

# 新时代中非基础设施合作的成就、挑战与优化路径<sup>\*</sup>

潘万历

**【内容提要】**进入新时代，中非双方在高水平政治互信的引领下，精准对接各自发展战略，不断完善合作机制，推动中非基础设施合作取得丰硕成果。但受大国竞争加剧、投资非洲的不确定性增加等因素影响，中非基础设施合作高质量发展还面临一些风险挑战。对此，中国可在提升基建产品竞争力、加强风险评估处置能力、强化项目整体规划以及民心相通建设等方面持续发力，不断挖掘中非合作潜力，提升合作水平。

**【关键词】**中非关系 共建“一带一路” 基础设施合作 高质量发展

**中图分类号：**F114 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0670 (2025) 06-0028-08

基础设施是中非共建“一带一路”的优先领域。新时代以来，在多重动力的推动下，中非基础设施合作取得了丰硕成果。当前，百年未有之大变局加速演进，国际格局深刻调整，中非基础设施合作面临一些新情况、新变化，在共建“一带一路”进入高质量发展新阶段之际，有必要对这些问题进行分析研判，以推动双方

合作走深走实。

## 一、新时代中非基础设施合作的成就与动力

新时代以来，中非基础设施合作持续深化，合作成效逐步显现，已成为中非互利共赢的生动例证。中非基础设施合作之所以能取得

<sup>\*</sup>基金项目：中国社会科学院“青启计划”“中日对非洲政策比较研究”（项目编号：2025QQJH02）。

丰硕成果,关键在于双方高水平政治互信的引领,有赖于彼此间的产业互补优势,得益相关合作平台的机制保障以及中国基建的独特魅力。

### (一) 中非基础设施合作的主要成就

#### 1. 中非基础设施合作的广度和深度不断拓展

作为中非共建“一带一路”的优先领域,越来越多的中方企业参与到非洲国家的基础设施建设中,非洲已成为中国在海外的第二大工程承包地,中国则是非洲基础设施市场最重要的承建方和融资方,双方已成为重要的合作伙伴。共建“一带一路”以来,中国企业在非新签承包工程合同额超 7 000 亿美元,完成营业额超 4 000 亿美元。<sup>①</sup>截至 2023 年 6 月,仅中国央企在非开展各类基础设施项目就超过 1 600 个。<sup>①</sup>近年来,受新冠疫情等因素影响,中非基础设施合作一定程度放缓,但非洲仍稳居中国对外承包工程第二大市场地位。<sup>[1]</sup>同时,在新时代背景下,为契合双方各自新发展阶段要求,中非基础设施合作逐步向高科技、高效能和高质量方向发展。除了传统基础设施项目外,双方合作开始聚焦新型基础设施项目建设,着力深化绿色低碳、可持续基础设施领域的合作,推动构筑多层次、宽领域合作格局。

#### 2. 中非基础设施合作的经济效益明显

一方面,蒙内铁路、亚吉铁路等一大批中非合作项目提升了非洲大陆的互联互通水平,使各类生产要素得到了自由高效流动,促进了非洲经济发展。一是显著降低了商品交易成本。非洲基础设施集团的一项研究显示,落后的基础设施令非洲国家间的商品交易成本增加了 30% ~ 40%。<sup>②</sup>对此,中非基础设施合作着力推

进非洲铁路、公路骨干网建设,力求打造连接非洲各国(地区)间的基础设施网络。肯尼亚蒙内铁路的开通使运输成本下降了 40%。<sup>③</sup>亚吉铁路使亚的斯亚贝巴至吉布提的运输时间从 7 天减少为 10 个小时。<sup>④</sup>二是加速了非洲工业化进程。中非基础设施合作注重以港口等为中心,建设工业产业园和物流园,旨在以点带面,带动地区经济发展。塞内加尔迪亚姆尼亚久工业园、尼日利亚莱基自贸区等中方参与投资的合作园区对非洲国家招商引资起到了“筑巢引凤”的作用,有利于快速吸引企业建成产业集群,带动非洲国家制造业发展。<sup>[2]</sup>三是为非洲经济可持续发展提供了人才支撑。中国通过与当地院校共建“鲁班学院”等方式,向非洲输送建筑施工、管理等经验,为当地培养了大批基建领域人才。另一方面,非洲互联互通水平的提高为中非深化经贸合作奠定了坚实基础。共建“一带一路”以来,中非经贸合作规模不断扩大,贸易总额累计超 2 万亿美元,中非贸易额占非洲整体外贸总额的比重稳步提升,中国始终保持非洲第一大贸易伙伴国地位。中国对非直接投资流量累计超 300 亿美元,已成为非洲第四大投资来源国。<sup>⑤</sup>截至 2022 年底,中国在非洲设立的境外企业超过 3 300 家,直接投资存量超过 400 亿美元。<sup>⑥</sup>

