

B. 18

美国基础设施的现状、 问题与特朗普政府基建计划

赵行姝*

摘要： 美国是世界上最大的发达国家，基础设施相对完备。无论是与自身发展的历史比较，还是与其他国家比较，当前美国基础设施的品质与规模都发展到了一个较高阶段，处于世界领先水平。但同时，美国的基础设施也存在老旧失修、结构与分布失衡的问题，并且气候变化的风险与科技创新的发展不断对美国基础设施建设提出更高需求。因此，特朗普政府曾先后两次将基础设施建设列为其执政重点，并推出“万亿基础设施计划”。由于近期受到国内政治博弈、政策惯性等因素的牵制，该计划不得不在目标与能力之间寻求平衡。

关键词： 美国经济 基础设施 韧性 科技创新 国内政治

2007年以前，美国人对基础设施的担心还很少。近10年来，美国人越来越担心本国的基础设施问题，经常抱怨美国基础设施“破败”（crumbling）^①，

* 赵行姝，中国社会科学院美国研究所副研究员，主要研究领域为美国气候与能源政策、中美气候与能源关系、全球气候与能源治理。

① Christina Pazzanese, “Our Crumbling Infrastructure,” January 6, 2017, <https://news.harvard.edu/gazette/story/2017/01/our-crumbling-infrastructure/>.



正在滑向“失败”（failing）^①，像第三世界国家。^② 奥巴马曾公开承认，美国的基础设施落后于中国，这让他感到“尴尬”。^③ 特朗普也公开表示，美国的基础设施“破败”。^④ 在上述背景下，自大选以来，特朗普及其团队数次表达了要重建美国基础设施的愿望。美国的基础设施建设无疑将对美国经济与社会乃至世界经济与政治产生重大影响。为了对特朗普施政有准确的把握，需要了解美国基础设施的状况如何，存在哪些问题，特朗普将如何推动基础设施建设，其计划的实施前景如何，对中国有什么启迪意义。这些问题值得深思，尤其对在新形势下推进中国经济和社会的发展以及“一带一路”倡议的实施具有重要意义。

一 美国基础设施现状评估

美国在建国初期的相当长时间内，将基础设施建设作为国家经济战略的重要组成部分。联邦政府利用资源优先配置和鼓励性财政金融政策推动基础设施建设，促成了 19 世纪铁路的大发展和 20 世纪基础设施建设的黄金期。^⑤ 经过 200 多年的努力，美国最终建成了世界上最为完备的基础设施体系，包括运河水系、铁路、能源系统、高速公路和民用航空网等。步入 21

① GPO, National Infrastructure Week, Congressional Record-House, May 16, 2017, p. H4218, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2017-05-16/pdf/CREC-2017-05-16-pt1-PgH4218.pdf>.

② Alex Marshall, “Why does Our Infrastructure Resemble a Third-World Country’s?” February 2012, <http://www.governing.com/columns/eco-engines/gov-why-does-our-infrastructure-resemble-third-world.html>.

③ Justin Sink, “Obama: US Infrastructure ‘Embarrassing’,” <http://thehill.com/homenews/administration/225875-obama-state-of-us-infrastructure-embarrassing>.

④ The White House, “President Donald J. Trump Works to Rebuild American Infrastructure,” June 7, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-works-rebuild-american-infrastructure/>.

⑤ 孙燕铭、孙志人：《美国财政推进基础设施建设的路径研究》，《财政研究》2017年第6期，第98~105页。



世纪，美国人中普遍存在的一种共识是，“我们的基础设施做得不好”。^①那么，这种主观印象中到底有多少客观成份呢？下文拟通过纵向和横向比较，对美国基础设施进行客观评估。

（一）美国基础设施的发展历史

美国土木工程师协会（American Society of Civil Engineers, ASCE）是长期评估美国基础设施状况的权威机构。自 20 世纪 80 年代以来，美国土木工程师协会定期编制关于美国基础设施状况的“报告卡”（Report Card），对 16 种公共和私人基础设施进行评级，包括航空、桥梁、水坝、饮用水、能源、危险废物、内河航道、堤坝、公园和娱乐、铁路、公路、学校、固体废物、公共交通、废水处理和港口。^②对每一类基础设施的评级依据 8 个方面的标准，涉及能力、状况、资金、未来需求、运营和维护、公共安全、韧性和创新^③，共分为 5 个等级，由好到差分别是：A（优，Exceptional）、B（好，Good）、C（一般，Mediocre）、D（差，Poor）、F（很差，Failing）。^④

