



致读者信

尊敬的各位读者朋友：

本期电讯关注美国对非政策的转向。拜登上台后曾立即取消了特朗普时期颁布的一些针对非洲国家的旅行禁令，美国对非政策也被各界认为“翻开了新的一页”，尤其在气候和能源问题上可能有较大作为。北大国际关系学院博士生罗楠专门撰写了拜登政府的对非能源政策展望，特此与各位读者分享。

中心副秘书长：程莹

2021年5月11日

拜登政府对非能源政策展望——以“电力非洲”建议十条为例

拜登执政以来，气候变化及能源问题一直是其政府标签式的议题。有分析人士指出，以重返《巴黎协定》为主线的能源气候外交，是拜登与特朗普能源政策的最大不同。为此，拜登政府在过去一段时间里针对气候变化和能源问题从内政外交重拳出击。今年一月，拜登在上台伊始就宣布美国重返《巴黎协定》；随后白宫发布《关于应对国内外气候危机的行政命令》，要求联邦政府相关部门着手制定旨在限制新建化石基础设施的计划。二月，为支持拜登政府的气候创新议程，美国能源部宣布，通过其高级能源研究计划署（ARPA-E）的“2021年开放资助计划”（也是能源部今年宣布的数十亿美元研发机会中的第一个），为变革性清洁能源技术研发提供高达1亿美元的资金。三月，国务卿布林肯阐述拜登政府的国内政策优先事项，其中就包括在全球范围内支持解决气候变化问题和绿色能源。四月，拜登政府发起领导人气候峰会，并宣布了美国新的国家自主贡献目标，希望借此次机会重建美国在气候危机方面的信誉和领导力。



在拜登政府积极主动而紧迫的能源政策基调下，重新审视美国对非能源战略十分必要，而“电力非洲倡议”是绕不开的重要议题。“电力非洲”（Power Africa）是美国对非政策的支柱之一。在经历了2013年时任美国总统奥巴马提出“电力非洲倡议”、2016年美国国会通过《电力非洲法案》、2018年特朗普任上提出“电力非洲倡议2.0版”，倡议进入拜登政府时期。在拜登任上，“电力非洲”会有怎样的发展，与前任的工作重点相比有何变与不变？今年三月，美国战略与国际问题研究中心（CSIS）与能源促进增长中心（Energy for Growth Hub）共同发布了《“电力非洲”做大做强》的政策建议报告（以下简称《报告》）。从这三个方面对十条建议进行解读。



致读者信



技术上，“电力非洲”在新一届政府下会将重点放在电力稳定传输与供给，并注重并网与离网发电、天然气与新能源（尤其是太阳能）并举。基于对前任政府政策的延续和回应，“电力非洲”至少在两个方面对技术传统进行转变。

（一）重点从发电转向传输和供电稳定性。传统“电力非洲”片面强调发电而忽视了输配电系统建设，导致发电量过剩和区域间的供需失衡。此次报告的第一条建议便是针对供电质量与稳定性的问题，指出非洲电力部门最关键的困难在于供电成本高、质量低，并提出基于可靠性调整电力成本（Reliability-Adjusted Cost of Electricity, RACE）标准来改善这种困境。实际上，重点从发电向输配电转变的工作从特朗普时期已经开始，但收效甚微。究其原因，是因为输配电行业传统上主要是由公共部门主导，这并非作为撬动私人资本

的“电力非洲”的主要范畴。由于缺乏一个开放、竞争的市场环境，供电效果长期以来差强人意。因此，《报告》第三条强调提高私营部门对并网发电行业的参与程度，从而将“电力非洲”的影响力进一步引向输配电行业。

