

国际关系

## 巴西对非洲投资的战略、政策及特点\*

王涛 崔媛媛

**内容提要：**巴西对非洲投资起步较早，2003年以来该国政府进一步加大了对非洲投资的支持力度。巴西对非洲投资主要青睐非洲的土地、劳动力、市场距离优势，期待更高的投资回报率并拉动对非洲出口。巴西还希望以投资形式开辟非洲新产地，间接促进对欧美地区的出口。更重要的是，巴西将投资非洲作为提振国家形象、支援非洲发展的手段，希望以此打造巴西作为南半球发展中国家代言人的地位。巴西政府为促进对非洲投资，在外交部下设立了非洲司、巴西合作局、贸易投资促进局三部门，以执行投资便利化、信息便利化政策，并提供对非洲投资的个性化服务。巴西对非洲投资规模不大，投资主体也多限于国有大型企业，投资地区集中于以非洲葡语国家、南非为代表的南部非洲。投资实现了巴西与非洲的双赢，不仅为巴西打造了稳定的能源供应市场，促进了巴西产品对非洲出口，而且为非洲引入了新技术、创造了新岗位。但与此同时，巴西对非洲投资也受到投资项目效率低、环境与社会风险挑战的不利影响。巴西对非洲投资积累了丰富的经验，如投资活动与人文交流有机结合，投资前准备工作与投资过程动态管理兼顾，投资与促进非洲本土发展相适应，相关经验教训都值得中国借鉴。

**关键词：**巴西 非洲 投资 投资战略 投资便利化

**作者简介：**王涛，云南大学国际关系研究院非洲研究中心教授；崔媛媛，云南大学国际关系研究院硕士生。

**中图分类号：**K14 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2021) 02-0108-23

\* 本文是国家社科基金重大项目“中国对非洲关系的国际战略研究”（编号：15ZDA066）的阶段性成果。

作为全球新兴经济体，巴西历来重视与非洲的关系及其对本国外交全局的增益作用。从葡语国家共同体、印度—巴西—南非对话论坛、非洲—南美洲峰会、金砖国家合作机制到2012年以来每年一届的巴西—非洲论坛，巴西逐步推进对非洲的机制化合作。其中，对非洲投资既是巴西与非洲合作的重要内容，也是巴西提升本国地位与影响力的重要手段。<sup>①</sup> 巴西对非洲投资起步较早。21世纪以来，相应的投资政策与机制也逐步成型，逐渐发展起一批有较强辨识度、富于巴西特色的投资项目，产生了良好的经济效益与政治影响。考察巴西对非洲的投资，对于全方位多维度把握南南合作具有启示意义。

## 一 巴西对非洲投资的历程

早在16世纪，巴西就在葡萄牙帝国体制内与葡属非洲各殖民地建立了经济联系。350多万非洲黑人奴隶被输入巴西，成为当地甘蔗种植园中的劳动力主体。巴西生产的烟草、蔗糖等也输入非洲。<sup>②</sup> 在独立之初，巴西还曾希望把安哥拉变成本国的“非洲海外省”。不过随着葡萄牙对这一领土转让要求的拒绝，巴西与非洲的联系日趋淡漠。20世纪50年代，巴西依托国家技术援助委员会开展了一些初步的对非洲技术项目投资。<sup>③</sup> 直至20世纪60年代非洲民族解放运动兴起，巴西才开始重视发展对非洲关系，采取了“亲非洲”政策，支持非洲殖民地民众的自决与独立。<sup>④</sup> 70年代石油危机的爆发使巴西对非洲的关注从政治支持转向探寻经济合作的可能，梅迪西政府和盖泽尔政府都注意到了非洲巨大的资源潜力与市场前景，试图拓展对非经贸合作。以1972年巴西外交部长巴尔博萨（Mário Gibson Barbosa）访问非洲九国（喀麦隆、贝宁、加纳、科特迪瓦、尼日利亚、多哥、扎伊尔、塞内加尔、加蓬）为契机，巴西大大增加了对尼日利亚、安哥拉以及北非国家的进出口贸易，并在石油贸易的基础上开启对非洲的投资。<sup>⑤</sup> 1979年就职的总统若昂·菲格雷多（João

① 投资可分为直接投资和间接投资，本文基于掌握数据情况，在提及“投资”时，聚焦巴西对非洲的直接投资。

② 徐国庆：《巴西对非洲关系的演变及其特点》，载《西亚非洲》，2012年第6期，第136页。

③ 徐国庆：《巴西对非洲政策及中巴在非洲关系》，载张宏明主编：《大国经略非洲研究》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第656-657页。

④ 徐国庆：《巴西对非洲关系的演变及其特点》，载《西亚非洲》，2012年第6期，第135-138页。

⑤ Marcus Vinícius de Freitas, “Brazil and Africa: Historic Relations and Future Opportunities”, GMF, February 8, 2016. <http://www.gmfus.org/publications>. [2020-05-27]

Figueiredo) 面对 1975 年以来葡属非洲殖民地纷纷独立的新情况, 提出强化与这些新生国家关系并以此作为对非洲合作基石的政策主张。<sup>①</sup> 由此, 巴西国家石油公司 (Petrobras) 与奥德布勒希特公司 (Odebrecht) 分别于 1979 年和 1984 年进入安哥拉从事建筑、勘探等活动, 即使安哥拉内战期间它们也始终坚守。<sup>②</sup> 其他非洲产油国如利比亚、刚果 (布)、阿尔及利亚等也都吸引到了来自巴西的投资。然而好景不长, 1985 年巴西暴发外债危机, 经济持续低迷, 刚刚起步的对非洲投资活动也陷入停滞, 除了少数巴西公司留在安哥拉、尼日利亚、坦桑尼亚等国的办事处外, 巴西资本基本撤出非洲。<sup>③</sup> 1995 年卡多佐总统执政后, 巴西政府为了节省经费甚至关闭了一大批驻非洲国家的使领馆, 包括较重要的驻亚的斯亚贝巴大使馆、驻金沙萨大使馆以及驻达累斯萨拉姆大使馆等。<sup>④</sup>

2003 年巴西第 40 任总统卢拉执政后试图改变对非经贸疲软的局面, 强调“将我们与整个非洲大陆联系在一起的深厚关系, 以及我们愿意积极促进其巨大潜力发展的意愿”<sup>⑤</sup>, 对非洲关系重新成为巴西外交的重点。非洲不仅成为巴西增长最快的贸易伙伴之一, 而且巴西对非洲投资额在 2003 年以后也呈指数级增长, 其中在建筑工程领域投资的规模发展最为迅速。<sup>⑥</sup> 2003—2013 年间, 有 500 多家巴西公司赴非洲投资, 巴西中央银行和巴西国家经济社会发展银行为鼓励本国企业对非洲投资, 累计发放了 40 多亿美元的出口信贷。<sup>⑦</sup> 然而, 由于 2014 年巴西经济危机影响, 不少依赖政府财政扶持而投资非洲的巴西企业后继乏力。<sup>⑧</sup> 巴西国家石油公司、奥德布勒希特建筑公司、绿洲石油

① 徐国庆:《巴西对非洲政策及中巴在非洲关系》,载张宏明主编:《大国经略非洲研究》,北京:社会科学文献出版社,2019年,第659-660页。

② Pietro Carlos de Souza Rodrigues and Sonia Delindro Gonçalves, “Brazilian Foreign Policy and Investments in Angola”, in *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 5, No. 9, 2016, pp. 235 - 259.

③ Pedro da Motta Veiga, “Investimentos Brasileiros na África: Características, Tendências e Agenda de Políticas”, CINDES, August 25, 2014. <https://www.slideserve.com/illiana-mclaughlin>. [2020-05-26]

④ 徐国庆:《巴西对非洲关系的演变及其特点》,载《西亚非洲》,2012年第6期,第138-139页。

⑤ Susana Carrillo, *Ponte Sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana Parceria Sul-Sul para o Crescimento*, Washington D. C.: The World Bank, 2014, p. 3.

⑥ Robert Muggah and Nathan Thompson, “What Is Brazil Really Doing in Africa?”, in *Huffington Post*, March 6, 2015. <https://www.huffingtonpost.com/robert-muggah>. [2020-05-25]

⑦ Marcus Vinícius de Freitas, “Brazil and Africa: Historic Relations and Future Opportunities”, GMF, February 8, 2016. <http://www.gmfus.org/publications>. [2020-05-27]

⑧ Glauco Arbix and Luiz Caseiro, “Determinants of the Recent Internationalization of Brazilian Companies”, Copenhagen: The Third Copenhagen Conference, 2012.

