

西方国家的基础设施国际合作倡议:进展、特征及影响

李冰 谢来辉

(中国社会科学院 亚太与全球战略研究院, 北京 100007)

摘要:西方国家为了平衡“一带一路”倡议持续提升的影响力,近年来推出了不少类似的基础设施发展合作倡议。美国拜登政府上台后试图推动西方国家在跨国基础设施领域加强协调与合作,形成一个整体上可以与“一带一路”相竞争的倡议。这方面的标志性进展,是2021年6月七国集团领导人峰会提出的所谓“重建更好世界”(B3W)计划,以及2022年七国集团峰会重新发起的“全球基础设施与投资伙伴计划”(PGII)。西方国家的相关倡议在一定意义上形成了与“一带一路”倡议相竞争的态势。文章试图系统梳理西方国家相关倡议的主要进展,分析其基本特征以及对“一带一路”建设的潜在影响,从而认为,目前上述倡议在融资机制、内部共识等实施层面仍然面临重要挑战,但是很可能在规则、话语权等方面对“一带一路”建设产生不利影响,二者未来存在三种互动的可能情景。

关键词:“全球基础设施与投资伙伴计划”;“重建更好世界”倡议;“一带一路”倡议;基础设施建设;全球发展

中图分类号:D815 文献标识码:A 文章编号:1002-3291(2022)05-0000-15

一、导论

近年来,“一带一路”建设稳步推进取得积极进展,获得了世界上许多国家和国际组织的广泛支持。与此同时,日本、欧盟和美国等发达经济体也先后分别提出了一些类似的基础设施互联互通国际合作计划,试图平衡中国日益提升的影响力。不过,这些基础设施互联互通计划在实践中并未得到有效落实,更多的只是停留在愿景层面。因此,不少人一直在呼吁西方国家要制定出一个完整的、多方承认的“一带一路”替代战略。^①

美国拜登政府上台以后,试图在全球基础设施投资领域展现新的领导力以改变这种局面。在美国的积极倡议和推动下,2021年6月在英国康沃尔召开的七国集团领导人峰会达成了共识,在最终通过的会议公报中提出了一项新的所谓“重建更好世界”(Build back Better World, B3W)倡议。^②美国政

收稿日期:2022-05-12 修改日期:2022-08-15

作者信息:李冰,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员,从事能源政治与全球治理的研究。

谢来辉,中国社会科学院亚太与全球战略研究院“一带一路”研究室执行主任、副研究员,从事世界经济与“一带一路”问题的研究。

基金项目:本文是中国社会科学院哲学社会科学创新工程“一带一路”研究项目的阶段性成果。

① Robert B. Zoellick, “The China Challenge,” *The National Interest*, vol. 166(2020), pp. 10-20. 比如,美国共和党众议员斯科特·菲茨杰拉德(Scott Fitzgerald)2021年5月4日提出的“为全球经济建设负责任的基础架构法案”(Build Responsible Infrastructure Development for the Global Economy, BRIDGE),要求美国国务院制定一项全面战略,对“一带一路”倡议进行研判与抗衡。

② “Carbis Bay G7 Summit Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” G7, June 14, 2021, <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-5.pdf>, 2022年5月1日最后访问。

府在白官网站还专门公布了一份情况说明,阐释了该计划的宏大愿景,称该计划将协调和整合西方国家现有的互联互通合作计划,进一步调动公共部门和私营部门的投资,以“缩小发展中国家40万亿美元以上的基础设施需求”。^①白宫发布的“重建更好世界”计划明确提出要对西方现有的互联互通倡议进行全面的整合。拜登政府之所以选择七国集团领导人峰会作为该倡议的发布舞台,主要目的在于对当前已有的西方发达国家基建投资计划进行全面的整合,进而打造一个由美国领导的、高质量、可持续、价值观导向驱动的全球基础设施建设战略。拜登政府声称,除了当前美国海外基础设施融资中筹集的数十亿美元以外,未来几年,美国将同各利益攸关方合力为中低收入国家贡献数千亿美元的基础设施投资。^②拜登明确表示,该倡议应被明确定位为“一带一路”倡议的西方替代方案。

2022年6月26日,在德国埃尔毛召开的七国集团领导人峰会重新发起了“全球基础设施与投资伙伴”计划(PGII),替代了原来的“重建更好世界”(B3W)倡议。各方提出要在未来5年内筹集6000亿美元的公共和私人资金,用于资助发展中国家的基础设施建设。其中拜登承诺,美国将在未来5年内动员2000亿美元的赠款、联邦基金和私人投资,以支持中低收入国家的基建项目。欧盟委员会主席冯德莱恩表示,欧洲将在同期调动3000亿欧元,以建立一个可持续替代中国“一带一路”倡议的项目。

鉴于七国集团峰会提出的“全球基础设施与投资伙伴计划”定位于缩减全球基础设施缺口,其议题领域与“一带一路”倡议高度重叠,明显体现出与“一带一路”倡议相竞争的态势。为此,相关计划的内容、主要特征及其对“一带一路”倡议的潜在影响非常值得关注。本文将首先对西方现有的跨国基础设施联通计划进行梳理,从而勾勒出该计划的潜在内容和范围,并分析该计划的主要特征和未来走向。在此基础上,本文分析了该计划对“一带一路”倡议的潜在影响,探讨了未来二者互动的三种前景。

二、西方基础设施投资国际合作倡议的基本进展

自2013年“一带一路”倡议提出以来,日本、欧盟和美国等西方各国也相继开始注意到全球基础设施互联互通领域的需求,并提出了各自的地区性基础设施互联互通合作计划。为了勾勒出“全球基础设施与投资伙伴”计划未来发展的基本轮廓,我们首先对此前发达国家已有的主要基础设施投资倡议进行梳理。

(一)日本:从“高质量基础设施合作伙伴关系”到“亚非增长走廊”

一直以来,日本都有通过官方发展援助推动海外基础设施互联互通的重要传统,其重点主要在东南亚地区。在2013年中国提出“一带一路”倡议之后,安倍政府成立了一个咨询委员会,加快推动基础设施出口,并将“高质量基础设施”作为安倍经济学的重要一环。2015年,日本提出了“高质量基础设施合作伙伴关系”计划(Partnership for Quality Infrastructure),五年内为相关项目提供的财政预算为1100亿美元,主要范围是亚洲地区。2016年日本政府将预算调整为2000亿美元,并把范围拓展为全球。同时,日本推出了基础设施出口促进计划,决定从2017年起每年对基础设施出口的支持接近翻倍,让相关领域更容易获得以日元和欧元计价的贷款,日本出口投资保险对海外项目的覆盖率提升至100%。2016年至2020年期间,日本对亚洲基础设施投资增加至13.2万亿日元,比之前五年增

^① “President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” WhiteHouse, June 12, 2021, <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/>, 2022年5月1日最后访问。

^② “President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” WhiteHouse, June 12, 2021, <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/>, 2022年5月1日最后访问。