#### 3. 中非基础设施合作有效改善了非洲的民生福祉

新时代,中非基础设施合作既聚焦标志性工程,也统筹推进民生基建项目。2023 年竣工的非洲疾控中心总部是非洲大陆第一所拥有现代化办公和实验条件、设施完善的全非疾控中

心,进一步提升了非洲疾病预防、监测和疫情应急响应能力。安哥拉卡宾达供水项目、塞内加尔方久尼大桥、肯尼亚内罗毕快速路等一批又一批惠民生基建项目着眼解决困扰非洲人民的衣食住行难题,为改善非洲民生福祉作出了贡献。

## (二) 推动中非基础设施合作深入发展的多重动力

### 1. 中非高水平政治互信为双方合作提供了根本保障

政治互信是国际开展合作的基础和保障。<sup>[5]</sup>中国是世界上最大的发展中国家,非洲是发展中国家最集中的大陆,相似的历史遭遇、共同的历史使命把中国和非洲紧紧联系在一起。<sup>[6]</sup>长期以来,中国同广大非洲国家始终相互尊重,在涉及彼此核心利益和重大关切问题上相互支持,在国际事务中加强协调,建立起了深厚的友谊。新时代以来,习近平总书记提出“真实亲诚”对非政策理念和正确义利观,得到了非洲国家的高度认同,并在合作中得到积极践行。在此指引下,中国继续支持非洲国家探索符合自身国情的现代化发展道路,与非洲携手共建人类命运共同体,推动中非政治互信持续深化。中非视彼此为好兄弟、好伙伴,坚信合作能相互成就,这为双方在各领域的合作奠定了坚实的基础,提供了根本保障。

### 2. 中国与非洲国家明显的产业互补优势为双方合作注入了基本动力

合作基于双方的互信及共同需求。中国和非洲虽然都是发展中国家,但所处发展阶段和产业结构不同,具有较高互补性,这为开展基

础设施合作提供了基本动力。非洲正处于工业化初期阶段,经济结构单一,目前还没有形成完善的交通运输体系,现有基础设施水平无法满足经济社会发展需要。尽管非洲国家已经意识到发展基础设施的重要性和紧迫性,并出台了一系列相关愿景规划,<sup>[7]</sup>但资金和技术能力等却严重不足。与非洲不同,中国工业化已经进入成熟期,正处于经济结构调整和产业转型升级阶段,经济开始转向高质量发展。一些产业形成了具有很强竞争力的优势产能,处于经济转型中的中国,需将部分富余的产业产能转移到国外,而处于经济起飞阶段的非洲国家,则具备承接大规模产业转移的条件。<sup>[8]</sup>共建“一带一路”将设施联通作为优先领域,这既是推动中国优势产能走出去、加强国际产能合作的重要举措,也与非洲经济社会发展需求高度契合。中非基础设施合作为非洲提供了资金、技术和管理经验等,这有效弥补了其在这些方面的不足,为解决非洲的基建问题带来了新机遇。

