

美欧全球基础设施投资计划及其对中国的影响

吴泽林 王健

【内容提要】近年来,美国、英国和欧盟相继提出“重建更美好世界”、“清洁绿色倡议”和“全球门户”计划。这些全球基础设施投资计划具有全球性,注重软性基础设施,以发展融资机构带动私人资本,由西方价值观驱动等共同特点,并且已进入了项目甄选阶段。由于美欧履行承诺能力不足,内部对华政策不一致,政府调动私人资本难度较大及西方价值观悖论等原因,其发展成效具有较大的不确定性,并且难以对“一带一路”建设带来根本影响。不过,中国仍需关注这些计划捆绑整合后的整体影响,并须注重股权投资的影响和周边形势复杂化的趋势。为此,中国应强化开发性和政策性金融机构的职能和作用,提升配套政策支持力度,提高新经济领域合作,改善基础设施建设方式,加强理念宣传,缓解舆论压力。

【关键词】 一带一路 全球门户 重建更美好世界

【作者简介】 吴泽林,上海社会科学院国际问题研究所副研究员,主要研究区域经济合作的理论与实践;王健,上海社会科学院国际问题研究所所长、研究员,主要研究中美关系、中国外交。

近年来,发达国家纷纷推出新一轮全球基础设施投资计划,掀起全球基础设施领域竞争的新一轮浪潮。在2021年6月七国集团峰会期间,美国总统拜登和六国领导人共同宣布推出“重建更美好世界”倡议(B3W),旨在满足全球超过40万亿美元的基础设施建设需求。在11月的《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会上,英国首相约翰逊发起“清洁绿色倡议”(Clean Green Initiative),计划在未来5年提供30亿英镑的资金,帮助发展中国家利用绿色技术,以更环保的方式推动基础设施建设。12月1日,欧盟委员会宣布启动一项名为“全球门户”(Global Gateway)的全球基础设施投资计划,计划从2021年到2026年动员3000亿欧元的投资,在高标准和可持续的基础上增进全球互联互通。实际上,在中国于2013年提出“一带一路”倡议后,“互联互通”始终是一个国际热词,发达国家已提出过多个类似的计划或倡议,包括2015年日本的高质量基础设施合作伙伴关系、2017年印日的“亚非增长走廊”构想、2018年欧盟的“欧亚互联互通”战略、

2019年美日澳的“蓝点网络”计划等。最近的这三个计划可以说是之前版本的继承、发展和升级,具有一些新的特点。

一、美欧计划的特点

当前,基础设施建设仍然是全球大多数国家的发展诉求和国际合作的重点领域,不仅发展中国家需要大量的基础设施为经济社会发展提供支撑,发达国家也需要对陈旧的基础设施进行维护和更新,而新冠肺炎疫情进一步恶化了这一状况。全球基础设施建设的资金缺口较大且呈现逐年上升的趋势。根据全球基础设施中心发布的《全球基础设施展望》报告,2016~2040年期间,全球基础设施投资需求达到94万亿美元,缺口为15万亿美元,要满足这一需求,全球需要将基础设施投资占国内生产总值的比例提高到3.5%,但目前这一比例为3%。^①为

^① *Global Infrastructure Outlook*, Global Infrastructure Hub, July 2017, p.3.

此,美国、英国和欧盟相继提出的“重建更美好世界”倡议、“清洁绿色倡议”、“全球门户”计划正是着眼于这一全球背景和各国迫切的发展需要。三个计划虽存在一些差异,但有许多共同的特点。

第一,美欧追求全球覆盖并以“印太”地区为重点。这些计划出台之前,大多数发达国家提出的倡议、计划或战略主要以特定的区域为范围,可以称之为区域互联互通倡议,此次的“新一轮”计划都期望超越既往的区域性,试图具有全球维度,至少是覆盖所有的发展中国家。美国B3W倡议将覆盖全球,旨在弥补发展中国家受新冠肺炎疫情影响日益恶化的逾40万亿美元的基础设施建设需求。欧盟“全球门户”计划涉及全球,适应不同地区的需要和战略利益。英国发起“清洁绿色倡议”的目标是让英国的绿色工业革命走向全球。不过,三个计划在面向全球的同时也提出了重点关注的地区。B3W重点关注拉美和加勒比、非洲和“印太”地区,“全球门户”计划将以拉美、非洲、“印太”、东欧、北极为重点地区,“清洁绿色倡议”在很大程度上将以更名后的英国国际投资机构为依托,明确将“印太”和加勒比地区纳入,特别关注菲律宾、印度尼西亚、越南、柬埔寨、老挝等较大的经济体。^①可以看到,“印太”地区是三个计划共同关注的重点地区,这些计划实际上服务于美国“印太战略”和支持欧洲对“印太”地区的进一步介入。