公司、奎罗斯·加尔沃公司（Queiroz Galvão）、卡马戈·科雷亚公司（Camargo Corrêa）和安德拉德·古铁雷斯公司（Andrade Gutierrez）等都减少甚至撤销了对非洲国家的投资项目，只有巴西淡水河谷公司的纳卡拉物流走廊项目作为对非洲投资的一张“名片”被保留。<sup>①</sup>受巴西 2015—2018 年经济颓势的影响，巴西对非洲投资流量无法恢复到 2012—2014 年年均 20 亿美元的水平，但 2015—2018 年的年均投资额仍是 2009—2011 年的 3 倍多（见图 1）。

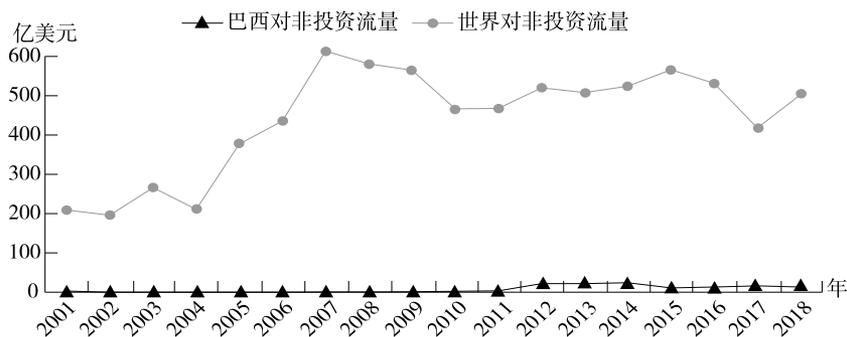


图 1 世界与巴西对非洲投资趋势 (2001—2018 年)

资料来源：笔者整理绘制。

据国际货币基金组织（IMF）统计，2018 年非洲猪瘟爆发以来巴西积极参与抗瘟救治领域的援助与投资（家畜养殖场、家畜疫情通信系统），使得 2019 年巴西对非洲投资达到 12 亿美元。<sup>②</sup> 2020 年新冠疫情席卷全球，巴西与非洲都受到严重冲击。当年 11 月的巴西—非洲论坛以“克服新冠挑战：接下来做什么？”为主题，探讨在疫情防控期间以及后疫情时代巴西与非洲经贸合作的新增长点。巴西表示将在新时期聚焦非洲卫生技术、农业与粮食安全、信息技术，筹划新一轮的对非洲投资项目，并在论坛上启动“巴西—非洲商业与投资对话”机制，旨在打造后疫情时代巴西对非洲投资的新平台。巴西米纳斯吉拉斯开发银行与南部非洲开发银行还首次签署金融数字平台技术共享谅解备忘录，为下一阶段巴西金融企业投资非洲打下基础。<sup>③</sup>

① “Trade Between Brazil and African Countries Recovers”, MacauHub, December 4, 2017. <https://macaughub.com.mo/feature>. [2020-05-24]

② IMF, “Coordinated Direct Investment Survey”, International Monetary Fund, September 12, 2020. <https://data.imf.org>. [2020-05-28]

③ “Communiqué Brazil Africa Forum 2020 Held Virtually on November 3rd-4th”, Rio de Janeiro: Brazil - Africa Forum 2020, 2020, pp. 1 - 5.

## 二 巴西对非洲投资的战略意图

巴西本身是一个严重依赖外部投资的国家。无论生活产品、生产产品还是金融、电信、交通领域，外部投资都扮演了不可或缺的重要角色，支撑了巴西经济的发展。<sup>①</sup> 2000年巴西经济对外部直接投资的依存度为5%，2019年依存度仍达到4.3%。<sup>②</sup> 在这种背景下，巴西本国有限的资本还要投向非洲，主要是基于以下几方面考虑。

### （一）通过投资非洲获得高于投资拉美地区乃至本土的回报

巴西对非洲投资有比拉丁美洲乃至本土投资更高的回报率。2018年拉丁美洲投资收益率为7.9%，巴西更低，而在非洲的投资收益率达到12%。非洲长期保持了全球投资收益率最高的地位。<sup>③</sup> 从巴西自身而言，非洲的土地成本、劳动力成本和市场距离成本都具有吸引力。

其一，土地成本优势。据联合国粮农组织统计，非洲有4亿公顷的可耕地面积，目前只有不到10%被有效开发。<sup>④</sup> 尽管巴西本土尚未开发的可耕地面积也十分可观，但在土地成本上并不具有竞争优势。巴西每公顷地价为854美元，而非洲仅为11美元，二者相差80倍。<sup>⑤</sup> 在土地购买政策、程序上，巴西也更为严苛。5公顷以上的土地购置案就须经国会批准，投资企业还要给予政府特权优先股，赋予政府参与公司内部战略决策的权力甚至一票否决权。<sup>⑥</sup> 与之相对，鉴于经济增长动力不足以及治理结构薄弱导致的税收短板，非洲各国政府普遍采用出售土地的形式维持财政运转。外部投资者在非洲购买土

① [美] 维尔纳·贝尔著，罗飞飞译：《巴西经济：增长与发展》，北京：石油工业出版社，2014年，第240-244页。

② “Databank World Development Indicators”，The World Bank，2020。https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=BX.KLT.DINV.CD.WD.[2020-06-24]

③ “Africa Is Dream Destination for Investors - President Museveni”，Republic of Uganda Ministry of Foreign Affairs，2018。https://www.mofa.go.ug/data/dnews/515.[2020-06-17]

④ [巴西] 塞尔吉奥·施莱辛格著，张传红、齐顾波译：《巴西在非洲的合作与投资》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第12页。

⑤ Imara Jones，“Wall Street's Africa Land Grab”，Colorlines，2012。https://www.colorlines.com/articles/wall-streets-africa-land-grab.[2020-06-20]；“Price of Hectare of Land in Brazil Sets Record”，Instituto FNP，2011。https://masterclassbrazil.com/market-overview-brazil/farm-land-prices-brazil/. [2020-06-28]

⑥ “Foreigners Buying More Than 5 Ha Will Need Government Approval”，Instituto FNP，2020。https://masterclassbrazil.com/market-overview-brazil/farm-land-prices-brazil.[2020-06-26]

地不仅少有限制，而且还能享受诸多优惠。以2009年为例，全世界70%的土地买卖与所有权变更都发生在撒哈拉以南非洲。<sup>①</sup> 2020年上半年，全世界土地交易量的31%集中于非洲，仍为全球最高。<sup>②</sup> 非洲在土地租赁上的优势也很明显。相比巴西对土地租期、面积的严格限制以及每公顷高达270美元的年租金，非洲的土地租期最长可达99年，每公顷年均租金仅有3.4美元，有些非洲国家为了吸引投资者，甚至免费出租土地。<sup>③</sup>

其二，劳动力成本优势。据国际劳工组织2019年的统计，巴西有1亿劳动力，非洲有4.9亿劳动力，两者相差近5倍。<sup>④</sup> 非洲不仅劳动力资源丰富，劳动力平均成本也相对较低。2019年，巴西全行业劳动力平均时薪为2.5美元，非洲仅为0.3美元。<sup>⑤</sup> 具体而言，在工人技能水平相差不大的情况下，巴西从事农林渔业劳动力的时薪是非洲的2.3倍，矿业这一指标是3.9倍，制造业这一指标是2.9倍。<sup>⑥</sup> 巴西企业投资非洲在劳动力雇佣成本方面具有比较优势。特别值得注意的是，非洲葡语国家安哥拉、莫桑比克、几内亚比绍、佛得角、圣多美和普林西比等国在接受巴西企业投资时，还拥有与巴西使用相同语言的优势，进一步减少了企业对工人进行语言培训的成本。<sup>⑦</sup> 即使在讲其他语种的非洲国家，考虑到语言因素，其工人培训成本仍可与巴西本土工人持平。在同处热带、资源禀赋相似条件下，巴西从事热带农产品生产加工等行业的企业，赴非投资的一个重要驱动就是当地的廉价劳动力。<sup>⑧</sup>

① Imara Jones, “Wall Street’s Africa Land Grab”, Colorlines, 2012. <https://www.colorlines.com/articles/wall-streets-africa-land-grab>. [2020-06-20]

② “Africa Regional Focal Point”, Land Matrix, 2020. <https://landmatrix.org/region/africa/>. [2020-06-16]

③ Imara Jones, “Wall Street’s Africa Land Grab”, Colorlines, 2012. <https://www.colorlines.com/articles/wall-streets-africa-land-grab>. [2020-06-20]

④ “Labour Force by Sex and Age—ILO Modelled Estimates, July 2019 (Thousands) – Annual”, International Labour Organization ILOSTAT Explorer, 2020. <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer22>. [2020-07-10]

⑤ “SDG Indicator 8.5.1 – Average Hourly Earnings of Employees by Sex (Local Currency) – Annual”, International Labour Organization ILOSTAT Explorer, 2020. <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer22>. [2020-07-10]

