

以实正名：中国与中东国家的 基础设施合作*

张楚楚

内容提要 基础设施合作是中国与中东国家整体合作的重要组成部分，也是提升发展中国家基础设施建设水平、实现经济社会可持续发展的重要途径。中国与中东国家的基础设施合作在实践中呈现相互依存日益紧密、合作环境日益优化、项目类别日益丰富、合作主体日益多元、融资渠道日益拓宽等特点。中国企业秉持正确义利观，实行市场化运作。中国与中东国家的基础设施合作彰显包容型、互利型、发展型之特色，与排他型、逐利型、政治型的西方同中东国家基础设施合作特征形成鲜明对比。就合作特色而言，中国的基础设施合作重“硬件”，而西方国家基础设施合作重“软件”，双方在中东国家的基础设施建设项目具有一定互补性。中国与中东国家的基础设施合作取得了丰硕的成果，但仍面临政治、安全、法律和舆情等多重风险，需要从加强风险管控、提升话语影响力、促进双向互动、探索三方合作空间等4个维度加以应对，推动传统基建存量与“新基建”增量共同发展，造福中东地区国家和人民。

关键词 基础设施合作 “一带一路” 中东 包容型合作 互利型合作 发展型合作 风险管控

作者简介 张楚楚，复旦大学国际关系与公共事务学院副研究员（上海200433）。

作为文明古国与人口大国，中国素来关注水利、道路、桥梁设施等关乎

* 本文系2019年度国家社科基金重点项目“‘中阿合作论坛’框架下中国对阿拉伯国家整体外交研究”（19AGJ010）的阶段成果。感谢《西亚非洲》匿名审稿专家对本文提出的宝贵修改意见，文中疏漏由笔者负责。

国计民生的大型公共工程。早在秦朝时期，都江堰等大型工程就已领先于世，成为建筑奇迹。新中国建立以来，尤其是改革开放后，中国在短短 40 多年间跃升为全球工程机械最大的制造基地与世界基建大国。基础设施建设不仅成为中国国民经济增长的主要推动力，也成为新时代中国经济“走出去”的重要组成部分，还是建设高质量“一带一路”的核心领域。2019 年中国国家主席习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式时强调，“基础设施是互联互通的基石，也是许多国家发展面临的瓶颈。建设高质量、可持续、抗风险、价格合理、包容可及的基础设施，有利于各国充分利用资源禀赋，更好地融入全球供应链、产业链、价值链，实现联动发展。中国将同各方继续努力，构建……以铁路、港口、管网等为依托的互联互通网络。”^① 2020 年，党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标的建议》，其中提出了“坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放”的战略部署，并重点强调了“推进基础设施互联互通”“构筑互利共赢的产业链供应链合作体系”^②。因此，中国与世界其他国家的主管部门和企业为建设港口、铁路、公路、电力等基建工程时开展政策对话、技术交流和经验共享，有助于实现合作双方的互利与共同发展。

2017 年，中国参与的海外建设项目超过 1 000 个，遍布六大洲，占全球基建项目总数的 16%^③。从合作对象看，中东是仅次于亚太、欧洲的世界第三大基建市场，也是中国开展基建合作的重点地区之一。经过几十年的探索和实践，中国基建企业在中东国家积累了丰富的国际合作经验，承接的大型旗舰工程包括土耳其伊安高铁项目、阿尔及利亚东西高速公路项目、卡塔尔多哈新港项目等。但诸多中东国家基础设施人均占有量和密度较低，与中国在此领域的合作仍具有极大的发展潜力，是未来中国推动“一带一路”国际合作需要重点深耕的基建市场。在此背景下，本文拟对中国与中东国家的基础设施合作做现状梳理、特征归纳与前景展望，探究双方深化合作的路径。

① 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲（全文）》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/26/c_1124420187.htm，2019-04-26。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，载人民网：<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1104/c64094-31917780.html>，2020-11-04。

③ 《中国引领全球基建投资，中国投资全球占比 31%》，载海外网：http://m.haiwai.net.cn/middle/3542291/2017/0922/content_31129261_1.html，2017-09-22。

一 概念内涵与研究述评

近年来,随着中国企业“走出去”步伐持续加快、“一带一路”国际合作不断深化,中国参与海外基础设施建设已成为国内外学界关注的重点。

(一) 中国与中东国家基础设施合作的内涵与意义

按照发展经济学家阿尔伯特·赫希曼的定义,所谓基础设施,即社会间接资本,是支撑第一、第二和第三产业活动中必不可少的基础。^① 广义上,基础设施包括公共卫生、交通运输、邮电通讯、能源动力、供水供电、农业灌溉等所有公共服务。狭义上,基础设施主要指交通、房建、电力设施等。由于基础设施概念涉及范围较广,本文的研究对象主要聚焦三类项目:第一类指住宅、商场、写字楼、酒店、学校、医院等建筑项目,如广东海外建设集团有限公司承建的沙特哈立德国王大学项目、中国水电公司承揽的科威特大学项目等;第二类指铁路、公路、航空、桥梁、港口、隧道等交通运输项目,如国机重工集团承建的伊朗德黑兰—哈麦丹—萨南答加铁路项目、中国建筑公司承建的阿联酋平行路升级改造项目等;第三类指火电厂、水电站、风力发电等电力工程项目,如山东电建公司承建的阿曼萨拉拉电站项目、中国机械设备进出口总公司承建的土耳其西纳克电站项目等。中国参与海外基建是一种兼具对外援助、对外投资与对外贸易的复合型对外经济活动。中国与中东国家的基建合作具有重要的现实意义。

第一,中国与中东国家的基础设施合作是中国开展与中东整体合作的重要抓手。作为古丝绸之路的重要参与者与建设者,中东地处陆上丝路与海上丝路的交汇地带,是中国开展“一带一路”国际合作的天然伙伴。同时,中国已成为十余个中东国家最大的贸易伙伴,因此,中东国家在中国对外经济合作中具有特殊意义。长期以来,中国与中东国家整体合作中的能源领域成效突出,而基础设施领域是带动中国与中东国家全方位经济合作的新增长点。对中东国家而言,基础设施的存量不足与增量困境是制约其产业升级与经济现代化的巨大障碍,利用中国在基建方面的产能优势开展合作是缩小中东国