第二,美欧更加注重软性基础设施。虽然交通、能源、通信等硬性基础设施也是美欧的关注对象,但重点合作领域都放在了数字、绿色、气候、卫生等软性基础设施上,这符合美欧的利益关切。在气候变化问题上,欧盟提出到2050年实现碳中和,致力于推动联合国2030年可持续发展目标和《巴黎协定》。拜登政府上台后,把重返国际议程和应对气候危机置于外交政策的中心位置,2021年4月主办气候领导人峰会,大幅提升减排目标并增加对发展中国家应对气候变化的资金投入。英国则于同年11月主办《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会,欧盟和美国重申了共同努力的承诺。在数字领域,欧盟致力于以欧洲价值观和标准推动与伙伴之间的数字化转型,解决全球数字鸿沟。美国于

2021年7月宣布推出“印太数字贸易协定”,旨在“印太”地区建立数字经济规则。世界主要大国都在利用自己的实力和优势组建数字经济联盟,“分割化”和“联盟化”并存的趋势更加明显。这些计划以软性基础设施为突破,一方面旨在推动发展中国家的能源、社会和数字化转型,强化在未来新兴领域的国际规则制定,另一方面寻求与“一带一路”倡议的差异性,增强计划的吸引力和竞争力。

第三,美欧期望以发展融资机构带动私人资本。从融资方式看,动员私人资本仍是关键,三个计划将充分采用“政府引导+市场主导”的方式,以国内和国际的发展融资机构来催化私人资本。2021年12月,美国国家安全顾问沙利文就七国集团合作和B3W发表声明,谈及政府正在努力评估如何更好地运用发展基础设施的工具箱,包括美国国际开发金融公司、美国国际开发署、千年挑战公司、美国贸易发展署的直接融资工具以及美国国务院、商务部、财政部、进出口银行等其他工具,并与国际金融机构和七国集团的金融机构合作。^②“全球门户”计划一方面将以“欧洲团队”的方式协同发挥欧盟、成员国及其融资和发展机构的作用,包括欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行等,同时吸引私人部门参与,另一方面将运用欧盟2021~2027年多年期财政框架中的新金融工具来提供资金。作为“清洁绿色倡议”的重要支撑机构,正在更名的英联邦发展集团本身就是英国重要的发展融资机构和英国帮助发展中国家满足基础设施和企业重大融资需求的重要机构。2017~2021年,英联邦发展集团投资了70亿英镑,动员了25亿英镑,投资项目超过600个。

第四,美欧基建投资计划动力源自西方社会的

^① “Enlarged Remit Announced for the UK’s Development Finance Institution to Deliver Jobs and Clean Growth,” <https://www.cdgroup.com/en/news-insight/news/enlarged-remit-announced-for-the-uks-development-finance-institution-to-deliver-jobs-and-clean-growth/>. (上网时间:2021年12月30日)

^② “Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on G7 Collaboration and Build Back Better World,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/03/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-g7-collaboration-and-build-back-better-world/>. (上网时间:2022年1月6日)

价值观。无论是B3W、“全球门户”计划还是“清洁绿色倡议”，均具有鲜明且基本相同的政治和价值属性，延续了西方国家在全球基础设施投资和对外援助与合作中的价值取向和规范原则。从三个计划的原则看，无外乎着重强调“良治”“透明”“高标准”“可持续”等，而这些原则又紧密地与“民主”相联系，认为“民主国家”提出的全球基础设施投资计划才能满足这些原则。2021年3月，拜登就首次提出由“民主国家”牵头实行一个全球基建方案。欧盟委员会在“全球门户”计划中的第一句就强调“民主国家以及支撑它们的价值观，必须证明它们有能力应对当今的全球挑战”。^①一位欧盟高官称，欧盟将在投资过程中对合作伙伴施加“西方软实力”，进而对其民主化进程产生影响。^②英国外交大臣特拉斯则多次强调，来自专制政权和非市场经济国家的资金是不可持续的，而英国提供的“替代选择”，其资金来源可靠、诚信、高标准、透明、无附加条件。^③可以看到，美国和欧洲的一些国家喜好将资金划为“民主”和“非民主”之分，并且将“民主国家”提出的计划及提供的资金等同于“诚信、可靠、高标准、透明、可持续”，而将其他国家的描述为“不透明、债务陷阱、不可靠、有附加条件”等。