⑥ “Mean Nominal Hourly Labour Cost Per Employee by Economic Activity (Local Currency) – Annual”, International Labour Organization ILOSTAT Explorer, 2020. <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer22>. [2020-07-11]

⑦ “Population, Total”, The World Bank Data, 2020. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?view=chart>. [2020-07-11]

⑧ “Mean Nominal Hourly Labour Cost Per Employee by Economic Activity (Local Currency) – Annual”, International Labour Organization ILOSTAT Explorer, 2020. <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer22>. [2020-07-12]

其三，面向非洲出口的市场距离优势。大豆、活禽、肉类等是巴西对非洲出口的大宗商品。经过跨大西洋运输以及保活保鲜冷藏等配套服务，巴西商品在非洲市场上的价格已不具有优势。以大豆为例，巴西大豆原料出厂价是2.02美元/公斤，但由于运输、保管等成本支出，在非洲当地市场的销售价最高可达6.13美元/公斤。<sup>①</sup>巴西相关企业投资非洲大豆种植并加工大豆，则可实现2美元/公斤的当地市场销售价，比非洲本土大豆生产商平均售价2.2美元/公斤还要低。<sup>②</sup>同样，大豆油在巴西本土出厂价是670美元/吨，经过80多天海运抵达非洲市场的巴西大豆油售价已攀升至1200美元/吨，尽管这一价格仍低于非洲本土大豆油1340美元/吨的均价，但若巴西大豆油加工企业在非洲投资设厂，引进巴西炼油技术加工非洲本土大豆，则有望实现大豆油1000美元/吨的价格新低，从而吸引更多消费者，占有更多巴西本土出口商品无法轻易获取的市场份额。<sup>③</sup>同样，巴西出口非洲的鳄梨、辣椒价格分别为4.52美元/公斤和0.99美元/公斤，相比美国出口非洲同类产品3.99美元/公斤和0.81美元/公斤的价格就不具有竞争优势，若巴西农企投资非洲本土鳄梨、辣椒种植，有望通过节省运费、保管费将每公斤售价降至0.85美元/公斤和0.5美元/公斤。<sup>④</sup>

## （二）通过投资非洲间接促进巴西对非洲乃至欧美地区出口

对非洲投资可以间接促进巴西对非洲乃至欧美地区的出口。对发达国家而言，投资与贸易之间既可能是互补关系，但也可能产生竞争。不过，对于发展中国家来说，作为投资母国的对外投资对贸易的促进作用更为显著，前者通过培育新的出口增长点，实现二者良性互动。<sup>⑤</sup>巴西正是采取了通过投资扩大出口市场的战略，一方面可以避开贸易壁垒，另一方面则可以立足新投资项目实施全球经营战略，最终实现对非洲和欧美出口的双重增益。

其一，巴西对非洲投资可以带动对非出口。非洲国家在进口机械产品时往

<sup>①</sup> “Market Price Information Real Time Market Intelligence”, International Trade Centre, 2020. <https://mpi.intracen.org>. [2020-07-14]; 曹升生：《巴西卢拉政府的非洲政策：动力、表现和局限》，载《亚非纵横》，2013年第3期，第45页。

<sup>②</sup> “Market Price Information Real Time Market Intelligence Summary of Prices for Bean”, International Trade Centre, 2020. <https://mpi.intracen.org>. [2020-07-14]

<sup>③</sup> “Market Price Information Real Time Market Intelligence Summary of Prices for Soybean Oil”, International Trade Centre, 2020. <https://mpi.intracen.org>. [2020-07-13]; 曹升生：《巴西卢拉政府的非洲政策：动力、表现和局限》，载《亚非纵横》，2013年第3期，第45页。

<sup>④</sup> “Market Price Information Real Time Market Intelligence Summary of Prices for Avocado”, International Trade Centre, 2020. <https://mpi.intracen.org>. [2020-07-17]

<sup>⑤</sup> 王迎新：《论海外直接投资与贸易的关系》，载《财贸经济》，2003年第1期，第81-83页。

往会征收较高关税，如莫桑比克、南非的机械进口税高达 20%。对于机械制造在全球并不具有特别优势的巴西而言，若投资非洲种植园、加工厂，就能以项目前期建设与后期生产的途径，以免税条件实现本国机械产品对非出口。这样，机械等制成品出口就搭上了投资的便车。<sup>①</sup> 基于此，巴西政府与机械制造商协会（ABIMAQ）大力鼓励对非洲投资，特别要求投资项目建设、生产所使用的各类机械产品中必须要有 40% 购自巴西本土。<sup>②</sup> 巴西政府另一考虑则是，随着投资项目带动的巴西生产机械使用示范，非洲本土企业也会在一定程度上选购巴西相关产品。而对建筑用机械、农用机械、加工用机械的保养和维修则能进一步培育新的对非洲投资增长点，如零部件生产厂、机械维修厂，从而实现贸易投资的良性互动。<sup>③</sup> 在热带经济作物种植、矿物开采与加工、食品加工等巴西具有比较优势领域的投资项目，客观上都能带动一大批机械产品的对非出口。<sup>④</sup> 此外，面对非洲电力、供水、道路基础设施普遍落后的问题，巴西投资项目还有望跨领域带动产品出口。如项目所在地的供水问题就可以从巴西进口打井装置加以解决，供电项目又可以带动发电机出口。更重要的是，从港口到项目地的公路交通建设还能创造附带的基础设施投资项目，并从巴西本土引入碎石机、压路机等设备。跨领域的商品还涉及食品。例如因投资项目赴非工作的巴西人大多会保持周末食用黑豆饭的传统，这就能带动巴西黑豆饭罐头的出口。<sup>⑤</sup>

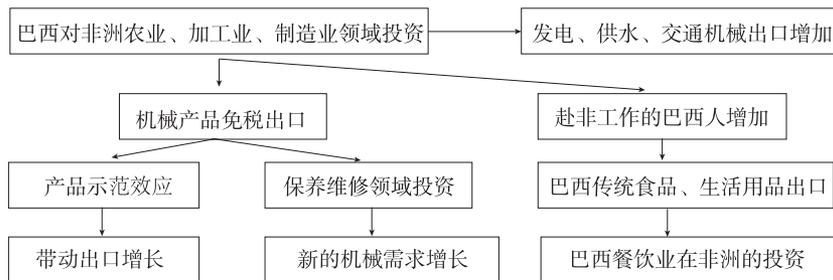


图 2 巴西对非洲投资带动对非洲出口示意图

资料来源：笔者绘制。

① Office of the Special Adviser on Africa, *Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development*, New York: United Nations, 2010, p. 44.

② 郭建辉：《巴西农机化印象》，载《农机科技推广》，2005 年第 3 期，第 40 页；“Governo do Brasil”，Governo do Brasil, 2019. <https://www.gov.br/pt-br>. [2020-07-28]

③④ Brazilian Cooperation Agency, *Brazil - Africa Technical Cooperation Successful Partnerships Kindle African Development*, Rio de Janeiro: Brazilian Cooperation Agency, 2018, pp. 26-34, pp. 14-19.

⑤ 李健儿：《巴西黑豆炖肉》，大公网，2013 年 3 月 28 日。 <http://news.takungpao.com/fk/takung/big-park/2013-03/1517493.html>. [2020-07-20]

其二,巴西对非洲投资还可以带动对欧美地区的出口。美国、欧盟等在与巴西的经贸关系中,对巴西输出的纺织品、石化产品、化学制品、石材和玻璃制品、机械和电气等都进行了一定程度的限制,导致巴西商品在出口欧美时需应对高税率、低配额的挑战。<sup>①</sup>双方因此也围绕贸易关税、非关税壁垒问题展开了一系列博弈,如巴西获胜的“巴西诉欧盟糖业补贴案”“巴西诉美国汽油案”和“巴西诉美国陆地棉补贴案”,以及欧美进行反制的“欧盟诉巴西翻新轮胎案”和“美国诉巴西专利保护纠纷案”。<sup>②</sup>为了应对欧美国家进口限制并扩大出口,巴西政府对以非洲为支点扩大对欧美出口的战略十分重视。例如,巴西直接对美国纺织品出口的关税高达9.33%,若巴西纺织企业投资非洲设厂,则可以根据美国《非洲增长与机遇法案》享受出口美国零关税、免配额待遇。<sup>③</sup>同样,巴西纺织品出口欧盟的关税为8%,若是在非洲投资设厂、以非洲生产的名义出口,则可以根据“欧盟普惠制”享受零关税、免配额待遇。<sup>④</sup>石化产品出口的情况也与之类似。在非洲本土企业没有能力使用欧美提供优惠份额的情况下,投资非洲纺织品、石化行业,可以使巴西企业在缴纳少量的非洲本地税费后实现对欧美的扩大出口,大部分利润又可返回巴西。