^① [美国]阿尔伯特·赫希曼著:《经济发展战略》,曹征海等译,经济科学出版社,1991年版,第73页。

家“基建鸿沟”的有效途径。由此，中国与中东国家的基建合作不仅有助于拓宽中国企业的海外市场，而且有助于中东国家落实中长期经济发展战略。^①

第二，中国与中东国家的基础设施合作是提升发展中国家基础设施建设水平、实现经济社会可持续发展的重要路径。在现有的国际经济秩序下，西方发达国家凭借在国际经济贸易领域的垄断地位及其在国际分工中的优势地位，在与发展中国家的合作中获取于己有利的不均衡利益，形成“中心—外围”的依附关系。作为全球经济发展的促进者和国际经济新秩序的推动者，中国致力于加强同其他发展中国家的互利合作，实现各国经济的均衡发展。中国从自身改革开放的发展经验出发，为发展中国家走向共同繁荣贡献了中国方案，即通过加强基础设施建设，拉动投资、消费与就业，从而创造新的经济增长点，带动当地经济社会的发展。中东是当今世界上发展中国家较集中的地区，中国与中东国家开展基建合作，可为双方分享基础设施建设经验、为中东国家拓宽基建融资渠道提供有力支持。

第三，中国与中东国家的基础设施合作有助于向构建人类命运共同体目标迈进。实现人类命运共同体伟大目标，需要不同国家间开展多领域、多层次的双多边互利合作。在中东地区，与西方国家采取经济援助附加政治条件、经贸问题政治化不同，中国主张“以发展促和平”。由于中东地区诸多冲突源于民生困境、地区发展不平衡等因素，中国竭力通过促进中东国家内部的基础设施互联互通，构建中东国家利益共同体，进而打造中东国家命运共同体，实现中东地区的和平与发展。同时，强化中东国家与欧洲、亚太、非洲等跨区域设施互通，也有助于增强中东国家、中国及其他国家的共同利益，实现互利共赢。

（二）中国与中东国家基础设施合作的研究回顾

对于中国与中东国家基础设施合作的议题，中国国内相关的研究成果涉及多个学科，主要包括工程管理学、国际政治经济学与外交学等领域。第一类是对外基础设施建设与经济效益说。经济管理学者从工程管理学视角出发，探讨中国企业在参与海外基建的过程中采用的项目运作方式与获得的经济效益。其主要议题包括中国参与海外基建项目的资金来源、市场选择、员工管理、风险管控等。第二类是对外基础设施建设与中国“一带一路”倡议互动

^① 姜英梅：《中东国家基础设施建设与“一带一路”合作前景》，载《阿拉伯世界研究》2019年第2期，第96页。

说。“一带一路”是中国首倡的国际合作倡议，会为中国与相关国家合作共赢激发新的活力，而基础设施合作是践行“一带一路”倡议的重点领域。国际关系学者多从外交学角度出发，分析一国如何通过与其他国家和地区共建基础设施以建立良好的政治关系，并分析基础设施合作所带来的经济和政治影响。第三类是对外基础设施建设与全球治理说。区域与国别研究者从国际政治经济学角度出发，研究中国如何通过开展对外基建参与全球经济治理。其相关议题包括中国在参与海外基建的过程中向发展中国家提供的经济与技术援助、基建工程对东道国经济民生的影响等。总体来看，上述成果都关注了中国参与海外基础设施合作的现实动因和重要作用，但大部分成果在内容上以宏大叙事为主，微观分析与学理研究较少；在研究材料上以文献梳理为主，系统的数据分析较少；在研究方法上以单一方法为主，跨学科研究方法较少。

相较于中国学界，西方国家的相关研究起步更早，文献更为丰富，方法更为多样。然而，西方不少智库、高校及其他研究机构在探讨中国参与海外基础设施建设时，带有强烈的政治偏见与意识形态色彩，导致中国参与海外基础设施建设合作时常面临被妖魔化的挑战。归结起来，西方学界对中国参与海外基建的偏见与误读主要可以划分为以下两类：其一是“地缘扩张论”，即认为中国参与海外基建并非单纯的经济交往，而是具有权力扩张的地缘战略意图。其二是“中国独大论”，即认为中国参与海外基础设施建设的过程中，中国与东道国的关系不平等，且中国的获益大于其他相关国家。值得注意的是，此类误解与疑虑不仅在西方甚嚣尘上，而且影响到西亚和非洲国家。近年来，摩洛哥与阿尔及利亚影响力较高的报纸均提及对中国基建项目“雇佣大量中国劳工因而对东道国贡献有限”^①与“致使非洲领导人无法偿还债务”^②等方面的担忧。土耳其也受西方“债务陷阱论”的影响，对共建“一带一路”表现出疑虑。^③

在参与海外基建过程中，中国与中东国家基础设施合作的现状如何？有哪些特点？当下又面临哪些政治风险、安全风险、法律风险和舆情风险？中国如何消解外界对于中企参与海外基建动机的误读？本文在参考包括美国企

① Abdenour Kashi, “Route de la Soie: Opportunités et Menaces”, *El Watan*, November 18, 2019.

② Ibrahim Anoba, “Prêts chinois: Opium de l’Afrique”, *Libération*, September 25, 2018.

③ “Turkey Stays Away from China’s Belt and Road Summit”, *Intellinews*, <https://intellinews.com/turkey-stays-away-from-china-s-belt-and-road-summit-citing-debt-trap-diplomacy-and-ughur-concerns-160249>, 2019-04-25.

