

中国与欧盟在非洲的互动关系： 从管控有限竞争到实现有效合作^{*}

程弘毅

摘 要：在合作之外，中国与欧盟以及欧盟成员国在非洲地区的互动关系表现出有限竞争特征。这种竞争关系不仅影响着中欧非三边关系的发展，也为非洲地区的经济社会进步带来了不确定因素。考察中欧在非洲的有限竞争可以发现，这种竞争关系体现于经贸投资、发展合作、地区安全、文化交流以及国际事务等领域。中欧对非长期互动基础上所产生的理念差异、双方对非政策对彼此所构成的现实挑战，以及卫生与粮食安全等问题频发、大国在非博弈加剧等非洲内外环境新变化共同导致了这种竞争关系的形成。中欧在非洲并不存在根本性矛盾，双方需要正视这种有限的竞争关系，从其有限性入手，通过巩固和发展三方共同利益，转化中欧各竞争领域中的不利因素，基于彼此的合作基础和互补优势来管控竞争，拓展合作空间，以实现从有限竞争到有效合作的积极转向。

关键词：中国； 欧盟； 非洲； 有限竞争； 有效合作

作者简介：南开大学 周恩来政府管理学院 博士研究生 天津 300350

中图分类号：D814.1； D822.3

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2024)03 - 0032 - 28

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“新形势下中国和欧盟在非洲的竞争与合作关系研究”(项目编号：20BGJ075)的阶段性生活成果。

引言：有限竞争——理解中欧在非竞合

中国、欧盟以及欧盟成员国均与非洲地区展开了广泛深入的交往互动。同为具有全球影响力的国际行为体，中国与欧盟在发展对非关系时，会不可避免地受到彼此行为的影响。这种影响或积极或消极，使双方在非洲的互动关系呈现出“合作—竞争”交叉的状态。^① 既有研究在正视这种复杂状态的同时，多强调中欧互动的合作性，并主张通过推进合作来实现在非洲的共赢。^② 本文认为还应当关注的是，在对非事务上，中欧之间仍存在一些固有分歧与矛盾，因而双方在部分议题上形成了一种有限的竞争关系，并持续影响着中欧在非的合作共赢。

行为体间的互动模式大体可分为合作、竞争和对抗三种类型。^③ 其中，竞争是指行为体间就力量、利益、地位、声誉等因素展开争夺。^④ 从类型来看，竞争既可根据其烈度或性质分为包容性竞争（良性竞争）与零和性竞争（恶性竞争）；也可按其领域具体划分为安全竞争、经济竞争、制度竞争等；^⑤ 另有研究根据空间异质性将国际竞争分为地缘竞争、技术竞争和国际制度竞争三种类型。^⑥ 此外，竞争不仅有客观层面的实际行为，也包含威胁认知、意图判断、关系定位等主观层面的要素。^⑦ 中美之间之所以被视作战略竞争，不仅因其涉及经济、社会、科技等各个方面，对国际体系具有重大影响，^⑧ 还因近年来美国政府对中国的威胁感知越发明晰，将“保持对中国的持久竞争优势”视为优先事项，强调“竞赢”中国的战略目

① 杨娜：《中国和欧盟在非洲的竞争与合作：“安全—发展关联”视角》，载《国际经济评论》，2020年第6期，第139—158页，这里第151页。

② 江时学：《中欧在非洲事务中的合作》，载《国际观察》，2016年第3期，第53—64页，这里第64页；陈勇、邹雨君：《中欧非三方合作的演变分析——基于欧盟“规范性力量”局限性的视角》，载《德国研究》，2022年第6期，第44—68页，这里第67页；Dewei Che/Adams Bodomo, “China and the European Union in Africa: win-win-lose or win-win-win?”, *Asia Europe Journal*, Vol. 21, No. 2, 2023, pp. 119—136, here p. 134.

③ 门洪华、李次园：《国际关系中的大国竞争：一项战略研究议程》，载《当代亚太》，2021年第6期，第4—47页，这里第5页；刘丰：《中美战略竞争的限度与管理》，载《现代国际关系》，2019年第10期，第21—27页，这里第21页。

④ 吴心伯：《论中美战略竞争》，载《世界经济与政治》，2020年第5期，第96—130页，这里第99页。

⑤ 门洪华、李次园：《国际关系中的大国竞争：一项战略研究议程》，第13—15页；吴心伯：《论中美战略竞争》，第101—102页。

⑥ 田野：《走向整合的国际竞争理论构建：地缘竞争、技术竞争与国际制度竞争》，载《国际政治研究》，2024年第1期，第9—27页，这里第12—15页。

⑦ John A. Vasquez, *The War Puzzle Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 78; Paul R. Hensel, “An Evolutionary Approach to the Study of Interstate Rivalry”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 17, No. 2, 1999, pp. 175—206, here p. 176.

⑧ 同注④，第122—124页。

标。^①因此,主观层面的关系定位和客观层面的互动范围是理解、衡量当下国家间竞争的重要标准。

就中国与欧盟在非洲的互动关系而言,我们可将其视为一种有限竞争。其一,从主观定位看,中国视欧盟为拥有共同利益的合作伙伴,将发展对欧关系作为外交工作的优先方向之一。^②而在“合作及谈判伙伴、经济上的竞争者和制度对手”的三重定位下,欧盟同样认为存在中欧非三方合作的可能。^③双方未将彼此视为对自身具有重大安全威胁和敌对意图的竞争对手,“妥善管控分歧”是中欧的共识。2022年12月1日中欧首脑会谈时,中欧领导人均在承认中欧分歧的前提下表明了保持沟通协商、积极处理分歧的意愿。^④其二,从客观现实看,双方尚未形成全域竞争,且在非洲事务上进行了一些合作。例如,在维护海上安全、应对气候变化、打击轻小武器扩散与地区军控等方面,中欧已经取得诸多成果。^⑤同为多边主义全球治理和国际发展的主要力量,中欧在非洲有着一定的共同利益基础:双方在商业开发上的优势互补、在维护非洲和平与安全上的共同诉求、非洲的社会稳定和经济发展及其对全球治理所带来的积极影响等,构成了三方的共同利益。

在大国战略博弈加剧、竞相加大对非洲投入的背景下,如何形成促进非洲发展的合力,不仅事关非洲和有关各国的利益诉求,更对共建“一带一路”倡议、建设人类命运共同体具有重要意义。因此,一方面,中欧不应回避在非洲存在竞争的现实,这种竞争并不会决定中欧关系的总体基调。正如中共中央政治局委员、外交部部长王毅同欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)对话时强调的那样,“中欧之间没有地缘政治矛盾,没有重大利害冲突”。^⑥另一方面,作为同非洲有着密切互动的国际力量,中欧在非洲的竞合不仅是大国在非关系的典型样例,其本身也会对非洲地区局势和经济社会发展产生显著影响。因此,我们有必

^① The White House, “National Security Strategy”, 2022-10-12, pp. 23-24, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 访问日期:2024-04-10。

^② 《中国对欧盟政策文件》,中国外交部网站,2018-12-18, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/1207_679942/201812/t20181218_9389350.shtml, 访问日期:2024-04-10。

^③ European Commission, “EU-China — A Strategic Outlook”, 2019-03-12, p. 1, p. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>, 访问日期:2024-04-10。

^④ 《习近平同欧洲理事会主席米歇尔举行会谈》,中国商务部网站,2022-12-02, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/todayheader/202212/20221203371595.shtml>, 访问日期:2023-11-07。

^⑤ 复旦大学国际问题研究院:《研究院第37期“国研沙龙”谈中欧在非洲的竞合》,2023-03-09, <https://iis.fudan.edu.cn/4c/d2/c6840a150738/page.htm>, 访问日期:2024-04-10。

^⑥ 《王毅同欧盟外交与安全政策高级代表博雷利举行中欧高级别战略对话》,中国外交部网站,2023-10-13, https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202310/t20231013_11160767.shtml, 访问日期:2023-11-12。

要了解中欧在非洲的有限竞争，认识其具体表现、探究其背后动因，进而探索出管控竞争的有效途径，消弭分歧、扩大共识，规避中欧在非合作的不利因素，促进中欧非三方共赢。

一、中欧在非竞争的具体表现

若想理解中欧在非有限竞争并探索管控路径，首先要对这种竞争的具体表现进行归纳。其特殊之处在于，中国和欧盟在非洲的首要互动对象并非彼此，而是非洲。中欧会依照自身理念参与非洲事务。双方在非关系也正是在此过程中形成的。在经贸投资、地区维和等实务领域之外，这种竞合关系更反映出中欧在发展观、安全观、治理观等理念层面的交织碰撞。中欧在非竞争不仅有来自客观层面的利益冲突，同样也包含双方的理念分歧，并阻碍着三方合作的深入。

(一) 围绕经济利益的现实竞争

中欧在非洲有着广泛的经济参与，主要包括投资和贸易两个方面。近年来，由于在非市场份额、进口自然资源等问题上存在利益纷争，中欧在非洲的经济活动越发呈现出竞争色彩。^①

其一，在投资领域，截至2022年底，中国对非投资存量已超过470亿美元，主要集中于建筑业、采矿业、制造业、金融业、租赁与商务服务业，占中国对非直接投资存量的87.1%。^② 总体而言，尽管面临地区冲突、债务风险等问题，中国依然不断提升对非洲的投资力度。中国对非投资并非仅关注自然资源领域，服务业、制造业同样是重点所在。相比于自然资源禀赋，中国更强调发挥投资对象国的比较优势。^③ 欧盟在非投资曾长期处于领先地位，一度占非洲外来投资的三分之二。^④ 但随着他国对非投资的不断增加，更多国家参与非洲市场开发，冲击了欧盟曾经的重要地位。^⑤ 为此，欧盟出台了多项针对非洲的投资政策，以加强对非投资力度。2021年提出“全球门户”投资计划后，欧盟即把非洲作为首个投资合作区域，发布

① 简军波：《非洲事务与中欧关系》，上海：上海人民出版社，2019年版，第156-157页。

② 《商务部研究院发布〈中国与非洲经贸关系报告(2023)〉》，中国商务部网站，2023-07-10，<http://bj.mofcom.gov.cn/article/catalog/202307/20230703420981.shtml>，访问日期：2024-04-11。

③ Wenjie Chen/Heiwai Tang, “Shedding Fresh Light on China’s Investment Choices in Africa”, *The Conversation*, 2015-08-26, <https://theconversation.com/shedding-fresh-light-on-chinas-investment-choices-in-africa-46435>, 访问日期：2024-04-11。

④ 简军波：《21世纪欧盟的非洲经贸政策：一项平等化方案？》，载《欧洲研究》，2022年第4期，第85-105页，这里第87页。

⑤ Marco Zeiss, “Europe’s Pivot to Africa: Shaping the Future of the Strategic Partnership”, European Policy Centre, 2020-10-16, <https://www.epc.eu/en/Publications/Europes-pivot-to-Africa-Shaping-the-future-of-the-strategic-partners~381954>, 访问日期：2024-04-11。