表1 美欧全球基础设施投资计划比较

	“重建更美好世界”	“清洁绿色倡议”	“全球门户”
提出国家/地区	美国	英国	欧盟
提出时间	2021年6月	2021年11月	2021年12月
参与机构	美国发展融资机构、国际和G7金融机构等	英国国际投资机构等	欧盟及各成员国金融机构等
融资金额	数千亿美元	到2026年前提供30亿英镑	2027年前动员3000亿欧元
重点区域	非洲、“印太”、拉美和加勒比	非洲、“印太”、加勒比	非洲、“印太”、拉美、东欧、北极
支持领域	气候、卫生、数字基础设施	绿色、数字基础设施	数字、健康、能源、气候基础设施
开展方式	通过官方发展融资机构带动私人资本		
主要原则	民主、高标准、良治、透明、可持续	民主、高标准、透明、无附加条件	民主、高标准、良治、透明

说明：该表为笔者自制。

第五，美欧基建投资计划具有整合性和协同性。美欧的计划包含在同一个框架下，即七国集团

“重建更美好世界”，这是美欧第一次从集体行动的层面对全球基础设施提出宏大设想，也是第一次与中国的“一带一路”倡议展开整体性的竞争。“一带一路”倡议实施8年多来，有力地促进了全球互联互通和经济社会发展，拥有巨大的吸引力。发达国家也提出了不少与互联互通有关的倡议、战略或计划，但大多数计划未取得明显进展，影响有限并被搁置。此次美欧提出的新一轮全球基础设施投资计划表明“一带一路”倡议使美欧感受到了越来越大的压力和危机，在同“一带一路”倡议展开竞争这一议题上取得了一定的共识。拜登在七国集团峰会上宣称，相对于中国的“一带一路”倡议，我们有更加公平的方式来满足全球需要；这是一种民主的替代选择。^④一些政府官员和大多数学者也基本上都是从替代或竞争的角度来分析这些计划与“一带一路”倡议的关系。实际上，2021年3月，拜登在同英国首相约翰逊通电话时就提出建立一个多边方案以替代“一带一路”倡议的想法。此外，与之前不同的是，美欧已开始注重计划之间的整合性与协同性，在七国集团“重建更美好世界”框架下共同推进，以各方力量组成的规模效应来抵消“一带一路”倡议的影响。七国集团发布的事实清单指出，通过宣布B3W伙伴关系，美国与七国集团伙伴表达了对全球基础设施发展的统一愿景。^⑤拜登在多个场合

^① *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, The Global Gateway*, European Commission, December 1, 2021, p.1.

^② 刘军：“想当‘全球门户’，须忘掉‘民主阵营’”，《光明日报》，2022年1月23日。

^③ “Truss Revamps British Development Finance Institution to Deliver Jobs and Clean Growth,” <https://www.gov.uk/government/news/truss-revamps-british-development-finance-institution-to-deliver-jobs-and-clean-growth>.(上网时间：2021年12月30日)

^④ “Remarks by President Biden in Press Conference,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/13/remarks-by-president-biden-in-press-conference-2/>.(上网时间：2022年1月6日)

^⑤ “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.(上网时间：2021年12月20日)

也提出,B3W、“全球门户”计划、“清洁绿色倡议”等是七国集团推进高质量、可持续基础设施的重要组成部分。^① 欧盟委员会认为,“全球门户”计划将与七国集团框架下进行的工作相衔接,与B3W相互增强。^② 英国则将“清洁绿色倡议”视为其对“重建更美好世界”的重要贡献。

此外,基于这一整合性,美欧也开始打造多边伙伴关系,如2021年11月,欧盟、德、法、英、美与南非建立“国际公正能源转型伙伴关系”,支持南非的脱碳努力。欧盟委员会主席冯德莱恩表示,该伙伴关系为全球首创,可成为支持全球公正转型的模板。^③ 基于此,至少在理念和概念上,三个计划将在七国集团“重建更美好世界”框架下相互呼应,互为补充。就像七国集团会议公报所提出的,“要确保集体努力大于各部分之和”。^④ 这是美欧第一次以协同行动来应对全球基础设施建设赤字以及与“一带一路”倡议展开竞争,替代中国海外基础设施建设和对外投资影响力的意图明显。

