治理及区域内和区域间合作的难度。

其次是增加中非合作的不确定性。美国入局非洲基建援助竞争以及对地区国家的拉拢，其目的无非是要离间它们与中国的合作关系。这可能导致部分非洲国家转向“两边下注”，从而造成中非合作的现实条件更趋复杂，为双方关系注入不确定性。

最后是有可能事与愿违反而助力中非合作发展。如果美国继续像以往一样在非洲基建援助项目中口惠而实不至，或者因为政府换届而在对非洲基建援助政策上出尔反尔，则会进一步削弱其在非洲地区甚至“全球南方”的战略信誉和领导力，动摇地区国家发展对美合作的决心，从而增加地区国家与中国的合作意愿。此外，美国的基建援助竞争有助于中国不断完善对外基建合作的能力，进一步提升对外援助与发展治理的水平。

为消除美国入局非洲基建援助竞争对中非合作带来的负面影响，确保“一带一路”和中非命运共同体建设的顺利推进，中国可从以下几个方面着手应对。

首先，继续以三大全球倡议为指引，推动中非合作共赢、共同发展。依托“中非合作论坛”机制，形成中非合作综合治理平台，着力化解和应对中非共建“一带一路”面临的风险与挑战。尊重非洲国家在地区合作中的中心地位，推进形成各方尤其是非洲认可的、符合非洲发展实际的新规则或“非洲规范”，加强中国与非洲的“软联通”，共同推动更加公正合理的国际秩序建设，夯实中非合作的基础。

其次，以建为机，提高“建营一体化”能力建设，扎实推进共建“一带一路”对非项目。中共二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，要“深化援外体制机制改革，

[1] 龚婷：《美国发起“重建更美好世界”计划：背景、概况及前景》，载《和平与发展》2021年第6期，第17页。

实现全链条管理”。^[1] 长期以来，中国企业在对外基建合作中存在长于硬件建设、低估商业运营的短板。为在共建“一带一路”对非项目中有效改变这一状况，应结合所在国的实际情况，探索适合当地实际情况的共同建设和合作运营模式，加强运营管理能力建设。与此同时，通过与非洲国家政府、企业及地方社区建立更有效的协调、合作、服务来提升基建项目的公共认可度和社会的长期接受度。

最后，顺势而为，探索中非共建“一带一路”与第三方特别是西方国家开展机制性合作的可能性。中国企业不仅积极参与了升级“洛比托走廊”的前期建设，未来也存在利用该走廊的空间。该走廊主要铁路线——本格拉铁路的重建是由中铁二十局承包并在历经9年的修缮后于2015年2月实现全线通车的，其设计和施工完全采用了中国铁路建设标准；中信公司在2014年完成的洛比托港口及其铁路的升级改造中发挥了重要作用；紫金集团正在升级刚果（金）的公路和边境基础设施，以打开从铜矿带进入洛比托走廊的通道。^[2] 此外，目前刚果（金）境内规模最大的铜矿项目卡莫阿-卡库拉（Kamoa-Kakula）由艾芬豪集团和紫金集团合资经营，该矿山含铜量为3800万吨，年产量预计达70万吨^[3]，艾芬豪公司由“洛比托走廊”运输的货物也被送往中国进行加工。鉴此，中非共建“一带一路”是存在与西方国家等第三方合作可能性的。中国是非洲最大的贸易伙伴和非洲出口的最大目的地国，“洛比托走廊”等更多、更新的基础设施建设项目有助于

[1] 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，新华网，2024年7月21日，<http://www.xinhuanet.com/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html?slb=true>。

[2] 上述信息系笔者根据艾芬豪公司网站的公开信息整理得出。参见 IvanhoeMines, “IvanhoeMines News Release,” May 24, 2023, https://ivanhoemines.com/site/assets/files/5829/20230524_lobito_corridor_update_final.pdf。

[3] 根据矿业信息数据库（Mining Intelligence Data）信息整理得出。参见 Mining Intelligence, “Top 10 Biggest Copper Projects,” https://www2.miningintelligence.com/biggest_copper_projects?utm_source=mining.com&utm_medium=article&utm_campaign=MI-2021%2020Top%202010s。

进一步巩固中国与非洲大陆不同经济体的联系。就发展融资而言，中国和西方国家也同样是存在合作需求与合作潜力的。^[1]随着特朗普 2.0 时代的即将到来以及特朗普主义长期影响美国国内政治生态的可能性增加，在气候治理、清洁能源转型和维持开放的国际贸易体系方面，中国同包括欧洲国家在内的许多西方国家具有相似的诉求或一致的目标。因此，在包括非洲在内的“全球南方”探索建立中国和一些西方国家在第三方市场的合作机制未尝不是务实之举。

【收稿日期：2024-09-10】

【修回日期：2024-12-15】

（责任编辑：李万胜）

[1] 例如，为了降低海外贷款组合的风险，中国近年来开始委托西方商业银行和多边机构进行风险管理。在中国向中低收入国家提供的非紧急贷款中，目前有 50% 是通过银团贷款安排发放的，其中约 80% 的贷款涉及西方商业银行和多边开发银行。这些机构包括渣打银行、法国巴黎银行、国际金融公司和欧洲复兴开发银行等。参见“AidData’s Global Chinese Development Finance Dataset, Version 3.0,” AidData, November 6, 2023, <https://www.aiddata.org/data/aiddatas-global-chinese-development-finance-dataset-version-3-0>。