了《欧盟-非洲：全球门户投资计划》方案，在绿色转型、数字化转型、构建可持续矿物原材料价值链等重点领域开展 1500 亿欧元的投资。^①

其二，中欧均同非洲有着密切的贸易往来。中国已连续十五年成为非洲的第一大贸易伙伴，双方贸易总额在 2023 年达到了 2821 亿美元的历史峰值，随着中非经贸深度合作先行区的启动，我们可以预期中非贸易将保持良好态势。^② 欧盟同样是非洲的重要贸易伙伴，2010—2021 年，欧非历年的贸易总额基本维持在 2500 亿美元以上，并从 2014 年起实现了欧盟对非洲的贸易顺差。^③ 具体来看，中国对非出口产品主要为机电产品、劳动密集型产品以及钢材等，从非洲进口的产品主要包括能源、金属矿砂和农产品等；^④ 欧盟对非出口产品主要有机械、车辆、食品、化工产品、医药产品等，从非洲进口的产品则有石油、钻石等矿产资源，以及木材和各类农产品等。^⑤ 可见，中欧对非贸易都大致表现为“制成品出口—单一原料进口”的模式，这也导致双方在非洲存在一定的市场竞争。

综上所述，这种在经济领域的竞争，一方面是因为双方都对非洲的能源和各类自然资源存在需求，均以资源开发、绿色转型、能源合作等作为对非投资的重要方向，在自然资源有限的情况下，双方不可避免地会为此展开博弈。^⑥ 另一方面则是由于双方的对非出口存在一定同质性。为获得更多市场份额，中欧亦会形成一定程度的竞夺。事实上，欧盟长期以来一直强调中国产品在亚非拉等新兴市场对自身的冲击，^⑦ 认为中国对非贸易挤压了欧盟获得大宗商品的渠道，且中国在开拓当

① European Commission, “EU-Africa: Global Gateway Investment Package”, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en, 访问日期:2024-04-11。

② 《打造具有国际竞争力的对非合作平台——详解〈中非经贸深度合作先行区建设总体方案〉》，中国政府网，2024-02-01，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929386.htm，访问日期:2024-04-11。

③ Eurostat, “Archive: Africa-EU — International Trade in Goods Statistics”, 2023-03-02, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive: Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics, 访问日期:2024-04-12。

④ 《中国—非洲贸易指数首次对外发布》，中国政府网，2023-06-30，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202306/content_6889116.htm，访问日期:2024-04-12。

⑤ European Commission, “EU trade by country/region”, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions_en, 访问日期:2024-04-12。

⑥ 匡舒啸、张锐：《欧盟对非能源政策：最新动态、逻辑动因与影响》，载《教学与研究》，2023年第7期，第60-70页，这里第69页；简军波：《非洲事务与中欧关系》，第156页。

⑦ Commission of the European Communities, “Competition and Partnership: A Policy for EU-China Trade and Investment”, 2006-10-24, p. 7, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0632:FIN:EN:PDF>, 访问日期:2024-04-12。

地市场的过程中没有注重环境保护等社会责任。^① 由此，在发展对非经济合作的过程中，围绕资源开发和市场份額两大方面，中欧形成了特定的竞争关系。

(二) 发展合作领域的博弈

中欧在非竞争的另一领域是发展合作。中欧对非洲展开的发展合作和国际援助不仅在政策、行动上有着客观差异，更体现出双方在发展理念上的分歧。二战后，受新自由主义、“华盛顿共识”等经济发展理念的影响，欧盟的国际发展合作政策有所调整，从经济增长的单一视角变为受援国社会的全方位良治，并以其国内制度改革为前提，进行有条件的发展合作。^② 同时，基于自身安全利益，欧盟对非发展合作政策的“安全化”(securitisation)趋势不断加强，^③ 逐渐为自身安全战略所主导。相反，以中国为代表的新兴援助国带来了不同于“华盛顿共识”的新方案，不会在援助时提出附带条件，也不会干涉受援国国内事务，^④ 在参与国际发展合作时，贷款和投资的比重会更高，较少使用单一的官方发展援助，这被认为是对现有世界多边发展援助体系的有益补充。^⑤

而中欧在对非发展合作上的差异之所以会引起竞争，则是因其所带来的贸易利益与政治影响力。欧方认为，中国为非洲提供的“无附加条件援助”以及资源支持和基础设施贷款，降低了欧盟对非经济优势。^⑥ 此外，一些非洲国家开始更多地借鉴中国式发展模式 and 相应政策，欧盟及其成员国将此视为对自身影响力的挑战。^⑦ 在2023年七国集团(G7)峰会上，欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)便宣称，接受中国贷款的发展中国家恐陷入债务危机。^⑧ 时任法国外长让-伊夫·勒德里昂(Jean-Yves Le Drian)则表示：“我们正在与中国进行

^① European Parliament, “Report on China’s Policy and Its Effects on Africa”, 2008 - 03 - 28, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0080_EN.html, 访问日期:2024 - 04 - 12。

^② Liu Lirong, “The EU and China’s Engagement in Africa: The Dilemma of Socialisation”, European Union Institute for Security Studies, *The Occasional Papers*, August, 2011, No. 93, pp. 5 - 41, here p. 5.

^③ Stephan Keukeleire/Kolja Raube, “The Security-Development Nexus and Securitization in the EU’s Policies towards Developing Countries”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 556 - 572, here p. 557.

^④ Felix Zimmermann/Kimberly Smith, “More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation”, *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, 2011, pp. 722 - 738, here p. 731.

^⑤ Dambisa Moyo, *Dead Aid*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009, p. 19.

^⑥ 同注①。

^⑦ 简军波:《非洲事务与中欧关系》,第162 - 163页。

^⑧ “China Disappointing Asia, Africa and Latin America? Ursula von der Leyen Names China and Hypes up ‘Debt Crisis’”, *iNEWS*, 2023 - 07 - 24, <https://inf.news/en/world/623a2d972fcfd1d815b12902e71e2cd4.html>, 访问日期:2023 - 07 - 27。

一场影响力之战。”^①

近年来,面对中非合作进程的深入发展,欧盟展开了针对性回应。在《中非合作 2035 年愿景》中,中方计划,至 2035 年,中非年贸易额达到 3000 亿美元、新增对非投资 600 亿美元、积极参与非洲大陆自贸区(AfCFTA)建设,并支持非洲铁路、公路、通信网络发展等,^②为中非发展合作做了全面规划。为此,欧盟在其 2021—2027 年多年度财政框架(MFF)中提出总额 795 亿欧元的“邻国、发展和国际合作工具——全球欧洲”国际发展合作计划,将至少 291.8 亿欧元用于撒哈拉以南非洲。^③此外,“全球门户”投资计划被认为是针对“一带一路”倡议的竞争性倡议,与欧盟对非战略紧密结合。^④欧盟各成员国同样有所行动。例如,2021 年 3 月 2 日,法国国会批准一项法案,确定到 2022 年将法国的援助预算增加到国内生产总值(GDP)的 0.55%,并重点投入非洲地区。^⑤针对欧方行动,2022 年 7 月 22 日,时任中国外交部发言人汪文斌在记者会上表示:“非洲应该是国际合作的大舞台,各国应当在尊重非方主权、倾听非洲声音的前提下,发挥各自优势,为非洲人民办更多好事实事。”^⑥

(三)和平与安全问题上的分歧

在地区安全领域,尽管中欧对打击恐怖主义、维护非洲和平有着共同诉求,但双方合作长期停留于释放意愿和政策协调层面,并没有取得显著的实质成果。^⑦在安全问题的解决方式、介入程度等方面,双方依然存在理念分歧。加之对非军售、设立驻军基地等现实问题,中欧在这一领域尚未有较为深入的合作,并存在一定的竞争关系。

① Grégoire Sauvage, “France Shifts Policy on Aid to Africa to Counter Rising Chinese Influence”, *France 24*, 2021 - 03 - 06, <https://www.france24.com/en/africa/20210306-france-shifts-policy-on-aid-to-africa-to-counter-rising-chinese-influence>, 访问日期:2023 - 07 - 25。

② 《中非合作 2035 年愿景》,中国一带一路网,2021 - 12 - 09, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/293626.html>, 访问日期:2023 - 07 - 25。

③ European Commission, “Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument”, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-07/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf, 访问日期:2023 - 07 - 25。

④ Selassie Tay, “AfCFTA and the Creeping Power Play: Africa, the European Union, and China”, *Policy Center for the New South*, 2023 - 02 - 15, <https://www.policycenter.ma/publications/afcfta-and-creeping-power-play-africa-european-union-and-china>, 访问日期:2023 - 07 - 25。

⑤ 同注①。

⑥ 《2022 年 7 月 22 日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,中国外交部网站,2022 - 07 - 22, https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202207/t20220722_10726447.shtml, 访问日期:2023 - 07 - 25。

⑦ Niall Duggan/Obert Hodzi, “The Challenges of China-European Union Security Cooperation in Africa”, *Asia Europe Journal*, Vol. 19, No. 1, 2021, pp. 43 - 57, here p. 43.

出于对自身安全利益的考虑以及对在非利益的保护，非洲局势对于欧盟及成员国具有重要意义。安全议题是欧盟对非政策的重点。据相关研究统计，自欧盟实施共同安全与防务政策(CSDP)以来，2003年—2010年7月，欧盟开展了10次CSDP军事行动，其中8次在非洲；^①2003—2016年，欧盟在19个国家发起了34项危机管理特别行动，其中有9项部署在非洲。^② 欧盟积极介入非洲安全事务具有理念性和务实性的双重考量。一方面，作为强调人权保障的“规范性力量”，欧盟自然在对外政策中注重减少和防止国家内部冲突，保障个体生存安全。欧盟认为其在落后地区的安全保障上负有特殊责任，视自身为“全球安全提供者”，重点参与和平建设、地区稳定等议题，以综合方式实现人类安全。^③ 另一方面，欧盟成员国在非洲有长期的殖民统治史，在这一地区拥有庞大的海外利益。内乱和冲突会对欧盟及其成员国在当地的利益构成直接威胁，当欧盟多边行动滞后时，部分成员国甚至会选择采取单边行动来维护自身利益。^④

中国在推进对非合作时，同样注重非洲和平与安全。2018年以来，中国为非盟提供了1亿美元的无偿军事援助，用以建设非洲常备军和快速反应部队，完成了50余个安全援助项目。^⑤ 同时，在联合国框架下，中国在非洲积极开展维和、反恐等活动，将缴纳的联合国维和行动分摊款的75%用于非洲。^⑥ 不同于欧盟，中国没有直接参与非洲国家的内部冲突，而是促使非盟等非洲组织在其中发挥主导作用，坚持“非洲人以非洲方式自主解决非洲问题”。^⑦ 欧盟内部的一种观点认为，中国在非洲安全上有“搭便车的倾向”，^⑧在冲突干预中没有发挥实质作用。中国则强调，欧美

① Liu Lirong, “The EU and China’s Engagement in Africa: The Dilemma of Socialisation”, p. 13.

② Sergio Aguilar, “European Union Military Operations: The Use of Force in the Central African Republic, Chad, and the Democratic Republic of the Congo”, in Steven Ratuva/Radomir Compel/Sergio Aguilar (eds.), *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment*, Singapore: Springer Nature, 2019, p. 258.