### 3. 中非合作论坛为双方合作提供了机制保障

中非合作论坛通过每3年一届的部长级会议以及不定期的峰会,出台中非合作新举措,深化中国与非洲国家的合作。历届论坛都重视双方在基础设施领域的合作,出台的文件也多次强调基础设施对于非洲经济发展的重要性,<sup>[7]</sup>为中非基础设施合作绘就了发展蓝图,提供了方向指引。2015年,中国提出“十大合作计划”,中非基础设施合作位列其中。2018年,在推进“十大合作计划”的基础上,中国又提出同非洲国家重点实施“八大行动”,并将设施联通作为“八大行动”的重要内容。2021年,中国

进一步提出将同非洲国家共同实施卫生健康、减贫惠农、贸易促进、投资驱动、数字创新、绿色发展、能力建设、人文交流、和平安全“九项工程”。在贸易促进工程中，中国将为非洲援助实施 10 个设施联通项目，进一步提升非方设施联通水平。

#### 4. 中国基建的独特优势为双方合作增添了动能

面对激烈的国际竞争，中国之所以能够成为非洲国家最主要的合作伙伴，离不开其基建在产品覆盖领域、技术、成本等方面具有的较强竞争力。一是中国基建产品丰富。从传统基础设施到新型基础设施，中国基建几乎实现了领域全覆盖，尤其是在大型基建项目方面有深厚的积累，能够满足非洲国家的多样化需求。二是技术优势。中国基建机械设备先进，技术成熟可靠，为非洲国家量身定制的很多产品能够适应非洲复杂的地形和多变的气候环境，从而更好地发挥产品作用，助力非洲发展。<sup>[9]</sup>三是组织管理优势。中国基建在长期的实践中积累了丰富的组织管理经验，建设效率高，能够确保项目按期完成。四是成本优势。中国基建产品物美价廉、性价比高，在非洲基础设施市场极具成本竞争力。总体而言，中国基建的这些突出优势更能适应非洲国家的国情和购买能力等，因而更受非洲国家欢迎。

## 二、中非基础设施合作高质量发展面临的风险挑战

目前，中非基础设施合作迎来提质升级的新机遇，但面临多重挑战：大国竞争加剧，投

资非洲的不确定性增加，以及合作自身存在的问题，均制约着高质量发展。

### （一）中非基础设施合作面临美西方的竞争压力

近年来，美国、欧盟和日本等纷纷推出了多项全球基建方案，并且出现了西方国家联合推进全球基建布局的趋势。这些基建计划主要面向亚洲、非洲等发展中国家市场。例如，日本 2013 年出台的首部《基础设施系统出口战略》以及此后每年的修订版都将非洲作为重点投资地区之一。欧盟 2021 年 9 月提出的“全球门户”计划也将非洲作为实施地区，并在 2022 年 2 月召开的欧盟—非盟峰会期间推出了系列投资计划。<sup>[9]</sup>发达国家进一步强化基建领域的全球布局，对中国在亚洲、非洲等发展中国家的承包工程业务产生潜在的“挤出效应”。<sup>[10]</sup>随着西方国家加大对非基建投资力度，非洲国家将面临更多选择。为实现自身利益的最大化，一些非洲国家可能采取左右摇摆的政策。一些中企为了获得订单，不得不大幅压缩利润空间，甚至低于成本报价，这不利于中非基础设施合作的健康可持续发展。总之，海外基建已经成为国家间新的博弈场，在美西方对华战略认知发生重大调整的背景下，其在基建领域不断强化对华竞争，从根本上服务于它们的对华外交战略，使得中非基础设施合作面临的国际环境发生重大变化，这已成为影响中非深化基础设施合作的最大外部变量。

### （二）中非基础设施合作面临的安全和债务风险加大

一是投资非洲面临较大的安全风险。基础设施大多属于长期投资项目，相关合作需要以

稳定的社会环境为前提。然而，受多种因素影响，近年来非洲国家政局动荡有所加剧，由此引发的社会混乱、政策突变等给相关投资带来负面影响。此外，一些非洲国家频发的暴力袭击事件进一步推高了投资非洲的风险。这些暴力事件不仅导致一些项目建设计划被打乱，甚至陷入长期停工，还对企业 and 人员生命财产安全构成严重威胁。2021年7月，马里武装分子袭击了一处建筑工地，毁掉了施工设备，并绑架了三名中国公民。<sup>[11]</sup>2023年3月，在中非共和国发生一起针对中资民营企业的武装袭击事件，造成多名中国公民伤亡。<sup>[12]</sup>总之，由政局突变和恐怖袭击等引发的安全风险往往具有不可抗性、突发性和巨大破坏性，使得在当地投资的产业和项目随时处于被破坏和抢夺的阴影之下。<sup>[13]</sup>