加了30%。^①

日本也是基础设施投资全球标准的积极制定者。2016年七国集团峰会在日本三重县伊势志摩召开时,日本政府提出了“推动高质量基础设施投资的原则”(PPQII)。2019年,日本利用G20大阪峰会主场外交的优势,进一步推动确立了20国集团的“高质量基础设施合作原则”(PQII)。

日本还积极拓展与印度的基础设施建设合作,以实现共同的地缘政治和经济利益。2015年,日本与印度共同确立了《印太2025》战略。2017年,两国设立了印日“东向论坛”(Act East Forum)。日本向印度的基础设施项目提供了官方发展援助贷款和技术支持。从2018年开始,日本还与印度在第三方国家共同开发基础设施建设项目,包括斯里兰卡、孟加拉国和缅甸。日本和印度还试图把合作进一步拓展到非洲。2016年,日本时任首相安倍晋三与莫迪总理就改善亚非之间联通性达成协议,提出“亚非增长走廊”的倡议,以推进印度“东向行动”与日本“扩大高质量基础设施伙伴关系”在非洲地区的基础设施合作,从而形成对“一带一路”的竞争。2017年5月,两国正式宣布建立“亚非增长走廊”(Asia-Africa Growth Corridor)。^②该计划的组织愿景也将高质量基础设施建设与联通性改善作为发展目标,试图为日本和印度在基础设施建设的双边合作提供更多协调空间。^③但是,截至目前,该计划仍然只是一个抽象的愿景,两国政府并没有在非洲开展具体的项目,而是各自支持不同的项目,只有一些企业在商业层面的合作。^④

日本与欧盟也在加强基础设施建设领域的合作。2019年9月,日本与欧盟签署了一份基础设施协定,确定了日欧可持续互联互通与高质量基础设施的伙伴关系。^⑤这一协定强调了债务可持续性、透明采购以及环境可持续性等标准,其签署意味着日本可以作为第三国参与欧盟欧亚互联互通战略的推进,并得到欧盟600亿欧元的担保基金支持。^⑥2021年5月,欧日签订了绿色联盟协议,双方将促进第三国清洁能源转型作为合作重点,强调环境可持续性也是高质量基础设施合作的重要一环。^⑦

(二) 欧盟:从“欧亚互联互通战略”到“全球门户计划”

欧盟作为全球主要的发展援助提供方,其提供的发展援助规模非常可观。统计数据显示,在2013

① Tobias Harris, “‘Quality Infrastructure’: Japan’s Robust Challenge to China’s Belt and Road,” *War on the Rocks*, April 9, 2019.

② Christian Le Miere, “China’s economic rivals failing to compete,” March 4, 2020, [https://asiatimes.com/2020/03/chinas-economic-rivals-failing-to-competee/](https://asiatimes.com/2020/03/chinas-economic-rivals-failing-to-compet/), 2022年5月1日最后访问。

③ Takuya Taniguchi, “Should We Forget about the Asia-Africa Growth Corridor?” *Lettre du Centre Asie*, no. 87(October 2020).

④ 该倡议没有形成具体政策成果,在双方委托的研究机构中,也很少有可获取的相关公开资料。Takuya Taniguchi, “Should We Forget about the Asia-Africa Growth Corridor?”; C. Pajon and I. Saint-Mézard, “Asia - Africa Growth Corridor at the Crossroads of Business and Geopolitics,” *East Asia Forum*, November 8, 2018.

⑤ “The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure between the European Union and Japan,” European Union, September 27, 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68018/partnership-sustainable-connectivity-and-quality-infrastructure-between-european-union-and_en.

⑥ Robin Emmott, “In Counterweight to China, EU, Japan Sign Deal to Link Asia,” *Reuters*, September 27, 2019.

⑦ “Towards a Green Alliance to Protect Our Environment, Stop Climate Change and Achieve Green Growth,” European Union, May 27, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/49932/eu-japan-green-alliance-may-2021.pdf>, 2022年5月1日最后访问。

至2018年间,欧盟提供的发展援助金额达到4140亿欧元。^①欧盟长期以来就将投资基础设施作为其发展援助的重要领域。欧盟此前的关注点主要集中在撒哈拉以南非洲地区。其中的典型代表是2007年创立的“欧盟—非洲基础设施信托基金”(EU-AITF),在其运营的前12年里,该基金共撬动了114亿欧元的投资,支持了90多个非洲的基建项目。^②

随着“一带一路”倡议的影响力不断提升,欧盟加强了对基础设施领域国际合作的重视,并日益把注意力转向欧亚地区。2016年欧盟的全球战略报告就指出,欧盟应持续参与到互联互通建设之中,并强调欧盟的安全与繁荣同重要性日益增长的“互联亚洲”之间存在紧密联系。^③欧盟认为,联通性对经济、政治和安全的影响比以往任何时候都更加重要。^④2018年9月,欧盟委员会发布《连接欧洲与亚洲——对欧盟战略的设想》的政策文件,提出欧亚互联互通行动愿景,将欧亚高效联通、可持续互联互通伙伴关系建设以及可持续互联互通投资保障作为其框架的三大组成部分。^⑤欧盟同印度基础设施的双边合作持续推进。2021年5月,欧盟也与印度签署协议,确定互联互通伙伴关系,欧盟承诺将深度参与印度的地铁、铁路以及海上风电等基础设施领域的合作。其中,欧洲投资银行(European Investment Bank, EIB)将为印度地铁提供3亿欧元融资,从而使该银行在印度的融资总额达到33亿欧元。^⑥

由于受到新冠肺炎疫情和欧盟领导层换届等因素的冲击,欧盟在2018年提出的“欧亚互联互通战略”并没有产生明显的影响。为此,在2021年7月,欧盟又提出了“全球互联欧洲”(A global connected Europe)战略,这一战略显得更加全面和更具针对性。欧盟在此前“欧亚互联互通战略”强调可持续性、全面性以及规则导向的基础上,进一步强调了互联互通对经济安全与韧性的重要性,声称要通过价值链的多样化,减少战略依赖并提升欧盟及其合作伙伴的竞争力。在这一公开文件中,欧盟对互联互通行动的可见性,以及利益相关者之间的合作协调做了专门的强调与部署。^⑦这也反映出促进互联互通正在日益成为欧盟对外合作战略的核心内容之一。^⑧2021年12月,欧盟委员会又宣布启动“全球门户”计划(Global Gateway),计划在2021至2026年间动员3000亿欧元规模的资金用于投资全球基础设施建设,主要投资非洲、亚洲、拉丁美洲、欧洲的巴尔干地区,以及其他对欧盟具有战略意义

① 有研究认为,这“与同期中国在‘一带一路’沿线国家和地区4340亿欧元的投资规模大致相当”。Josep Borrell, “The EU approach to the Indo-Pacific,” European Union, June 3, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/99501/eu-approach-indo-pacific-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-centre_en, 2022年5月1日最后访问。

② “EU-Africa Infrastructure Trust Fund,” European Union, <https://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/>, 2022年5月1日最后访问。

③ 王振玲:《欧盟机构对“一带一路”倡议的认知以及中国的应对策略——认知与权限类别基础上的多重对接》,《太平洋学报》2019年第4期。

④ “A Global Strategy for the European Union,” European Union, August 10, 2018, https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49323/global-strategy-european-union_en, 2022年5月1日最后访问。