③ European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, 2016-06, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf, 访问日期:2023-07-25。

④ 杨娜:《欧洲大国的海外利益保护论析——以法国、英国和德国在非洲的利益保护为例》,载《世界经济与政治》,2019年第5期,第103-130页,这里第123-129页。

⑤ 《为非洲和平安全积极贡献力量》,人民网,2022-08-22, <http://military.people.com.cn/n1/2022/0822/c1011-32507819.html>, 访问日期:2023-07-25。

⑥ 同上。

⑦ 《王毅:解决非洲问题的钥匙掌握在非洲人民手里》,央广网,2016-08-11, <http://news.cctv.com/2016/08/11/ARTIXD4tdoHTGRhGXyAHq2j6160811.shtml>, 访问日期:2023-07-25。

⑧ Jonathan Hoslag/Sara van Hoeymissen (eds.), *The Limits of Socialization — The Search for EU-China Cooperation towards Security Challenges in Africa*, Policy Report, Brussels Institute of Contemporary China Studies, May 2010, in note 3, p. 1, quoted from Liu Lirong, “The EU and China’s Engagement in Africa: the Dilemma of Socialisation”, p. 13.

国家的外部干涉和单边制裁难以有效解决非洲安全问题。^①这反映出双方在如何解决该议题上的理念分歧:中国坚持尊重非洲国家主权,在提供相应支持时不会直接介入其中;而欧盟则强调人权保护,甚至会通过直接军事行动进行冲突干预。

此外,基于历史因素和现实考量,欧盟长期将非洲视为自身“利益范围”,存在以非洲安全拱卫自身安全的诉求。2023年2月,意大利副总理兼外长安东尼奥·塔亚尼(Antonio Tajani)在慕尼黑安全会议上表示,“加强在非洲的存在对于一个更强大的欧洲而言十分重要”。^②而中国人民解放军驻吉布提保障基地的建立、北方工业等中国企业在塞内加尔等国的业务拓展,均被视作与欧盟成员国在非洲进行军事安全竞争的具体表现。^③对中国而言,欧盟一方面在反恐问题上持“双重标准”,^④另一方面又长期坚持对华武器禁运,在安全问题上对中国缺乏必要的信任。^⑤可见,由于理念分歧和现实障碍,中欧在非洲安全事务上同样存在一定竞争。

(四)文化传播与软实力竞逐

由于地理相邻、往来密切,欧盟对非文化传播在语言文字、历史联系等方面具有天然优势。欧盟重视对非洲的文化影响。博雷利表示,要“将文化置于与非洲对话的核心位置”,认为欧非关系不应局限在经济和政治问题上,文化交流应成为其中的关键部分。欧盟希望通过文化传播促进非洲对欧盟价值观和倡导规范的认同,巩固欧盟规范性优势,加强对非洲的政策影响,降低在非政策推行难度。^⑥应当说,在对非文化传播和影响力上,欧盟形成了一定优势。德国弗里德里希·瑙曼基金会

^① 《中方强调外部干涉和单边制裁解决不了中部非洲问题》,新华社,2023-06-06, http://www.news.cn/world/2023-06/06/c_1129671655.htm, 访问日期:2023-11-12。

^② Burak Bir, “‘Leaving Africa in Chinese Hand is Big Mistake’, Says Top Italian Diplomat”, *Anadolu Ajansi*, 2023-02-20, <https://www.aa.com.tr/en/politics/-leaving-africa-in-chinese-hand-is-big-mistake-says-top-italian-diplomat/2824974>, 访问日期:2023-07-25。

^③ Sebastian Seibt, “Djibouti-China Marriage ‘Slowly Unravelling’ as Investment Project Disappoints”, *France 24*, 2021-04-09, <https://www.france24.com/en/africa/20210409-djibouti-china-marriage-slowly-unravelling-as-investment-project-disappoints>, 访问日期:2023-11-12; Jevans Nyabiage, “Chinese Weapons Supplier Norinco Expands Influence in West Africa, Challenging Russia and France”, *South China Morning Post*, 2023-08-21, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3231408/chinese-weapons-supplier-norinco-expands-influence-west-africa-challenging-russia-and-france?campaign=3231408&module=perpetual_scroll_0&pgtype=article, 访问日期:2023-11-12。

^④ 《中国对欧盟政策文件:深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系》,中国外交部网站,2014-04-02, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/1207_679942/201404/t20140402_9389344.shtml, 访问日期:2024-04-12。

^⑤ 《中方望欧盟解除武器禁运 承认中国市场经济地位》,中华人民共和国驻法兰克福总领事馆,2012-07-13, https://frankfurt.china-consulate.gov.cn/sbwl/201207/t20120713_3539492.htm, 访问日期:2024-04-12。

^⑥ Josep Borrell, “Placing Culture at the Heart of our Dialogue with Africa”, European Union External Action, 2021-01-03, https://www.eeas.europa.eu/eeas/placing-culture-heart-our-dialogue-africa_en, 访问日期:2023-07-25。

(Friedrich Naumann Foundation)的调查发现：与中国相比，在艺术和文化等话题上欧盟明显更受非洲民众欢迎(欧盟为 77.6%，而中国为 49.2%)。^① 中国同样重视与非洲的文化和文明互鉴。中国提出的全球文明倡议强调对世界多样文明的尊重和对国际人文交流的重视。在对非文化交流上，2022 年以来，中非已联合举办三届文明对话大会，得到非洲各国的广泛响应。《中非合作 2035 年愿景》也将“艺术团组互访、影视文化合作、语言人才培养”等文体交流长效机制，以及新闻交流、旅游合作等“实现中非文化共兴”举措纳入双方今后数年的互动议程中。^②

中欧在该领域出现竞争的主要原因在于，欧盟将中国在非洲的文化传播视为对自身的威胁和挑战。对于欧盟而言，在对非经济影响有所下降的情况下，想要维护自身软实力就必须关注与中国的文化竞争，这使该领域成为中欧在非博弈的重点之一。长期以来，欧盟成员国凭借与非洲的历史联系，不断输出自身语言、文化和价值观念，并通过文化上的影响力来维持欧非间不平等关系，形成了事实上的“文化帝国主义”。^③ 随着非洲与更多国家展开合作交流，欧盟成员国越发感到自身影响力的下降。例如，法国《世界报》(*Le Figaro*)曾表示，法国没有预见到非洲的快速发展，其在非洲的形象一路下滑，而中国等国家则更积极地参与非洲的全球化进程。^④ 因此，中国在非洲的文化传播与交流，不时受到恶意指责和污名化。包括孔子学院在内的文化交流项目和举措被视作中国试图建立文化霸权的工具；^⑤ 孔子学院还面临来自法语联盟(Alliance Française)、英国文化教育协会(British Council)和德国歌德学院(Goethe-Institut)等类似机构的竞争。^⑥ 中国在坦桑尼亚援建的尼雷尔领导力学院(Mwalimu Julius Nyerere Leadership School)被西方媒体解读为在非洲的意识形态传播。^⑦ “非洲晴雨表”调查显示，对中国影响力持积极看法的非洲民众的比例较

① Moritz Eichhorn, „Studie: EU-Einfluss in Afrika schwindet rapide, China steigt auf“, *Berliner Zeitung*, 2022-06-21, <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/exklusiv-studie-sieht-eu-einfluss-in-afrika-schwinden-ein-grund-china-besticht-besser-li.238791>, 访问日期:2023-07-26。

② 《中非合作 2035 年愿景》。

③ 简军波:《非洲事务与中欧关系》，第 133-135 页。

④ 游滔:《21 世纪中法对非洲战略比较研究》，北京:中国社会科学出版社，2015 年版，第 62 页。

⑤ Paul Nantulya, “Grand Strategy and China’s Soft Power Push in Africa”, *Africa Center for Strategic Studies*, 2018-08-30, <https://africacenter.org/spotlight/grand-strategy-and-chinas-soft-power-push-in-africa/>, 访问日期:2023-07-26。

⑥ Siyuan Li, “China’s Confucius Institute and Its European Counterparts in Africa: A Six-Dimensional Comparative Study”, *Research in Comparative and International Education*, 2022-12, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/17454999221146385>, 访问日期:2023-07-26。

⑦ Dipanjan Roy Chaudhury, “Spreading Ideology: Chinese Communist Party Opens School in Tanzania to Train Party Officials from Region”, *The Economic Times*, 2022-07-08, <https://economic-times.indiatimes.com/news/international/world-news/spreading-ideology-chinese-communist-party-opens-school-in-tanzania-to-train-party-officials-from-region/articleshow/92740922.cms>, 访问日期:2023-11-12。

之前有所下降,其中便有“债务陷阱”“新殖民主义”等论调的影响。^① 尽管中国无意展开文化竞赛,但西方国家的针对性举措已对中国在非软实力造成冲击,中欧在对非文化传播上已然存在竞争。

(五) 国际场合与重要议题的交锋

在各国各地联系日益紧密的全球化时代,非洲成为全球治理和增进全人类福祉中必不可少的一环,加之自身实力和地位的提升,其在各类国际议题上已不再仅仅是“看客”,中欧所提出的国际倡议离不开非洲的支持与贡献。

中国在提出“一带一路”倡议之初,便将非洲视为重要的合作对象。2013年,中国首次提出“真实亲诚对非政策理念和正确义利观”,强调“中非从来都是命运共同体”。^② 2020年,中国与非盟签署了《中华人民共和国政府与非盟联盟关于共同推进“一带一路”建设的合作规划》,以推动“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》的深层次对接。^③ 截至目前,共有52个非洲国家和非盟委员会同中方签署了“一带一路”合作文件,^④充分展现了非洲对“一带一路”倡议的热情。

中非合作不单是中国对非洲建设的参与和援助,同样也有非洲对中国的帮助与支持。首先,所有同中国建交的非洲国家都坚持一个中国原则,支持中国的统一大业,在国家主权、领土完整等基本问题上尊重中国的底线。其次,面对西方反华势力在涉港、涉藏、人权等问题上对中国的抹黑和指责,非洲国家在联合国人权理事会等多种场合通过共同或单独发言等方式表达了对中国的支持。最后,在中国遭受自然灾害以及新冠疫情等公共卫生危机时,物质条件并不发达的非洲国家仍对中国给予了充分帮助。“2008年中国遭受特大地震灾害,仅200万人口的赤道几内亚就捐赠了200万欧元”;2020年初,非洲是全球范围内最早声援中国抗疫行动的地区,“不少非洲国家不富裕,但仍积极向中国捐款捐物”。^⑤

近年来,美欧等国逐渐将非洲置于更加重要的战略位置。除了前文所述的“全球门户”计划,为了增强在非话语权,维护自身在非洲的利益并降低中国等新兴市场国家的市场份额和政治影响力,欧盟及其成员国提出了更有针对性的国际倡议。

^① 李洪峰:《中国国家形象在非洲的构建与传播:挑战与应对》,载《对外传播》,2021年第3期,第27-31页,这里第29页。

^② 《在构建新时代中非命运共同体之路上携手同行》,中国政府网,2023-03-29, https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/29/content_5749019.htm, 访问日期:2023-10-16。