（二）关于发电模式和重点能源的转变。“电力非洲”项目传统聚焦于非传统能源和离网发电，有分析认为这是美国发展的意识形态野心。然而，从此次的报告和研讨中可以看出，“电力非洲”内部也经历着发电模式和重点能源之争。第四条建议为美国的技术创新提供初期阶段的风险投资基金。其所支持的技术创新很大程度上集中在新能源领域和离网发电部门。目前活跃于非洲的离网光伏公司大部分都有美国技术的渊源。然而，这并不意味着“电力非洲”仅局限于离网光伏这个领域。《报告》第八条建议就专门讨论了天然气作为美国能源技术优势应该拥有充分的开发灵活性。建议认为对于依然面临着经济发展和气候变化双重挑战的非洲国家而言，天然气是美国帮助非洲国家实现低碳发展最具优势的领域。从报告到发布会都体现了“电力非洲”内部关于应该以何种方式推动非洲发展的争论。推崇离网光伏的认为在寻找到根本解决能源问题的方案之前，离网光伏是能够缓解和满足非洲大量未通电人口的迫切需要。但是那些关注于产业发展和天然气拥趸认为面对家庭的解决方案是非可持续发展的，应该着眼于能源转型。正如《报告》的其中一位作者所说：“对于发展中国家来说，在“如何扩大对能源转型的支持规模”之前讨论经济和环境的取舍是过早的”。

经济上，努力营造有利于美国企业的私有市场环境。根据《报告》，“电力非洲”将至少从市场标准、企业优势和融资工具三方面着手。

（一）推动有利于美国企业和技术进入非洲市场的标准。《报告》第五条提出应在至少五个国家支持设计和/或建立具有竞争力、透明的规划和采购流程，即采购市场化，以改变“电力非洲”框架下私人开发商与非洲政府基于双边协定的针对性技术援助与投资的传统模式。第六条更是直接针对中国在非洲电力行业的活跃现状，提出鼓励非洲各国政府坚持他们对外国基础设施合作伙伴的期望。换言之，就是要以更加严格的标准（包括质量、竞争性、透明度等）来审查和监督中国在非洲的电力投融资项目。

（二）挖掘美国企业在非洲电力行业的比较优势。《报告》认为“电力非洲”对美国企业的刺激作用比较有限，更多具有投身非洲电力行业潜力的美国企业依然没有被撬动。原因在于美国企业没有清晰看到其在非洲电力行业的比较优势，包括自动化、系统管理等。作者在发布会强调了ICT是美国



致读者信

企业可以努力的方向，即互联网+能源。关于如何推动美国企业进入非洲，《报告》第七条建议作出明确说明。其核心思想是不能仅停留在鼓动企业的表面工夫，应该从各方面为企业铺设详尽深入的路线图，“团结一切可以团结的力量”，包括与“繁荣非洲”（Prosper Africa）联动、与商务部多个部门合作，甚至要在商务部专门安排一名官员负责对接“电力非洲”项目。

（三）强有效的融资工具助力美国资本和技术出海非洲。《报告》第二条建议专门讨论关于美国国际发展金融公司（Development Finance Corporation, DFC）的作用。DFC是特朗普政府以原有海外私人投资公司（The Overseas Private Investment Corporation, 简称OPIC）为主体，同时整合美国国际开发署属下的几个相关部门的基础上，建立起来的政策性银行。无论是DFC还是其前身OPIC，都是“电力非洲”项目的重要融资机构。DFC的成立将使美国的发展金融机构现代化，并允许美国在解决贫困问题方面发挥领导作用，同时促进美国企业走向世界。

政治上，恢复并加强“电力非洲”具有优势的领导力和凝聚力。这种强有力的领导力体现在三个方面。

（一）“全政府”路径为“电力非洲倡议”提供组织支持和保障。

“全政府”路径是指以“全政府”为支撑的国家战略或路径，即以“全政府”为组织原则调动政府资源，为特定国家战略提供组织上的支持和保障。“电力非洲倡议”由电力非洲工作组（Power Africa Working Group）领导，工作组是一个协调组织，协调美国国际开发署、国务院、国家安全委员会、海外私人投资公司（DFC）、美国进出口银行、美国财政部等在内的12家美国政府机构。“电力非洲”的全政府路径之所以可能，是因为有一个集中并权力巨大的协调办公室，得以跟进项目进展、寻找发现机会并将资金导入办公室。而有效赋权的协调办公室则得益于领导力的另外两方面，即项目的战略高度和跨党派共识的支持。