评估结果显示，2009 年美国基础设施被评为“D”等级。2013 年，美国基础设施所获的评级是“D+”。2017 年，美国基础设施的评分也是“D+”。由此可见，近 10 年来，美国基础设施的成绩从“D”提高到“D+”，这意味着，目前美国基础设施的整体状况要比 10 年前有些微改善。但是，个别领域的表现存在差别，其中，取得进步的 10 个领域是：桥梁、饮用水、危险废物、内河航道、堤坝、铁路、公路、学校、废水处理和港口；公园和娱乐、公共交通两个领域的状况一直都在恶化；变化不大的 4 个领域是：航

① “Infrastructure Spending vs. Military Spending,” *Los Angeles Times*, June 9, 2015, <http://www.latimes.com/opinion/readersreact/la-le-0609-tuesday-infrastructure-20150609-story.html>.

② American Society of Civil Engineers, “2009 Report Card for America’s Infrastructure,” <https://www.infrastructurereportcard.org/making-the-grade/report-card-history/2009-report-card/>.

③ ASCE, “2013 Report Card for America’s Infrastructure,” <http://www.asce.org/templates/publications-book-detail.aspx?id=15456>.

④ ASCE, “2017 Infrastructure Grade,” <https://www.infrastructurereportcard.org/wp-content/uploads/2016/10/Grades-Chart.png>.

空、水坝、能源和固体废物。2017年，各类基础设施的评级不一样，得分最高的是铁路，被评为“B”；最差的是公共交通，得分是“D-”。其中，铁路的得分是近20年来美国各类基础设施评级中得分最高的类别，可以说达到了历史上的最佳状态；而公共交通状况近20年来一直都在恶化，2017年则成为史上最差。

美国人经常抱怨美国的道路和桥梁正在“破败”，但是，联邦公路管理局（Federal Highway Administration）的数据显示，这些抱怨缺乏事实根据。国家公路系统（National Highway System）显示，美国桥梁中存在“结构性缺陷”（structurally deficient）和“功能过时”（functionally obsolete）的比重在近几十年稳步下降。“结构性缺陷”的桥梁的比例从1992年的7.1%下降到2015年的3.8%；“功能过时”桥梁的比例从1992年的22.0%下降到2015年的16.8%。^①此外，美国高速公路的状况也有所改善。“国际粗糙度指数”（International Roughness Index）显示，近几十年来，美国州际公路和其他主要公路的质量得到显著改善。^②

上述数据表明，美国人对本国基础设施“破败”的抱怨并不客观，事实正相反，近十年来，美国基础设施状况较为稳定且略有好转。

表1 美国历年基础设施状况

		1998年	2001年	2005年	2009年	2013年	2017年
1	航空	C-	D	D+	D	D	D
2	桥梁	C-	C	C	C	C+	C+
3	堤坝	D	D	D	D	D	D
4	饮用水	D	D	D-	D-	D	D

- ① Federal Highway Administration, “Deficient Bridges by Highway System 2015,” <https://www.fhwa.dot.gov/bridge/nbi/no10/defbr15.cfm>; Federal Highway Administration, “Deficient Bridges by Highway System 1992,” <https://www.fhwa.dot.gov/bridge/nbi/no10/defbr92.cfm>.
- ② Chris Edwards, “Infrastructure Investment: A State, Local, and Private Responsibility,” Cato Institute Tax & Budget, No. 67, January 2013, https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/tbb_067.pdf.