业研究所开发的中国全球投资数据库、《中国对阿拉伯国家政策文件》、中国领导人有关中国与中东国家关系的系列讲话、中国商务部合作司发布的《承包工程市场国别报告》及中东国家对华政策报告等资料和数据基础上，通过研究中国参与中东国家大中型基建项目的数量变化、空间分布、项目类别、合作方式与融资形式，试图对上述问题做出解答。

二 中国与中东国家基础设施合作的基本特点

改革开放以来，中东地区是中国企业较早开拓的海外基建市场之一。基于对中国全球投资数据库的数据、新闻报道及企业报告与年鉴等数据，中企与中东国家的基础设施合作大体上可以划分为4个阶段。在“起步期”（1979~1982年），中国对外经济联络部做出开展对外参与基础设施建设的计划与部署。受国际原油价格不断攀升的影响，中东产油国通过出口石油获得巨额的石油美元，开启了大兴基建与经济开发的浪潮。由于中东多国本土工程供给与劳务力量不足，加上中国与阿尔及利亚、埃及等中东国家友谊深厚，该地区成为中国企业最初从事对外基建合作的主要市场。1979年，中国路桥公司中标伊拉克摩苏尔四桥项目，合同额达到3000万美元，成为该年度中国企业签订的最大海外工程承包项目。同年，中国建筑、中国土木与埃及、伊拉克签订多项承包工程与劳务合作项目，掀起了中国企业参与中东国家基础设施建设的序幕，也为中国基建企业“走出去”奠定了坚实的基础。在收缩期（1983~1999年），受全球经济不景气的影响及海湾战争的冲击，中国企业在中东基建市场的成交额显著下降。同时，随着中东地区本土基建企业不断崛起，许多国家纷纷颁布限制外资公司与外籍劳工的规定，给刚刚起步的中国对外基建业务带来沉重打击。在“恢复期”（2000~2012年），中国基建企业在政府的引导下，深化企业改革，集中优势资源，及时调整市场格局，逐步恢复在中东地区的基建市场。随着21世纪以来中国综合国力的提高，中国国内基础设施建设技术水平的升级，及中国企业投融资能力的增强，中国企业在中东基建市场创建自身特色与品牌，探索基建合作的新模式。在“爆发期”（2013年至今），在“一带一路”倡议的引领下，中国参与中东的基础设施建设进入快速增长阶段，且由于2016年1月国家主席习近平开年首访沙特、埃及与伊朗等中东三国，中国企业参与中东基建项目在这一年达到顶峰。从

2013年至2017年,中国与中东国家大中型基建合作项目的合同总额从184.6亿美元翻了3倍,达到556.6亿美元。^①

经过上述4个阶段的努力,中国与中东国家的基础设施合作在实践中不断探索。从合作主体和客体相互作用的深度、框架、广度、方式和手段等维度看,40多年来,中国与中东国家的基础设施合作呈现以下突出特点。

(一) 相互依存日益紧密

从全球视野看,尽管中东是中国基建企业在海外较早开拓的重要市场,但在较长的时间里,中国企业在中东基建市场的份额较低。根据美国麦格劳—希尔建筑信息公司旗下的《工程新闻记录》期刊发布的2010年全球最大250家国际承包商榜单,中国企业分别为非洲与亚洲的第一和第二大基建合作方,分别占36.6%和24.9%的市场份额。而同年,中国企业仅占中东基建市场份额的10.8%,成为落后于欧洲、美国、韩国的第四大中东基建合作伙伴。^②这主要是基于两方面原因:其一,由于西班牙、英国、意大利、德国、法国等西方国家在中东基建市场具有先发优势,英美标准、技术规范与设备材料在当地占据主导地位。其二,由于20世纪八九十年代以来中国基建企业在非洲、南亚、东南亚等地迅速拓展业务,对中东市场的关注度相对下降。

近年来,随着“一带一路”国际合作的逐步推进,中东地区地处丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的汇集之处,在中国特色大国外交布局中的战略地位不断凸显,中国与中东多国的伙伴关系不断发展。同时,随着《沙特2030愿景》《阿联酋2030愿景》《科威特2035愿景》《埃及经济振兴计划》等旨在实现经济多元化与增强经济发展动力的战略规划纷纷提出,中东国家的基础设施建设需求增大。在此背景下,中国的基建企业不仅继续保持在非洲与亚洲市场的优势,并且加大力度深耕中东市场。截至2019年,中国基建企业已跃升为中东地区的第二大基建工程承包商,并占据24.7%的市场份额,与第一大承包商欧盟的市场份额仅差3.8个百分点。^③

^① “China Global Investment Tracker”, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>, 2020-09-10.

^② Peter Reina and Gary J. Tulacz, “The Top 225 International Contractors in 2017”, *Engineering News-Record*, No. 8, 2010, pp. 44-56.

^③ *Ibid.*, pp. 33-52.

（二）合作环境日益优化

当前，中国和中东国家的基建合作既在双边与多边政府层面形成了日臻完善的政策引领，又塑造了国企、民企共同参与的多主体互动模式。政府间搭建的合作平台为企业对接创造了良好的外部环境，有助于合作项目的推进与顺利落实。第一，中国领导人、外交部与商务部等部委在政府间合作过程中通过与东道国签署双边合作协定、避免双重征税协议、签证便捷化协定等合作文件，积极为中国基建企业拓展海外市场、寻找商机和融资渠道营造良好的政策氛围，实现“政府搭台，企业唱戏”。

第二，在深化与中东国家务实合作的过程中，中国积极发挥中阿合作论坛、中非合作论坛等多边合作机制的作用，通过签订有关论坛的合作备忘录与发布行动执行计划，而后在中阿合作论坛与中非合作论坛的框架下举办展览、企业家论坛及高层双边会面等活动，推进中国与中东诸国在特定领域的基建合作。在2016年中阿合作论坛第七届部长级会议上，外交部长王毅表示要让铁路和港口成为中阿交往的标志^①，会上达成的《中国—阿拉伯国家合作论坛2016年至2018年行动执行计划》提出，阿盟需要“借鉴中国在建设方面，特别是铁路建设方面的经验”^②。随后，中国为出席此次会议的阿盟成员国代表举办中国高铁展，展示中国在高铁领域的经验与技术，并创造中国同各国洽谈高铁合作事宜的机会。同时，王毅在与各国代表会面时积极挖掘双方在高铁等基建领域的合作潜力，并就具体的合作项目展开讨论。2020年，中阿合作论坛第九届部长级会议通过的《中国—阿拉伯国家合作论坛2020年至2022年行动执行计划》提出，加强中阿双方“在港口、海事管理部门、机场、陆路运输场站、物流中心、铁路经营管理方面的合作；支持中国企业参与阿拉伯国家铁路、机场、港口、公路、能源、电力、电信、水务等领域基础设施建设”。^③