（二）由国家安全委员会（NSC）参与主持项目使得“电力非洲”具有战略高度。

2016年，白宫一项行政命令正式确立“电力非洲”跨机构工作组应由USAID协调员和NSC工作人员共同担任主席。但在特朗普执政的四年里，由于没有一位积极参与的NSC代表确保项目与白宫的优先事项保持一致，并协助推动超越任何一个机构狭隘利益的战略决策，机构间的合作受到了影响。《报告》第九条提出，NSC的重新参与将使白宫和“电力非洲”双方都能够更好地接触非洲能源部门，因为这使得项目可以接触到更广泛的外交政策和国家安全优先事项，并在符合美国战略利益的情况下有效地开展个人外交。

（三）跨党派共识和立法-行政部门共同支持为“电力非洲”保证了资金来源。

跨党派、跨权力部门合力是“电力非洲”的标签特点之一。据《报告》作者介绍，在“电力非洲”即将成立之时，正值立法部门官员前往非洲调研《非洲增长和机会法案》（AGOA）贸易重点行业，他们确定应将能源作为美国与非洲国家的重点贸易领域，这与白宫一拍即合，“电力非洲”顺利推出也得到了立法的大力资金支持。但是在过去的四年里，“电力非洲”的年度预算一直徘徊在大约7500万美元的水平，远远低于奥巴马政府最初作出的承诺。这使得该倡议被迫从历史上使其如此成功的许多工具中撤出，包括其跨机构转移资金、提供直接赠款资本和向符合其目标的国际基金捐款的能力。《报告》建议拜登政府应保证“电力非洲”每年3亿美元的预算，以保证项目有足够、可预测的资源来保障其有效性来应对挑战。而这条建议需要在跨党派共识的基础上才可能实现。

总结《报告》的建议，拜登政府将对“电力非洲”的项目投入加大，同时延续前任的发展路线，项目策略的落脚点都是为美国企业之利益服务。



致读者信

技术	第一条，为电力可靠性和成本制定新的目标。
	第三条，增加对电网及相关设备的投资机会。
	第四条，为能源技术设立早期风投基金，以培育美国技术创新。
	第八条，终止对煤炭和石油的公共融资，同时保证对能源匮乏和低排放经济体的天然气融资空间。
经济	第五条，在至少五个国家支持设计和/或建立具有竞争力、透明的规划和采购程序。
	第六条，鼓励非洲各国政府坚持他们对外国基础设施合作伙伴的期望（和标准）。
	第七条，扩大并更加精准地服务美国目标企业。
	第二条，承诺为低收入和中低收入国家市场的能源项目增加融资。
政治	第九条，重新指派 NSC 高级官员参与领导“电力非洲”项目。
	第十条，保证“电力非洲”每年 3 亿美元的预算。

（一）“电力非洲”的战略重要性会有所提高并获得更多投入。拜登政府改变特朗普时期对项目投入低、边缘化的态度是题中之义。包括指派NSC高级官员参与领导项目、增加项目资金等措施的实现，都要求跨党派共识和立法与行政部门之间的协作。“电力非洲”作为一个跨党派、跨机构生成与运作的成果，或许反之可以成为缓解目前美国国内紧张的政治力量关系的抓手之一。

（二）“电力非洲”的工作重点不仅会向奥巴马时期政策回归靠拢，很多特朗普时期的措施也会被继承。例如推动私营企业在传输供电部门的参与，继续发挥DFC的融资作用等。有分析认为“区区四年任期和美国政党制度的特点，决定了拜登能源气候外交不会很快产生实际的效果。因此，拜登政府的能源政策，变的可能仅仅是形式，不变才是实质。”而这种实质性的延续也体现在“电力非洲”的发展方向上。