二、进展与前景

从进展看,B3W虽然是七国集团共同宣布的计划,但实质性推动仍然以美国为主。一方面,美国在各个国际和多边场合推销B3W,进行舆论造势。在2021年7月的APEC峰会期间,拜登宣称将通过B3W为需要支持的亚太经济体提供高标准、气候友好、资金透明的基础设施。^⑤ 在9月的联合国大会上,拜登重申了B3W的理念和目标。同月召开的美日印澳首次线下峰会表态支持七国集团对基础设施建设的努力,期待与欧盟在内的志同道合的伙伴合作。在11月《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会期间,美国、欧盟、英国主持召开以B3W为主题的会议,探讨基础设施投资计划如何与可持续发展目标和《巴黎协定》相一致。另一方面,从政府高级官员出访的地区看,拉美和非洲成为B3W的优先地区,具体项目推进已提上日程。2021年10月,美国副国家安全顾问芬纳率团访问尼日利亚、赤道几内亚和毛里塔尼亚,B3W成为讨论的重要议题。同月,美国副国家安全顾问辛格率领代表团访问了哥伦比亚、厄瓜多尔和巴拿马,听取拉美

国家的意见,11月则访问了加纳和塞内加尔,已确定10项有望开发的项目。

英国在2021年11月宣布“清洁绿色倡议”时就提出了一系列举措,包括为印度的电动汽车制造以及布基纳法索、巴基斯坦等国的太阳能项目提供融资,向多边发展银行提供一揽子担保,向世界银行提供“印度绿色担保”等。之后,英国首相和高级官员紧锣密鼓地赴各地推介该倡议。同月,首相约翰逊在与加纳总统阿多通电话时表示“期待在‘清洁绿色倡议’下与加纳开展更多合作。”^⑥ 同月,外交大臣特拉斯访问东南亚期间,如何在“清洁绿色倡议”下与伙伴共同投资基础设施也是重要议题。在2022年1月的非洲投资大会上,约翰逊提出:“希望与非洲伙伴合作,按照透明度和环保的最高标准建设新的高质量基础设施,这是发起‘清洁绿色倡议’的原因。”^⑦ 此外,为助力这一愿景,特拉斯在11月宣布英联邦发展集团将于2022年4月更名为英国国际投资机构,重点扶持以清洁能源转型为主的绿色

^① “Remarks by President Biden in Meeting on the Build Back Better World Initiative,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/02/remarks-by-president-biden-in-meeting-on-the-build-back-better-world-initiative/>.(上网时间:2022年2月2日)

^② *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, The Global Gateway*, European Commission, December 1, 2021, p.2.

^③ “欧盟、德、法、英、美与南非建立公正能源转型伙伴关系”, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202111/20211103214648.shtml>.(上网时间:2021年12月30日)

^④ “Carbis Bay G7 Summit Communiqué,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communicue/>.(上网时间:2022年2月2日)

^⑤ “Readout of President Joe Biden’s Participation in the APEC Virtual Leaders’ Retreat,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/16/readout-of-president-joe-bidens-participation-in-the-apec-virtual-leaders-retreat/>.(上网时间:2022年2月6日)

^⑥ “PM Call with President Akufo-Addo: 10 November 2021,” <https://www.gov.uk/government/news/pm-call-with-president-akufo-addo>.(上网时间:2022年2月6日)

^⑦ “PM Address to Africa Investment Conference: 20 January 2022,” <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-address-to-africa-investment-conference-20-january-2022>.(上网时间:2022年2月11日)

基础设施和数字基础设施投资,12月该机构正式启动新的五年战略,2022年至2026年期间将每年投资15~20亿英镑,并且将新投资的30%用于气候融资。

对于“全球门户”计划,2022年2月,欧盟委员会主席冯德莱恩在同塞内加尔总统萨勒会面时宣布启动“全球门户”计划下的第一个区域计划,为非洲提供1500亿欧元的一揽子投资。在同月举行的欧盟—非盟首脑会议上,冯德莱恩明确提出这1500亿欧元将投资于非洲的基础设施、职业技术与教育培训、健康领域。非洲已经很大程度上成为了欧盟外交政策和对外投资的重中之重。