（三）项目类别日益丰富

传统上，中国企业作为进入中东基建市场的后来者，主要作为劳务分包商参与中低端住房的建设。进入21世纪以来，随着中国基建企业技术水平与

^① 《王毅：让铁路和港口成为中阿交往的标志》，参见新华网：<http://www.chinaarabcf.org/chn/lthyjwx/bzjhy/dqjbzhhy/t1363602.htm>，2016-05-13。

^② 《中国—阿拉伯国家合作论坛2016年至2018年行动执行计划》，参见中阿合作论坛网：<http://www.chinaarabcf.org/chn/lthyjwx/bzjhy/dqjbzhhy/t1374586.htm>，2016-11-29。

^③ 《中国—阿拉伯国家合作论坛2020年至2022年行动执行计划》，参见中阿合作论坛网：<http://www.chinaarabcf.org/chn/lthyjwx/bzjhywj/djjbzjhy/t1805170.htm>，2020-09-10。

国际声誉的逐渐提高，以中国建筑、中信建设、中国土木为代表的中国企业承接大型的高端住宅与商业建筑项目增多。除了在传统优势领域继续深耕，中国企业致力于在原本并不擅长的宗教类建筑、体育建筑、文娱建筑等方面寻求突破。2016年，中国铁建公司与卡塔尔哈马德·本·哈利德承包公司组成联合体，中标2022年世界杯主体育场——卢塞尔体育场建设项目，中国铁建成为首个以主承包商身份承建世界杯主体育场的中国企业。另外，中国交通类与电力类企业积极参与中东多国的港口、铁路、公路、水电、火电等重点基础设施行业，并承揽了诸如科威特巴比延岛海港项目、卡塔尔多哈新港项目、伊朗德黑兰—哈麦丹—萨南答加铁路项目、以色列轻轨项目等国家重点工程项目。时至今日，尽管中国企业在中东各国投资与承建的基础设施项目各有侧重，但在政局较为稳定的地区各国基本覆盖所有重要的基建领域。

（四）合作主体日益多元

在早期中国与中东国家基建合作的过程中，多由中央政府推动，中国国企为实施主体。进入21世纪以后，双方合作主体与方式呈现更为多样化的趋势。一方面，中国政府实行企业放权，在电力工业、交通运输等领域实行市场化改革，推动国企自主经营、自负盈亏与自由发展。2006年，中国交通建设集团重组改制并成立股份有限公司。次年，中国葛洲坝集团公司实现主业资产整体上市。这些改制后的中国基建国企在承接海外工程承包的同时，在开展海外投资方面具有更大的空间和自由度，并开始在中东国家直接投资具有所有权与经营权的基建项目。2013年，中国电建集团以建设—拥有一经营（BOO）模式投资约旦首个油页岩发电项目，标志着中国国企在中东市场开始从承包商向投资运营商转变。

另一方面，除了中央政府与中国国企继续作为中东基建项目的推动者，民营企业参与中东基建的热情显著提高，项目参与度大大提升。在“一带一路”建设全面推进的背景下，中国加大力度为民营企业特别是中小民营企业提供政策支持，鼓励其成为“一带一路”国际合作的主力军。2017年，工业和信息化部与中国国际贸易促进委员会发布《关于开展支持中小企业参与“一带一路”建设专项行动的通知》，提出完善涉外法律服务、构建商事综合服务平台等措施^①。在“一带一路”倡议框架下，越来越多的中国民企成为

^① 《工业和信息化部、中国国际贸易促进委员会关于开展支持中小企业参与“一带一路”建设专项行动的通知》，载中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/04/content_5215990.htm，2021-01-29。

拓展中东基建市场的重要力量。例如，北京苏电能源技术有限公司自 2016 年起与中国通用技术集团公司共同承揽伊朗的德黑兰—马什哈德铁路电气化改造项目，合同总额累计超过 15.4 亿美元。

（五）融资渠道日益拓宽

20 世纪八九十年代，中国在中东国家投资的大中型基建项目主要的出资方为国家开发银行等中国金融机构与经济实力雄厚的中国企业。近 20 年来，中国投资中东基建的形式更为多样，包括中国金融机构或企业单独出资、中资银团抱团出资及中外合资等。中外合资方面，中国在与东道国共同投资的同时，积极与新加坡、德国等发达国家联合出资，提高了工程项目的透明度与资本市场效率。

此外，自“一带一路”倡议提出以来，中国设立了丝路基金、亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）等新型多边金融机构，丰富了发展中国家发展基建的融资平台。2017 年以来，此类跨国金融机构为中东国家的基建提供大量的资金支持，并广泛与国际金融机构合作，从而促进了中东国家基建融资渠道的多样化。2018 年 8 月，丝路基金、哈电集团与阿联酋投资机构共同投资哈斯彦清洁燃煤电站，成为丝路基金在中东的首单投资项目。

三 中国与欧美同中东国家基础设施合作的特色差异

通过梳理中国企业参与中东国家的基建工程以及相关媒体报道，可以看出：中国与中东国家基础设施合作彰显“以基建服务民生”之要义，且强调在扩大中国参与中东国家经济建设的同时，为增进南南互助合作、改变世界政治经济体系中的不公正、不合理秩序做出贡献。这与传统上西方大国通过参与发展中国家基础设施建设，旨在建立地区霸权、强化中心—边缘的不平衡结构，从而实现“以基建服务资本”的基建合作目标截然不同。

（一）西方的排他型合作与中国的包容型合作

从殖民时代开始，中东地区经历了从英、法成为地区主导到美国建立地区霸权等多次秩序变迁。受霸权主义和强权政治思维的影响，无论是英、法等老牌殖民大国，还是以美国为代表的新霸权力量，在与中东交往中仍有拉帮结派、划分势力范围等特征。就基建往来而言，当前英、法在中东投资与援助的基建项目主要集中在其前殖民地。例如，英国将埃及、伊拉克作为主