(三) 通过投资非洲强化巴西与非洲的政治联系,打造巴西作为南半球发展中国家代言人的地位

巴西将投资非洲作为提振国家形象、支援非洲发展的方式。20世纪60年代以来,外国投资分别掌握了巴西工业生产的31%、医药生产的90%和汽车生产的100%,诸多巴西经济部门的生产标准和决策都由跨国公司主导,加深了巴西对欧美国家的依赖,形成了“依附性资本主义”。<sup>⑤</sup>随着巴西国家实力不断增强,摆脱依附关系、实现自主发展成为迫切诉求,并在“共情”视角

<sup>①</sup> “Brazil Product Exports and Imports 2018”, World Integrated Trade Solution, 2020. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/LTST>. [2020-07-24]

<sup>②</sup> 彭德雷:《WTO争端解决参与机制的巴西模式及其借鉴》,载《法商研究》,2011年第3期,第105页。

<sup>③</sup> “United States Textiles and Clothing Imports By Country 2018”, World Integrated Trade Solution, 2020. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA/Year/LTST>; “African Growth and Opportunity Act”, International Trade Administration, 2008-2018. <https://legacy.trade.gov/agoa/>. [2020-08-11]

<sup>④</sup> “EU Tariffs”, European Commission Trade Market Access Database, 2020. <https://madb.europa.eu/madb>. [2020-07-27]; “Generalised Scheme of Preferences (GSP)”, European Commission, 2020. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development>. [2020-07-31]

<sup>⑤</sup> 陈才兴:《比较优势、技术模仿:巴西“进口替代”工业化发展之路》,载《江汉大学学报(社会科学版)》,2008年第3期,第28页。

下，对处于同样境地的非洲国家表示同情。因此，巴西政府既希望能通过对非洲投资，向外部世界展示一个“摆脱依附”的国家形象，也试图通过对非洲投资，优化非洲外资来源结构，帮助非洲在一定程度上实现自主发展。尽管对非洲投资规模不大，但巴西政府相信，其意义更在于打破亚洲新兴市场国家与欧美国家“垄断”非洲外资的固有格局。<sup>①</sup> 21世纪以来，巴西政府通过宣扬跨大西洋的巴西—非洲文化亲缘关系，同时利用葡语非洲国家的语言同一性，希冀营造出巴西投资是基于“巴西—非洲一体”的、更为非洲着想、更有利于非洲发展的新型投资。卢拉执政期间积极倡导对非洲投资使巴西更好地立足于“南方世界”的意义，呼吁团结非洲国家共同改造乃至重塑全球经济与政治格局，最终使巴西、非洲携手走向全球经济舞台的中心。<sup>②</sup> 巴西政府还进一步主张通过对非洲投资，拉近与非洲的认同感，强化彼此之间的历史纽带与文化联系。巴西政府认为，正是由于“巴西—非洲一体”，因此巴西更懂得非洲的诉求，也愿意在国际舞台上为非洲国家直言。<sup>③</sup> 2011年罗塞夫(Dilma Rousseff)就任总统后，大力推动在非洲投资建设巴西产品集散中心项目，以减少巴西商品输往非洲的运输成本，该中心的另一个更宏大的目标是担负起非洲国家间物流集散的任务，为非洲国家的发展贡献巴西力量。巴西政府还以此为典型，呼吁世界其他国家关注对非洲发展能力的培育。<sup>④</sup>

### 三 巴西对非洲投资的机构与政策

鉴于对非洲投资的经济前景与国际政治影响，巴西政府设立了专门机构以指导、协助、协调本国企业走进非洲。这些机构是巴西对非洲投资政策的制订者与执行者，负责落实投资便利化、信息便利化与个性化服务政策。

#### (一) 促进对非洲投资的巴西政府机构

巴西政府为落实对非洲投资的意图、促进对非洲投资，在巴西外交部下设了巴西非洲司、巴西合作局以及贸易投资促进局（见图3）。巴西非洲司由

① 张凡：《巴西外交的“发展”维度》，载《拉丁美洲研究》，2014年第6期，第28页。

② Gertruida Cornelia Jacoba Louw (ed.), *Lula's Brazil in Africa: Extending its Middle Power Role?* Stellenbosch: Stellenbosch University, 2016, p. 68.

③ 徐国庆：《巴西对非洲关系的演变及其特点》，载《西亚非洲》，2012年第6期，第145页。

④ 徐国庆：《巴西对非洲政策及中巴在非洲关系》，载张宏明主编：《大国经略非洲研究》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第668页。

外交部非洲和中东事务副秘书长分管，巴西合作局和贸易投资促进局则由外交部国际合作、贸易促进和文化事务副秘书长分管。

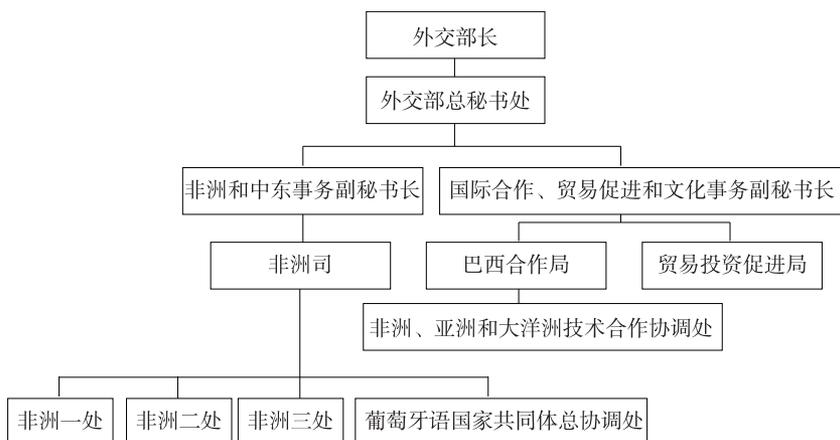


图3 巴西政府对非洲投资机构设置

资料来源：笔者绘制。

非洲司是协调巴西对非洲政治、经贸、文化关系的部门。由于历史上巴西对非洲事务的重视度有限，因而外交部下设非洲和中东事务司兼领西亚非洲地区外交事务。2003年以来，与非洲关系的日益密切促使巴西政府在外交部新设了非洲司，专门负责协调处理对非洲各领域事务。非洲司下设三个处，其中一处专门管理对西非国家事务，二处负责南部非洲国家，三处负责东非国家。葡萄牙语国家共同体总协调处则专门负责对接非洲五个葡语国家。<sup>①</sup>具体到对非洲投资上，非洲司主要负责推动机制建设与协议签署，扮演投资促进方与协调者的角色。2003年，非洲司推动印度—巴西—南非对话论坛成立<sup>②</sup>；2009年，非洲司又依托该论坛促成巴西与南部非洲区域投资贸易协议的签署<sup>③</sup>；非洲司还是巴西与刚果（金）、肯尼亚、安哥拉、阿尔及利亚、摩洛哥、莫桑比克等非洲国家间投资协定或投资便利化协定得以顺利签署的主要执行方。非洲司的这些工作都为巴西企业投资非洲项目提供了机制或法律保障。

巴西合作局成立于1987年，是专门负责巴西技术合作项目的规划、协

① 周志伟：《新世纪以来的巴西对非政策：目标、手段及效果》，载《西亚非洲》，2014年第1期，第131-132页。

② 徐国庆：《巴西与非洲的农业合作探析》，载《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》，2014年第6期，第9页。

③ 徐国庆：《巴西对非洲关系的演变及其特点》，载《西亚非洲》，2012年第6期，第145页。

调、谈判、批准、执行及监管的部门，其中就包含巴西对非洲技术投资项目。它负责对非洲投资项目以适用农业、医药、教育科技推广为亮点，务求符合非洲当地发展实际。<sup>①</sup> 贸易投资促进局成立于 2003 年，它通过与巴西企业建立伙伴关系，为这些企业提供实用的贸易投资咨询，以提升其国际竞争力，助推巴西企业国际化进程。非洲是其关注的焦点。贸易投资促进局会组织各类形式的投资促进会，重点围绕卫生、农业、军工等领域，发布非洲市场信息，并提供企业交流平台，协助巴西企业把握非洲商机。<sup>②</sup> 巴西合作局立足于以投资促进技术输出，如通过与非洲国家签署《技术合作协议》的形式，为巴西企业争取更多在非洲的投资项目，如远程医疗与图书馆技术项目、生物燃料项目、棉花品种改良项目等。贸易投资促进局更强调信息服务平台建设，它在对非洲市场的环境评估数据共享方面做了很多工作。借助它提供的交流平台，巴西企业获取到了非洲塑料制品、个人洗护用品等领域的相关市场信息。<sup>③</sup>