美欧在同一个框架下提出各自的全球基础设施投资计划,并已进入具体实施阶段,但其成效仍具有较大的不确定性,特别是履行投资承诺的能力、协调各国和各方的能力及撬动私人资本的能力等,具体而言,有以下几点。

首先,美国和欧盟实际履行投资承诺的能力存疑,英国投入资金有限。实际上,在与发达国家的合作中,发展中国家已越来越意识到“行动比口号更重要”。一方面,“重建更美好世界”倡议和“全球门户”计划虽然提出了数千亿美元的设想或计划,但实际到位多少值得怀疑。2021年11月,美国众议院通过1.2万亿美元基建法案,但与最初的预算相比,数额削减过半。根据美国土木工程师学会报告,美国未来10年面临2.6万亿美元基建缺口。^①欧洲内部,特别是与中东欧国家的互联互通仍然需要大量的基础设施建设。在美国国内和欧洲区域内基建需求尚举步维艰、近年债务水平持续上升及经济复苏的压力下,美国和欧盟恐难以投入大量资金支持海外基建。英国提出的“清洁绿色倡议”承诺在未来5年提供30亿英镑,作为其重要支撑的英国国际投资机构至2025年每年也只是保持20亿英镑左右的资金支持,还要涉及非洲、“印太”、加勒比等广大地区,投入资金有限。另一方面,这些计划的承诺资金或其中的部分资金很大可能并不是新增加的,而是为既有资金贴上新的标签。到目前为止,三个计划出台的具体细节还很少,包括资金来源、运行和管理方式等。如果这些计划无法与既有的各类计划与合作区分开来,很可能沦为一些松散的、拼盘式的、新

瓶装旧酒性质的口号式计划。^②因此,也有学者认为,这些计划“只是基于模糊的感觉良好的价值观,显然只是口头上说说而已”。^③

其次,七国集团在对华政策上不一致,协同推进困难较大。美国希望以“重建更美好世界”这一框架来整合美欧甚至是七国集团的全球基础设施投资计划,欧盟则希望以“全球门户”计划来整合欧盟各成员国的计划,这些做法都是为了集合更多国家的资源和能力,采取统一协调的行动,从整体层面同中国的“一带一路”倡议展开竞争甚至是取而代之。应当来说,良性竞争有利于世界的互联互通,但如果是旨在形成反华统一战线,则美欧在对华政策上并不一致,协调行动恐难达成,对于B3W来说尤其如此。美国、加拿大、英国坚持以行动为导向,要求对华持强硬立场,采取强硬行动。实际上,美国较少关心人类发展,更关心与中国对抗。欧盟领导人则试图强调与中国的合作领域。德国继续将中国视为其高科技产品和汽车的关键市场,不希望对支持B3W表现得太过热情,在谈到七国集团与中国关系时更多强调合作而非对抗。意大利反对反华立场,总理德拉吉建议必须避免针对中国的此类行动。^④日本在贸易上严重依赖中国,也有本国的全球基础设施投资计划,虽然对华立场强硬,但能在多大程度上支持B3W仍有待观察。马来西亚战略与国际问题研究所托马斯·丹尼尔就认为,B3W要取得成功,需要时间、政策和资源的协同性以及七国集团的政治意愿,而要将这三者结合起来,是一个危险且复杂的过程。^⑤“全球门户”计划在当前同样缺乏明确的总体目标,驱动力似乎也是同“一带一路”倡议展开竞争。而如果“全球门户”

① “年久失修、结构老化…美国基础设施资金缺口高达2.59万亿美元”, <https://m.gmw.cn/baijia/2021-08/07/1302467810.html>。(上网时间:2022年2月3日)

② 龚婷:“美国发起‘重建更美好世界’计划:背景、概况及前景”,《和平与发展》,2021年第6期,第19页。

③ Dnyanesh Kamat, “Biden’s B3W Proposal Won’t Be a Serious Threat to China,” *Arab News*, June 14, 2021.

④ Omar Shahkar, “BRI vs B3W,” *The Nation*, August 29, 2021.

⑤ Thomas Daniel, “G7 Need Strategic Pragmatism,” *New Straits Times*, July 5, 2021.