要的中东基建伙伴，而法国则将摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚等北非马格里布国家视为本国的“后花园”。美国出于石油利益和地缘战略的考量，并为孤立伊朗，将沙特、阿联酋、科威特等海湾产油国视为主要基建投资对象。另外，为增强对区域的掌控力，西方大国在与中东国家开展基建合作时，主要采取双边合作模式，重点关注某一国家内部交通网络或中东国家与西方国家间的运输网络，但为了强化东道国对西方国家的单方面发展路径依赖，避免增强中东诸国的整体议价能力，西方大国忽略中东国家之间的基础设施建设，致使中东诸国之间的互联互通严重滞后于欧洲、东亚与东南亚等地区。^①

不同于西方大国，中国主张通过协商对话解决中东冲突，反对偏袒或孤立任何一方，为地区和平与发展贡献积极力量。中国与所有中东国家均有基建合作，且中国企业参与的基建工程并不局限于某一区域，而是在阿拉伯半岛、沙姆地区与北非地区均有合作。作为与所有中东国家均保持友好关系的大国，中国将深陷教派冲突的伊朗和沙特均视为重要的基建合作伙伴。2017年6月，中东逊尼派阵营内部发生分裂，巴林、沙特、阿联酋、埃及等国与卡塔尔断交，造成外交危机。在此背景下，中国并未在两个阵营间选边站，而是采取开放与包容合作的态度，坚持“以基建促发展、以发展促和平”的理念，中企通过与多方共同开发民生项目，构建利益共同体，努力弥合双方的矛盾。从2017至2019年，中国继续参与卡塔尔多项基建工程，并于2019年1月与卡塔尔签署《关于加强基础设施领域合作的协议》。同时，近三年以来，中国与阿联酋、沙特、巴林及埃及的基建合作均有显著增长。中国在与中东各国开展基建合作时，摒弃丛林法则，突破零和博弈，提出合作共赢、共享发展的新型合作路径。中国积极支持西亚与北非各国之间实现设施联通，助推区域一体化建设。

（二）西方的逐利型合作与中国的互利型合作

冷战结束以来，西方国家推动新自由主义国际秩序下的全球化，在此背景下逐利而生的基建建设服务于资本主义全球价值链，强化了中心—边缘的不平衡结构。不同于西方国家将自身经济利益作为参与中东基建工程的首要考量因素，中国将东道国的民生福祉作为优先方向。2020年新冠肺炎疫情暴

^① Diogo Ives, Matheus Machado Hoscheidt, Bruna Jaeger, et al., “Infrastructure Investments in the Middle East and North Africa”, *UFRGS Model United Nations Journal*, Vol. 1, 2013, pp. 310, 320.

发后，多数外国公司相继停工或撤出中东市场，而中国基建企业坚守岗位，做到防疫、生产两不误。例如，中国建筑埃及分公司在埃及新行政首都中央商务区项目工地上实行网格化封闭管理，制定防疫措施，在做好疫情防控的情况下确保施工顺利推进。

同时，中国在中东国家推进基础设施合作时，竭力履行中国作为发展中大国的社会责任和道义立场，以改善东道国民生、造福当地民众为己任。从中国在中东各国的基建项目分布可以看出，中国从中东诸国的实际需求出发，各有侧重。例如，阿尔及利亚和埃及均存在住房供需矛盾和南北地区发展不平衡、乡村地区交通滞后等社会难题，因而中国在两国开展的大中型基建项目主要集中在住宅类建筑和高铁、公路等交通运输领域。阿联酋试图通过经济结构改革，寻找新的经济增长点，因而中国在阿联酋承接的大中型基建项目以酒店、商场等商业建筑为主。除了根据各国的实际需要打造惠民工程，中国基建企业还竭力开展人力资源属地化建设，助力东道国的就业发展。中东诸国本地员工的语言、宗教信仰与生活习惯与中国员工差异较大，人力资源属地化的难度极高，但在中方坚持不懈的努力下，目前已取得一定进展。例如，中国交建在中东地区的属地化用工比例达到56%，其中劳务人员的属地化用工比例为66%。^①

（三）西方的政治型合作与中国的发展型合作

从本质上说，英国、法国、美国等西方大国与中东国家的基建交往是旨在增强对地区控制力、确保本国经济利益与能源安全的政治型合作。就中东地区而言，不同于中国践行互信、互利、平等、协作的新安全观，在不侵犯他国正当权益的基础上维护地区共同安全，西方大国具有较强的优越感，且具有排他性和针对性，认为促进中东各国的政治转型是解决地区冲突与维护自身在中东利益的重要手段。因此，在投资与援建中东国家基础设施项目时，西方大国往往具有明显的政治色彩与政治导向。一方面，西方大国与中东国家的基建合作常常以输出西方价值观和意识形态为目的，因而基建项目的优先方向包括学校、教堂、医院等设施，并在项目建成后从本国派驻管理人员与专业人才协助东道国运营。另一方面，西方大国的基建投资与援助往往伴

^① 王进：《中国海外工程承包企业如何开展人力资源属地化建设探析》，载《经济管理》2018年第1期，第183页。

随较为严苛的附加条件。2011年突尼斯爆发全国骚乱引发政权更迭后，以法国为代表的欧洲国家与美国并不认同伊斯兰政党掌权，因而纷纷大幅减少针对突尼斯的基建投资。2014年，以呼声党为代表的世俗派掌权后，欧美国家将突尼斯社会矛盾的激增与恐怖主义的蔓延归咎于现有的经济结构，要求其推行自由化经济改革，进一步开放本国市场。为重获基建投资拉动本国经济增长，突尼斯议会不得不接受国际货币基金组织与欧盟制定的经济改革方案，通过新投资法，其中包括简化外企设立项目的法律程序、为外企雇佣外方人员及将利润转出突尼斯提供便利条件等有利于西方企业的特惠政策。^①此后，法国开发署宣布为突尼斯提供1.43亿美元贷款支持其饮用水网络与地铁建设，作为对突尼斯经济改革的回报。^②