⑤ 房乐宪、殷佳章:《欧亚互联互通战略内涵及其对中欧关系的含义》,《教学与研究》2019年第5期,第63页。

⑥ “Principles, Partnership, Prosperity: EU and India Launch Collaboration on Sustainable Connectivity,” European Commission, May 8, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2327, 2022年5月1日最后访问。

⑦ “A Globally Connected Europe: Council Approves Conclusions,” European Council, July 12, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/12/a-globally-connected-europe-council-approves-conclusions/>, 2022年5月1日最后访问。

⑧ “Explaining the European Union's approach to connecting Europe and Asia,” European Commission, September 19, 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_5804, 2022年5月1日最后访问。

的地区。欧盟委员会称,资金将主要来源于欧盟机构、各成员国、国际组织和私人机构,如欧洲建设与发展银行、欧洲投资银行、成员国的发展银行以及私人投资等。欧盟还将为欧洲可持续发展基金提供400亿欧元的担保能力。

除了与日本在2019年建立双边基础设施建设合作框架以外,欧盟还与日本推出了面向非洲的基础设施开发项目“非洲基础设施发展规划2021-2030”(Programme for Infrastructure Development in Africa 2021-2030, PIDA)。2022年2月,欧盟委员会主席冯德莱恩在第六届欧盟-非洲首脑会议上,承诺在未来7年内向非洲投资1500亿欧元,主要用于在非洲建设可再生能源发电设施,道路港口等交通基础设施,海底电缆及陆上基站等通信设施以及改善非洲的医疗卫生和疾病防控能力。

欧盟与印度建立了基础设施双边合作框架。在2021年5月印欧峰会上,欧盟也与印度签署协议确定“互联互通伙伴关系”,欧盟承诺将深度参与印度的地铁、铁路以及海上风电等基础设施领域的合作。其中,欧洲投资银行(European Investment Bank, EIB)将为印度地铁提供3亿欧元融资,从而使该银行在印度的融资总额达到33亿欧元。根据欧盟2021年发布的“印太战略”文件,欧盟也希望与东盟、澳大利亚、加拿大、韩国和美国等建立“互联互通伙伴关系”。2021年美欧峰会声明承诺双方致力于加强可持续性互联互通和高质量基础设施领域的合作,但是并没有提到“互联互通伙伴关系”。

(三)“蓝点网络”计划

长期以来,美国政府的发展金融机构也在不断吸引私人资本投资海外基础设施开发建设。在奥巴马政府时期,美国政府就提出了一些发展倡议,比如“电力非洲计划”(Power Africa)、“美国-东盟互联互通”(US-ASEAN Connect)以及美国贸易发展署(USTDA)提出的“全球采购倡议”(Global Procurement Initiative)等。

在特朗普政府时期,美国政府对“一带一路”的态度从“温和的怀疑”转为“强烈的反对”。在2017年12月发布的国家安全战略文件中,美国政府就明确表示,希望通过区域合作设计一个替代“一带一路”的计划,以“维持透明的基础设施融资实践”和加强与盟友在高质量基础设施领域的合作。特朗普政府试图通过推动构建高质量基础设施的标准,从而将对冲“一带一路”倡议作为其“自由和开放的印太战略”的重要组成部分。^①

特朗普政府提出“蓝点网络”计划,作为应对“一带一路”建设的重要举措。2018年,美国与日本、澳大利亚共同宣布建立一个推动印太地区基础设施投资的三边伙伴关系,作为其“印太战略”的重要组成部分。2019年11月,美、日、澳三方在“印太商业论坛”上发起“蓝点网络”计划(Blue Dot Network),试图通过多利益攸关方的模式,基于“G7夏洛瓦创新发展融资承诺”、赤道原则以及“G20高质量基础设施投资准则”建立全球基础设施建设发展标准。2020年,美国国际发展金融公司同日本国际协力银行、澳大利亚对外贸易部携手组建了“蓝点网络”管理委员会,围绕基础设施利用的开放性、施工单位选定的透明性、建成可长期使用的经济性以及受援国债务偿还的可行性等四个标准制定相关评估细则与认证标准。^②拜登政府上台后,再次加速推进了“蓝点网络”计划的进程。2021年6月,拜登政府正式同日本、澳大利亚启动“蓝点网络会谈”,成立“蓝点网络”协调小组,并声称欲将其打造成提供“市场驱动、透明性与可持续性”基础设施的全球标准。^③不过截至2021年4月,并无任何项目接受“蓝点网络”计划的认证,该计划并没有宣布认证的基准条件,也并没有显示该计划有足够的资源实施其任务。

^① Ziad Haider, “Can the U.S. Pivot Back to Asia? How Trump Should Respond to China’s Belt and Road Initiative,” *Foreign Affairs*, May 23, 2017.

^② 马雪:《美国“蓝点网络”实施进展、影响及趋势》,《国际研究参考》2020年第11期,第8页。

^③ 毛维准、戴菁菁:《对冲“一带一路”:美国海外基建“蓝点网络”计划》,《国际论坛》2021年第5期,第136页。

经合组织(OECD)正在逐步参与“蓝点网络”计划的标准制定过程。2021年6月7日,经合组织与美国、澳大利亚和日本政府已开始就“蓝点网络”认证流程开发问题进行讨论。^①经合组织推动了“蓝点网络执行咨询小组”(Executive Consultation Group for the Blue Dot Network)的成立,力争通过循证体系建立、多方利益攸关方动员以及认证框架设计等多环节,为“蓝点网络”提供技术支持。^②经合组织对私营部门以及公民社会组织进行广泛调研,出版了《迈向高质量基础设施投资的全球认证框架》报告,其中绝大多数受访者认同“蓝点网络”的框架将有助于推动高质量的基础设施投资,并认为透明度与国际标准的缺失是当前基础设施投资的主要障碍,“蓝点网络”认证体系有助于弥补这一缺陷。^③

(四)“三海倡议”

美国和欧盟一起参与了在中东欧基础设施建设合作的“三海倡议”(Three Seas Initiative, 3SI),作为与中国与中东欧“17+1”合作倡议开展竞争的重要手段。2016年,波兰与克罗地亚两国总统提出“三海倡议”,试图将波罗的海、亚得里亚海以及黑海沿线12个国家整合进这一合作机制,力求推动区域内的能源、交通以及数字领域的基础设施建设,以实现投资增加、经济增长以及能源安全的目标。^④“三海倡议”得到了美国和欧盟的有力支持。时任美国总统特朗普不仅参与了2017年的华沙峰会,同时还允诺对三海倡议投资基金(Three Seas Initiative Investment Fund, 3SIIF)提供10亿美元的支持。^⑤除了平衡“一带一路”建设在中东欧地区的影响力以外,美国还试图通过对中东欧能源基础设施的投资,为自身液化天然气的出口寻求更加开阔的市场,同时降低中东欧国家对俄罗斯的能源依存度。^⑥2021年5月,日本、韩国以及卡塔尔等也宣布加入“三海倡议”的合作框架。截至目前,“三海倡议”12个参与国中,已经有9个国家向该基金注资,基金规模达到12亿美元。^⑦

(五)英国的“清洁绿色倡议”

2021年11月,在英国格拉斯哥举办的第26次《联合国气候变化框架公约》缔约方大会上,英国宣布发起“清洁绿色倡议”(Clean Green Initiative, CGI)。其中,英国政府宣称将在未来5年内计划向发展中国家提供30亿英镑的资金,聚焦于支持发展中国家的绿色化基础设施建设。

① “OECD and Global Executives engage with the Blue Dot Network to develop Certification for quality in - infrastructure investment,” OECD, June 7, 2021, <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-and-global-executives-engage-with-the-blue-dot-network-to-develop-certification-for-quality-infrastructure-investment.htm>, 2022年5月1日最后访问。

② “OECD and Global Executives engage with the Blue Dot Network to develop Certification for quality in - infrastructure investment,” OECD.