^③ 《中非“一带一路”合作开启新篇章》,中国政府网,2020-12-24, https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/24/content_5572897.htm, 访问日期:2023-10-16。

^④ 《中非共建“一带一路”风正一帆悬》,人民网,2023-10-06, <http://world.people.com.cn/gb/n1/2023/1006/c1002-40089712.html>, 访问日期:2023-10-16。

^⑤ 参见《〈新时代的中非合作〉白皮书》,中国政府网,2021-11-26, https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/26/content_5653540.htm, 访问日期:2023-10-16。

2021年6月,G7提出了“重建更美好世界”计划,以加大对发展中国家的基础设施投资。^①2022年6月,G7峰会又宣布了名为“全球基础设施和投资伙伴关系”的计划,试图在未来五年调动高达6000亿美元的公共和私人资金投资全球基础设施建设。^②这一计划的主要投资方向包括疫苗供应、网络和铁路建设以及清洁能源开发等,而美欧等国在安哥拉、塞内加尔、赞比亚、刚果(金)等非洲国家已经进行了相应投资。值得注意的是,这些计划带有明显的对华竞争色彩。在启动前者的同时,G7领导人着重讨论了“与中国的战略竞争”(strategic competition with China),并将这一计划视为“由主要民主国家领导的、由价值观驱动的、高标准和透明的基础设施伙伴关系”。冯德莱恩在谈及后者时,认为发展融资需要体现背后的民主价值观,以展现其动员私营部门、促进社会治理的潜力。^③可见,上述由美欧国家提出的、以非洲等发展中地区为主要对象的国际性倡议与发展计划,虽强调全球范围内的基础设施建设和发展中国家能力建设,但实则以价值观和意识形态划线,在自身、中国和广大发展中国家间划分阵营界线,意在以此争取非洲等地的支持,与中国展开政治博弈和意识形态竞争。

二、中欧在非竞争的原因探析

梳理中欧在非竞争的具体表现后,我们更要探究为何中欧在对非事务上形成了这种关系。正如既有研究所强调的,中欧非三方存在合作空间,能够实现优势互补,前提是正视中欧在非竞争并系统分析其原因所在,进而从背后的驱动因素入手,探索实现竞争管控和有效合作的现实路径。这种有限竞争的形成,其背后既有中欧双方对非历史互动所形成的理念差异、各自政策实践给对方造成的客观挑战,同样也有中美战略竞争背景下非洲内外环境新变化所带来的影响。

(一) 中欧对非互动基础上所产生的理念差异

中欧均与非洲有着长期密切的往来,并延续至今。在这种互动经验中建构起来的观念自然会影响中欧对彼此的认识和判断。早在19世纪,欧洲资本主义国家便运用公共资源向落后地区,特别是其殖民地输送物资、提供资金,其本质还是作为宗主国的欧洲国家在非洲等殖民地进行市场占领和资源攫取。在长期实践中,

^① G7 Information Centre, “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership”, 2021-06-11, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2021cornwall/210611-whitehouse-b3w-launch.html>, 访问日期:2023-10-16。

^② European Commission, “Launch of the Partnership for Global Infrastructure and Investment”, 2022-07-02, <https://ec.europa.eu/newsroom/cipr/items/752406/>, 访问日期:2023-10-16。

^③ European Commission, “Statement by President von der Leyen on the Occasion of the Launch of the Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Leaders’ Summit”, 2022-06-26, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4122, 访问日期:2023-10-16。

欧洲逐渐将非洲视为自身专属利益所在。即便在非洲国家独立后,欧洲仍通过一系列贸易和援助往来将非洲“捆绑”在依附位置上。在指责中国制造“债务陷阱”的同时,西方金融资本“推动非洲国家大量发行高利率欧洲债券,导致非洲国家主权债券10年翻了5倍,债务压力不断上升”。^① 欧盟先后以《雅温得协定》《洛美协定》以及《科托努协定》等政策安排维持对非洲的不平等关系和利益榨取,不断巩固和拓展其在非洲的利益范围。21世纪以来,欧盟更加注重自身在非洲的影响力和规范构建,通过《欧盟与非洲:走向战略伙伴关系》《欧非联合战略》等战略合作安排来体现欧非关系的“平等互惠”。^② 然而,这种“平等关系”在形式和实质上都没有得到充分体现。进入后科托努时代,非洲反而失去了相应的规则保护,这进一步加剧了欧盟对非的经济掠夺。^③

中国作为世界上最大的发展中国家、非洲作为发展中国家最集中的大陆,在相似的历史遭遇和共同的历史使命中形成了紧密的命运共同体。早在新中国成立之初,反殖民、反霸权的斗争便将中非双方联系起来。即便在国内建设早期,中国也没有降低对非洲国家的支持力度。合作共赢始终是中非关系发展的一条主线。从政治上独立到经济上自立,中国的对非政策始终秉持真实亲诚理念和正确义利观。2006—2018年,中非关系实现了从“新型战略伙伴关系”到“全面战略合作伙伴关系”再到“中非命运共同体”的提升。根据相关数据,2013—2018年,对非援助数额占到了中国对外援助总额的44.65%。^④ 2023年9月,二十国集团(G20)峰会决定将非盟吸纳为正式成员,提升了非洲在全球治理中的影响力和话语权。中国则是第一个明确表示支持非盟加入G20的国家。^⑤ 此外,中非之间的合作与帮助是双向的。1971年,联合国大会通过第2758号决议,恢复了中华人民共和国在联合国的合法席位。其中,提案的23个国家中有11个来自非洲,76张赞成票中有26张来自非洲。^⑥ 2020年初,中国爆发新冠疫情,非盟执行理事会随即发布公报声援中

① 《2022年8月5日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中国外交部网站,2022-08-05, http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202208/t20220805_10735734.shtml, 访问日期:2023-07-28。

② 金玲:《欧盟的非洲政策调整:话语、行为与身份重塑》,载《西亚非洲》,2019年第2期,第46-67页,这里第46-47页。

③ 简军波:《欧非峰会落幕:欧盟给非洲带去的是“平等”还是新一轮殖民?》,澎湃新闻,2022-02-20, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16772375, 访问日期:2024-04-13。

④ 《〈新时代的中非合作〉白皮书》。

⑤ “G20 Agrees to Grant Permanent Membership to African Union”, *China Daily*, 2023-09-09, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202309/09/WS64fc0657a310d2dce4bb4d86.html>, 访问日期:2023-11-10。

⑥ United Nations Digital Library, “Restoration of the Lawful Rights of the People’s Republic of China in the United Nations: Resolution/Adopted by the General Assembly”, <https://digitallibrary.un.org/record/654350?ln=en>, 访问日期:2023-11-10。

国的抗疫行动，表示相信中国有能力应对这一挑战。^①

除了历史经验，中欧在对非互动基础上所产生的理念差异还缘于中欧传统文化和现代化发展道路的不同。其一，中欧对外行为均深受各自传统文化影响。在中非关系上，无论是“正确义利观”还是文明交流互鉴，都离不开中国传统价值取向、处世哲学和国际道义观的积极影响。“义利相兼”“天下大同”“协和万邦”等传统思想精髓是中国外交理念和对外行为的重要部分，^②也是中国发展对非关系的一大动力。^③ 有研究考察了欧洲安全战略模式在各个历史时期的演进，并依照安全文化视角将其分为“中立文化”“依附文化”“力量文化”和“干预文化”四种类型。^④ 而无论是有条件的发展援助，还是对安全等内政事务的直接介入，在自身利益和价值观导向下，欧盟及其成员国的对非行为理念都体现出“干预”的特征。其二，发展对外关系、参与非洲事务既是中欧现代化的组成部分，也象征着双方现代化理念在非洲的交织碰撞。为实现现代化，中欧的行动和理念均有差异，并表现在对非关系中。例如，走和平发展道路是中国式现代化的一大特征。反映在中非关系上，一方面是中国对非洲和平与安全高度重视，通过各类维和行动与对话机制实现建设性参与；另一方面是中非双方共同作为世界和平发展的推动力量，在国际关系民主化以及反恐、减贫等具体议题上拥有广泛共识与合作空间，这也是中非关系发展的动力之一。^⑤ 而以掠夺性资本积累、不平等交易以及利益保护为特点的欧洲式现代化道路，^⑥使欧盟在处理与非洲等发展中地区的关系时过于关注自身所得，在倡导“平等”“民主”等规范的同时，本质上仍是维持欧非间的不平等互动。

因此，在非洲事务上，欧盟表现出一种“零和博弈”思维，而中国则强调和而不同。欧盟将民主制度和人权保护视为非洲发展的前提，认为中国为非洲提供的援

① African Union, “AU Executive Council Solidarity Statement with China”, 2020-02-08, <https://au.int/en/pressreleases/20200208/au-executive-council-solidarity-statement-china>, 访问日期:2023-11-10。

② 吴志成、李佳轩：《习近平外交思想中的正确义利观》，载《国际问题研究》，2021年第3期，第23-46页，这里第24-27页；吴志成、李佳轩：《新时代文明交流互鉴观析论》，载《世界经济与政治》，2022年第6期，第4-25页，这里第11-13页。

③ 罗建波：《正确义利观与中国对发展中国家外交》，载《西亚非洲》，2018年第5期，第3-20页，这里第9页。

④ 张迎红：《试论欧洲安全战略文化的差异与趋同》，载《德国研究》，2008年第2期，第34-40页，这里第38页。

⑤ 《〈新时代的中非合作〉白皮书》。

⑥ 吴志成：《中国式现代化是走和平发展道路的现代化》，载《马克思主义研究》，2023年第10期，第81-93页，这里第88页；陈晓律：《欧洲现代化的多重性及其走向》，载《人民论坛·学术前沿》，2024年第5期，第50-57页，这里第53页；周弘：《中国式现代化、欧洲模式与中欧关系》，载《欧洲研究》，2023年第1期，第1-9页，这里第3页。

助和贷款并不符合发展援助委员会(DAC)的标准,而主要是为了支持中国企业在非洲大陆的项目。^①如前所述,无论是官方文件还是个人言论,对中国的对非投资援助,欧盟长期抱有质疑态度,并敦促中国在对非政策上采取与欧盟类似的做法。^②而相关研究已经指出,相比发达国家以官方发展援助(ODA)为主的形式,中国的无偿 ODA 占对外援助总量的三分之一,其余为国际发展合作的优惠贷款。这种以金融助力贸易投资为主的援助模式确保了外援被非洲国家落到实处,增强了外援拉动经济增长的能力。^③

与欧盟不同,中国秉持包容、协作的态度,将对非政策与国际合作结合起来。2021年,王毅在访问尼日利亚时,针对有关“中国在非洲影响力日趋上升,同其他国家在非洲开展竞争”的问题,表示:“非洲应当是国际合作的大舞台,而不是大国博弈的竞技场……各国应当在尊重非洲主权、倾听非洲声音的前提下开展对非合作,发挥各自优势,形成有效合力。”^④针对2020年欧盟委员会出台的对非新战略,外交部表示:“中欧均是非洲重要合作伙伴,对非合作各有优势和特色。中欧双方已就非洲事务进行了11轮磋商,围绕各自对非合作和涉非三方合作等问题深入交换意见。”^⑤2021年7月,在中法德领导人视频峰会上,习近平主席提出希望欧方加大对非洲的支持和帮助,欢迎法德加入中非发起的“支持非洲发展伙伴倡议”。^⑥

(二) 中欧对非政策对彼此构成了现实挑战

在传统文化、发展理念等因素影响下,中欧对非政策的侧重不同,进而形成各自优势。欧盟在文化上更具优势,而中国在投资决策和项目效率上更胜一筹。^⑦就具体议题而言,作为“规范性力量”,欧盟更注重在对非互动中传播以民主、人权和法治为主的价值观念,而中国更强调务实合作,即以贸易投资促进双赢。例如,中国所提供的对外援助资金有很多并不在经济合作与发展组织(OECD)所定义的官方发展援助之列,后者的援助大多流向社会部门,而中国则强调基础设施和生产

① European Parliament, “Report on China’s Policy and Its Effects on Africa”.