计划没有一个明确的设想,那么看起来就像是一张不相关的建筑工地的列表。^①

同时,欧盟与成员国间的协调一致也并不容易,毕竟在3000亿欧元资金总额中,来自欧盟的预算并不多。有学者指出,真正的问题是,欧盟成员国与欧盟机构和金融机构之间的战略协调将如何发挥作用,改善这种协调的努力虽然积极,但是否会成功仍有待观察。^②应当说,七国集团之间的任何分歧都可能使计划的实施举步维艰,降低一个组织或计划的效率。而较强的国际行政能力正是中国“一带一路”建设取得积极进展和成效的关键能力。

再次,美欧国家期望以官方发展融资机构来撬动私人资本并非易事。B3W、“全球门户”计划和“清洁绿色倡议”都着力强调带动私人资本的关键性。但近十年全球私人部门对基建投资处于停滞状态,2020年私人部门投资于基建项目约为1560亿美元,约占全球GDP的0.2%,远低于公共部门的投资(约占全球GDP的3%~4%)。目前对发展中国家基建项目投资仍然主要依靠官方贷款。据称,在“全球门户”计划下将要针对非洲启动的1500亿欧元一揽子投资计划中,欧盟可能每年支付200亿欧元,其中只有60亿欧元来自欧盟基金,其余来自欧盟成员国和私人投资者。^③从历史看,诱使私人资本进入基础设施的尝试只取得了有限的成功,虽然全球经济中有大量的私人资本在寻找项目,但大多对新兴市场基础设施交易所带来的风险犹豫不决,这些风险包括项目延误、政治干预、腐败和管理不善,再加上投资周期较长、回报率较低等,投资者更喜欢稳定的、已经存在的资产,这也解释了为何美欧日等之前提出的“蓝点网络”计划、“亚非增长走廊”构想、欧亚互联互通战略等都未能产生重要影响。^④另外,2022年美欧货币政策收紧,相继加息的可能性较大,这会造成国际资本避险情绪升温,资本回流,私人部门对发展中国家基建项目的投资意愿趋于减弱。

最后,美欧国家在资金供给中容易引发价值观悖论。从这三个计划可以看出,美欧仍然习惯于将世界各国简单地划分为“民主国家”和“专制国家”,其提供的资金也被赋予了浓厚的意识形态和价值

观含义。然而,这种对计划和资金的二分法对于这些全球基础设施投资计划是否向所谓的“非民主国家”提供资金和投资会陷入自我矛盾。根据美国“民主峰会”的“民主国家”名单,除了印尼、马来西亚和菲律宾,其他东南亚国家均不在列。如果重新认定“民主国家”则会与之前的“美国标准”发生混乱,美欧恐怕也不会推翻之前的认定,这就使这些计划在执行中自我设限。为此,非洲领导人已经表示,中国通过在非洲大陆的有形投资建立了信任,但欧盟带来的主要是“繁文缛节和说教”。^⑤为此,许多发展中国家并不急于等待由价值观驱动的西方议程。

三、对中国的影响

当前,“重建更美好世界”倡议,“全球门户”计划和“清洁绿色倡议”这三个计划都已进入项目选择与推进阶段,将对中国产生一定的影响。

第一,发达国家正在将各自计划进行捆绑与整合,“一带一路”建设可能面临更大的整体性挑战。从发达国家近年来提出的各类全球基础设施投资计划来看,由单个国家提出和实施的计划很难对“一带一路”倡议产生较大影响,不少计划最终不了了之。但此次美欧的计划既属于各自计划,在战略规划、资金筹措、合作方式、项目管理等方面由本国自主决定,又是对七国集团开展全球基础设施建设的贡献,作为“重建更美好世界”倡议的一部分,而这无疑对中国的影响更大。为此,相比于注重单个计划对中国的影响,更要注重发达国家全球基础设施投资计划的整体性及相互之间的关联性对“一带一

^① Martin Sandbu, “Clear Ambition Is Required If Europe Is to Rival China’s Belt and Road,” *Financial Times*, December 5, 2021.

^② Simone Tagliapietra, “The Global Gateway: A Real Step towards a Stronger Europe in the World?” *Bruegel Blog*, December 7, 2021.

^③ “EU Earmarks 150 Billion Euros for Investment in Africa,” *Reuters*, February 11, 2022.

^④ James Crabtree, “Competing with the BRI: The West’s Uphill Task,” *Survival*, Vol.63, No.4, 2021, p.84.