③ “Towards a Global Certification Framework for Quality Infrastructure Investment,” OECD, June 4, 2021, <https://www.oecd.org/daf/Towards-a-global-certification-framework-for-quality-infrastructure-investment-Highlights.pdf>, 2022年5月1日最后访问。

④ “Objectives,” 3seas, <https://3seas.eu/about/objectives>, 2022年5月1日最后访问。

⑤ Tal Axelrod, “Pompeo Pledges \$1 Billion in US Support for European Energy Initiative,” *The Hill*, February 15, 2020.

⑥ Daniel Gottfried, “The Three Seas Initiative and Realizing a Foreign Policy for the Middle Class,” Foreign Policy Research Institute, May 21, 2021, <https://www.fpri.org/article/2021/05/the-three-seas-initiative-and-realizing-a-foreign-policy-for-the-middle-class/>, 2022年5月1日最后访问。

⑦ Kurt Volker, “The Biden Administration should Back Up Its Strong Words with Concrete Steps to Support the Central and East European Grouping,” Center for European Policy Analysis, July 12, 2021, <https://cepa.org/three-seas-initiative-merits-full-u-s-support/>, 2022年5月1日最后访问。

(六)澳大利亚的“太平洋进阶”计划

长期以来,澳大利亚对太平洋岛国提供了长期且大量的援助,但是相关援助主要是在政策和能力建设的培训方面,大量资金投入澳大利亚提供的技术顾问身上,对太平洋岛国的基础设施、发展和减贫并没有明显的帮助。面对地区环境的变化,特别是“一带一路”建设在南太地区的发展,澳大利亚在2017年发布的《外交政策白皮书》中提出了针对南太地区的“太平洋进阶”(Pacific Step Up)政策。2018年11月,澳大利亚时任总理莫里森宣布设立“澳大利亚太平洋基础设施融资计划”,计划资助金额为20亿澳元(约合15亿美元)。澳大利亚称,计划使用无偿援助和贷款,投入到包括电信、能源、交通、水和其他高优先级的基础设施建设领域。建立基础设施转型援助基金是澳大利亚援助领域的重大变化,在很大程度上是为了与“一带一路”倡议进行竞争。

澳大利亚虽然不是七国集团成员,但是作为四边安全框架和美英澳集团(AUKUS)的成员,很有可能会积极参与七国集团倡议中去。

三、西方国家基础设施投资伙伴计划的主要特征

西方国家相关倡议存在一些明显的特点,主要表现在强调价值观导向驱动、调动私人资本参与、强调绿色可持续以及社会性基础设施等四个方面。

第一,强调价值观驱动。“重建更好世界”倡议明确把价值观导向列为其基础设施建设合作计划的首要因素。所谓的价值观导向驱动,实质是将西方主流的价值观念与意识形态强加入基础设施建设项目之中。一方面,价值观导向驱动强调要在项目运营的全周期采用严格的西方治理标准,其核心就是所谓的“透明”与“可持续”,既要保证项目拥有透明、合规且可持续的融资来源,又要在运行过程中遵守发达国家普遍认同的环境与劳工标准。另一方面,价值观导向驱动要求项目参与的主体,无论是援助国还是受援国,必须是美国定义的所谓“民主国家”。相反,美国对其所谓的“非民主体”的参与持有怀疑态度。

第二,强调调动私人资本的参与。一方面,私营部门被认为可能是未来基础设施融资的一个重要主体。当前,西方发达国家持续疲软的财政状况无力支撑政府大规模推进基础设施合作。但是,西方发达国家具有控制全球资本市场的重要优势。目前全球资产管理总规模超过110万亿美元,是美国联邦预算的20多倍。^①另一方面,西方国家对私人资本的偏好,导致其有意强调对国有企业透明度的担忧。美国的倡议对国有企业在跨国基础设施合作中的角色保持怀疑和否定的态度,认为其更多贯彻政府意志,不利于项目所在国的债务、环境可持续性,不利于改善行业透明性与市场竞争环境。

第三,强调绿色可持续。在2021年的七国集团峰会公报中,气候与环境问题被作为“重建更好世界”倡议的一个核心要素;各方承诺要致力于绿色转型,通过全球行动与协调一致的领导,减少碳排放。^②拜登上台以后立即宣布重返应对气候变化的《巴黎协定》,试图将美国重新带回绿色可持续发展的轨道。拜登等民主党人对气候变化和环境议题的一贯重视,直接推动了绿色可持续发展得以在其倡导的全球基础设施合作倡议中凸显。此前除了在特朗普执政时期的美国以外,推动高质量基础设施

^① “Asset and Wealth Management Revolution: The Power to Shape the Future,” PricewaterhouseCoopers, December 14, 2020, https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/assets/wealth-management-2-0-data-tool/pwc_awm_revolution_2020.pdf, 2022年5月1日最后访问。

^② Group of 7, “Carbis Bay G7 Summit Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” <https://www.g7uk.org>.

的绿色可持续性一直是国际社会的重要共识。而且,近年来,为应对新冠肺炎疫情全球传播导致的经济增长放缓,各国都开始推行大规模的经济刺激计划,其中绿色可持续项目成为各方关注的焦点。以欧盟为例,在其高达7500亿欧元的经济复苏计划中,专门资助绿色转型的资金比例不低于37%。^①

第四,侧重社会性基础设施。与“一带一路”建设侧重硬件基础设施不同,西方国家的发展合作倡议一直侧重社会性基础设施(social infrastructure)或者“软件基础设施”(soft infrastructure)的建设,具体包括教育、科技、医疗卫生和文化等社会事业。比如美国倡议的“重建更好世界”计划将重点聚焦于应对气候变化、健康与健康安全、数字技术以及性别平等四个领域。在2022年6月召开的七国集团峰会上,拜登再次强调美国动员的资金所资助的项目有助于应对气候变化以及改善全球卫生、性别平等和加强数字基础设施。2021年七国集团峰会公报强调,将“在环境、社会、金融、劳动力、治理和透明度等领域实现高标准”。所以,强调构建基础设施方面的规则、规范和高标准,也是西方国家相关倡议的突出特征。