② 同上。

③ Dambisa Moyo, *Dead Aid*, p. 19.

④ 《王毅:非洲是国际合作大舞台,不是大国博弈竞技场》,中国外交部网站,2021-01-06, https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202101/t20210106_361949.shtml, 访问日期:2023-07-27。

⑤ 《2020年3月10日外交部发言人耿爽主持例行记者会》,中国外交部网站,2020-03-10, https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202003/t20200310_5418705.shtml, 访问日期:2023-07-27。

⑥ 《中欧非多方合作空间广阔》,新华网,2021-07-15, www.xinhuanet.com/world/2021-07/15/c_1127658332.htm, 访问日期:2023-07-27。

⑦ Moritz Eichhorn, „Studie: EU-Einfluss in Afrika schwindet rapide, China steigt auf“.

活动。^① 在 2020 年的对非新战略中，欧盟委员会将绿色转型、能源获取、数字化转型、可持续增长和就业等作为发展欧非关系的五大重点议题。^② 欧盟以这些为首要事项，与其自身优势所在、对非利益诉求、周边安全考量和固有发展理念密不可分。

中欧之所以会在非洲形成竞争关系，是因为双方在一些牵涉自身现实利益的问题上存在摩擦与分歧。例如，欧盟认为中国的对非投资贸易影响了自身与非洲的经贸往来。^③ 欧盟认为成员国对与非洲的经贸投资往来只表现出有选择性的兴趣，导致欧盟与大多数非洲国家之间的贸易额相对较小，并强调中国在这种情况下加强了自身在非洲的存在。因此，欧盟要与非洲国家进一步加强经济联系。^④

再如，欧盟在能源问题上多依赖对外进口，将非洲视为其专属能源来源，不仅没有帮助非洲国家提升加工技术、健全工业体系，反而使之陷入“能源诅咒”的怪圈中。^⑤ 这种不对称的能源合作随着欧洲最初对非殖民活动的开展而形成，并持续至今。沃尔特·罗德尼(Walter Rodney)在《欧洲如何使非洲欠发达》(*How Europe Underdeveloped Africa*)中提出了一个悖论：“世界上许多自然资源充裕的地区实际上非常贫穷，而自然资源不那么丰富的地区却有着最高的生活水平。”^⑥ 在 2023 年 9 月举行的联合国大会一般性辩论上，中非总统福斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉(Faustin-Archange Touadéra)指责西方国家在非洲攫取自然资源的行为，视其为导致非洲贫穷落后及目前移民危机等问题的根源。^⑦ 相反，中国在非洲开展的能源合作，注重非洲国家的基础设施完善和产业建立，在拓展能源进口渠道的同时，保证非洲国家获得充分的经济和技术发展。这种在生产建设上的广泛参与得到了多方印证与肯定。一方面，从事实来看，相关数据显示，中国工程承包企业在非洲

① Deborah Brautigam, “Aid ‘With Chinese Characteristics’: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime”, *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, 2011, pp. 752 – 764, here p. 762.

② European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Towards a comprehensive Strategy with Africa”, 2020 – 03 – 09, https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-08/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf, 访问日期:2024 – 04 – 17。

③ European Parliament, “Report on China’s Policy and its Effects on Africa”.

④ European Parliament, “New EU-Africa Strategy”, 2021 – 03 – 25, p. 17, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0108_EN.pdf, 访问日期:2024 – 04 – 17。

⑤ 郭关玉:《论中国和欧盟在非洲的能源冲突》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》,2013年第6期,第63 – 69页,这里第66页。

⑥ Walter Rodney, *How Europe Underdeveloped Africa*, Washington: Howard University Press, 1982, pp. 20 – 21.

⑦ United Nations, “Central African Republic Leader Slams West for Looting Africa’s Wealth, Sparking Today’s Migrant Crisis”, 2023 – 09 – 21, <https://news.un.org/en/story/2023/09/1141257>, 访问日期:2023 – 11 – 09。

依然保持领先地位。2022年,中国企业在非洲拥有63%的市场份额。^①另一方面,在价值判断上,根据民调数据和对非洲政要的采访,建设工程的庞大数量和高效率使中国获得了非洲民众的肯定,成为中国相对于其他域外力量的优势所在。^②由于中国与非洲越发紧密的能源合作,一向视非洲为廉价原材料供应基地的欧盟自然会产生警惕。^③

对于中国而言,参与非洲事务的一大现实障碍在于:由于欧盟有着明显的文化及软实力优势,加之近年来西方国家对中国对非政策的片面解读和污名化,中国在非活动并没有得到当地的充分理解,部分非洲民众对中国在非影响持消极看法。针对外界在对非借贷等问题上的误解,中国进行了相应澄清。例如,中国驻刚果共和国大使馆针对当地媒体的报道,特地在官方网站做出解释:首先,在债务总额上,中国占非洲整体外债的数额仍不及西方国家。其次,中国对非借贷主要集中于铁路、公路等基础设施与生产性行业等,而西方国家资金偏重非生产领域,无法有效增加当地财政收入。最后,中国在提供贷款时并不设置有关司法、人权等内政事务的强制条件,^④而这正是欧盟等西方行为体所倡导的做法。即使欧盟对非政策在近年来转向灵活务实的一面,试图借鉴中国经验,加强与非洲的务实合作,注重经贸往来而非传统援助,其目的也是与中国进行影响力竞争,^⑤不变的仍是“债务陷阱”等对中国对非政策的污名化。^⑥因此,中国在非洲的活动同样受到来自欧盟的现实挑战。

事实上,这种冲击挑战并不是近年才出现的。适当延长考察范围就会发现,冷战结束后,随着全球化的推进,以中国为代表的新兴市场国家开始积极发展与非洲的经贸关系。彼时欧盟的关注重点在自身东扩以及应对南斯拉夫内战上,一定程

① 《2023年度ENR全球最大250家国际承包商榜单发布》,中国对外承包工程商会,2023-08-24, <https://www.chinca.org/CICA/info/23082417080211>, 访问日期:2023-11-09。

② Moritz Eichhorn, „Studie: EU-Einfluss in Afrika schwindet rapide, China steigt auf“; 《伊德里斯·卡拉:中国不像西方国家视乍得为殖民地,在合作中我们更有尊严》,观察者网,2022-09-26, https://www.guancha.cn/IdrissAbdoulayeKalaKala/2022_09_08_657024_s.shtml, 访问日期:2023-11-09。

③ 简军波:《非洲事务与中欧关系》,第156页。

④ 《中非合作“债务陷阱”,一个精心编织的谎言》,中华人民共和国驻刚果共和国大使馆,2022-06-13, http://cg.china-embassy.gov.cn/zgzgg/sgkx/202206/t20220613_10702481.htm, 访问日期:2023-11-10。

⑤ Andrew Harding, “Juncker Unveils EU’s Africa Plan to Counter China”, *BBC*, 2018-09-12, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45496655>, 访问日期:2024-04-15。

⑥ 《2018年12月19日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中国外交部网站,2018-12-19, https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/201812/t20181219_5416990.shtml, 访问日期:2024-04-15;《再谈非洲债务问题》,中华人民共和国驻法兰西共和国大使馆,2022-12-16, http://fr.china-embassy.gov.cn/chn/ttxw/202212/t20221216_10991329.htm, 访问日期:2024-04-15。

度上将非洲从其对外战略中边缘化。^① 其他域外力量的广泛介入冲击了欧盟在非洲的固有地位。因此,如何处理与其他国家的关系、维护自身利益,成为 21 世纪以来欧盟对非政策的主要诉求。欧盟早在 2006 年便表示愿与中国在多项议题上展开合作,特别是在非洲进行有效协调;^② 时任欧盟外交与安全政策高级代表哈维尔·索拉纳(Javier Solana)曾撰文表示中欧对非战略存在相近之处和共同利益,有责任进行更紧密地合作,^③ 对中欧在非合作表现出较为积极的态度。但同时,2006 年中非合作论坛北京峰会召开后,中非关系发展的良好势头引起欧盟不安。在一系列外部压力下,欧洲议会于 2008 年出台《关于中国政策及其对非洲影响的报告》,敦促欧盟制定协调一致的战略,以应对中国等新兴援助国的挑战。^④ 随后,欧盟委员会单方面发布《欧盟、非洲和中国:迈向三边对话与合作》文件,强调中欧在非洲和平发展上的共同利益,表明了与中国在多个领域展开合作的意愿。^⑤ 中国也对此持开放态度。2007 年第十次中欧领导人会晤强调在非洲等地区的磋商协调是双方关系的重要组成部分。^⑥ 尽管中国回应了欧盟的合作倡议,但如前所述,双方合作多在特定议题展开,并没有延伸至非洲事务的多个方面,仅限于对话交流和政策协调层面。且在 2020 年后,中欧之间便鲜有关于非洲事务的针对性沟通。究其原因,欧盟认为合作的前提应是中国按照欧盟规则体系来推行对非政策,更深层次的目标则是通过合作保持与中国的接触,进而按其价值观改造中国。^⑦ 这显然难以得到中国的积极响应。因此,如果从一个更长的时段观察,中欧在非洲的竞争型互动早已有之。无论是提倡合作,还是强调来自中国的挑战,决定欧盟态度的依旧是其自身利益能否在其中得到最大程度的实现,欧盟所提出的三方合作倡议更多的是一种权宜性安排。随着近年来大国博弈加剧,以及“地缘政治委员会”概念^⑧的提出,中

① 简军波:《非洲事务与中欧关系》,第 46 页。

② Commission of the European Communities, “EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities”, 2006 - 10 - 24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631>, 访问日期:2024 - 06 - 12。

③ 索拉纳:《欧盟期待在非洲问题上与中国合作》,载《中国青年报》,2007 - 01 - 23, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/zh/articles/92679.pdf, 访问日期:2024 - 06 - 12。

④ European Parliament, “Report on China’s Policy and Its Effects on Africa”。

⑤ Commission of the European Communities, “The EU, Africa and China: Towards Trilateral Dialogue and Cooperation”, 2008 - 10 - 17, p. 4, [https://aei.pitt.edu/38001/1/COM_\(2008\)_654.pdf](https://aei.pitt.edu/38001/1/COM_(2008)_654.pdf), 访问日期:2024 - 06 - 12。