续表

		1998 年	2001 年	2005 年	2009 年	2013 年	2017 年
5	能源	无	D+ 国家电网	D 国家电网	D+	D+	D+
6	危险废弃物	D-	D+	D	D	D	D+
7	内陆水道	无	D+	D-	D-	D-	D
8	堤防	无	无	无	D-	D-	D
9	公共公园和娱乐	无	无	C-	C-	C-	D+
10	铁路	无	无	C-	C-	C+	B
11	公路	D-	D+	D-	D-	D	D
12	学校	F	D-	D	D	D	D+
13	固体废弃物	C-	C+	C+	C+	B-	C+
14	公共运输	C	C-	D+	D	D	D-
15	- 废水	D+	D	D-	D-	D	D+
16	港口	无	无	无	无	C	C+
	总平均分	D	D+	D	D	D+	D+

注：1998 年的“报告卡”评估了 10 类基础设施。

资料来源：ASCE, “Infrastructure Report Card 2017,” <https://www.asce.org/infrastructure/>; ASCE, “Infrastructure Report Card 2013,” <http://2013.infrastructurereportcard.org>; ASCE, “2009 Report Card for America’s Infrastructure,” <https://www.infrastructurereportcard.org/making-the-grade/report-card-history/2009-report-card/>; ASCE, “Report Card for America’s Infrastructure,” <https://ascelibrary.org/doi/pdf/10.1061/9780784478851>; ASCE, “2001 Report Card for America’s Infrastructure,” <https://ascelibrary.org/doi/pdf/10.1061/9780784478882>; ASCE, “1998 Report Card for America’s Infrastructure,” <https://ascelibrary.org/doi/pdf/10.1061/9780784478899>.

(二) 美国基础设施的国际排名

当前，全球尚缺乏对各国基础设施状况的全面、综合评估。较权威的数据来源是世界经济论坛（World Economic Forum）发布的《全球竞争力报告》（Global Competitiveness Report）。它虽评估了各国的基础设施状况，但在该评估中，基础设施覆盖的内容较窄，仅包括交通、电力和电信三个部分。^① 按照

^① Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin, “The Global Competitiveness Report 2016 – 2017,” *World Economic Forum Insight Report*, 2017, p. 35, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.



世界银行的分类方法,《全球竞争力报告》评估的基础设施均为经济性基础设施。

根据《全球竞争力报告》提供的数据,整体来看,最近10年,西方发达国家的基础设施状况相对下降,在基础设施方面的优势不断减弱;与此相对,很多后发国家的基础设施状况得到较大改善,与工业化国家的差距不断缩小。以《全球竞争力报告》对各国基础设施的排名来衡量,结果显示,以中国香港、新加坡、韩国等为代表的后发国家或地区,基础设施状况不断得到提升;而以德国、法国为代表的发达国家,其基础设施状况开始下降。其中,丹麦、瑞典、芬兰等国的排名下降最快;美国、加拿大等国的排名变化不大;日本、英国等国的排名略有提前。

与其他国家相比,近10年来,美国的基础设施状况经历了轻微起伏,但总体变化不大,提升有限。2006~2007年,美国基础设施在全球排名第12位;2008~2009年,美国基础设施得到改善,排名上升至全球第7;2016~2017年,美国基础设施状况又再次下降到全球第11位。由此可见,与世界其他国家相比,美国的基础设施状况并未“破败”,仍然处于世界领先水平,并且稳中有升,从2006~2007年的第12位上升到2016~2017年的第11位。尽管如此,美国作为世界上最强大的经济体,基础设施状况目前排第11位,排在中国香港、新加坡、阿联酋等国家或地区之后,对美国而言是很难接受的。

表2 主要国家或地区基础设施排名

国家或地区	2016~2017年		2008~2009年		2006~2007年	
	排名	分数	排名	分数	排名	分数
中国香港	1	6.69	5	6.32	3	6.29
新加坡	2	6.50	4	6.39	6	6.16
荷兰	3	6.37	12	5.71	8	6.09
阿联酋	4	6.31	14	5.66	25	4.99
日本	5	6.29	11	5.80	7	6.11
瑞士	6	6.24	3	6.40	2	6.34
法国	7	6.12	2	6.54	4	6.25