四、“全球基础设施与投资伙伴计划”的前景

“全球基础设施与投资伙伴计划”的提出,从形式上确实可能形成一个全面的基础设施合作框架,但是仍然面临实施层面的问题,包括各方合作前景尚不明朗、内部政治分歧、融资计划并不明确,具体方案落实仍缺乏细节等。不过,我们根据西方近年来基础设施合作内容及其官方智库的政策建议,可以做出一些初步的展望。

(一)七国集团内部合作的前景并不乐观

虽然七国集团首脑峰会提出“全球基础设施与投资伙伴计划”作为“一带一路”的竞争方案,但各方在如何实施计划方面并没有达成共识,也没有采取实质性的一致行动,合作前景尚不明朗。

美国、欧盟、日本能否达成政策与行动的协调一致,将是一个关键因素。^②目前来看,美国是“重建更好世界”倡议最为积极的支持方。2021年6月以来,美国国务卿布林肯和美国副国家安全顾问兼国家经济委员会副主任达利普·辛格(Daleep Singh)多次访问拉美、非洲和东南亚地区,试图推广该倡议。从目前情况看,美国主要是通过单独采取行动来推动该倡议的实施。

但是,要对西方国家的相关倡议进行全面整合面临很大的挑战。正如墨卡托中国研究所克费尔皮茨所说,“若想有力应对‘一带一路’倡议,就必须团结一致,而不能分裂成各种不同倡议”。^③七国集团的其他成员国在2021年峰会之后又提出了新的基础设施国际合作计划。比如英国在2021年11月发起了“清洁绿色倡议”,欧盟在2021年12月提出了“全球门户”计划。特别值得注意的是,欧盟委员会主席冯德莱恩表示,“全球门户”计划保留与其他伙伴密切合作,要把美国提出的“重建更好世界”计划和英国的“清洁绿色倡议”拉入“全球门户”。这说明西方发达国家内部存在分歧,他们希望支持各自计划作为自身外交政策的“旗舰品牌”,关注各自的地缘政治重点地区,因此很难形成合力。这种情况会导致

^① “Recovery and Resilience Facility: Council presidency and Parliament reach provisional agreement,” European Council, December 18, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/18/recovery-and-resilience-facility-council-presidency-and-parliament-reach-provisional-agreement/>, 2022年5月1日最后访问。

^② Dnyanesh Kamat, “Biden’s B3W Proposal No Serious Threat to China’s BRI,” *Asia Times*, June 14, 2021.

^③ Moritz Koch, “Internes Strategiepapier: G7-Staaten wollen Chinas Seidenstraßen-Initiative kontern,” *Handelsblatt*, June 3, 2021.

西方发达国家的基础设施国际倡议继续呈现碎片化的状态。^①冯德莱恩在2022年七国集团峰会上宣布的3000亿欧元资金,其数额与“全球门户”计划未来5年的筹资规模完全一致。目前,尚不清楚“全球基础设施与投资伙伴计划”将如何实现新的整合,但是它很有可能是各国计划的一个简单的拼接。

(二)强调调动私人资本的参与,但是缺乏融资机制创新

目前,“重建更好世界”倡议以及“全球基础设施与投资伙伴计划”都缺乏一个明确的融资计划,只是泛泛谈到要调动公共资金和私人资本的力量。由于近年来逆全球化浪潮对西方国家影响日益突出,同时新冠肺炎疫情对经济增长和财政状况造成严重冲击,发达国家整体的对外援助以及发展融资规模都在明显下降。以美国为例,其主要开发金融机构美国国际开发金融公司(DFC)只有600亿美元融资能力的授权。民主党与共和党在国内的高质量基础设施建设方案上还存在巨大分歧。民主党更倾向于通过大规模基础设施建设来推进经济复苏,为达到这一目标,无论是大规模举债还是提高税收都是可取手段。但共和党却反对债务增加与税收扩大,认为应该通过鼓励私营部门来推进基础设施的发展。^②

该倡议强调了对私人资本的调动与吸引,但是并没有指出实现这一目标的具体手段。发展中国家基础设施建设项目的高风险性与长回报周期,使得相关投资具有较高的不确定性。私营资本在基础设施领域长期参与度不高,能否吸引私有资本大规模进入全球基础设施改善仍存在变数。一直以来,私人投资在基础设施资产的占比并不高。2015至2019年七国集团国家的私营部门向发展中国家基础设施项目投入仅220亿美元。^③世界银行一项研究表明,私人资本在发展中国家基础设施建设投资中占比较低,以2017年为例,私人资本占比只有17%。^④2020年20国集团全球基础设施中心(The G20 Global Infrastructure Hub)的首份基础设施监测报告显示,2019年全球范围内私人资本投资基础设施的总额仅为1059亿美元,比2010年的水平下降了4%。^⑤从相关数据来看,私人资本对基础设施的投资大多集中在高收入国家(占67%),在中高收入和中低收入国家的占比分别只有20%和12%,对低收入国家的项目则一直缺乏兴趣(参见表1)。

表1 不同收入水平的国家以及地区的基础设施私人投资情况(单位:10亿美元)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
总金额	156.2	131.3	105.4	103.0	123.7	118.0	118.7	93.2	99.9	105.9
按收入水平划分										
高收入国家	110.0	93.6	64.6	70.7	83.4	71.3	91.4	59.7	56.0	81.8

^① Gisela Grieger, “Towards a joint Western alternative to the Belt and Road Initiative?”, *European Parliamentary Research Service*, December 2021. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282021%29698824.

^② James McBride, and Anshu Siripurapu, “The State of U.S. Infrastructure,” Council on Foreign Relations, August 4, 2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/state-us-infrastructure>, 2022年5月1日最后访问。

^③ Matthew P. Goodman, and Jonathan E. Hillman, “The G7’s New Global Infrastructure Initiative,” The Center for Strategic and International Studies, June 15, 2021, <https://www.csis.org/analysis/g7s-new-global-infrastructure-initiative>, 2022年5月1日最后访问。

^④ World Bank, “Who Sponsors Infrastructure Projects? Disentangling Public and Private Contributions”, https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/SPIReport_2017_small_interactive.pdf, 2022年5月1日最后访问。

^⑤ Global Infrastructure Hub, “Infrastructure Monitor 2020: Data-Driven Insights Into Selected G20 Infrastructure Priorities”, October 2020. https://cdn.gihub.org/umbraco/media/3241/gih_monitorreport_final.pdf. 2022年7月15日最后访问。

续表1

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
中高收入国家	19.1	18.2	266.0	25.2	26.1	33.5	16.0	15.9	32.2	15.1
中低收入国家	26.7	18.8	14.6	6.7	13.1	12.3	10.8	16.5	11.3	8.8
低收入国家	0.4	0.7	0.1	0.3	1.1	0.8	0.5	1.1	0.4	0.1
按地区划分										
亚太地区	46.8	42.1	34.0	18.8	45.1	22.5	43.9	32.9	28.3	33.8
欧洲	65.7	45.0	28.6	38.1	40.2	42.0	30.5	23.3	32.0	23.5
拉美	7.7	7.3	10.3	8.8	9.7	11.6	9.7	8.4	14.1	10.6
中东北非	5.9	5.8	5.6	12.7	6.3	4.2	7.2	6.5	1.7	11.8
北美	29.2	30.5	23.1	19.4	21.0	33.2	24.6	21.3	20.0	24.3
撒哈拉以南非洲	0.9	0.6	3.8	5.2	1.4	4.4	2.7	0.8	3.8	1.9

资料来源:Global Infrastructure Hub, “Infrastructure Monitor 2020: Data-Driven Insights Into Selected G20 Infrastructure Priorities”, October 2020, P.20.