## （二）促进巴西企业投资非洲的相关政策

巴西政府依托上述机构推进其政策，以鼓励本国企业投资非洲。但应注意到，尽管巴西政府注意到了对非洲投资的经济效应以及潜在的政治影响，但由于对非洲投资规模尚小且不在巴西国际经济合作的优先位置，因而巴西对非洲投资仍未形成具体政策，多是包含于其对外投资一般性政策之中的。具体而言，以下三方面政策与对非洲投资关系较为密切。

第一，投资便利化政策。20 世纪 90 年代以来，巴西政府在世界银行协助下出台了对外部投资的程序便利化政策。涉及对非洲的投资，主要依托巴西贸易投资促进局实施，具体包括以下两方面的政策。一是投资申报程序优化。巴西政府各级部门向有意愿对非洲投资的本国企业提供投资申报程序简化服务，去除不必要的被征用风险评估等步骤，增加投资者申诉程序，实现投资流程更具针对性。<sup>④</sup> 二是投资信贷服务优化。巴西政府积极协调各金融机构间

<sup>①</sup> 徐国庆：《巴西与非洲的农业合作探析》，载《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》，2014 年第 6 期，第 13 页；郭语：《巴西对外援助的发展现状和管理体制》，载《拉丁美洲研究》，2017 年第 6 期，第 106 页。

<sup>②</sup> Juliana Mello, “Introduction to Apex”, The Brazil Business, 2012. <https://thebrazilbusiness.com/article/introduction-to-apex>. [2020-08-23]

<sup>③</sup> “INP e Apex-Brasil Renovam Atuação do Think Plastic Brazil até 2021”, Apex-Brasil. <https://portal.apexbrasil.com.br/noticia>. [2020-09-12]; “Road Show África do sul 2019 - Higiene Pessoal e Cosméticos”, ApexBrasil, 2020. <https://portal.apexbrasil.com.br/evento>. [2020-09-13]

<sup>④</sup> The World Bank, “Investment Policy and Promotion”, 2019. <https://www.worldbank.org/en/topic/investment-climate/brief/investment-policy-and-promotion>. [2020-09-25]

的关系，简化投资非洲信贷担保程序，并通过增资、降息、延期等方式提升信贷市场效率，鼓励本国企业投资非洲。巴西政府还设立信贷监督框架，对在非洲的巴西企业获得的投资信贷执行后期监管。<sup>①</sup>

第二，信息便利化政策。2003年，巴西政府为了鼓励本国企业对外投资，由巴西贸易投资促进局与巴西合作局牵头，联合出台了信息便利化政策。<sup>②</sup>2015年以来，这一政策开始涵盖对非洲的投资。<sup>③</sup>一方面，为赴非考察投资的巴西企业提供信息支持。巴西政府通过多渠道搜集非洲国家市场信息，包括巴西贸易投资促进局、巴西合作局建设的非洲国家数据库，以及派遣专家赴非实地调研，与当地政府和企业进行市场、技术等领域的会晤与咨询，随后经过整理，再面向有意愿赴非考察投资的企业提供、发布非洲国家实时经济政治状况的可靠信息，尤其着重于非洲国家外债偿付能力与国际收支状况等数据的搜集与分析。<sup>④</sup>另一方面，为在非洲投资的企业提供信息服务。巴西政府要求驻非洲各国大使馆、领事馆、贸易投资促进局驻外办事处等机构对非洲所在国的市场信息、巴西企业信息进行定期追踪与更新，并配合巴西外贸商会设立直接投资监察员，为已投资非洲等地的巴西企业提供信息与纠纷解决等方面服务。<sup>⑤</sup>围绕驻非企业提出的问题，直接投资监察员须在15天内给予答复，并严格保密所涉及的商业信息，政府还会安排专人负责评估直接投资监察员的工作。<sup>⑥</sup>

第三，个性化服务政策。巴西贸易投资促进局结合以往企业对外投资的经验教训，还专门制订了个性化定制服务政策，以更有针对性的方式服务赴非洲投资的企业。定制服务内容有：为赴非洲企业提供有助于提升企业国际竞争力的发展战略指导；帮助赴非洲企业改善业务与项目管理；帮助赴非洲

<sup>①</sup> The World Bank, *Policy Note Brazil – Improving the Efficiency of Credit Markets*, Washington D. C.: The World Bank, 2018, pp. 7 – 10.

<sup>②③</sup> Apex-Brasil, *Relatório de Gestão 2019*, Rio de Janeiro: Department for Trade Promotion and Investment, 2019, p. 8, p. 33.

<sup>④</sup> “Saiba o Que o Programa Oferece”, Apex-Brasil. <https://portal.apexbrasil.com.br/saiba-o-que-o-programa-oferece>. [2020-09-28]; Pedro da Motta Veiga and Sandra Polónia Rios (eds), *O Brasil Como Ator Econômico na África: A Necessidade de Uma Estratégia*, Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Agosto de 2015, pp. 40 – 41.

<sup>⑤</sup> “Cartilhas de Normas de Investimentos”, Esplanada dos Ministérios. <http://oid.economia.gov.br/pt/menus/1>. [2020-10-03]

<sup>⑥</sup> “Resolução No 43, de 4 de Maio de 2020”, Secretaria – Geral da Presidência da República, 2020. <https://www.in.gov.br/web/dou>. [2020-10-05]

企业制订业务拓展计划；帮助赴非洲企业收集、分析机密市场信息，并更好地构建企业在非洲的运营模式。<sup>①</sup> 另外，巴西贸易投资促进局还会为赴非洲企业提供各类国际化培训，例如与基金会管理学院（Fundação Instituto de Administração Business School）联合举行的高层管理培训以及各类营销策略、业务拓展讲习班。<sup>②</sup>

#### 四 巴西对非洲投资的特点

经过几十年投资，特别是在经历了 2003 年以来的投资活跃期以后，巴西对非洲投资在主体、领域、地域、绩效等方面都逐渐形成了一些可辨识的特征。

##### （一）投资主体与领域都较为集中

巴西对非洲的投资主要以国有大型企业为主体，覆盖了能源、矿产、基础设施建设领域。尽管巴西对非洲投资企业数量缺乏有效统计数据，不过鉴于双方经贸关系的发展水平，巴西在非洲投资的企业数量不会太多。据已掌握的资料可知，赴非洲投资的企业主要是充分享受巴西政策利好与其他方面扶持的、实力较雄厚且抗风险能力较强的巴西国家石油公司和淡水河谷公司等国有大型企业。

20 世纪 70 年代石油危机爆发，巴西国家石油公司前往安哥拉和尼日利亚进行石油、天然气勘探与开发投资，以便为本国能源安全提供保障。<sup>③</sup> 2007 年巴西东南沿海大型油田的开发经验则为国家石油公司拓展在非洲深水轻质油田开采项目积累了经验，此后它积极拓展在非洲沿海近海油田的投资项目。2007—2017 年，巴西国家石油公司累计对非洲投资 50 亿美元，约占同期巴西对非洲投资总额的 50% 左右。<sup>④</sup> 到 2020 年，公司投资覆盖非洲 30 多国。<sup>⑤</sup>

作为全球第二大矿业公司，淡水河谷公司 2004 年以来就开始了

① “Receba Atendimento Customizado”, Apex-Brasil. <https://portal.apexbrasil.com.br/receba-atendimento-customizado/>. [2020-10-27]

② “Participe das Atividades de Capacitação em Internacionalização”, Apex-Brasil. <https://portal.apexbrasil.com.br/participe-das-atividades-de-capacitacao-em-internacionalizacao>. [2020-10-27]

③ Gertruida Cornelia Jacoba Louw (ed.), *Lula's Brazil in Africa: Extending its Middle Power Role?* Stellenbosch: Stellenbosch University, 2016, p. 75.

④ Raphael Kaplinsky and Masuma Farooki, *Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development*, New York: The United Nations, 2010, p. 41.

⑤ João C. A. Figueira, *The 4th Brazil Investment Forum Expansão das Atividades Internacionais da Petrobras*, Rio de Janeiro: Petrobras, 28 de agosto de 2006, pp. 11-16; *Formulário de Referência - 2020 - Petróleo Brasileiro S. A. Petrobras*, Rio de Janeiro: Petrobras, Outubro 2020, p. 213.