续表

国家或地区	2016 ~ 2017 年		2008 ~ 2009 年		2006 ~ 2007 年	
	排名	分数	排名	分数	排名	分数
德国	8	6.06	1	6.65	1	6.51
英国	9	6.04	18	5.52	14	5.74
韩国	10	5.96	15	5.63	21	5.38
美国	11	5.94	7	6.10	12	5.82
加拿大	15	5.70	6	6.12	13	5.81
丹麦	21	5.56	8	6.01	5	6.24
芬兰	26	5.34	9	5.94	10	5.91
奥地利	14	5.77	10	5.86	17	5.43
比利时	23	5.46	16	5.62	11	5.85
瑞典	20	5.58	13	5.71	9	5.97
中国	42	4.71	47	4.22	60	3.54
印度	68	4.03	72	3.38	62	3.50
巴西	72	3.98	78	3.15	71	3.29
南非	64	4.18	48	4.21	49	4.04
俄罗斯	35	4.87	59	3.75	61	3.52

注：从全球 138 个国家或地区中选取排名；分数为 1 ~ 7 分。

资料来源：Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin, “The Global Competitiveness Report 2016 – 2017,” *World Economic Forum Insight Report*, 2017, pp. 46 – 47, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf; Michael E. Porter, Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2008 – 2009,” *World Economic Forum Insight Report*, 2008, pp. 14 – 15, <https://all4ed.org/wp-content/uploads/2008/01/globe.pdf>; “The Global Competitiveness Report 2006 – 2007,” *World Economic Forum Insight Report*, 2006, pp. xviii – xix, http://www.ieseinsight.com/casos/study_0089-E.pdf。

二 美国基础设施存在的问题及原因

美国虽然拥有相对完备的基础设施，且基础设施的品质和规模都达到较高程度，但在质量与数量、结构与分布方面也存在一些问题。

（一）老旧失修问题

美国很多现有基础设施即将进入有效生命周期的末期，基础设施老龄化



问题将持续困扰美国。以输送天然气的管道为例，美国是最早发展管道运输的国家，也是目前管道运输最为发达的国家。表3是美国天然气管道修建时间和所占比重。截至20世纪五六十年代，美国已经建成了近60%的天然气管道，支撑了第二次世界大战后的经济繁荣。但是，这也意味着，当前，美国近60%的管道已进入老龄化和事故多发阶段。可见，虽然美国基础设施发展较为成熟，大部分基础设施网络和系统已经到位，但是，基础设施需要不断维护和升级。尽管美国正在对很多基础设施进行改善，但仍有许多基础设施的维护和现代化被长期拖延。^①事实上，让老旧基础设施更加有效地工作比从头开始建造新的基础设施更困难。

表3 美国输气管道的修建时间及所占比重

建设时间	比重	建设时间	比重
总计	100%	20世纪70年代	11%
20世纪40年代之前	4%	20世纪80年代	10%
20世纪40年代	8%	20世纪90年代	11%
20世纪50年代	23%	2000年以后	9%
20世纪60年代	24%		

资料来源：Department of Energy (DOE), “Transforming U. S. Energy Infrastructures in a Time of Rapid Change: The First Installment of the Quadrennial Energy Review (QER) — Summary for Energy Transmission, Storage, and Distribution Infrastructure,” April 2015, p. S-6, <https://energy.gov/sites/prod/files/2015/08/f25/QER%20Summary%20for%20Policy%20makers%20April%202015.pdf>.

（二）结构失衡问题

一国各类基础设施、同类基础设施在不同地域的重要性并不相同，这容易导致基础设施供给与需求之间的结构失衡问题。在大多数大型基础设施网

^① Department of Energy (DOE), “Transforming U. S. Energy Infrastructures in a Time of Rapid Change: The First Installment of the Quadrennial Energy Review (QER) — Summary for Energy Transmission, Storage, and Distribution Infrastructure,” April 2015, p. S-5, <https://energy.gov/sites/prod/files/2015/08/f25/QER%20Summary%20for%20Policy%20makers%20April%202015.pdf>.