^⑤ Dvir Aviam Ezra, “EU’s ‘Global Gateway’, A European Approach to Geopolitical Influence,” <https://www.thenewfederalist.eu/eu-s-global-gateway-a-european-approach-to-geopolitical-influence?lang=fr>. (上网时间:2022年2月14日)

路”建设的影响。毕竟,在美欧提出全球基础设施投资计划之后,西方国家很大可能还会提出一些类似的计划,这些计划都可能被作为B3W的组成部分,进一步提高这一“营销品牌”的影响力。如果B3W致力于拥有一定的成员国,在规划、资金、管理等方面建立或部分建立一个协调一致的框架,甚至是建立一个统一的架构、跨国网络或国际组织。那么,无论是资金规模、合作理念,还是话语权方面的影响都将更大,“一带一路”建设将面临较大的挑战。

第二,美欧对西方价值观的反复强调容易引起一些发展中国家对中国资金的忧虑。随着B3W这一品牌的影响日益扩大,今后其他美国盟友和伙伴提出的基础设施投资计划或资金计划,也必然会被赋予“民主资金”“民主贷款”“民主基建”的头衔,在计划提出和实施过程中的宣传也必然高调。由于国际舆论和国际媒介的主导权始终掌握在美欧国家手中,“高标准”“透明度”“可持续”“诚信”“可靠”等意识形态话语如果被反复提出,久而久之可能引起发展中国家对中国资金的怀疑和忧虑,引发谎言重复一百次就会成为真理的“戈培尔效应”及对中国地缘政治目的的形象,这对共建“一带一路”极为不利。

第三,美欧可能利用股权投资在发展中国家的重点行业领域进行布局。“重建更美好世界”倡议、“全球门户”计划和“清洁绿色倡议”都将合作的重点领域放在绿色、气候、数字基础设施,以期同中国实行差异化竞争。在这些领域的合作较易涉及到对企业的股权进行投资,与资本市场合作是其重要合作方式。美国2018年成立的国际开发金融公司就新增了股权投资业务,而英国国际投资机构超过70%的投资方式是股权投资,并且具有巨大的风险偏好,为实现目标愿承担重大风险。因此,要关注和防止美欧发展融资机构介入和扩大对发展中国家重要行业领域和关键企业的决策影响力,特别是由于数字基础设施涉及技术发展的关键领域,尤其要注意这些计划在一些重要行业和关键企业进行布局、影响和控制。

第四,中国推进“一带一路”国际合作的阻力增大,周边形势可能更趋复杂化。近年来,全球和中

国周边形势发生的最大变化就是中美关系出现了结构性竞争,美国正在以强大的人员力量、资源投入和协调配合来加强对抗中国的工作力度,并积极联合盟友和伙伴在中国的周边地区加快构筑反华“包围圈”,企图对中国形成合围之势,在安全、经济、供应链、科技等领域建立排除中国的“小圈子”。与此同时,以法德为首的欧盟和英国也以新的姿态和更大的投入更加深度地介入中国周边地区。中国周边地区已经成为大国博弈竞争的前沿。B3W、“全球门户”计划和“清洁绿色倡议”正是在这一背景下,美欧加强在基建领域同共建“一带一路”展开竞争的最新措施,其重点地区也是“印太”地区。这就使大国博弈和周边问题更为交织在一起。之后,美欧对于“一带一路”项目的阻挠、诋毁、抹黑会更加积极。而少数项目伙伴国基于资金的多元供给,也可能多面下注,增加投机行为并提高要价,这都将对“一带一路”的项目推进和实施带来一定的阻力。

当今,大国竞争已渗透进方方面面,全球基建领域的竞争掀起新一轮浪潮,共建“一带一路”的国际环境日趋复杂,需要合作的领域和解决的问题日益增多。为此,中国在保持战略定力的同时,需审时度势,适度调整。

第一,中国应强化开发性和政策性金融机构的职能和作用,提升配套政策支持力度,提高与发达国家发展融资机构的竞争力。当前,全球大国的官方发展融资机构不仅具有一般的金融意义,更是进行战略竞争的博弈工具,具有全球层面的战略意义。近年来,全球主要国家纷纷采取一系列强化官方发展融资机构职能和作用的措施,使其更好地服务于国家的对外战略,这为美欧增强新一轮全球基础设施投资计划的融资和实施能力及其政策有效性提供了重要支撑。2018年美国成立国际开发金融公司,将资金总额上限提高到600亿美元并增加了股权投资和技术支持等业务;2019年美国修订了《美国进出口银行法》,给予美国进出口银行单次最长的经营授权,特别是鼓励其为美国制造企业和基础设施项目提供融资。英国国际投资机构已获得了更大的融资规模和授权,并计划到2025年每年动