⑥ 《第十次中欧领导人会晤联合声明(全文)》,中华人民共和国驻欧盟使团,2007 - 11 - 28, http://eu.china-mission.gov.cn/chn/zozyzwcj/celdr/200903/t20090308_8433686.htm, 访问日期:2024 - 04 - 13。

⑦ 同注①,第 164 页。

⑧ EU Debates, News & Opinions, “Speech by President-elect Ursula von der Leyen at the 2019 Paris Peace Forum”, 2019 - 11 - 12, <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/speech-by-president-elect-ursula-von-der-leyen-at-the-2019-paris-peace-forum/>, 访问日期:2024 - 04 - 12。

欧之间仍存在地缘政治竞争的风险,甚至会以双方均有较大影响力的非洲为重点。可以说,当下中欧在非竞争关系,既是21世纪以来新兴市场国家与发达国家间竞争的历史延续,也是如今国际格局和大国关系塑造的结果。

(三)非洲内外环境的新变化

2020年以来,百年变局叠加世纪疫情,国际社会面临着充满风险与不确定性的未来。与其他地区相比,非洲发展水平较为落后,抵御风险能力较弱,更容易受到各类事件的冲击。此外,非洲因其丰富的自然资源和巨大的市场潜力,成为大国博弈的热点地区。除了中欧,美、俄等国同样积极参与非洲事务。近年来,欧盟、美国、法国等纷纷更新对非战略,试图提升自身在非的影响力和话语权。非洲内外局势的变化,不仅改变了中国和欧盟在非洲的现实环境,也在塑造、影响着双方在非竞争。

第一,由于新冠疫情和一系列地区冲突,公共卫生危机、粮食安全危机不断冲击着非洲的稳定与发展。^①中国和欧盟是否真正帮助到了非洲、发挥了积极还是消极作用,影响着非洲的认同。例如,在应对新冠疫情上,在非洲出现疫情后,中国积极落实“将疫苗作为全球公共产品”这一承诺,即使国内供应紧张,也没有放松对非疫苗援助。^②“截至2021年11月12日,中国向包括50个非洲国家和非盟委员会在内的110多个国家和国际组织提供超过17亿剂疫苗。”^③欧盟对非洲也做出了疫苗援助的承诺,但并没有落到实处。负责疫苗采购的非盟特使斯特拉夫·马希伊瓦(Strive Masiyiwa)表示,非洲没有收到来自欧盟的疫苗,在援助之外,通过正常购买渠道也难以获得,欧盟的疫苗生产更多的是为了满足其内部需求。^④

再如,乌克兰危机爆发后,欧盟成员国对俄罗斯实施制裁时,忽视了对非洲的影响。非洲国家高度依赖粮食进口,粮食安全风险较高。自乌克兰危机和对俄制裁以来,俄乌作为重要粮食生产和出口国,无法再向非洲出口农粮产品,这造成非洲国家的粮食危机。相关数据显示,乌克兰危机随时有可能切断非洲大部分地

^① World Health Organization, “WHO Launches Appeal to Respond to Urgent Health Needs in the Greater Horn of Africa”, 2022-08-02, <https://www.who.int/news/item/02-08-2022-who-launches-appeal-to-respond-to-urgent-health-needs-in-the-greater-horn-of-africa>, 访问日期:2024-04-14;《最新分析:非洲多地粮食安全危机持续恶化,冲突成主要驱动因素》,联合国,2023-12-12, <https://news.un.org/zh/story/2023/12/1124887>, 访问日期:2024-04-14。

^② 《非洲疾控中心主任:感谢中国帮助非洲国家获得新冠疫苗》,中国政府网,2021-03-08, https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/08/content_5591574.htm, 访问日期:2023-07-29。

^③ 《〈新时代的中非合作〉白皮书》。

^④ Africanews, “‘You can’t Say You Support Us & Deny Africa Vaccine Production Centers’— Envoy to EU”, 2021-07-01, <https://www.africanews.com/2021/07/01/you-can-t-say-you-support-us-deny-africa-vaccine-production-centers-envoy-to-eu/>, 访问日期:2023-07-29。

区的粮食供应。有 14 个非洲国家在小麦进口上依赖俄乌两国；这场危机在短短几周之内就将粮食价格推高了 25% 以上。^① 此外，2020 年以来，欧盟共同农业政策 (CAP) 更加重视气候变化和环境保护。据估算，CAP 对农业环境和气候的高标准要求将增加生产成本，从而减少欧盟对非出口。^② 面对粮食安全风险，非洲希望学习中国经验以减轻对外依赖。2023 年 8 月 24 日，在金砖国家领导人第十五次会晤期间，中方发布了《支持非洲工业化倡议》等举措。在中非农业合作和非洲粮食安全问题上，中方表示将“帮助非洲实现粮食自给自足和自主可持续发展，带动非洲粮食本土化生产，有效提升非洲粮食安全自主保障能力，帮助非洲实现发展现代农业的有关目标”。^③

上述各类问题对非洲的冲击，以及中欧在其中的对非合作实践，使双方在非面临着不一样的环境。皮尤研究中心 (Pew Research Center) 的调查显示，非洲公众舆论普遍认为欧盟不是更好的发展合作伙伴，且不信任度日益增加，欧盟的影响力正在减弱。^④ 这种不信任源于欧盟在难民问题上的双重标准、在技术分享方面的限制，以及非洲对欧盟能否履行发展援助和气候变化融资承诺的质疑。^⑤ 就欧盟在非洲推广的规范而言，其影响力也在减弱。民调显示，中国提供的短期高效基建项目同样对非洲民众具有价值，比一些“促进民主、人权或可持续性”的欧盟项目更具体。^⑥ 在这种影响力变动下，欧盟开始调整对非战略，重新将非洲置于其对外战略的重点，宣扬更加平等的欧非关系，以扭转这一变化。2022 年欧非峰会提出“面向 2030 年的共同愿景”，包括“重新建立伙伴关系”“一个繁荣和可持续的非洲和欧

① Ahunna Eziakonwa, “Averting an African Food Crisis in the Wake of the Ukraine War”, *World Economic Forum*, 2022 - 05 - 16, <https://www.weforum.org/agenda/2022/05/averting-an-african-food-crisis-in-the-wake-of-the-ukraine-war/>, 访问日期:2023 - 07 - 29。

② Lukas Kornher/Joachim von Braun, “EU Common Agricultural Policy — Impacts on Trade with Africa and African Agricultural Development”, *ZEF-Discussion Papers on Development Policy No. 294*, University of Bonn — Center for Development Research, Bonn, May 2020, p. 42, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3613628, 访问日期:2023 - 07 - 29。

③ 《中非领导人对话会发布〈支持非洲工业化倡议〉〈中国助力非洲农业现代化计划〉〈中非人才培养合作计划〉》，中国政府网，2023 - 08 - 25, https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202308/content_6900010.htm, 访问日期:2023 - 10 - 11。

④ Selassie Tay, “AfCFTA and the Creeping Power Play: Africa, the European Union, and China”.

⑤ Vasileios Chronas/Christian Hanelt, “Europe’s Struggles for Influence in Africa in Light of the Kremlin’s Invasion”, *Global & European Dynamics*, 2022 - 04 - 05, <https://globaleurope.eu/globalization/europes-struggles-for-influence-in-africa-in-light-of-the-kremlins-invasion/>, 访问日期:2023 - 07 - 29。

⑥ James Shikwati/Nashon Adero/Josephat Juma, “The Clash of Systems: African Perceptions of the European Union and China Engagement”, *Friedrich Naumann Foundation*, 2022 - 06 - 23, <https://www.freiheit.org/sub-saharan-africa/clash-systems-african-perceptions-european-union-and-china-engagement>, 访问日期:2023 - 07 - 29。

洲”等目标,以及进行科技合作、加强对非投资等具体措施。^① 法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)则以“平衡、互惠和责任”来描述法国与非洲国家关系的发展方向,表示要以更明确的谦虚的态度来倾听非洲国家的声音。^② 而法国之所以更加尊重非洲的需求,是因为其在非军事行动的消极影响,以及面临着来自俄罗斯和中国的影响力与经济竞争。

第二,大国对非政策的调整,特别是对非洲重视程度的提升,客观上推动了非洲各国的经济社会发展,但也带来了不稳定因素。例如,针对美欧对俄罗斯在乌克兰开展特别军事行动的指责,俄罗斯同样对其在非洲的军事行动进行针对性的抨击,促使法国等国调整对非战略。^③ 在粮食安全问题上,美欧制裁阻碍俄罗斯向发展中国家供应粮食,使俄罗斯在运输物流、保险安排和银行付款等方面面临障碍。而美国又就该议题无端指责中国,美国国际开发署署长萨曼莎·鲍尔(Samantha Power)声称,“对战争置身事外的国家绝不能对这场全球粮食危机袖手旁观”,敦促中国向非洲出口更多粮食和肥料。^④ 但正如中方所言:“美国没有采取任何措施减少自己的粮食能源消耗,甚至借机助推粮价高企,谋取私利。”^⑤在2022年发布的《美国对撒哈拉以南非洲战略》中,美国更是毫不掩饰对中国参与非洲事务的指责和戒备,表示“中国将该地区视为挑战以规则为基础的国际秩序、推进其狭隘的商业和地缘政治利益、破坏透明度和开放性、削弱美国与非洲人民和政府关系的重要舞台”,^⑥体现出明显的指向性和对华竞争基调。事实上,对非洲本土而言,无论域外大国进行何种直接援助,稳定的内外环境仍是发展的必要前提,这显然是美欧国家无法提供,甚至有负面影响的方面。以乌克兰危机对非洲粮食安全的冲击为例,无论外界提供怎样的粮食援助,只要冲突尚未得到妥善解决,非洲便很难有稳定的进口来源。

① Council of the EU and the European Council, “6th European Union-African Union Summit: A Joint Vision for 2030”, 2022 - 02 - 18, https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf, 访问日期:2024 - 04 - 14。

② Roger Cohen, “Facing a Backlash in Africa, France Promises ‘Modesty and Listening’”, *The New York Times*, 2023 - 03 - 03, <https://www.nytimes.com/2023/03/02/world/africa/france-macron-africa.html>, 访问日期:2023 - 07 - 29。

③ 同上。

④ Lara Jakes, “U. S. Aid Chief Criticizes China’s ‘Absence’ in a Food Crisis Stoked by Russia’s Invasion”, *The New York Times*, 2022 - 07 - 19, <https://cn.nytimes.com/world/20220719/samantha-power-china-food-crisis/>, 访问日期:2023 - 07 - 30。

⑤ 同上。

⑥ The White House, “U. S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa”, 2022 - 08, p. 5, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/08/U.-S.-Strategy-Toward-Sub-Saharan-Africa-FINAL.pdf>, 访问日期:2023 - 07 - 30。