络（如水、电力和运输系统）中，少数节点或链接承担了大部分流量。也就是说，少数基础设施的效率更高，从而更为重要，成为关键性基础设施，更加需要维护和升级。以交通为例，交通枢纽通常要比乡间小路在转运货物、运载乘客等方面承担更重的交通服务任务。美国主要城市中，36%的公路面临着严重的交通堵塞问题。^① 要解决这个问题，有人建议应该修建更多的公路，但是，建立公共交通系统可能才是更好的办法。此外，由于各类基础设施之间相互联系，不同基础设施之间的压力会相互传递。比如，美国页岩气革命之后，油气运输需求迅速大幅增长，因缺乏管道基础设施的建设，不得不使用卡车和公路运输，从而加大了公路的负担，造成对公路运输能力和安全的担忧。要解决这个问题，建设油气管道才是关键。

（三）地区分布失衡问题

通常，与城市和高收入群体相比，农村和低收入群体缺乏基础设施，这一问题在美国也非常突出。以“宽带差距”（broadband gap）为例，农村和低收入群体很难获得可靠、快速的互联网（即宽带）；而城市和高收入群体则很容易享受到。2017年，布鲁金斯学会（Brookings Institution）关于美国互联网接入状况的报告显示，25%的美国人居住在“低订购”（low subscription）^② 社区，其中不到40%的居民可以使用宽带；20%的美国人生活在宽带覆盖率超过80%的“高订购”（high subscription）社区。^③

长期来看，现有基础设施需要不断维护和升级。首先，基础设施需要考虑周遭环境的制约作用，包括地形、植被、土壤、地质条件和气候等。到目前为止，影响基础设施的最重要的环境因素是全球气候变化。海平面上升、永久冻土融化以及极端天气事件的增加，已经影响了许多地区的基础设施。

① [美] 杰里·麦克纳尼、马丁·奇克：《清洁能源发展——美国经验与展望》，彭文兵、杨俊保译，上海财经大学出版社，2013，第122页。

② 指付费网络接入量低。

③ Adie Tomer, Elizabeth Kneebone and Ranjitha Shivaram, “Signs of Digital Distress: Mapping Broadband Availability and Subscription in American Neighborhoods,” September 12, 2017, <https://www.brookings.edu/research/signs-of-digital-distress-mapping-broadband-availability/>.



对此，美国必须通过韧性战略来预防气候变化带来的风险。然而，美国在增强基础设施韧性方面存在重大挑战。在个体基础设施层面，建筑、桥梁等方面的相关国家和地方设计规范很少注意到面临的气候风险及韧性问题。比如，波士顿的建筑规范要求所有的发电机都建在建筑物的地下室。但是，将发电机放置在海滨建筑物的地下室却是有悖于增强韧性的做法。^①此外，在系统层面，现有模型不足以预测区域系统或网络发生连锁故障的影响，因而无法使基础设施系统承受重大的破坏事件并有效地从中恢复。总之，气候变化是新的风险，是美国与世界其他国家不得不共同面临的新挑战，而增强韧性、适应气候变化则迫切需要基础设施转型。这就使得美国基础设施老旧失修、结构与分布失衡的问题更为突出。

科技创新与经济结构变化也要求基础设施提供支撑。基础设施从来没有像今天这样与技术变革密不可分。当前，新技术的发展如智慧城市系统（smart city systems）、自动驾驶汽车等，已经开始受阻于基础设施的缺乏。此外，伴随经济全球化不断深化，旧的产业和商业模式不断消亡，新的市场和参与者不断出现，供应链或价值链不断发生变化，由此给交通运输等基础设施带来了变化和压力。总之，仅仅维护现有的基础设施并保障它们运转良好是不够的，新技术的发展及其带来的经济结构变化，要求不断升级现有的基础设施。正如美国罗斯福研究所（Roosevelt Institute）的研究报告所言：“当我们进行大规模的公共投资时，这些项目要非常适合 21 世纪的经济。这非常重要。”^②美国作为技术创新的领先国家，当前已经开始面临科技创新缺乏基础设施配套服务的严峻挑战。

-
- ① Stephen E. Flynn, “International Resilience Symposium: Understanding Standards for Communities and Built Infrastructure Resilience,” June 2015, p. 17, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GOVPUB-C13-fc6bf4fd059ff823540ae0e9a7c07275/pdf/GOVPUB-C13-fc6bf4fd059ff823540ae0e9a7c07275.gcr.15-917-37.pdf>.
- ② Damon Silvers, Eric Harris Bernstein and Dominic Russel, “Transformative Infrastructure Investment and American Competitiveness,” November 16, 2016, p. 5, <http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2016/11/Transformative-Infrastructure.11.16.16.pdf>.