相比之下，中国企业在中东国家实施的基建合作项目本质上是为促进投资东道国自身发展，以及推动双边与多边互利共赢的发展型合作。在与中东国家开展基础设施项目合作时，中国企业遵循市场规律和国际通行规则，坚持互利共赢，兼顾双方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大公约数，坚持共商共建共享的原则，以基础设施建设与民生工程为抓手，通过解决“发展赤字”的方式解决“安全赤字”^③，缓解地区冲突，促进中东和平。从这种理念出发，中国与中东国家的基础设施合作以道路、桥梁、机场、港口等硬件设施为优先方向。同时，中国投资200亿美元建设埃及新行政首都、援建突尼斯青年体育文化中心等项目均无附加政治条件，此类项目在解决当地迫切的民生问题、提升当地人民生活质量等方面均可发挥独特的作用，受到了中东各国的普遍欢迎。例如，中国建筑等企业参与的埃及新首都建设已经为当地创造了将近1万个就业岗位^④，项目建成后将大大缓解开罗的人口膨胀与交通拥挤等“大城市病”。又如，自2012年起，中国二十二冶集团致力于为阿尔及利亚居民提供高品质的保障性住房，在西格、穆哈默迪亚、吉

^① Hamza Meddeb, “Tunisia’s Achilles’ Heel”, *Carnegie Middle East Center*, <https://carnegie-mec.org/diwan/79404>, 2019-07-01.

^② “Accords Signés entre la France et la Tunisie le 6 Avril 2017”, *Ambassade de France à Tunis*, <https://tn.ambafrance.org/Presentation-des-accords-signes-entre-la-France-et-la-Tunisie>, 2017-04-10.

^③ 孙德刚、张丹丹：《以发展促和平：中国参与中东安全事务的理念创新与路径选择》，载《国际展望》2019年第6期，第109页。

^④ 《中企带动非洲就业，助力人才培养》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1631938221338494016&wfr=spider&for=pc>, 2019-04-27。

尔、马斯卡哈等地建造住房数千套，并于2020年签约特莱姆森400套保障性住房项目合同。

总之，中国企业在中东国家开展基础设施合作时，秉持义利兼顾、弘义融利的道义观和责任观，彰显包容型、互利型、发展型的特征，与排他型、逐利型、政治型的西方基建合作特色形成鲜明对比，二者在追求目标、依靠手段、治理理念、优先方向、思维模式与发展导向方面均有显著区别。

四 中国与中东国家基础设施合作的前景

新时期中国企业参与中东国家的基础设施建设积累了丰富的经验，也取得了丰硕的成果，但由于中东地区本身多为高风险地带，目前中国企业在中东地区进一步拓展基建市场也面临多重挑战，需要通过中国政府、企业与媒体等各界相互配合加以破解。

（一）中国与中东国家基础设施合作的绩效

随着中国与中东各国在设施联通方面的扎实推进，中国与中东国家开展基础设施合作也获得了引人瞩目的成效。

第一，中国企业与中东多国投资方签订了基础设施合作文件。例如，2015年青岛港集团分别与土耳其阿卡斯控股集团、阿联酋迪拜环球港务集团签署了《战略合作框架协议》《关于深化全面战略合作伙伴关系的备忘录》。2017年，中国北方工业公司与沙特朱拜勒和延布皇家委员会签署了《合作框架协议》，中国交建公司与之签订了《沙特基础设施领域合作备忘录》。

第二，中国与中东国家在基础设施各领域的对接合作有序推进，一批具有标志性的建设成果涌现。中国中铁承建的以色列特拉维夫红线轻轨建设项目、中国中铁与中航国际承建的埃及轻轨项目顺利推进，并未因为疫情暴发而出现大范围延期。中国交建公司参建的阿尔及利亚中心港项目即将开工，中国能建葛洲坝集团承建的科威特穆特拉住房项目完成首批移交，中国建筑承建的非洲最高建筑——阿尔及利亚大清真寺项目正式完工并举行交付仪式。

第三，中国在基础设施建设方面的优势产能已经转化为中东许多国家的重要生产力，并成为提高当地人民生活质量与促进社会和谐稳定的基础条件。

根据世界经济论坛发布的《2019年全球竞争力指数》，中东国家的经济竞争力与其基础设施竞争力大体上呈现正相关关系^①，但不少国家存在资金缺口问题，而中国的投资为弥补该地区的基础设施缺口与提升该地区的经济竞争力做出了巨大贡献。阿拉伯投资和出口信贷公司发布的报告显示，2016年中国成为中东地区最大的投资者，约占域外国家直接投资的1/3，而且其中大量的投资进入了基础设施建设领域。^②经过多年的努力，中国在中东地区投资和参与的建筑、交通运输和电力工程项目极大地改善了当地民众的办公、居住与娱乐环境，吸引了国内外企业的入驻与投资，并加速了东道国不同地区要素资源的流动。比如，中国建筑承建的阿尔及利亚南北高速公路打通了该国南北的交通干道，实现了该国近代以来北货南运的梦想，对缩小阿尔及利亚南北区域发展的差距发挥关键作用。

（二）中国与中东国家基础设施合作面临的挑战

第一是政治风险。一方面，如表1所示，根据2020年英国经济学家情报社国家风险服务的数据，相较于其他地区，中东大部分国家政治稳定性较差。以叙利亚、利比亚、也门为代表的国家深受外部干预与内部冲突困扰，陷入常年战争与严重动荡；以突尼斯、黎巴嫩、埃及、阿尔及利亚为代表的国家由于政权更迭和政局变动，面临艰难转型与政治重建；以土耳其、伊朗为代表的国家出现经济低迷、社会冲突事件增多，导致矛盾加剧、抗议不断。中东多国的不稳定给该地区带来较大的宏观政治风险，意味着中国企业参与该地区的基础设施建设时，极易因战争或者骚乱而面临工程中断与工期延长，造成设备保护费、人员费、逾期违约金等额外支出。另一方面，即使是在政局相对稳定的沙特与埃及等国家，也存在政府效能较弱、行政管理水平偏低、贪污腐败猖獗与官僚主义严重等问题。因此，多数中东国家的政治风险等级偏高，致使中国基建企业在此类国家投资与建设面临较高的制度性成本，同时也给中国企业在当地的投资与建设带来较大的不确定性，甚至面临当地政府违约、因误解而出现民间舆论责难等后果。

^① World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2019", http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf, 2020-09-10.