投资，涵盖非洲近10个国家的铜矿、镍矿、钴矿、铁矿的开采以及冶金、热力采煤等业务。<sup>①</sup> 2004—2014年，它在非洲投资约达45亿美元，约占同期巴西对非洲投资总额的51%。<sup>②</sup> 淡水河谷公司在非洲的雇员人数也由2009年的115人增至2019年的3279人。<sup>③</sup> 不过2019年巴西国内矿坝溃坝事故爆发，公司面临千亿美元赔偿、重建与环境罚款，被迫缩小在非洲的投资力度。目前，淡水河谷公司虽然只保留了在马拉维、莫桑比克的投资项目，但公司战略也在积极调整以重振包括非洲在内的海外投资市场。<sup>④</sup>

基础设施建设也是巴西对非洲投资的着力点，主要代表是国有的奥德布勒希特建筑公司。据巴西中央银行数据显示，2008—2016年间，除油气矿业外的巴西对非洲投资中，基建项目占了78%（见图4），奥德布勒希特建筑公司则是其中主力。<sup>⑤</sup> 公司自1975年进入非洲市场，常年投资非洲多国的道路、机场、水电站、港口和工厂等基础设施建设，曾在非洲具有较大影响力。<sup>⑥</sup> 2005—2015年间，公司在非洲的雇员人数也由1.1万人增至1.7万人。<sup>⑦</sup> 尽管2019年它因贿赂问题破产，但2020年4月以来，其旗下分公司奥德布勒希特工程与建筑公司仍继承了原公司的投资项目，继续在非洲开展业务。<sup>⑧</sup> 另外值得关注的是，巴西对非洲高新科技领域的投资也自2011年以来得到发展，并从2011年的4800万美元迅速增至2016年的1.4亿美元。金融保险领域投资2014年达到1.9亿美元的顶峰，此后几年都基本维持在1.5亿美元左右。2011年巴西对非洲汽车领域的投资也开始起步，到2016年已累计投资2.4亿美元。<sup>⑨</sup>

① 2010 Sustainability Report, Rio de Janeiro: Vale, 2011, pp. 3-24.

② Susana Carrillo, *Ponte Sobre O Atlântico Brasil e África Subsaariana Parceria Sul-Sul para o Crescimento*, Washington D. C.: The World Bank, 2014, p. 90.

③ Tito Botelho Martins, *Para o Ano Fiscal Encerrado em: 31 de Dezembro de 2011 Número de Registro na Comissão: 001-15030 VALE S. A.*, Rio de Janeiro: Vale, Abril de 2012, p. 138.

④ Sustainability Report 2019, Rio de Janeiro: Vale, 2020, pp. 8-43.

⑤ “CBE-Capitais Brasileiros No Exterior”, Banco Central do Brasil. <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao>. [2020-10-29]

⑥ Habiba Ben Barka, “Brazil’s Economic Engagement with Africa”, in *Africa Economic Brief*, Vol. 2, No. 5, 2011, p. 6.

⑦ Christina Stolte, *Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?* London: Chatham House, 2012, p. 6.

⑧ 2020 Annual Report, Rio de Janeiro: Odebrecht S. A., 2020, p. 33.

⑨ “CBE-Capitais Brasileiros No Exterior”, Banco Central do Brasil. <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao>. [2020-10-29]

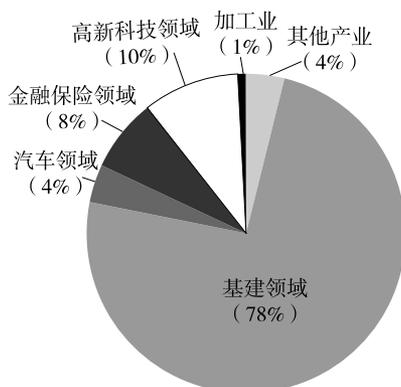


图4 巴西对非洲投资额的领域分布（除油气、矿业外）（2008—2016年）

资料来源：“CBE - Capitais Brasileiros No Exterior”，Banco Central do Brasil, 2020. <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao>. [2020 - 10 - 29]

## （二）投资地区聚焦南部非洲

基于主要葡语国家都分布在南部非洲的现实以及南非的投资前景，巴西对非洲投资主要集中在南部非洲地区。2010年，巴西对莫桑比克、南非、安哥拉、赞比亚等国投资占对非洲投资总额的97%；2018年巴西对非洲投资最多的前5个国家仍是安哥拉、塞舌尔、南非、莫桑比克和毛里求斯，占其对非洲投资总额的99%，其中，安哥拉、莫桑比克两个葡语国家就占到了62%（见图5）。<sup>①</sup>

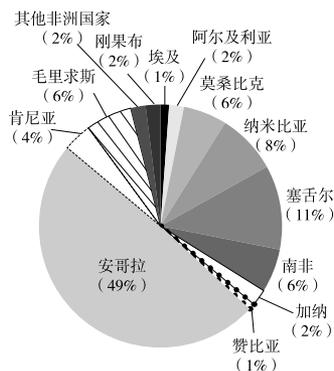


图5 巴西对非洲投资额的国别分布（2010—2018年）

注：其他非洲国家包括摩洛哥、突尼斯、利比亚、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、苏丹、科特迪瓦、赤道几内亚、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、加蓬、坦桑尼亚、乌干达、津巴布韦、利比里亚、马达加斯加、马拉维、贝宁、博兹瓦纳、佛得角、喀麦隆、中非共和国、刚果（金）。

资料来源：IMF，“Coordinated Direct Investment Survey”，International Monetary Fund, 2020. <http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&slid=1390030341854>. [2020 - 05 - 28]

<sup>①</sup> IMF，“Coordinated Direct Investment Survey”，International Monetary Fund, 2020. <http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&slid=1390030341854>. [2020 - 05 - 28]

在地域上高度集中的特征既反映出巴西投资非洲的重心（例如安哥拉、莫桑比克两个葡语国家近10年就吸收了巴西对非洲投资存量的55%），也表明巴西在非洲投资的地域覆盖面是非常有限的，西非、东非、中部非洲以及北非的巴西投资均较少。

### （三）投资实现了巴西与非洲双赢

巴西对非洲的投资为双方都带来了益处。对巴西而言，投资非洲为本国打造了一个稳定的能源供应格局。2007年以前巴西尚未在本国发现油气资源，较依赖从非洲的进口<sup>①</sup>，从非洲进口能源一直占巴西对外进口总量的30%。<sup>②</sup>随着2007年以来巴西大型油田的发现，2008年以后巴西从非洲进口能源的比重逐步降至10%左右<sup>③</sup>。新时期巴西投资非洲油气资源更多是为了保障能源供应的多元化，以及推进巴西国有能源企业的国际化战略。值得注意的是，巴西国家石油公司对安哥拉、尼日利亚油气行业的投资长达40多年，即使在安哥拉内战期间都始终坚持，积累了在冲突环境下维持国际化经营的宝贵经验。<sup>④</sup>巴西企业也不断推进对安哥拉、马拉维、莫桑比克的煤矿投资，有效缓解了本国煤炭短缺的问题。<sup>⑤</sup>

巴西通过投资有效开拓了非洲市场，为巴西商品的出口创造了条件。基建作为巴西对非洲投资的重要领域，带动了巴西国内机械设备的大量出口。2000年，巴西出口非洲的机械设备占出口总额的13%，约为1亿美元<sup>⑥</sup>；到2018年，巴西出口非洲的机械设备已占出口总额的40%，约为16亿美元，增幅高达15倍。尽管同时期巴西对非洲投资仅增长了5倍，但出口增幅却更高。<sup>⑦</sup>由于基建、能源等领域需要大量劳务，大量巴西人远赴非洲也带动了巴西食品出口。2000年，巴西出口到非洲的食品占出口总额的26%，仅为5200

① Peter Konijn and François Lenfant, *Brazil – Africa: Booming Business Across the Atlantic*, Leiden: Leiden University African Studies Centre, 2013, p. 2.

② “Brazil Product Exports and Imports 2006”, World Integrated Trade Solution, 2020. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2006>. [2020-11-05]

③ “Brazil Product Exports and Imports 2018”, World Integrated Trade Solution, 2020. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/LTST>. [2020-07-28]

④ Gertruida Cornelia Jacoba Louw, *Lula’s Brazil in Africa: Extending its Middle Power Role?* Stellenbosch: Stellenbosch University, 2016, p. 80.

⑤ *Sustainability Report 2019*, Rio de Janeiro: Vale, 2020, p. 43.