三 特朗普政府基建计划及其面临的障碍

基础设施建设是特朗普竞选承诺的重点之一。特朗普曾拟将基础设施列为优先事项，提出大规模建设美国基础设施的计划，以进一步提升基础设施的品质和规模。

（一）特朗普政府基建计划的主要内容和特点

特朗普曾两次提出基础设施建设计划。第一次是在 2017 年 6 月，与 2018 财年预算案一起公布的基础设施动议，承诺筹措 1 万亿美元用于基础设施重建。第二次是在 2018 年 1 月 30 日，特朗普在其国情咨文中再次公布基础设施建设目标，希望通过联邦资金调动各州和地方以及私人资金，共同实现 1.5 万亿美元的基础设施投资。^① 总的来看，特朗普的“万亿基础设施计划”有三大重点。

1. 加快基础设施项目审批过程

为了加快基础设施投资，特朗普拟减轻法规约束，大幅度缩短基础设施项目的审批时间。首先，特朗普批评基建项目审批手续烦琐，宣称要简化审批手续和流程。他说：“过度的审批过程是对美国的巨大自我伤害。拒绝美国人民在其社区的急需投资是不光彩的。”^② 他还说：“任何法案必须简化许可和批准程序，将其缩短到不超过两年，甚至一年。”^③ 其次，针对基础设施建设中争议较大的环境标准，特朗普要求国会对桥梁、管道和其他基础设

① The White House, “Full Text of President Donald Trump’s 2018 State of the Union Address,” January 30, 2018, <https://mic.com/articles/187697/full-text-of-president-donald-trumps-2018-state-of-the-union-address>.

② The White House, “Remarks by President Trump on Infrastructure,” August 15, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-infrastructure/>.

③ The White House, “Full Text of President Donald Trump’s 2018 State of the Union Address,” January 30, 2018, <https://mic.com/articles/187697/full-text-of-president-donald-trumps-2018-state-of-the-union-address>.



施项目的环境审查设定严格的最后限期。同时，特朗普表示：“如果它（基础设施项目）不符合环境保护，我们不会批准。”^①最后，特朗普非常强调机构间的协调，“要求各机构高效合作，每个重大基础设施项目都有一个牵头机构”。^②

2. 鼓励私有化，吸引私人投资

特朗普计划通过释放私人部门的资本和专业知识来重建美国的基础设施。这不仅表现在美国拟推动“公私伙伴关系”（Public Private Partnership, PPP）作为吸引私人投资的工具和手段，还表现在美国拟推动基础设施资产和服务的私有化。特朗普政府表示，联邦政府打算适当地剥离某些政府功能，将其转交给包括私营部门在内的非联邦实体。同时，联邦政府还打算处理掉自己手中的一些资金不足的资产。^③比如，实现空中交通管制公司化（Air Traffic Control Corporatization），即成立一个非政府机构来管理美国的空中交通管制系统，新成立的实体将负责根据用户使用国家领空的情况直接设立、收取用户费用。^④特朗普政府表示，这些举措，不仅可以为民众提供更好的服务，还能给政府节约预算开支。

3. 明确联邦政府投资的重点领域

特朗普强调联邦政府的资金投向要有“针对性”，即联邦政府的资金要集中应用在“转型性”（transformative）项目和流程上，这些项目或流程应符合以下条件：从地区或国家的角度来看具有“高度优先性”（high priority）；

① The White House, “Remarks by President Trump on Infrastructure,” August 15, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-infrastructure/>.

② The White House, “Remarks by President Trump on Infrastructure,” August 15, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-infrastructure/>.

③ The White House, “Fact Sheet: 2018 Budget: Infrastructure Initiative,” 2017, p. 2, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/fact_sheets/2018%20Budget%20Fact%20Sheet_Infrastructure%20Initiative.pdf.

④ The White House, “Fact Sheet: 2018 Budget: Infrastructure Initiative,” 2017, p. 3, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/fact_sheets/2018%20Budget%20Fact%20Sheet_Infrastructure%20Initiative.pdf.