（三）在一些具体策略选择方面，“电力非洲”内部存在不同声音。重点应放在并网传输还是离网发电，是美国传统优势的天然气还是具有创新优势的新能源技术。尽管这反映了对短期和长远发展阶段的不同认识，但不管选择如何，但是最终的落脚点都放在了美国企业的利益之上，即为美国能源和技术企业争取广阔的国际市场。这不仅是“电力非洲”的出发点，也是整个拜登新政府能源政策的重点。

尽管到目前为止拜登尚未对非洲能源战略作出明确阐述，毋宁说“电力非洲”的具体调整。但是这份《报告》给人们提供了一些可能方向，值得我们留意和关注。

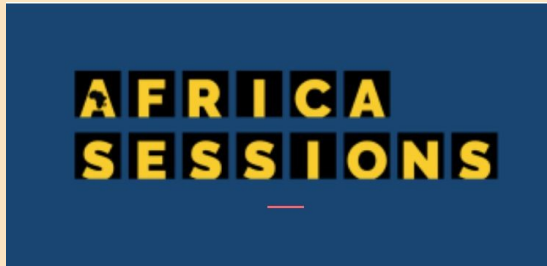
撰稿：罗楠

北京大学国际关系学院博士生



中心活动

1、5月1日，刘海方应邀参加安哥拉天主教大学Salim Valimamad教授和新加坡南洋理工大学Ana Alves博士联合召集的线上研讨会《中非合作与发展》。



2、5月3日，刘海方应密歇根州立大学邀请，参加其亚洲中心、非洲中心和国际商学院共同主办的“非-中-美三角关系论坛 (Africa-China-US Triangle: What You Should Know Today)”，论坛由密歇根州立大学非洲研究中心主任Jamie Monson教授主持，牛津大学学者 (Folashade Soulé)、全球发展中心的 (Center for Global Development) Gyude Moore、南非金山大学 (University of Witwatersrand) 的学者Bob Wekesa、雷鸟全球管理学校的Robert Grosse共同研讨，实况回放请参见

https://mediaspace.msu.edu/media/Africa-China-US+TriangleA+What+You+Should+Know+Today/1_s5mxuq9c



3、5月4日，中土公司财务融资总监、原中土东非有限公司副总经理、总会计师李德超先生做客刘海方老师的《非洲研究》课堂，以“我与非洲、我看非洲”微论坛形式，与来自学校多个院系的研究生、博士生们展开交流对话。



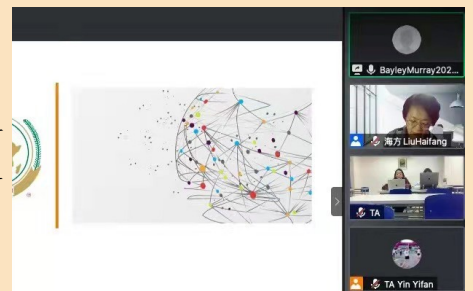


中心活动



4、5月6日下午，中农垦公司副总监善远先生做客许亮、刘海方老师的《非洲导论》课程，精彩分享坦桑国别农业发展和中农垦在坦桑投资剑麻农场的案例。

5、5月6日晚，刘海方应清华大学社会科学学院副院长赵可金教授邀请，为其国际博士生项目授课《有关非洲知识的考古学：差异与原由》。



6、5月8日，刘海方应邀参加国家国际发展合作署副署长周柳军召集的关于下一轮中非合作论坛的专家研讨会，出席会议的还有国务院国际发展知识中心、商务部研究院、世界能源所、卫计委、中国农大、中国信通院、现代国研院等机构的国际发展合作研究方面的专家学者。



7、5月8日，李安山教授出席中国非洲研究院召开的“多卷本《新编非洲通史》项目筹备”研讨会，来自全国高校和研究机构的十余位专家学者与会。详情见链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/KwzoLIXLj0CWCSx0XGXYsw>