二是对非基建投资面临较高的债务风险。目前，在全球经济复苏乏力的大背景下，非洲经济发展还面临一些制约和干扰因素，特别是通胀、债务等问题仍困扰着一些非洲国家。世界银行在2024年发布的《非洲的脉搏》报告中指出，非洲经济的复苏仍然脆弱，通胀率有所下降但依旧处于高位，债务危机的风险仍然很高，超过一半的非洲政府正在努力解决外部流动性问题，面临不可持续的债务负担。<sup>[14]</sup>非洲国家面临的债务问题将直接影响其还款能力，往往不得不进行债务重组或债务减免，继而给相关投资方造成严重损失。

### （三）中非基础设施合作的融资渠道有待拓展

基础设施项目前期投入大、回报周期长，

需要以庞大的资金为依托。目前，中国在非洲的基建项目资金主要来自财政资金。此外，根据中国一带一路网公布的项目周报，项目中标企业中，国企央企占比较高。国企央企在资金、技术、抵御风险等方面具有优势，由它们承担海外大型基建项目有合理性和必要性，但任何投资都具有一定的风险性，项目的过度集中将拉升相关企业及金融机构承担的风险。未来，如何拓宽融资渠道，确保投资的可持续性是中非深化基建合作需要解决的问题。

### （四）中非基础设施合作民心相通工作有待夯实

目前，在一些基建项目的推进过程中，民心相通工作存在一些短板。例如，一些企业由于不了解非洲的文化习俗，政策法规等，出现文化冲突、破坏环境、违规经营等问题。尤其是建筑业和采矿业等常年位居中国对非投资前列，这些行业具有高度的环境影响性和资源依赖性，导致中国在非投资或承建的项目常因环境法律规制而被迫中止，甚至陷入环境法律争端。<sup>[15]</sup>这些问题容易引发负面舆论，损害中国企业形象和企业利益。同时，非洲国家民众对中国的企业文化、经验理念等认识不足，加之受教育水平不高，技能缺乏，难以胜任一些工作，导致一些基建项目未能充分带动当地就业，引发部分非洲民众不满。此外，大国博弈也给中非民心相通带来负面影响。诸如西方国家时常炒作“债务陷阱”“新殖民主义”等负面舆论，一些非洲国家民众容易掉入这些舆论陷阱，从而对中非基础设施合作产生负面认知和抵触情绪。

### 三、中非基础设施合作高质量发展的路径选择

受国内外诸多因素影响，中非深化基础设施合作还面临一些难以把控的风险因素和挑战，但基础设施合作符合双方共同利益，契合彼此发展需求，具有广阔的发展空间。对于合作中出现的新情况和新挑战，中国应高度重视，着力加强相关能力建设，不断挖掘中非合作潜力，提升合作水平。

#### （一）提升中国基建产品的竞争力

一要加强合作平台机制化建设，做细做实政策沟通。政策沟通是共建“一带一路”的重要保障，了解非洲市场需求是推动中非基础设施合作的首要 and 关键环节。目前，经过多年实践，中非合作论坛机制不断完善，合作成效突出，形成了自身的特色和优势。<sup>[16]</sup>但中非合作涵盖基础设施建设、卫生医疗等诸多领域，且非洲国家众多，每个国家有不同的发展战略和利益诉求。新形势下，中国需双管齐下，加强与非洲国家在整体和具体产业两个层面的制度合作。<sup>[17]</sup>在通过论坛对中非合作进行顶层设计和整体规划的同时，可探索与非洲国家就基础设施合作建立专门的双边合作机制，定期召开会议，及时掌握非洲国家各层面、各地区的相关诉求和项目合作进展，扎实做好政策沟通。