或者，在基础设施的设计、建造和维护方面能够带来长期的变化。^① 比如，基础设施建设中存在贫富失衡问题。贫困社区的基础设施建设能够减轻贫困人口的经济和社会边缘化，从而减缓美国社会的两极分化趋势。但是，私人投资公司大多希望投资在富裕和有投资价值的地区，而那些最需要基础设施的贫困地区和社区，却很难吸引到私人投资。鉴于上述问题，投资农村基础设施就成为特朗普政府的基建计划的重要组成部分。

特朗普政府声称，要寻求在基础设施项目的管理、资助、交付和维护方面进行长期改革。^② 但是，总的来看，特朗普在其计划中所宣布的大部分内容都是前几届政府曾经提出的。比如，通过鼓励“公私伙伴关系”来撬动私营部门的资本，以增加基础设施投资。再比如，大幅度改革美国基础设施许可程序，从而降低基础设施项目的成本。但是，与往届政府相比，特朗普政府的“万亿基础设施计划”中有几个重要区别：第一，设定优先项目的条件，明确了基础设施建设的重点领域；第二，明确提出“公司化”，鼓励基础设施资产和服务的私有化；第三，联邦政府降低监管壁垒、加速项目审批的力度更大。

（二）特朗普政府基建计划面临的障碍

在美国，投资于基础设施是国会两党都支持的事情。但是，特朗普尚未成功说服国会，其遭遇的政治难题和阻力包括以下几点。

1. 国会两党对联邦资金是否投向基础设施存在争论

长期以来，美国国会两党对“联邦政府是否应该投资基础设施”一直存在争论。多数共和党人认为，联邦政府参与基础设施建设往往导致浪费和低效，资金分配不当、项目管理不善和成本超支导致联邦政府的基础设

① The White House, “Fact Sheet: 2018 Budget: Infrastructure Initiative,” 2017, p. 2, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/fact_sheets/2018%20Budget%20Fact%20Sheet_Infrastructure%20Initiative.pdf.

② The White House, “Fact Sheet: 2018 Budget: Infrastructure Initiative,” 2017, p. 1, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/fact_sheets/2018%20Budget%20Fact%20Sheet_Infrastructure%20Initiative.pdf.



施投资记录较差；相比之下，私营部门的投资更有效率，更有可能在没有联邦规制的情况下做出合理的投资决策。因此，该派的政策主张是：解决美国基础设施问题的办法不是联邦政府更多地投资，而是私营部门更多地参与，联邦政府的作用应是努力减少私人投资的障碍，鼓励私人投资于基础设施。多数民主党人则认为，联邦政府直接投资能够确保基础设施发展符合公共利益，如更好地适应气候变化；此外，联邦政府投资基础设施建设确实能够产生经济效益。因此，该派的政策主张是：公共开支是必要的，为了应对美国基础设施所面临的资金匮乏问题，需要大幅增加联邦支出。

2. 特朗普的一意孤行加剧两党分裂

基础设施问题是国会两党少有的、有一定共识的议题。尽管多数民主党议员支持美国基础设施建设项目，但是，特朗普惯用的分裂性政治手法导致基础设施建设能否得到两党支持仍然存在不确定性。民主党人长期以来一直谋求推动为基础设施投入新的联邦资金。参议院民主党已经提出了自己的基础设施投资计划，希望能得到特朗普重视。然而，特朗普对此并未做出回应。民主党议员非常不满，警告说：“总统似乎只跟他的小圈子里的少数人谈话……但是，这不是自从共和党人亨利·克莱（Henry Clay）以来美国的工作方式。”^① 民主党议员表示：“如果总统真的想要重建美国的基础设施，他必须以两党的方式来处理这个问题”。^② 如果特朗普只重视共和党的选票，则是“一个巨大的错误”。^③ 特朗普能否促成两党合作，是美国基础设施建设面临的重大挑战。

3. 基础设施私有化在美国缺乏民意基础

全球基础设施的私有化趋势不断加深。过去 30 年来，许多国家已经将

① GPO, Congressional Record—Senate, June 6, 2017, p. S3254, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2017-06-06/pdf/CREC-2017-06-06-pt1-PgS3254-3.pdf>.