⑥ “Brazil Product Exports and Imports 2000”, World Integrated Trade Solution, 2020. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2000>. [2020-11-08]

⑦ “Brazil Product Exports and Imports 2018”, World Integrated Trade Solution, 2020. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/LTST>. [2020-07-24]

万美元；2018年，巴西出口到非洲的食品占出口总额的34%，为4亿美元，增长了约4倍。<sup>①</sup>另外，作为世界第三大巴士车身制造商的巴西马可波罗集团（Marcopolo）分别于2000年和2008年在南非、埃及建厂，实现了巴西客车的非洲本土化生产，既带动了汽车生产线的出口，也刺激了汽车零部件等的出口。<sup>②</sup>波缇卡丽奥化妆品公司（Boticario）通过向安哥拉引入生产线，也逐步打开了非洲化妆品市场。<sup>③</sup>

巴西对非洲投资为非洲当地创造了大量就业岗位。2010年以来，淡水河谷公司平均每年为莫桑比克解决3000人的就业问题。<sup>④</sup>2015年以来，奥德布勒希特建筑公司平均每年为安哥拉提供2万个就业岗位。<sup>⑤</sup>2019年，巴西向尼日利亚投资12亿美元用于“关键绿色”农业计划（Green Imperative），在尼日利亚年均1900万农业从业人口的基础上，预计未来将为当地多创造500万个就业机会。<sup>⑥</sup>届时，巴西计划与尼日利亚建立700多个中心，预期将为该国培训超过1000名农业种植者。<sup>⑦</sup>近年来，巴西大力支持非洲本土的人力资源开发，实行巴西20所大学与对非洲投资45个项目相结合的发展方式，意在提升非洲当地人的技术水平，提高劳动生产率。<sup>⑧</sup>

巴西还通过投资向非洲引入先进技术，促进非洲新兴产业发展。巴西向非洲输入先进技术意在向非洲表明自己不仅是商业伙伴，更是促进发展的伙伴。<sup>⑨</sup>巴西在对非洲投资过程中主动向非洲国家转移或分享有关医疗、生物燃

① “Brazil Product Exports and Imports 2000”, World Integrated Trade Solution, 2020. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2000/TradeFlow/EXPIMP/Partner/SSF/Product/all-groups>. [2020-11-08].

② Susana Carrillo, *Bridging the Atlantic Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth*, Washington D. C.: The World Bank, 2011, p. 85.

③ [巴西] 保罗·德·伦齐奥等：《兄弟齐心？巴西在非洲的贸易、投资与合作》，载刘海方等主编：《非洲农业的转型发展及南南合作》，北京：社会科学文献出版社，2018年，第76页。

④ Tito Botelho Martins, *Para o Ano Fiscal Encerrado em: 31 de Dezembro de 2011 Número de Registro na Comissão: 001-15030 VALE S. A.*, Rio de Janeiro: Vale, Abril de 2012, p. 138.

⑤ *Odebrecht 2016*, Rio de Janeiro: Odebrecht S. A., 2016, p. 42.

⑥ “Employment by Sex, Rural/ Urban Areas and Economic Activity – ILO Modelled Estimates, Nov. 2019 (Thousands) – Annual”, International Labour Organization ILOSTAT Explorer, 2020. <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer22>. [2020-12-01]

⑦ Johnbosco Agbakwuru, “Nigeria-Brazil Agriculture Project to Gulp \$ 1.1bn Loan”, Vanguard Media Limited, 2019. <https://www.vanguardngr.com/2019/01>. [2020-11-29]

⑧ 颜欢：《巴西投资青睐非洲》，载《人民日报》2013年8月13日第22版。

⑨ Christina Stolte, *Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?* London: Chatham House, 2012, p. 10.

料、电力和农业生产等领域的先进专业知识，帮助非洲本土产业的发展并促进当地的民生福祉。2008年，巴西的菲奥克鲁兹制药公司（Fiocruz）在莫桑比克正式投产，成为非洲大陆第一家生产抗反转录病毒药物的公司，实现了非洲本土抗艾药物生产的零突破。<sup>①</sup> 巴西作为世界第二大生物燃料生产国和出口国，一直致力于帮助非洲发展先进生物质燃料产业，助力非洲多元化能源利用。<sup>②</sup> 2009年以来，巴西在莫桑比克、苏丹、乌干达、刚果（金）、塞内加尔、安哥拉、尼日利亚等国的生物质燃料生产投资，不仅通过分享巴西技术的方式促进了相关国家生物质能源的高效利用，而且带动了相关产业的发展。特别是莫桑比克，巴西的投资使之具备了大规模生产乙醇的能力。<sup>③</sup> 2012年以来，巴西还以“投资+援助”的方式向非洲引入世界规模最大的农村电气化项目“全民照明”（Luz para Todos），依托生物质能技术，为非洲数百万农村家庭提供了电力。<sup>④</sup> 巴西农业研究公司也以投资的形式，将先进农业技术传入非洲，有效带动了塞内加尔水稻种植业、坦桑尼亚乳制品行业、马里棉花种植业的集约化发展。<sup>⑤</sup>

#### （四）投资过程面临挑战

尽管巴西投资非洲取得不少成绩，但也应看到在投资过程中遇到的问题。其一，投资项目进展方面。奥德布勒希特公司连锁超市品牌“我们的超级网络”（Rede Nosso Super）曾计划于2006年全面打开非洲市场，但到2011年却因为库存短缺与管理不善等问题而被迫收缩在非洲的投资。2012年启用的巴西投资的安哥拉卡图姆贝拉国际机场由于建设流程疏漏，始终未获国际航空运输协会官方认证，因而无法起降国际航班。巴西在安哥拉投资的罗安达港口项目、卡潘达大坝（Capanda Dam）水电项目等也都由于资金配置、与当地

<sup>①</sup> Ana Paula Picasso, “How Brazil and China Are Investing in Africa”, LinkedIn, 2015. <https://www.linkedin.com/pulse/>. [2020-12-02]

<sup>②</sup> Habiba Ben Barka, “Brazil’s Economic Engagement with Africa”, in *Africa Economic Brief*, Vol. 2, No. 5, 2011, p. 4.

<sup>③</sup> Peter Konijn and François Lenfant, *Brazil-Africa: Booming Business Across the Atlantic*, Leiden: Leiden University African Studies Centre, 2013, pp. 2-3.

<sup>④</sup> Christina Stolte, *Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?* London: Chatham House, 2012, p. 15.

<sup>⑤</sup> Habiba Ben Barka, “Brazil’s Economic Engagement with Africa”, in *Africa Economic Brief*, Vol. 2, No. 5, 2011, pp. 4-5.

协调等原因而迟迟无法完工交付。<sup>①</sup>南大西洋电缆系统项目本是巴西投资的联结与非洲的一条重要信息通道，但由于巴西国有电信公司（Telebrás）同时承揽了联结巴西与欧洲的电缆建设项目而分身乏术，致使项目一拖再拖。<sup>②</sup>前总统卢拉曾对巴西企业投资非洲的各种问题予以批评，认为它们过于谨慎且低效，远远无法与中国企业竞争。<sup>③</sup>

其二，投资项目的环境与社会影响方面。巴西企业在投资非洲过程中，也多次因环境破坏或社会责任履行不到位等问题而引发非洲方面不满。淡水河谷公司在投资非洲时就屡因破坏环境而遭到批评。例如它投资的莫桑比克海下煤炭开采项目以应用新技术、开辟新领域为特色，但由于对项目围栏的220平方公里海面环境保护不到位，反而引发莫桑比克国内及国际组织的严重关切。该公司在莫桑比克、安哥拉等国的铁路投资往往在破坏沿线植被后没有后期恢复计划，甚至引起当地民众抗议。巴西政府主导并面向非洲推广的“热带草原发展项目”尽管致力于同非洲分享巴西草原开发经验，但2012年以来在莫桑比克却因滥用杀虫剂与化肥而引发了水资源污染与土壤板结的问题，莫桑比克全国农民联合会（UNAC）对此进行了多次抗议。淡水河谷公司面向莫桑比克的卡瓦奥·莫阿西泽采煤项目（Carvão Moatize Project）累计投资85亿美元，本是一个为当地创造就业、促进经济开发的共赢计划，但由于异地搬迁处置不善，导致3000多个家庭长期无法被安置，协商好的拆迁补偿也无法到位；即使实现异地搬迁的居民，也面临着在新居所中缺少饮用水、无法开展传统农业种植活动的困境。<sup>④</sup>

## 五 余论

相较于巴西较早起步的对非投资，中国对非洲的投资始于20世纪80年代初。尽管起步较晚，但中国对非洲投资的进展却十分迅猛。2001年，中国

<sup>①</sup> Bruno Fonseca et al., “Brazil’s Failed Africa Project”, Publica Agência de Jornalismo Investigativo, 2016. <https://apublica.org/2016/11/brazils-failed-africa-project/>. [2020-12-29]

<sup>②</sup> Angelica Mari, “Brazil-Africa Fiber Cable Project Makes Progress”, ZDNET, 2017. <https://www.zdnet.com/>. [2020-12-28]

<sup>③</sup> Alcides Costa Vaz, “Brazilian Foreign Policy under Lula: Change or Continuity?”, in *FES Briefing Paper*, April 2004, p. 2.