8、李安山老师的英文文章“African Economic Autonomy and International Development Cooperation”发表在由摩洛哥皇家科学院的Rahma Bourqia和阿根廷学者Marcelo Sili主编的New Paths of Development: Perspectives from the Global South (Springer, 2021)。



本期内容 (Contents)

1、Covid, lockdowns and vaccines: Why Africa shouldn't copy the West (In English)

新冠、封锁与疫苗：为什么非洲不应该照搬西方（英文）

<https://africanarguments.org/2021/04/covid-lockdowns-and-vaccines-why-africa-shouldnt-copy-the-west/>

2、The End of Apathy: The New Africa Policy under Joe Biden (In English)

冷淡时代的终结：拜登的“非洲新政”（英文）

<https://www.giga-hamburg.de/en/publications/24204746-apathy-africa-policy-under-biden/>

3、Congo: Sassou Nguesso wins another term but still faces two big threats (In English)

刚果：Nguesso连任，但威胁仍在（英文）

Sassou Nguesso has already been president for 36 years, over two periods. He will now rule for another five years and could add one more term after that.

<https://africanarguments.org/2021/04/congo-sassou-nguesso-wins-another-term-but-still-faces-two-big-threats/>

4、Musina Makhado: South Africa's budding carbon emitter (In Chinese)

南非工业特区前途未卜，中国投资为何又引环保争议？（中文）

雄心勃勃的穆西纳-马卡多经济特区面临多重环境、气候和程序合规问题，还可能成为南非气候诉讼的最新目标，邓尧文撰文分析。

<https://mp.weixin.qq.com/s/frucH20yHaBMMgxZ4EyOUg>

5、Nigeria's Buhari faces backlash over worsening insecurity under his watch (In English)

因国家安全状况恶化，尼日利亚总统Buhari面临多方指责（英文）

<https://www.africanews.com/2021/04/30/nigeria-s-buhari-faces-backlash-over-worsening-insecurity-under-his-watch/>

6、Ethiopian women making movies (In English)

拍电影的埃塞俄比亚女性（英文）

The presence of successful female writers, directors, and producers set Ethiopia's film industry apart from Hollywood, Bollywood, and the rest of world cinema.

<https://africasacountry.com/2021/05/ethiopian-women-making-movies>

7、Decolonizing humanity (In English)

非洲哲学家、批评家Achill Mbembe新书Out of the Dark Night书评（英文）

<https://africasacountry.com/2021/05/decolonizing-humanity>



北京大学非洲研究中心 PKUCAS

北大非洲电讯 PKU African Tele-Info

《北大非洲电讯》之前各期均可从北京大学非洲研究中心的网站下载，网站的《北大非洲电讯》链接如下：

<http://caspu.pku.edu.cn/pages/documentlist.aspx?id=999bc355-51c3-4cf7-98da-dafcf046bd7>

Back issues of *PKU African Tele-Info* can be downloaded from the following websites of Centre for African Studies Peking University. The following is the link.

<http://caspu.pku.edu.cn/pages/documentlist.aspx?id=999bc355-51c3-4cf7-98da-dafcf046bd7>

请关注北京大学非洲电讯

Please pay attention to PKU African
Tele-Info WeChat public number

微信公众号



北京大学非洲研究中心致力于加强非洲研究，促进中非合作。以上内容并不代表北京大学非洲研究中心的观点，如需引用，请参见消息原出处。如需订阅或退订《北大非洲电讯》，请发送电子邮件至：pkucas@vip.163.com

北京大学非洲研究中心
北京市海淀区颐和园路5号
北京大学国际关系学院
邮编：100871
联系电话：
86-10-62751999；86-10-62752941
传真：86-10-62751639
中心主页：<http://caspu.pku.edu.cn/>
电子邮箱：pkucas@vip.163.com

Center for African Studies
School of International Studies
Peking University
Haidian District, Beijing, China 100871
Tel: 86-10-62751999；86-10-62752941
Fax: 86-10-62751639
Homepage: <http://caspu.pku.edu.cn/>
E-mail: pkucas@vip.163.com