员至少90亿英镑,并期望成为非洲、亚洲和其他地区私营部门的首选合作伙伴。欧盟正在探讨建立新型出口信贷机制,在成员国层面补充现有出口信贷安排。美欧还进一步加强了与国际金融机构和七国集团官方金融机构的合作。相较于西方主要国家对官方金融机制的支持力度,中国国家开发银行和中国进出口银行等机构的配套支持政策仍显不足。为此,建议适度放宽对相关金融机构资金来源、业务范围等方面的限制,同时在一些融资条件方面给予一定的政策倾斜,进而有效降低资金成本,提高国际竞争力。

第二,共建“一带一路”可提高新经济领域合作,改善基础设施建设方式。美欧全球基础设施投资计划聚焦于数字、气候、性别平等、卫生等软性基础设施领域,并没有注意到发展中国家的发展需要和利益诉求在很大程度上仍然是交通、能源、通信等硬性基础设施,但节能环保、新基建、数字经济等新经济领域的发展需求无疑也在快速上升,对此需要予以更大的重视。在进一步加强硬性基础设施建设的同时,也要加强软性基础设施领域的合作,增加其在共建“一带一路”总体合作中的比重。与此同时,基础设施融资容易产生一些问题,为此需要在项目选择上充分考虑其外部性,在项目评估中注重独立性,在资金供给中注重多元化和国际化,提高项目的运营管理效率。

第三,中国应进一步加强理念宣传,缓解舆论压力。近年来,美欧时常将中国的资金妖魔化,将债务问题政治化。为此,中国有必要充分说明官方援助、开发性金融机构、政策性金融机构和商业机构的区别,加强中国贷款理念及政策的宣传,发布由中国资金促进对象国成功发展的典型案例,充分开展第三方市场合作,尽量化解外界的无端猜测和忧虑。中国也要密切跟踪和研判美欧及七国集团其他成员国提出的各类全球基础设施投资计划及其进展,不能低估这些计划对“一带一路”建设的影响。单个发达国家的资金规模可能不及中国,但如涉及组团挑战,则影响较大。同时,美欧更加注重资金的高效率利用,因此,不能仅从资金的规模来判断某一全球基础设施投资计划的影响力。中国

应及早制定防范各种风险挑战的措施,积极应对这些计划可能给“一带一路”建设项目带来的竞争和冲突,中国官员和学者也可在“一带一路”沿线国家的主要媒体多发声,在舆论上掌握更大的主动性。此外,由于在地域和领域上的重叠以及基于互补的优势,中国也可以在符合国家利益的基础上,尝试与其中的计划进行对接,探寻合作的可能性。

在“一带一路”倡议提出之后,习近平总书记就多次强调,“一带一路”要坚持在开放中合作,在合作中共赢,不画地为牢,不设高门槛,不搞排他性安排,反对保护主义。^①这实际上也表明,“一带一路”建设不仅可以接纳任何国家,也并不排斥和其他国家提出的互联互通计划并存。实际上,即使包括近一年美欧提出的“重建更美好世界”、“全球门户”计划和“清洁绿色倡议”,现有的全球基础设施投资计划仍然不能满足世界各国的发展需要,全球互联互通的提升需要世界各国的共同努力。就像南非总统拉马福萨在七国集团提出B3W后所言,“世界上没有一个伙伴能够独自让非洲发展”。^②从国际媒体的反应来看,一些西方学者和广大发展中国家的学者也更希望“重建更美好世界”、“全球门户”计划、“清洁绿色倡议”能够与“一带一路”倡议优势互补,合作共赢。实际上,对于广大发展中国家来说,能否获得资金比资金的来源和性质更为重要。在能够获得资金的前提下,资金来源的多元化对发展中国家也更有利。为此,美欧提出的全球基础设施投资计划应更多回归经济议程,而非在政治议程上徘徊不前。○

(责任编辑:王锦)

^① “习近平在‘一带一路’国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞”, <http://politics.people.com.cn/n1/2017/0515/c1001-29276899.html>。(上网时间:2022年2月16日)

^② Jevans Nyabiage, “Can the Build Back Better World Plan Really Undo China’s Belt and Road Initiative in Africa,” *South China Morning Post*, July 18, 2021.