<sup>④</sup> Bruno Fonseca et al., “Brazil’s Failed Africa Project”, Publica Agência de Jornalismo Investigativo, 2016. <https://apublica.org/2016/11/brazils-failed-africa-project/>. [2020-12-29]

在非洲的投资额为 2.16 亿美元；2018 年，这一数目达到 54 亿美元，投资流量增幅达 25 倍。<sup>①</sup> 与中国相比，尽管巴西对非洲的投资在 20 世纪 50 年代就已开始，但发展缓慢。2001 年，巴西对非洲投资流量为 2.7 亿美元，超过当年中国对非洲的投资，但 2002 年以来中国对非洲的投资就开始反超巴西并不断拉开差距。2018 年巴西对非洲的投资流量仅 13 亿美元，不到当年中国的 1/4（见图 6）。<sup>②</sup> 中国对非洲投资的主体兼有国企、民营和私营企业，比巴西主要依赖国有企业投资非洲更具多样性、灵活性，也使得中国在非洲的投资领域更广、覆盖地域更大。<sup>③</sup> 截至 2017 年年底，中国在非洲 52 个国家都存在投资项目，领域涉及建筑业、采矿业、金融业、制造业和服务业等方面，门类十分齐全。<sup>④</sup> 这与巴西投资主要局限于非洲 38 国的能源业、基建业形成鲜明对比。<sup>⑤</sup>

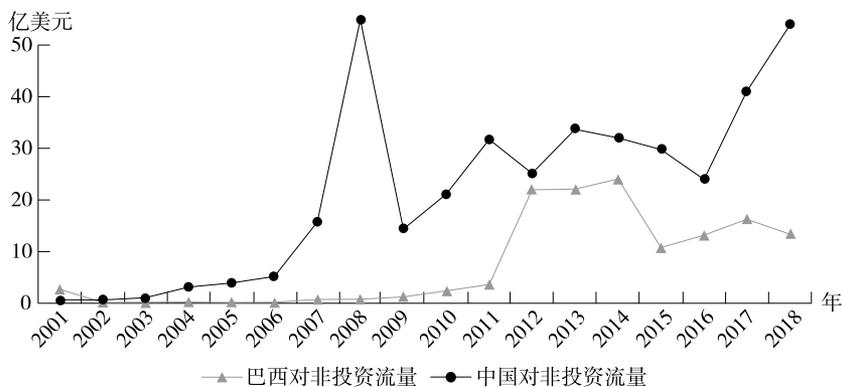


图 6 中国与巴西对非洲投资对比（2001—2018 年）

资料来源：笔者整理绘制。

无论是投资规模、领域、地域还是投资水平与影响，中国都远远领先巴

① 中华人民共和国国家统计局网数据。https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A060G01&sj=2018. [2020-12-05]

② Susana Carrillo, *Bridging the Atlantic Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth*, Washington D. C.: The World Bank, 2011, p. 82.

③ 黄梅波、任培强：《中国对非投资的现状和战略选择》，载《国际经济合作》，2012年第2期，第45页。

④ 《2017年度中国对外直接投资统计公报》，北京：商务部、国家统计局、国家外汇管理局，2018年，第25页、第40页。

⑤ IMF, “Coordinated Direct Investment Survey”, International Monetary Fund, 2020. http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sl=1390030341854. [2020-05-28]

西。不过，巴西对非洲投资仍有一些经验值得中国借鉴。

第一，投资与人文交流并重。巴西与非洲关系悠久，早在奴隶贸易时代双方就有着密切往来，当前全国 2.12 亿人口中也有约 55% 是非洲裔。非洲裔巴西人为巴西发展做出了巨大贡献，巴西政府也在经济、教育、文化领域为非洲裔公民提供更多机会，并由此形成对非洲的良好情感。巴西以非洲葡语国家为基础，强化对非洲的人文交流，强调巴西与非洲的文化同源性与相似性，从而为双方的投资合作创造良好氛围。尽管巴西在非洲的投资存在一些问题，但巴非双方沟通起来也比较顺畅，非洲民众对巴西的好感度也比较高。<sup>①</sup> 中国虽然在对非洲投资各方面都远胜巴西，但也因与非洲的文化理解与相互沟通障碍产生不少误解甚至纠纷，故而近年来开始强调中非人文交流。事实上，尽管中国政府对非洲的态度十分友善，但民间对非洲的误解颇多，中非人员流动增加又进一步引发各种社会摩擦乃至冲突。“国之交在于民相亲”，巴西的经验值得借鉴。

第二，强调投资的前期调研工作。巴西对非洲投资的前期调研工作充分，实现了良好的投资效益。巴西在对非洲投资前，一般都会由政府牵头设立一个调查项目并派遣考察团，做到尽可能充分地了解非洲当地信息，规避可能的风险。例如 2009 年的“热带草原发展项目”就是由巴西政府牵头并联合莫桑比克政府发起，在对莫桑比克农业环境开展详细调研的基础上，鼓励巴西马托格罗索州农场主赴莫桑比克气候、地貌、水土都与马托格罗索州相似的地区进行农场投资的项目。由于投资前调研充分，因而巴西在莫桑比克的相关农业投资不仅解决了当地人就业，而且使当地大豆、棉花、玉米种植获得大发展，巴西投资者也获得丰厚收益。2013 年的“非洲食物购买项目”也是巴西政府对埃塞俄比亚、马拉维、莫桑比克、尼日尔和塞内加尔 5 国农业进行调研基础上设立的。该项目结合 5 国农民缺少种子、化肥、农具、运输工具的现实，有针对性地投资当地农业部门。依托该项目，巴西通过对接非洲本地“家庭农场”的形式，为巴西在当地投资的种子加工厂、化肥生产厂找到买方，并有计划地引进巴西农机设备。<sup>②</sup>

第三，强调新业态投资。巴西注重结合非洲本土比较优势，开拓新兴行

<sup>①</sup> 张宏明主编：《大国经略非洲研究》，北京：社会科学文献出版社，2019 年，第 699 页；Martyn Davies and Hannah Edinger, *Is South Africa the Next Brazil?* London: Deloitte, 2017, pp. 2-4.

<sup>②</sup> [巴西] 塞尔吉奥·施莱辛格著，张传红、齐顾波译：《巴西在非洲的合作与投资》，北京：社会科学文献出版社，2017 年，第 36-41 页。

业的对非洲投资，较成功地塑造了巴西“发展投资者”的形象。巴西不仅将一些属于产业链低端的行业转入非洲，也十分注意向非洲引进本国具有技术优势的新兴产业。非洲生物质能源丰富，但主要利用方式是薪柴直燃与少量沼气利用。巴西瞄准这一领域，从2009年以来积极投资非洲乙醇生产，丰富了非洲本地能源利用结构，巴西企业也由此获得丰厚收益。<sup>①</sup>巴西还敏锐地注意到非洲联盟2014年、2015年相继提出的“2050年非洲海洋综合战略”与“2063年议程”中对海洋经济的发展规划，并凭借本国“蓝色亚马孙”计划的成功经验，积极探索对非洲蓝色经济领域的投资。<sup>②</sup>虽然巴西对非洲投资规模无法与中国、印度等国相比，但其投资领域富于特色且多为新兴产业，加之投资项目选择较谨慎，投资成效往往较好，使很多非洲国家与民众都更愿意将巴西视为一个友好的南南合作伙伴。<sup>③</sup>

第四，完善投资过程管理。巴西对非洲投资虽十分强调前期调查，但随着投资项目的开展，巴西政府与企业的过程追踪与调查往往不及时甚至付诸阙如，导致许多在投资前未能充分考虑到问题无法得到有效处理。这就使巴西投资项目呈现出“规划完善、执行困难”的特征，特别是在非洲特定环境中，追加投资或其他投资风险肯定无法完全规避，因而后续资金的持续注入就成为投资成败的关键。通过对巴西在非洲投资的考察就可以发现，许多投资项目进展不畅正是因为资金链断裂。另外，环境与社会责任评估也是巴西对非洲投资过程中的一个“软肋”，导致许多经济因素之外的麻烦。<sup>④</sup>事实上，这些问题也是中国企业在投资非洲过程中经常遇到的挑战。<sup>⑤</sup>研究巴西对非洲投资的相关教训，对中国而言同样具有借鉴意义。

(责任编辑 徐睿)

① Peter Konijn and François Lenfant, *Brazil-Africa: Booming Business Across the Atlantic*, Leiden: Leiden University African Studies Centre, 2013, pp. 2-3.

② [巴西] 亚历山大·佩雷拉·达席尔瓦:《巴西的海洋政策及其对海洋法的立场》,载《拉丁美洲研究》,2017年第2期,第115-121页。

③ 吴婧:《巴西和非洲关系及对我国的启示》,载《拉丁美洲研究》,2013年第3期,第19-21页。

④ Niky Fabianic, *Progress Report on the Implementation of Outcome 1 of the Project Brazil & Africa: Fighting Poverty and Empowering Women via South-South Cooperation*, London: The United Kingdom Department for International Development, 2017, pp. 8-74.

⑤ 李智彪:《对中国企业投资非洲的实证分析与思考——以埃塞俄比亚中资企业为研究案例》,载《西亚非洲》,2010年第5期,第6页。