在过去数十年,私营部门未大规模进入基础设施领域的原因,在于低投资回报率与较高的风险。基础设施项目无法为跨国公司带来像科技领域那样的高利润,同时却存在诸多风险,例如环境与社会治理风险、通货膨胀或者外汇等宏观经济风险、合同纠纷涉及的法律风险以及地缘政治风险,潜在项目汇报与投资方风险感知的不对称,使得私营部门进入基础设施建设领域仍存在诸多挑战。^①所以,如果要动员私人资本进入该领域,美国等西方发达国家必须在融资和保险手段上进行机制上的重大创新,改变资本的风险与回报的比率。

(三)清洁能源基础设施项目可能成为优先资助领域

气候变化与数字技术是“重建更好世界”倡议强调的核心议题之一。在2021年的七国集团峰会公报中,各方承诺要致力于绿色转型,通过全球行动与协调一致的领导,减少碳排放。该计划也被部分西方官员和媒体称为“绿色一带一路”(green belt and road)或者“绿色马歇尔计划”,其中对环境与气候问题的强调被认为是其对冲和替代“一带一路”倡议的最重要特征。随着拜登政府试图重新充当全球应对气候变化的领导者,以清洁电力发展为主的能源转型将作为解决这一问题的关键环节。

从过去十年来看,可再生能源是吸引最多私人投资的基础设施领域,占到30%。^②此前美国与欧盟在这一领域有着较多的发展融资实践,比如“电力非洲倡议”(Power Africa Initiative)与“电气化金融倡议”(Electrification Financing Initiative, ElectriFI)是典型案例。经合组织秘书长马蒂亚斯·科曼(Mathias Cormann)在2021年6月举办的“蓝点网络”执行咨询小组成立大会上,特别提到了清洁能源基础设施在后疫情经济复苏中的核心地位,预估全球每年对清洁能源基础设施的投资将达到6.9万亿美元。^③在2022年5月的美国-东盟特别峰会上,美国承诺向东盟投资1.5亿美元,其中4000万美元专

^① Jonathan E. Hillman and Erol Yayboke, “The Higher Road: Forging a U.S. Strategy for the Global Infrastructure Challenge”, The Center for Strategic & International Studies, April 2019, p.20., https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190423_Hadley%20et%20al_HigherRoads_report_WEB.pdf, 2022年5月1日最后访问。

^② Global Infrastructure Hub, “Infrastructure Monitor 2020: Data-Driven Insights Into Selected G20 Infrastructure Priorities”, October 2020. https://cdn.gihub.org/umbraco/media/3241/gih_monitorreport_final.pdf. P.6.

^③ Mathias Cormann, “Inaugural Meeting of the Blue Dot Network’s Executive Consultation Group,” OECD, June 7, 2021, <https://www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-sg-remarks-at-blue-dot-network-meeting-7-june-2021.htm>, 2022年5月1日最后访问。

门用于建设清洁能源基础设施,同时还表示希望与东盟国家私营部门合作,争取在该领域投资达到20亿美元。

(四)“印太”地区可能成为该倡议首要的合作对象

美国国务卿布林肯等首先率团访问了拉美和非洲地区以考察“重建更好世界”倡议的潜在项目,但是该倡议的主要重点应该是在所谓的“印太地区”,尤其是东南亚、印度和南太平洋地区。2022年2月,美国政府发布了《印太战略报告》,强调印太地区是美国未来十年的战略重点,美国需要加强在该地区的作用。报告特别提出,美国将“倍加努力帮助印太地区的盟友和伙伴缩小地区内的基础设施赤字。美国将通过与其他七国集团伙伴共同推出的‘重建更好世界’倡议,为印太地区的新兴经济体赋能。美国将为印太地区提供高水准基础设施”。^①此前,欧盟已经在2021年4月16日发布《欧盟在印太地区合作战略》,强调“欧盟将继续推进本地区高质量和可持续互联互通的优先事项和行动”。

东南亚地区将会是“重建更好世界”倡议的一个优先选择合作对象。^②东南亚是美国推动印太战略的关键节点。美国政府的印太战略报告强调东盟在印太地区的中心地位,强调“美国将面向东盟深化长期合作,在卫生、环境、能源、交通、气候以及性别平等方面启动新的高级别接触。”近年来,中国同东盟各国经贸关系持续升温,削弱了美国在东南亚地区的传统优势地位。此前特朗普孤立主义的外交政策,也令美国在该地区的政治影响力大幅下降。东南亚地区有强烈的基础设施改善需求。根据新加坡开发银行与联合国环境署的估计,东南亚地区每年基础设施建设资金需要2100亿美元,新冠肺炎疫情的冲击进一步扩大了其融资缺口。^③2021年12月,布林肯访问印尼、马来西亚和泰国,明确提出要在2022年推动“重建更好世界”倡议在东南亚落地。2022年5月12-13日,东盟领导人访问美国,最后发布的联合声明多处提到了基础设施开发方面的问题,比如其中提出:“我们致力于推动对高标准、透明、低碳和适应气候变化的基础设施项目的投资,以满足本地区的基础设施需求,促进包容性和可持续的经济增长,在劳工和环境保护方面满足适当的国际标准。”^④

印度是美国力图拉拢的另一个重要对象。美国的印太战略报告特别重视印度,明确提出支持“一个强大的印度”。在欧盟的印太战略中,印度也占有重要地位,法国和德国正在大力推动欧盟的亚洲经济焦点从中国向印度转移。印度政府对“一带一路”倡议抱有疑虑,其担心随着“一带一路”倡议在南亚的推行,基础设施投资会逐步通过“主权干涉”与“关键交通控制”转化为地缘政治权力,从而限制印度在周边地区的战略选择。^⑤因此,印度尽管作为创始成员国加入了亚投行,却对“一带一路”倡议表现出抵制态度,拒绝派代表团参与“一带一路国际合作高峰论坛”。但是,印度又有强烈的参与国际合作开发基础设施建设愿望。近年来,印度相继推出了“萨加马拉”计划(Sagarmala)、“季风计划”(Mausam)、“棉花之路”等多个基础设施合作计划,一共确定了577个商业沿海项目,用于港口现代化

^① The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States”, February 2022, p.11-12, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

^② Phuong Pham, “Southeast Asia Vital to the G7’s ‘Build Back Better World’ Initiative,” *Geopolitical Monitor*, July 1, 2021.

^③ “Q&A: Funding Green Recovery in Southeast Asia,” ADB, <https://www.adb.org/news/features/qa-funding-green-recovery-southeast-asia>, 2022年5月1日最后访问。

^④ “Joint Vision Statement of The ASEAN-U.S. Special Summit, 2022”, May 14, 2022, <https://asean.org/joint-vision-statement-of-the-asean-u-s-special-summit-2022/>.