二要充分发挥自身基建优势，形成中国基建特色。面对激烈的市场竞争，中国应坚持产品差异化战略，使自身的基建产品与其他国家的产 品有效区分开来。在发挥技术、成本等优势的同时，借鉴国际先进经验，补足短板，打

造有中国特色的基建品牌形象。

三要加强中国基建产品的品牌传播力度。中国可利用国际受众广泛的新媒体等传播手段积极宣传自身基建产品，讲好中非合作发展共赢故事，让非洲国家民众对中国基建形成真实、客观和全面的认识。例如，可在中非合作项目中评选出优秀的基建案例，在中非合作论坛召开之际，由有关部门设立奖项予以表彰。同时，在国内港口、高铁等基础设施领域，打造一批能体现中国基建特色、展现中国基建水平的样板项目。在非洲国家领导人访华期间，邀请其到现场参观体验，开展“高层推销”，让对象国对中国基建有直观了解。

#### （二）强化风险评估和风险处置能力

要高度重视非洲国家存在的安全和债务风险，建立贯穿项目全程的风险评估和处置机制，提高风险研判和处理能力。一要严格实行前期风险评估制度，对投资对象国存在的政治、安全、债务、环境风险等进行充分评估。可在政府和智库层面设立专门机构，协助企业搜集投资对象国的相关信息并建立数据库，实现信息共享，降低企业调研成本和投资风险。二要在项目论证、设计、建设过程中严格落实相关单位的主体责任，防止出现破坏环境、安全事故、项目延期等情况。做好突发事件的应急准备，尽可能地降低投资损失。三要实行项目跟踪评价制度，项目完成后对项目建设过程产生的问题、经验、效益等进行整体评价，并形成评价报告。

#### （三）强化项目整体规划和融资渠道多元化建设

一要加强对相关投资的谋篇布局，聚焦投

资价值高的重点国家（地区），选取重点投资领域和投资项目，避免战线过长、投资面过广。二要推动融资渠道的多元化，充分调动政府和民间两方面的积极性，吸引更多民间资金。成立专门的海外基础设施投资协会或发挥现有对外承包工程商会等团体的重要作用。协会成员应以基础设施关联企业为中心，将国企、民企、合资企业等吸纳进来。对成员名单建立动态调整机制，对在海外基建投资中表现优秀的企业予以表彰，淘汰施工质量差、评价低的企业，推动基建订单向优质企业集中。在拓宽融资渠道的同时，进一步提高投资效率和投资质量，减少企业间恶性竞争。三要加强与世界银行、非洲开发银行等国际和地区金融机构的合作，开展联合融资，撬动更多外国资本，形成多元融资模式。

#### （四）进一步聚焦中非民心相通工作

中非基础设施合作要将民心相通工作摆在更加突出的位置，注重从细微处着手，破除制约中非民心相通的各种因素。一要着力推进更多接地气聚人心、能使非洲人民广泛受益的项目建设，让更多非洲民众切身感受到中非合作的成果，增进对中非基础设施合作的认同。二是要以带动当地就业和为中国企业更好开拓非洲市场为着眼点，将两者统筹考虑，协同推进。鉴于非洲相关人才匮乏以及部分中国企业在项目建设过程中，因不了解非洲文化习俗、政策法规而出现的诸多问题，可进一步发挥来华留学生的重要作用，优化、创新管理培养模式，加强留学生、高校和企业之间的联系，建立“留学—实习—促进中国企业赴非投资”相衔接的

制度体系。每年可分批选拔优秀非洲学生来华学习，通过举办校企联络会、留学生到企业实习等方式，为有意赴非洲投资的企业提供与留学生交流的机会。非洲留学生可通过实习等环节了解中国的企业文化，为将来进入中企工作奠定基础。企业也可通过与留学生的交流，了解相关国家的风土人情以及市场需求等，挖掘潜在的商业机会，规避投资风险。

#### 注释：

①数据来源于人民网（<http://finance.people.com.cn/n1/2023/0630/c1004-40025071.html>）。

②数据来源于参考消息网（<http://index.cankaoxiaoxi.com/#/detailsPage/%20/e8ac5079f7d04c8fb702e16e0d815c4e/1/2023-08-01%2020:05?childrenAlias=undefined>）。