^② World Economic Forum, "China is Largest Foreign Investor in Middle East", Middle East Monitor <https://www.middleeastmonitor.com/20170724-china-is-largest-foreign-investor-in-middle-east>, 2017-07-24.

表 1 2019 年部分中东主要国家的风险评估

国家	主权风险	汇率风险	政治风险	总体国家风险
埃及	B	B	CCC	B
阿尔及利亚	B	B	CCC	B
突尼斯	CCC	CCC	CCC	CCC
利比亚	CC	CC	D	CC
苏丹	C	C	C	C
伊拉克	CCC	B	C	CCC
约旦	CCC	B	B	B
伊朗	B	CCC	CC	CCC
叙利亚	C	C	D	C
也门	D	C	D	C
阿联酋	BB	BBB	BB	BB
卡塔尔	BB	B	B	BB
阿曼	B	B	BB	B
沙特	BBB	BBB	BB	BBB
科威特	BBB	BB	B	BB
土耳其	CCC	B	B	B
以色列	BBB	A	BB	BBB

说明：从 A 至 D 风险等级越来越高。

资料来源：<https://www.eiu.com/n/solutions/country-risk-service>, 2021-01-29。

第二是安全风险。在全球范围内，中东地区不仅常常面临地区冲突等传统安全挑战，而且面临宗教极端组织袭扰、跨国犯罪等非传统安全挑战。根据全球恐怖主义数据库统计，从 2010 年至 2018 年，中东地区发生了 32 346 起恐怖袭击。^① 宗教极端力量给中国企业在中东的承包项目、企业人员等海外利益带来巨大的威胁，同时带来高昂的安保费用等额外成本，并导致运营收益低于预期等问题。

第三是法律风险。由于一些中东国家法制不完备、工程的程序与规章无统一标准，造成工程项目公司成立风险、合同文本风险、劳务用工风险、工

^① Global Terrorism Database, <https://start.umd.edu/data-tools/global-terrorism-database-gtd>, 2020-09-10.

程量变更索赔风险等法律风险。在卡塔尔等国，法律规定海外投资者必须与本土资本组成合资企业，且前者的持股比例限制在 49% 以下。作为基建项目牵头方，当对方资本出现调整报价或延误工期时，中方资本也会连带受到亏损。在阿尔及利亚、沙特等国，办理签证与用工手续繁杂，从国内输出劳务极易增加项目工期管理的难度。而使用当地劳工，则面临当地劳动法中有关休假、工伤、工作时间的规定不同于中国的难题。

第四是舆情风险。当前，海外一些负面舆论环境对中国与中东国家的基础设施互联互通造成一定程度的影响。由于多数中东国家曾为西方大国的殖民地或保护国，西方大国对该地区诸多国家媒体的影响根深蒂固。随着“地缘扩张论”“中国独大论”等不实论调甚嚣尘上，中国企业在一些中东国家民间形象严重受损。“阿拉伯晴雨表”2018 年的民调数据显示，中国在中东最重要的两大基建市场——阿尔及利亚和埃及，受访民众对中国的好感度分别仅为 36.3% 和 30.3%^①。在此背景下，中东国家的贸易保护主义或将进一步抬头，一些大型基建项目面临被政治化与被毁约的挑战。

基于上述原因，中国在参与中东国家基建项目时也出现过亏损。例如，2009 年中国铁建公司中标的麦加轻轨项目在项目实施过程中出现超过 5 亿美元的大额亏损；2011 年利比亚战争爆发后，大部分基建项目被迫暂停，中国基建企业在利比亚的合同亏损达到 180 亿美元。而且，由于企业预案不充分，随后仓促撤侨 3.6 万人的直接花费超过 10 亿美元。因此，中企在对中东国家基建领域投资或工程承包时，要有风险意识。

（三）化解中国与中东国家基础设施合作风险的相关建议

第一，增强风险可控性。为降低基建合作中潜在的政治、安全与法律风险，中国企业需要提高风险评估预警水平与风险控制能力。当前，国际评级机构与跨国企业的风险评估大多停留在国家层面，但宏观层面的风险评估因对风险大小和空间分布的结果要求精度较低，因而对于基建项目的参考价值颇为有限。鉴于高风险国家亦存在低风险区域，而低风险国家也有高风险区域，基于区域层面的高精度风险评估显得尤为重要。加上大部分中国基建企业将提升技术作为第一要务，在东道国法律的研究、项目争端解决及项目索

^① Arab Barometer, <http://www.arabbarometer.org/survey-data/data-analysis-tool>, 2020-09-10.

赔方面重视不足。为提高风险控制能力，中国基建企业有必要为境外施工项目部门配齐法律人才队伍，针对不同国家、不同项目开展法律研究，增强小成本解决争端的能力，提高索赔意识与索赔能力，并通过合理投保减少风险带来的损失。

第二，提升话语影响力。《宋史》云：“名者由实而生，非徒好而自至也”。中国传统哲学强调，有实方能有名，名要由实来支撑，因而在行动上主张先求实后求名。而历史上具有张扬与外扩传统的西方世界则强调宣传开道、舆论先行。当前，尽管中国参与海外基建秉承互利共赢的思路，并为东道国带来惠民之实，然而，由于西方媒体仍然在全球舆论中占据主导地位，致使中国的海外基建出现“名弱于实”的现象。为此，中国在基建“走出去”的过程中，需要通过提高国际传播力打造与经济地位相匹配的文化实力。目前，中国对外传播存在传播语言、途径、方式较为单一等问题。在传播语言运用方面，当前中国对外传播主要使用汉语和英语。相比之下，运用阿拉伯语、波斯语、土耳其语等当地语种开展针对中东诸国的传播显得较为薄弱。在传播途径方面，目前中国的对外传播工作将报纸、广播、电视等传统媒体作为主要阵地。然而，多数中东的年轻人并不以传统媒体作为获取消息的主要渠道。美国俄勒冈大学教授达绵·拉德克里夫（Damian Radcliffe）的调查显示，通过社交媒体与网络了解新闻的青年阿拉伯人分别占比35%和31%，而通过电视与报纸获取消息的青年阿拉伯人仅占9%。^①因此，针对中东国家的对外宣传需要结合当地民众的阅读习惯，增强互联网与社交媒体思维，采取多途径传播。此外，中国媒体对外宣传以单向灌输式传播“一带一路”倡议或大型基建项目的意义和成就为主，缺少双向沟通，且较少采用文化、娱乐、体育等“软话题”开展宣传。在未来的对外传播工作中，中国媒体宜使用软话题与硬话题相互搭配的方式，增强与各国民众的双向互动，且结合各国的具体情况，制定有针对性的宣传内容与形式，从而消除外界对中国企业参与海外基础设施合作的误解，改善中国基建“走出去”的国际舆论环境。