^⑤ Jagannath P.Panda, “India, the Blue Dot Network, and the ‘Quad Plus’ Calculus,” p.10.

以及联通性改善。^①此外,印度与欧盟、日本积极开展基础设施国际合作计划。在美国提出“蓝点网络”计划以后,印度加入该计划的呼声也很高。^②2020年2月特朗普首次访问新德里期间,美印曾就“蓝点网络”计划交换过意见。^③2022年5月23日,印度作为创始成员加入了美国提出的“印太经济框架”(IPEF)。印度作为四边安全对话机制(QUAD)的成员之一,与美国在印太战略下的合作将会不断加深,很可能成为“全球投资和基础设施伙伴计划”的优先合作对象。

(五)不大可能真正惠及发展中国家

西方国家提出有关倡议的主要目的是遏制中国“一带一路”倡议的影响力,并不是真正有意去推动全球发展。不少西方观察家都指出了这一点。比如美国企业研究所的科里·沙克(Kori Shake)就指出:“如果我们哪怕假装该计划是为了鼓励发展而非抗衡中国,那么我们都会获得更多利益。”^④自从20世纪80年代里根政府执政以来,美国政府对发展中国家的外交政策都是“朝着吝啬而鄙夷的方向发展”。^⑤曾任美国参议院外交关系委员会主席的杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms)甚至公开声称,给发展中国家的援助就等于是把钱注入“外国鼠洞”,白白浪费。^⑥根据美国全球发展中心的统计,在拜登政府宣布B3W计划一年以来,美国政府的实际承诺加起来只有微不足道的600万美元,即使加上需要国会批准的未来5年内向世界银行提供5000万美元的儿童保育信托基金项目,也与最初声明中承诺的数十亿美元相差甚远。^⑦而且,西方国家的倡议往往以高标准自居,在劳工、环境保护以及治理层面提出过于严苛要求的基础设施合作项目,不一定会受到发展中国家政府的积极响应。另外,考虑上述计划在价值观方面的对抗性,很多发展中国家也会保持警惕。

此外,西方国家的官方援助机制存在重大缺陷,导致大量资金流入本国政府机构及企业,难以真正惠及援助对象国。比如美国智库全球发展中心(Center for Global development)的研究人员认为,与

^① “How Many Projects Are Envisaged to be Taken Up under the Sagarmala Programme? What Is the Current Status of Projects Identified under Sagarmala?” Ministry of Shipping, Government of India, November 10, 2018, <http://sagarmala.gov.in/faqs/how-many-projects-are-envisaged-be-taken-under-sagarmala-programme-what-current-status-projects>, 2022年5月1日最后访问。

^② Jagannath P.Panda, “India, the Blue Dot Network, and the ‘Quad Plus’ Calculus,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, no. 3(2020), pp.4-22; Shankari Sundararaman, “Is Blue Dot Network an alternative to China’s BRI?” *The New Indian Express*, June 17, 2021.

^③ “Joint Statement: Vision and Principles for India - U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership,” Ministry of External Affairs, Government of India, February 25, 2020, https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dt1/32421/Joint_Statement_Vision_and_Principles_for_IndiaUS_Comprehensive_Global_Strategic_Partnership, 2022年5月1日最后访问。

^④ Howard W. French, “What the U.S. Still Doesn’t Get About Countering China - Self-interest, not altruism, is driving Beijing to invest in the global south,” *Foreign Policy*, July 7, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/07/g-7-infrastructure-investment-biden-china-africa/>. 2022年8月10日最后访问。

^⑤ Howard W. French, “What the U.S. Still Doesn’t Get About Countering China - Self-interest, not altruism, is driving Beijing to invest in the global south,” *Foreign Policy*, July 7, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/07/g-7-infrastructure-investment-biden-china-africa/>. 2022年8月10日最后访问。

^⑥ Howard W. French, “What the U.S. Still Doesn’t Get About Countering China - Self-interest, not altruism, is driving Beijing to invest in the global south,” *Foreign Policy*, July 7, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/07/g-7-infrastructure-investment-biden-china-africa/>. 2022年8月10日最后访问。

^⑦ Charles Kenny and Scott Morris, “America Shouldn’t Copy China’s Belt and Road Initiative: Washington Must Invest in Multilateral Institutions, Not Infrastructure,” *Foreign Affairs*, June 22, 2022.

美国过去20年间的所有重大援助倡议一样,“重建更美好世界”计划的所有资金主要都是通过美国政府的“泡沫”(其官方机构、承包商和非政府组织)进行输送,却几乎没有向发展中国家政府提供一分钱的“双边援助”。正因为如此,他们认为“无论对于一个热心于全球发展的支持者,还是一个旨在遏制中国的鹰派分子而言,B3W都是一个巨大的错误。”^①

五、与“一带一路”建设互动的三种情景

目前“全球基础设施与投资伙伴计划”的具体内容尚不明确,其未来走向还取决于很多因素。从理论上讲,它与“一带一路”建设的互动可能呈现三种形态。

(一)对“一带一路”的建设构成更多挑战

“全球基础设施与投资伙伴计划”的提出,可能意味着西方国家走向形成对“一带一路”倡议的竞争战略。西方国家近年来一直持续在人权、债务、绿色可持续性以及地缘政治层面对“一带一路”进行抨击。七国集团的计划可能通过认证标准与资金投入,依托透明度、私人资本以及绿色可持续等主要维度,打造一套与“一带一路”倡议针锋相对的、基于西方价值观念的高质量基础设施合作计划。这可能意味着“一带一路”的建设将面临重要的挑战。

首先,这将加剧全球发展治理领域的规则和话语权斗争。美国等发达国家可能试图通过协调行动构建起一套西方主导的价值观念、规则与标准的体系,从而打压“一带一路”的建设项目。美国等西方国家通过强调价值观导向作为其互联互通合作计划的核心支撑,如果有意将中国排除在这一体系之外,可能形成与“一带一路”建设正面对抗的态势。^②当然,相关计划也强调要通过20国集团等多边场合形成共识,以发挥更大影响。比如美国战略与国际问题研究中心的报告也建议,希望加大对联合国机构与多边发展银行的参与,可以有效改善B3W计划融入多边主义的效果。^③所以,“一带一路”倡议面临在全球发展治理领域发生重大变革的挑战,中国为此需要在联合国和20国集团等场所围绕相关问题积极争取制度性话语权。

其次,西方国家的计划将抬升全球基础设施建设的成本。西方国家机构及企业在高质量基础设施项目上同中国企业展开争夺,很可能会增加项目所在国的议价能力,对中国企业形成更大竞争压力。而且,相关计划的推行,不仅意味着新的资金将进入全球基础设施建设领域,同时还将通过实施环保、劳工和社会层面的高标准,大幅抬高项目建设的成本。