③数据来源于中国一带一路网（<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0EIBT3US.html>）。

④数据来源于《人民日报》2016年10月6日。

⑤数据来源于国务院新闻办公室（[http://www.scio.gov.cn/xwfb/gwyxwbgswfbh/wqfbh\\_2284/49421/50037/wz50039/202307/t20230704\\_725945.html](http://www.scio.gov.cn/xwfb/gwyxwbgswfbh/wqfbh_2284/49421/50037/wz50039/202307/t20230704_725945.html)）。

⑥数据来源于《中国—非洲国家共建“一带一路”发展报告》。

#### 参考文献：

[1] 中非基础设施合作成果多、韧性足、潜力大 [EB/OL]. 人民网. (2023-06-30) [2025-03-01]. <http://finance.people.com.cn/n1/2023/0630/c1004-40025071.html>.

[2] 求“质”向“新” 中非合作助力非洲工业化进程 [EB/OL]. 新华网. (2024-06-25) [2025-03-01].

<http://www.news.cn/world/20240625/1bfdb7e8dc0241d4a5a5a4a94902ab63/c.html>.

[3] 王巧荣. 推动共建“一带一路”高质量发展: 三重动力、内外挑战与路径选择 [J]. 国际论坛, 2023 (5): 36-51.

[4] 新时代的中非合作白皮书 [R/OL]. 国务院新闻办公室. (2021-11-26) [2025-03-01]. [http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2021n\\_2242/202207/t20220704\\_130719.html](http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2021n_2242/202207/t20220704_130719.html).

[5] 张春雨, 邓延庭. 新时代中非共建“一带一路” [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2023: 132-137.

[6] 姚桂梅. 非洲工业化之路前景广阔 [N]. 人民日报, 2014-05-28 (22).

[7] 张湘东. 中非关系进入全面发展快车道 [N]. 经济日报, 2021-11-27 (5).

[8] 中国“大国重器”走俏非洲大地, 秘诀是? [EB/OL]. 参考消息网. (2023-07-01) [2025-03-01]. <https://www.cankaoxiaoxi.com/#/detailsPage/%20/be9ab12d13eb4b2abf407ce78b3c0504/1/2023-07-01%2012:46?childrenAlias=undefined>.

[9] 潘多, 王明进. 欧盟“全球门户”战略在非洲的推进 [J]. 现代国际关系, 2023 (1): 31-44.

[10] 2022 年对外承包工程行业风险概览 [R/OL]. 中国对外承包工程商会. (2022-10-21) [2025-03-01]. <https://www.chinca.org/CICA/DROCEI/TP/22102110164011>.

[11] 3 名中国人马里遭绑架武装分子毁掉设备抢

走车辆 [EB/OL]. 海外网. (2021-07-18) [2025-03-01]. <http://news.haiwainet.cn/n/2021/0718/c3541093-32164074.html>.

[12] 外交部发言人就中资民营企业在中非遭袭击答记者问 [EB/OL]. 中华人民共和国外交部网站. (2023-03-20) [2025-03-01]. [https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/dhdw\\_673027/202303/t20230320\\_11044516.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/202303/t20230320_11044516.shtml).

[13] 李建军. “一带一路”沿线基础设施投资问题研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2023: 279-280.

[14] Africa's Pulse [R/OL]. World Bank Group. (2024-04-08) [2025-03-01]. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/11e850d1-50ca-4d49-b4bf-f717d3ad47a8/content>.

[15] 张小虎. 中国对非洲投资的环境法律争端: 预防与化解 [J]. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 2023 (2): 79-83.

[16] 杨宝荣. “一带一路”倡议与中非产能合作 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 22-23.

[17] 仝菲. 中国与非洲高质量共建“一带一路”: 理念、基础、困境及应对 [J]. 世界社会主义研究, 2022 (11): 107-114.

[作者单位: 中国社会科学院当代中国研究所]

(责任编辑: 应达)

(责任校对: 傅奕群)