② GPO, Congressional Record—Senate, June 6, 2017, p. S3254, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2017-06-06/pdf/CREC-2017-06-06-pt1-PgS3254-3.pdf>.

③ GPO, Congressional Record—Senate, June 6, 2017, p. S3254, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2017-06-06/pdf/CREC-2017-06-06-pt1-PgS3254-3.pdf>.



部分或全部公路、机场、空中交通管制、海港和其他基础设施私有化。^① 为了使美国在全球经济竞争中拥有一流的基础设施，特朗普主张让联邦政府私有化其拥有的基础设施，同时，消除国家和地方私有化的障碍。但是，当前，美国民众对私营部门参与美国基础设施建设的程度仍持谨慎态度。美国消费者新闻与商业频道（CNBC）针对美国基础设施私有化做过民调，假设把美国的空中交通管制系统从联邦航空管理局（Federal Aviation Administration, FAA）转交给由美国主要航空公司管理的私营非营利实体；联邦航空管理局仅对这个新实体进行必要的监督，但不再管理空中交通管制系统。对于这种做法，33%的美国人支持，53%的美国人反对。^② 可见，美国民众对基础设施资产及其服务的私有化并没有做好准备。

结 语

尽管美国人经常抱怨本国基础设施“破败”，但事实上，近年来美国的基础设施状况总体平稳且略有好转。不过，美国基础设施确实存在老旧失修、结构与分布失衡的客观现实，气候变化以及科技创新进一步加剧了美国基础设施面临的挑战。特朗普上台后，拟推出“万亿基础设施计划”，该计划能否应对美国基础设施面临的多重挑战受制于政治意愿、技术水平、韧性关切等多方面的因素；该计划能否顺利实施则取决于国会两党政治博弈、政府财政支出保障、政策执行力度等具体条件是否成熟。

事实上，只有统筹考虑影响基础设施的全部经济、社会和环境因素，从根本上改革美国的公共政策、监管和规划框架，从而解决基础设施发展面临的多重挑战，才能使之成为经济增长、现代化和竞争力的内在驱动力。美国对基础设施建设的反思以及特朗普的“万亿基础设施计划”对中国具有重要的启迪意义。当前，美国意识到本国基础设施存在脆弱性，不足以支撑美

① Chris Edwards, “Infrastructure Investment,” January 13, 2017, <https://www.downsizinggovernment.org/infrastructure-investment>.

② CNBC, “Transportation,” June 2017, <http://pollingreport.com/transport.htm>.



国的技术创新体系，于是开始了重建基础设施的战略部署。同样地，中国也面临重大自然灾害（特别是应对气候变化）等威胁，也需要适应新技术发展的需要，为科技发展和应用提供配套基础设施服务。因此，中国有必要密切关注美国基础设施的转型进展和发展经验，通过制定相应的法律法规、采取经济调控等手段来提高基础设施的水平。

此外，美国着手进行 20 世纪 50 年代以来最大规模的基础设施扩建和现代化改造，基础设施领域对海外投资需求巨大。外资，包括来自中国的投资，能够在美国基础设施领域扮演什么角色？中国拥有全球最大规模的外汇储备，具有丰富的基础设施建设经验和成本优势。^① 基础设施建设如果成为中美合作的契合点，不仅能为两国带来巨大的经济利益，而且能成为扩大中美两国在投资领域合作的重要基础，进而有利于中美关系的稳定发展。但是，中国参与特朗普的基建计划确实存在一些挑战。在推出“万亿基础设施计划”的同时，特朗普一再强调美国基础设施建设将遵循“买美国货，雇美国人”的原则。对此，中国需要在国家安全审查、国内政治因素、法律政策管制、专业知识信息等方面进行认真规划和准备。^②

（审读 王孜弘）

① 张鹏：《我国参与美国基础设施建设的机遇与挑战》，《宏观经济管理》2015 年第 12 期，第 85 ~ 87 页。

② 盛思鑫、曹文栋：《关于投资美国基础设施的调研》，《全球化》2014 年第 10 期，第 108 ~ 115 页。