非洲的内外环境变化实际上反映出在中美战略竞争的大背景下，中欧在非关系的发展可能会面临一种结构性限制。随着“欧盟战略自主”的提出，提升在中美博弈下的独立性成为欧盟在全球层面的战略目标。^① 中方多次表示，支持欧盟战略自主，坚持中欧关系不受第三方牵制和影响。^② 但乌克兰危机以来，欧盟在安全防务上的行动能力仍显不足，表现出明显的对美依赖。因此，在美国的压力和影响下，欧盟虽然力图提升自主性，但仍在一些关键领域选择追随美国，从而加剧与中国的竞争。而美国因素可能会强化中欧在非关系的竞争特征。除了上述 G7 的针对性倡议，在 2023 年 10 月的首届“全球门户”论坛上，欧盟、美国与刚果(金)等非洲国家达成了在“关键原材料价值链”上的战略伙伴关系，^③ 这被认为是美欧联合针对中国的竞争举措。^④ 因此，推动中欧在非合作，需要欧盟努力排除来自大西洋另一端的消极影响，在中美博弈中寻求更加独立理性的定位。在当前战略背景下，对于这一目标能否实现，我们须持更为审慎的态度。

三、有限竞争的管控与有效合作的实现

综上所述，中欧在非洲的竞争体现于经济、援助、安全、文化和国际事务等领域中。究其原因，互动经验基础上形成的理念差异、中欧对非政策实践在客观上对彼此的现实挑战，以及当前战略背景下非洲内外环境的新变化导致了双方竞争关系的出现。但仍需指出的是，中欧在非竞争是一种有限竞争。我们可从其有限性入手，探寻管控双方竞争和实现有效合作的路径。

如前所述，之所以将中欧在非关系视为有限竞争，一是基于双方对彼此参与非洲事务的主观定位。正如 2019 年《欧盟-中国战略展望》中所言：“在需求驱动、基于共同利益和理解的情况下，中国日益增强的国际影响力可以为欧盟在非洲等优先重要地区开展三边合作和积极接触提供重大机遇。”^⑤ 中方也多次在中欧对话和

① Francis J. Gavin/Alina Polyakova, “Macron’s Flawed Vision for Europe Persistent Divisions Will Preclude His Dreams of Global Power”, *Foreign Affairs*, 2022-01-19, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2022-01-19/macrons-flawed-vision-europe>, 访问日期:2024-02-12。

② 《习近平同德国总统施泰因迈尔通电话》，新华网，2022-12-20, http://www.news.cn/2022-12/20/c_1129222307.htm, 访问日期:2024-02-12。

③ European Commission, “Global Gateway: EU Signs Strategic Partnerships on Critical Raw Materials Value Chains with DRC and Zambia and Advances Cooperation with US and Other Key Partners to Develop the ‘Lobito Corridor’”, 2023-10-26, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_5303/IP_23_5303_EN.pdf, 访问日期:2024-04-14。

④ Jorge Valero, “EU Courts Africa in Early Push to Counter Chinese Spending”, *Bloomberg*, 2023-10-25, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-25/eu-courts-africa-in-early-push-to-counter-chinese-spending>, 访问日期:2024-04-14。

⑤ European Commission, “EU-China — A Strategic Outlook”, p. 4.

领导人会晤中论及“对非三方合作”。^①二是从客观现实出发,中欧非三方不仅具有共同利益,且存在实现共同利益的现实途径。例如,作为共同致力于气候变化治理的国际力量,中欧存在合作诉求与理念共识。^②同时,非洲面临气候变化带来的各项挑战。根据相关研究,南部非洲存在降水量减少、出现大规模干旱的风险,而东非则面临洪涝灾害威胁。随着极端天气的增多,非洲民众赖以生存的雨养农业将受到破坏,传染病、粮食价格上涨等问题也将冲击非洲国家的经济发展与社会稳定。^③因此,应对气候变化便成为三方共同合作的一大领域。欧盟在2016年《欧盟对华新战略要素》中表明了与中国以“联合措施”(joint approaches)合作推动《巴黎协定》实施的意愿。^④其中,由于中欧、中非、欧非均在可再生能源方面有合作基础,可再生能源的开发利用可作为中欧在非洲气候变化领域实现有效合作的切入点。^⑤非盟于2015年推出了“非洲可再生能源倡议”(Africa Renewable Energy Initiative, AREI),计划为非洲各项可再生能源开发项目提供融资支持。^⑥以此为契机,三方可共同建立研究和培训机构,将中国在可再生能源产业发展、可再生能源项目建设方面的经验,同欧盟在可再生能源政策制定和职业技术培训方面的优势结合,实现优势互补,^⑦以此巩固、拓展三方共同利益。且这种合作并非空中楼阁,诸如中法企业在加蓬共同开发的水电站项目等已有经验能为中欧进一步合作奠定基础。^⑧

此外,在非洲事务上,不仅存在中欧两大力量,美国以及各新兴经济体同样参与其中。在诸多领域,中欧须同时面对来自其他行为体的压力,这或可成为双方的

① 《习近平同德国欧盟领导人共同举行会晤》,中华人民共和国商务部网站,2020-09-15, <http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202009/20200903001174.shtml>, 访问日期:2023-11-08。

② 《中欧气候变化联合声明(全文)》,中国政府网,2015-06-30, https://www.gov.cn/xinwen/2015-06/30/content_2886776.htm, 访问日期:2024-04-16。

③ Olivia Serdeczny/Sophie Adams/Florent Baarsch et al., “Climate Change Impacts in Sub-Saharan Africa: From Physical Changes to their Social Repercussions”, *Regional Environmental Change*, Vol. 17, No. 6, 2017, pp. 1585-1600, here p. 1585.

④ European Commission, “Elements for a New EU Strategy on China”, 2016-06-22, p. 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0030>, 访问日期:2024-04-16。

⑤ Alexander Demissie/Moritz Weigel, “New Opportunities for EU-China-Africa Trilateral Cooperation on Combatting Climate Change”, Bonn; German Development Institute, Briefing Paper, 2017-03, p. 3, <https://www.idos-research.de/en/briefing-paper/article/new-opportunities-for-eu-china-africa-trilateral-cooperation-on-combatting-climate-change/>, 访问日期:2024-04-16。

⑥ UNFCCC, “Africa Renewable Energy Initiative — Increasing Renewable Energy Capacity on the African Continent”, 2015-11-25, <https://unfccc.int/news/africa-renewable-energy-initiative-increasing-renewable-energy-capacity-on-the-african-continent>, 访问日期:2024-04-16。

⑦ 同注⑤, p. 3。

⑧ 《中欧非多边互利 共谋绿色合作新篇章》,人民网,2022-09-12, http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2022-09/12/content_25939735.htm, 访问日期:2024-04-16。

合作基础。从广义角度看，非洲市场和资源不仅是中欧竞争所在，更日益成为大国政治博弈和国际经贸竞争的焦点。^① 为此，中欧应充分发挥与非洲的关系优势，从共同利益出发，合作应对来自其他国家的排他性竞争。例如，在数字议题上，拜登政府提出了“非洲数字化转型”(Digital Transformation with Africa)倡议，以对接非盟数字战略和美国对非战略，从基础设置、人力资本、政策法规、贸易投资等多方面入手，提升在非数字话语权、增加出口收益。^② 面对美国的强势参与，中欧可在该议题上开展合作。中欧均与非洲有着数字合作基础，中国在数字基建、数字市场发展上具有优势，而欧盟的《通用数据保护条例》(GDPR)则引发非洲各国的效仿。^③ 将双方优势相结合，不仅能提高资金利用率、避免项目重合，^④更能合力应对他者挑战，弥补各自不足。

除了巩固共同利益与合作基础等有利因素，中欧在非竞争的事实也提供了拓展合作的空间，使双方能在既有合作外形成更多有效合作。这里以上述中欧竞争的若干领域为例，探索管控竞争、实现合作的有效路径。

其一，中欧在经济领域主要是对非洲市场份额和自然资源的竞夺。在市场份额方面，尽管中欧对非贸易均体现为“制成品出口—单一原料进口”的模式，且出口产品存在一定的同质性，但中欧企业在非洲的市场活动及各自优势仍具有互补性。中方长于基建、人力资源和融资，欧方则在技术方面具有优势，这种优势互补也正是“第三方市场合作”的基础所在。^⑤ 通过成立联营体共同投资运营项目，双方不仅能共同开发非洲市场，而且能促进中国企业转型升级、借鉴欧方成熟经验向产业链高端爬升。^⑥ 在自然资源方面，尽管中欧在化石能源上有着同样需求，存在竞争事实，但双方都需要更加透明、开放的非洲能源市场。基于同样的诉求，中欧可同非洲国家展开合作，在进行能源开发的同时，开展能源数据统计和政策分析合作，

① 王一晨、吕耀东：《基于“发展—安全关联”观的日本非洲政策》，载《西亚非洲》，2022年第2页，第119—140页，这里第139页。

② The White House, “Fact Sheet: New Initiative on Digital Transformation with Africa (DTA)”, 2022-12-14, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/14/fact-sheet-new-initiative-on-digital-transformation-with-africa-dta/>, 访问日期:2024-02-12。

③ 李墨丝：《中美欧博弈背景下的中欧跨境数据流动合作》，载《欧洲研究》，2021年第6期，第1—24页，这里第7页。

④ 宋微、高滨熙：《〈全球门户计划〉推动非洲数字转型的前景展望》，载《中国投资(中英文)》，2023年第21期，第94—95页，这里第95页。

⑤ 游楠、冯理达：《中欧在非合作：第三方市场合作成功案例》，载《世界知识》，2022年第10期，第53—55页，这里第53页。

⑥ 姚乐：《“一带一路”背景下中欧在非洲的第三方市场合作》，载《外交评论(外交学院学报)》，2023年第6期，第54—82页，这里第68—72页。

共同建立更加安全、有序的非洲能源市场体系。^①此外,部分非洲国家会刻意挑起域外国家的相互竞争,以使自身能获得更多收益,这是实现中欧合作时需要注意的问题。^②

其二,在发展议题上,中欧应当就发展理念、援助侧重等方面的分歧开展更多的对话。例如,2023年2月,第38次中欧人权对话在布鲁塞尔举行。^③中欧可在此后的人权对话中将彼此在国际发展合作,特别是在对非援助上的观点纳入商谈议程。由于发展合作涉及多个方面,除了人权对话,中欧经贸高层对话机制、环境与气候高层对话机制等既有机制,均可适当论及中欧在发展合作上的经验与观念,以此增信释疑,达成部分原则性共识。^④在实践层面,中欧虽然关注领域不同,存在分歧和论争,但实则具有互补性。欧方在规范制定、规范认同上的优势能够与中方在投资决策、项目建设等方面的长项相结合,带动非洲国家实现生产建设和社会治理全面发展。^⑤此外,双方都支持非盟、区域经济共同体(RECs)等非洲区域组织的活动,支持可持续发展、《巴黎协定》等目标的实现,以此为基础,中欧应将分歧点视为同一诉求下的不同贡献,积极以优势互补的视角管控竞争。

其三,在地区安全方面,中欧分歧主要是地区冲突的介入和解决方式。但在冲突预防等阶段,中欧既存在合作基础,又有深化合作的空间。例如,非洲饱受轻小武器扩散之虞,无序的武器流通与使用干扰着地区的和平与稳定。中欧已在防扩散和军控问题上达成共识,^⑥建立了三方专家对话机制。^⑦以此为基础,中欧可在跨境合作与情报共享、提供培训和能力建设,以及协同进行武器标识、记录和追踪等方面展开进一步合作。^⑧在打击恐怖主义、开展地区维和等问题上,尽管中欧表

① European Commission, "Elements for a New EU Strategy on China", p. 16.