^① 根据美国政府官方对外援助统计网站ForeignAssistance.gov对美国在2020财年的510亿美元对外援助款项的追踪测算,其中约有40%用于美国政府自身购买产品和支付工资等;20%由美国公司和非营利组织管理;超过30%的资金用于国际组织(包括联合国和其它多边机构)以及国际非政府组织。在剩下的一小部分中,地处受援国的外国公司和非营利组织则获得了略高于5%的资金。最终,美国对发展中国家伙伴政府的支持仅仅获占美国对外援助的3.9%。Charles Kenny, Scott Morris, “Biden’s Foreign aid is funding the Washington Bubble,” *Foreign Policy*, May 6 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/05/06/us-foreign-aid-biden-build-back-better-world-development/>. 2022年8月10日最后访问。

^② Andrés Ortega, “The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations,” The Center for Strategic and International Studies, April 23, 2020, <https://www.csis.org/analysis/us-china-race-and-fate-transatlantic-relations-0>, 2022年5月1日最后访问。

^③ Conor M. Savoy and Shannon McKeown, “Opportunities for Increased Multilateral Engagement with B3W,” Center for Strategic and International Studies, May 6, 2022, <https://www.csis.org/analysis/opportunities-increased-multilateral-engagement-b3w>, 2022年5月8日最后访问。

(二)与“一带一路”建设并行不悖的情景

今后七国集团的“全球基础设施与投资伙伴计划”还存在很大的不确定性,因为还存在西方国家的内部共识不足、融资机制的细节不确定、发展中国家的反应还存在疑问等问题。可以预计,尽管西方国家相关计划将对“一带一路”建设形成一定的冲击,但是,经过多年来的努力,“一带一路”建设已经取得了扎实有效的成果,足以有效应对西方国家的竞争,不可能被“全面替代”。而且,发展中国家的基础设施投资需求如此巨大,其发展空间足以让各国大幅增加投资。

正因为如此,西方国家的基础设施发展合作计划,在现实中很有可能与“一带一路”建设并行不悖,各自追求自身的目标,相互之间也没有沟通与合作。在过去多年来,西方国家的一些倡议与“一带一路”倡议的关系也呈现出这种态势。比如2018年美国著名智库兰德公司曾经发布报告,专门探讨中美两国在全球发展中世界的互动关系问题。报告认为,两国在大多数地区实施各自的发展计划,它们并不构成冲突,但是缺乏实质性的合作而是各行其是,正在形成一种所谓的“平行伙伴”关系(partners in parallel)^①。但是,考虑到全球发展议程和地缘政治问题相互交织,大国缺乏合作的状态不可能有助于解决问题。而且,随着美国及其西方盟友对华政策日益充满“新冷战”思维,正在推动中美关系走向战略竞争,这种情况难以长期维持。

(三)开展良性互动的可能性

西方国家的基础设施投资发展合作倡议与“一带一路”建设本质上并不冲突,完全可以形成良性互动。“一带一路”建设并不构成对西方发展融资体系的威胁。中国的发展融资其实可以被视为西方支持的体系的补充,因为中国的大部分发展资金都流入了西方发展金融机构较少涉足的国家和地区。^②

西方国家近期连续提出了许多相关倡议,愿意重视发展中国家发展基础设施和互联互通的巨大需求,这对于全球发展事业是非常有益的。它本质上与“一带一路”倡议可以相向而行。它其实从侧面肯定了“一带一路”倡议的正确的发展方向,也体现了过去8年来“一带一路”建设在全球发展融资领域的影响力。美国推出相关倡议可能会调动私营部门更多参与全球发展领域的投资,推动社会利益导向而非单纯利润导向的投资潮流。这一举措是对西方国家过去三十多年来主导的新自由主义全球化模式的合理纠正。如果能够真正有效落实相关资金承诺,这将对全球发展具有重要的积极意义。中国政府目前已明确表态,对美方参与共建“一带一路”倡议和全球发展倡议持开放态度,也愿考虑同美方“重建更好世界”倡议进行协调。^③

促进全球应对气候变化的国际合作,推动全球绿色转型和发展,需要新兴大国和西方主要大国的共同努力,这也可能是最具潜力的合作领域。为发展中国家的能源和交通基础设施项目进行融资,更好地适应全球气候变化和绿色可持续发展的挑战,符合全球的共同利益。这需要世界主要大国共同发挥积极的领导作用,切实推动国际合作。2021年3月,美国对外关系委员会发布了题为《中国的一带一路:对美影响》的报告,强调将绿色低碳合作作为美中合作的潜力点。^④2021年6月23日,29个“一带一路”沿线国家达成“一带一路绿色发展伙伴关系倡议”,这是继“一带一路国际绿色发展联盟”

① Andrew Scobell, et. al., *At the Dawn of Belt and Road: China in the Developing World*, Santa Monica: Rand Corporation, 2018, P.xxxi; pp.299-302.

② Gregory T. Chin and Kevin P. Gallagher, “Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance”, *Development and Change*, 2019, Vol.50, No.1, pp.245-274.

③ 王毅:《汲取历史的智慧,照亮前行的道路》,《环球时报》2022年3月2日第15版。

④ Jennifer Hillman, and David Sacks, *China's Belt and Road: Implications for the United States*, p.106.

与“一带一路绿色投资原则”之后,中国推进“绿色丝绸之路”建设的又一重要举措。^①如果要真正推动全球发展,应对 21 世纪人类共同面对的全球性挑战,需要世界各国超越狭隘的权力政治思维,切实采取负责任的行动。

Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) of G7: Progress, Characteristics and Implications

LI Bing XIE Laihui

(National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: In order to hedge the increasing influence of the Belt and Road Initiative, some Western countries have launched many similar development cooperation initiatives on infrastructure in recent years. The Biden administration of the United States tries to promote various Western countries to strengthen coordination and cooperation in the field of transnational infrastructure, and to form an initiative that could compete with the Belt and Road Initiative. The iconic progress in this issue is the “Build Back Better World” (B3W) which was proposed at the G7 summit in June 2021, and replaced by the “Partnership for Global Infrastructure and Investment” (PGII) at the G7 summit in 2022. The relevant initiatives of Western countries have formed a situation of competition with the Belt and Road Initiative. The paper attempts to sort out the main progress of related initiatives in Western countries systematically, analyze their basic characteristics and potential impacts on the Belt and Road Initiative. Our finding supports the view that the above-mentioned initiatives still face important challenges in the implementation of financing mechanisms, internal consensus and other aspects, but it is very likely that it will have an adverse impact on the construction of the Belt and Road Initiative in terms of rules and discursive power. Three scenarios of interaction between the two initiatives are simulated and analyzed.

Key Words: Partnership for Global Infrastructure and Investment; Build Back Better World (B3W) Partnership; Belt and Road Initiative; infrastructure construction; global development

【责任编辑 孙 琰 刘钧霆】

^① Christoph Nedopil Wang and Yingzhi Tang, “Analysis and Implications of the Initiative for Belt and Road Partnership on Green Development in comparison to the Build Back Better World B3W,” The Green Finance & Development Center, July 2, 2021, <https://green-bri.org/initiative-for-belt-and-road-partnership-on-green-development-g7-b3w?cookie-state-change=1630128747361>, 2022 年 5 月 1 日最后访问。