第三，促进双向互动。时下中国与中东国家的基础设施合作以中国基建企业“走出去”为主，而将中东国家基建企业“引进来”的进展相对缓慢。

^① Damian Radcliffe, “Social Media in the Middle East: Social News Consumption the Norm for Arab Youth”, <https://medium.com/damian-radcliffe/social-media-in-the-middle-east-social-news-consumption-the-norm-for-arab-youth-18de14bc58e5>, 2018-06-19.

为避免被贴上“以抢夺资源和市场、输出过剩产能为目的的新殖民主义”标签，中国可以邀请和鼓励沙特、阿联酋、科威特等经济实力较强的中东国家在中国投资、与中国基建企业共同参与中国的基础设施建设。2019年，迪拜伊玛尔地产与中国大兴机场合作开发价值110亿美元的商务和旅游综合体，成为“一带一路”框架下“走出去”和“引进来”相结合的典范。

第四，探索三方合作空间。在中东基建市场，中国企业具有融资能力强、产业链完整、施工效率极高、建造价格低廉等竞争优势。与西方企业相比，中国基建企业存在缺乏专业技术人员和法律人员等高素质人才、技术装备水平不足、工程管理水平偏低、工程设计服务较为落后等劣势。中国与西方企业在中东基建市场的竞争日趋激烈，不仅导致竞标企业之间相互竞价，也给中国与西方国家关系带来消极影响。一些西方媒体与企业刻意丑化中国在中东基建企业的形象，增加了中国企业的舆情风险。在认识到中国与西方国家在第三方市场开展基建合作各有优势且特色迥异的同时，也应看到中国与西方国家在中东的基础设施建设领域也具有一定互补性与合作潜力。2015年，中国与法国发表《中法关于第三方市场合作的联合声明》，首次提出了“第三方市场合作”的概念。迄今为止，中国已同日本、西班牙、比利时、荷兰、意大利、英国等国家签署了开发第三方市场的合作协议，并通过定期开会等方式建立了常态化的工作机制，且重点推动基础设施领域的投融资合作。此种新型的国际合作模式既有利于打破零和博弈思维，增加中国与西方国家的利益共同点，也有助于整合中国与西方基建企业的优势。目前，以中国建筑为代表的中资企业已经与西方国家企业在中东基建市场开展了互利共赢的合作，如中国埃及分公司在开展埃及新首都中央商务区项目过程中，委托外方资源承担区域规划设计、概念设计、方案设计等工作。未来，中国与西方国家应通过进一步拓展合作主体、合作范围、合作内涵与合作平台，提升互补能力与沟通效率，共同推动第三方市场沿着高质量高标准的方向前进。尤其是如何更好地把中国基础设施硬件优势和西方基础设施软件优势结合起来，服务于中东的发展与民生，将是构建人类命运共同体的应有之义。

五 结论

《夏令》曰：“九月除道，十月成梁”。改革开放40余年来，中国基础设

设施建设取得显著成就，纵横交错的能源管道与四通八达的铁路网络，成为中国人民走向繁荣富裕的重要基础与保障。中国从自身发展经验出发，为中东乃至更广泛的亚非拉地区贡献了以基建促发展、以发展促和平的中国智慧。当前，中国企业参与海外基础设施建设在“走出去”战略与“一带一路”国际合作中发挥了先导性作用。

本文的研究发现，中国企业在参与中东国家基础设施建设实践中彰显出不同于传统西方大国开展基建合作的“新思维”。中国企业参与海外基础设施建设是以互利共赢为宗旨的商业行为，坚持市场运作，而非以建立地区霸权为目标的政治行为，所谓的“地缘扩张论”与“中国独大论”均属无稽之谈。同时，中国与西方在中东的基础设施建设领域存在合作潜力，双方具有互补性优势，尤其是中国的基础设施硬件与西方基础设施软件可以做到相互配合，取长补短。

2020年3月，中国政府提出了“新基建”概念，试图面向新的地区，鼓励民间资本与民营企业等新的主体，通过政府和社会资本合作等形式，在新的领域探索基础设施建设，包括特高压、新能源汽车充电桩、“5G”基站建设、大数据中心、人工智能、工业互联网、城际高速铁路和城市轨道交通等。这些领域将推动中国与中东国家未来基础设施合作新的增长点，也有助于扩大中东国家的市场需求，释放该地区的经济增长潜力。时下，“一带一路”国际合作正在从总体布局的“大写意”进入高质量共建的“工笔画”阶段。在这一阶段，中国势必在基建合作等诸多领域面临更多挑战与压力，外界针对中国的歪曲与误读也将层出不穷。在此背景下，中国应当充分挖掘与“一带一路”沿线国家的合作潜力，正视中国企业参与海外基础设施建设面临的挑战，迎难而上，以实正名，为增强中国基建的竞争力与影响力而不懈努力。鉴于中东国家的电力供应、交通网络、住房建筑等领域仍存在较大缺口，加上该地区一些国家经济实力较强且不少国家实行“向东看”战略，中东地区是中国企业在海外重要的基建市场。因此，从中东国家入手，打造中国的基建品牌，推动“一带一路”沿线国家的互联互通，可助力于构建中国的双循环新发展格局。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）