② Uwe Wissenbach, "The EU's Response to China's Africa Safari: Can Triangular Co-operation Match Needs?", *European Journal of Development Research*, Vol. 21, No. 4, 2009, pp. 662-674, here p. 670.

③ 《中国欧盟举行第38次人权对话》,中国外交部网站,2023-02-18, https://www.mfa.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/gjs_673893/xwlb_673895/202302/t20230218_11027025.shtml, 访问日期:2024-04-16。

④ 简军波:《非洲事务与中欧关系》,第180页。

⑤ Clare Castillejo, "Engaging China on Development", *FRIDE*, 2013-03, p. 4, https://www.files.ethz.ch/isn/162781/PB_151_Engaging_China_on_development.pdf, 访问日期:2023-12-24。

⑥ 《中华人民共和国与欧洲联盟关于防扩散和军备控制问题的联合声明》,中国外交部网站,2004-12-08, http://switzerlandemb.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/1207_679942/200412/t20041208_9389323.shtml, 访问日期:2024-04-16。

⑦ 《协会举办第四次中欧非常规武器合作项目专家组视频会议》,中国军控与裁军协会,2021-03-09, <http://www.cacda.org.cn/a/xiehuihuodong/20210309/4308.html>, 访问日期:2024-04-16。

⑧ 《防止和减缓非洲武器转用的风险》,更安全世界组织网站,2022-04,第16页, <https://www.saferworld.org.uk/downloads/ace-briefing-chinese.pdf>, 访问日期:2024-04-17。

示过明确的合作意愿,但议题与方式较为单一,仅限于跨境追捕、联合调查等方面,尚未实现情报共享、罪犯引渡、联合执法等深度合作。建立、完善常态化协作机制,合作开展情报分析、研判、更新工作,应是双方着力推进的合作方向。^①此外,三方可通过财政支持和相关培训活动,在进行针对性训练的同时,加强三方队伍间的信任与协同效率。中国驻吉布提保障基地已与意大利、西班牙等欧盟成员国开展了联合演练,这同样能促进中欧在反恐等方面的合作,^②而非外界推测的加剧竞争。

其四,就文化传播而言,在官方互动外,民间层面的往来交流也是一个重要方面。2007年以来,中欧相继签署了《中欧教育合作联合声明》《中欧语言合作联合声明》,并于2012年建立了中欧高级别人文交流对话机制。^③当下,中欧来往航班增多、签证手续逐步简化,双方人文交流依然频密。在这种情况下,欧盟不应也不必将中国视为文化竞争对手。双方可通过既有的双边文化合作渠道,共同开展对非文化交流活动,在对话机制下增加对非文化传播的协商,甚至或可将其扩大为中欧非三方的合作与对话模式,进一步挖掘三方的文化资源。

其五,在全球问题应对上,不同的国际方案不应是中欧合作的阻碍。双方所提出的各种国际倡议应汇集更多共同利益。例如,“一带一路”倡议和“全球门户”计划就存在对接的可能,中欧可以此共同促进非洲发展。^④中国在开展对非发展合作的同时,也强调在非洲发展问题上需要各国协作。欧方应改变传统对非政策理念,尊重非洲国家实际需要,在社会良治和生产建设间实现平衡,基于非洲历史文化和现实给出对非援助的有效方案。欧盟早在2007年就确立了“欧非平等伙伴关系”战略,并在2022年的“后科托努协定”中重申了这种伙伴关系的战略方向与五大合作领域。之所以还没有实现欧非伙伴关系,是因为欧盟在表面促进欧非关系平等化的同时,实质上仍是通过“经济伙伴关系协定”(EPA)等规则消除在非洲的市场壁垒,进一步加强非洲对其经济依附,^⑤欧非关系仍处于名为平等、实则难以平等的阶段。实现三方合作,应以非洲利益诉求和政策取向为指导,而非一味地提出各种倡议,将其视为被动的合作接受方。非洲各国应加强自身在地区发展、

^① 李恒、冉涛:《中国欧盟反恐合作面临的现实问题及前景展望》,载《中国刑警学院学报》,2022年第2期,第15-24页,这里第20页。

^② 《我驻吉布提保障基地以任务为牵引着力提升遂行海外任务能力》,中华人民共和国国防部,2020-04-10, <http://www.mod.gov.cn/gfbw/jsxd/fk/4863387.html>, 访问日期:2024-04-17。

^③ 《中国与欧盟教育交流简况》,中华人民共和国教育部,2016-10-08, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_161008/161008_sfcl/201610/t20161008_283199.html, 访问日期:2024-04-17。

^④ 《习近平会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩》,中国政府网,2023-12-07, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6918908.htm, 访问日期:2023-12-24。

^⑤ 简军波:《21世纪欧盟的非洲经贸政策:一项平等化方案?》,第94-95页。

外资利用上的自主性,制定更加完善、公平的贸易投资规则。^① 中欧也应以非洲的政策倡议为契机,积极参与非洲建设并促成合作。以 AREI 为例,欧盟在 2008 年便提出在基建、环境等领域建立中欧非三方政策对话机制,^②之所以未得到充分响应是因为非洲视其为欧盟强加的政策标准,而非符合非洲需要的优先事项。^③

在国际倡议层面,三方合作可从具体的试点项目展开并逐渐推广。考虑到欧盟的超国家性质,三方合作的实际参与者可由支持欧盟政策方向并与中非在相应领域有合作基础的成员国来执行。^④ 譬如在应对气候变化方面,德国、法国已承诺为 AREI 提供融资支持,并与中国在绿色转型、能源合作上有切实合作,或可在这一问题上代表欧盟进行前期的政策试行,进而争取成员国的充分支持,提升欧盟合作意愿。

受以上启发而形成的思考是,本文着眼于中国和欧非两地区间的总体关系基调而展开对中欧在非关系及三方合作的讨论。实际上,无论欧洲抑或非洲、欧盟还是非盟,其内部成员在对华关系和利益诉求上仍有差异。特别是欧盟,尽管其试图在外交上发出一致声音,但在对华、对非多项议题上,其理念与行动都是一种统一与多样的辩证结合。依据相应标准进行类型划分,从而有针对性地探索具体方式,应是实现三方合作的一个基本思路。首先,本文借鉴既有研究,从经济发展和国内安全两个维度出发,将非洲国家大致分类。卢旺达等自然资源匮乏、以外来投资为发展动能,但国内局势相对稳定的国家,可以作为中欧合作的重要对象,双方可通过结合资金和技术上的优势来共同促进此类国家的发展。^⑤ 而在马里、尼日利亚等以资源出口为主要增长模式的国家,中欧则可能会在经济议题上保持竞争,双方的合作空间在于能否以多边协调机制解决此类国家的内部安全问题。^⑥ 其次,我们可从对三方合作的偏好和侧重的角度对欧盟内部各国进行划分。在三方合作提出早期,北欧国家强调规范和价值观的引领作用,而英法德则持务实主义立场,三国又在具体的合作议题上有不同侧重。^⑦ 与欧盟国家开展在非合作时,在多大程度上回应规范关切、以发展议题还是市场化议题为主,应是中国具体考量的方面。最后,中欧在不同议题上也有着不同的合作前景和限度。在市场开发和投资经贸上,自然资源和市场

① Dewei Che/Adams Bodomo, "China and the European Union in Africa: win-win-lose or win-win-win?", p. 134.

② Commission of the European Communities, "The EU, Africa and China: Towards Trilateral Dialogue and Cooperation".

③ Alexander Demissie/Moritz Weigel, "New Opportunities for EU-China-Africa Trilateral Cooperation on Combatting Climate Change", p. 2.

④ 同上, p. 4.

⑤ 杨娜:《中国和欧盟在非洲的竞争与合作:“安全—发展关联”视角》,第 153—154 页。

⑥ 同上,第 152—153 页。

⑦ 陈勇、邹雨君:《中欧非三方合作的演变分析——基于欧盟“规范性力量”局限性的视角》,第 61—62 页。

份额依旧是中欧竞争所在。但围绕人力、资本、技术等要素，中欧存在互补利益并已具备合作基础。基于既有合作成果，第三方市场合作或成为中欧在非的主要合作领域。在发展领域，中欧的分歧主要在于理念层面以及由此带来的现实矛盾。能在多大程度上兼顾彼此发展理念以及欧盟能否以更加务实的态度参与非洲发展，影响着三方发展合作的前景。如前所述，欧盟的方向已有所调整，加之中欧在绿色转型、生态保护上有共同关注，我们可期待双方在发展合作上形成一定合力。而在三方安全合作上，由于涉及较为敏感的高级政治议题，且存在美国因素的影响，中欧可能不会在此形成较强的合作意愿和实际举措，政策协调与对话等仍将是合作的主要形式。

结 语

着眼于中欧在非洲的有限竞争，本文通过认识其具体表现、探究其背后动因，进而基于这种竞争关系的有限性，在巩固共同利益、转化不利因素两个层面给出了管控有限竞争、实现有效合作的现实思考。

对于当下的中欧非互动而言，一大挑战来自大国博弈背景下，主要大国在纷纷调整、更新各自对非战略，将非洲置于更加重要位置的同时，也对他国的对非政策进行抨击，这不可避免地为非洲发展前景带来更多杂音，难以为非洲发展提供一个稳定方向。此外，非洲国家的经济增长多为以自然资源和原材料出口为主的粗放型模式，对外依赖程度较高。在乌克兰危机难解、巴以冲突再起的情况下，非洲经济在一定时期内恐会遭受冲击。加之近年来，马里、布基纳法索、尼日尔、加蓬相继发生政变，非洲特别是萨赫勒地区局势动荡。在内外部环境的双重冲击下，各国发展对非关系面临着较大不确定性。

对于中欧在非关系以及三边关系的未来走向，因议题领域的差异而呈现不同互动表现仍将是今后的主要特征。在反恐、维和、气候变化等议题上，中欧合作可能会持续进行；而在经济贸易、发展援助等方面，双方仍会有所竞争。一个可能的增长点在于，随着德国总理奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)、法国总统马克龙、欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel)、欧盟委员会主席冯德莱恩、欧盟外交与安全事务高级代表博雷利等欧洲政要相继访华，特别是2023年12月第二十四次中国-欧盟领导人会晤举行，中欧关系整体上呈现出回暖状态。尽管非洲事务可能不是欧洲政要访华的重点议题，但中欧关系回升同样会有助于双方在非洲问题上的协调与合作。有限竞争仍会存在于中欧在非互动中，但这种竞争并非不可调和的根本性矛盾。在竞争表象外，中欧在非洲仍有广泛的共同利益。也只有从共同利益和非洲的现实需求出发，才能实现中欧非三方关系的长远发展。