



美国“印太战略”下的基础设施合作及其对中国的意涵

仇朝兵

内容提要 基础设施合作在美国的“印太战略”中占有重要地位。特朗普政府时期,美国国内进行制度性改革,针对印太地区发起和实施了一些基础设施合作倡议和项目,并与盟国和伙伴国合作支持印太地区第三国基础设施发展。拜登政府提出了更宏大的“重建更美好世界”倡议,并推动该倡议与“蓝点网络”倡议的连接,大力塑造高质量基础设施合作与发展的规则。美国与印太国家的基础设施合作被赋予重要的地缘经济和地缘政治竞争的内涵,将会对中国的战略利益产生重要影响。

关键词 美国;印太战略;基础设施合作;“蓝点网络”倡议;“重建更美好世界”倡议

中图分类号 F114.44

文献标识码 A

基础设施在任何国家经济发展中都占有重要地位,也是一个国家或地区经济发展状况的反映。跨境基础设施合作对于促进国家间经济联系及地区经济一体化发展都具有重要意义。特朗普政府时期,美国把与印太地区相关国家的基础设施合作作为其“印太战略”及战略实施的重要组成部分。拜登总统

入主白宫后,基础设施建设同样是其施政的重要关注:在国内,提出“重建更美好未来议程”(Build Back Better Agenda),推动国内基础设施建设及更新;在国际上,提出“重建更美好世界”倡议(Build Back Better World, B3W),加强在全球包括在印太地区的基础设施合作。

仇朝兵系中国社会科学院美国研究所副研究员。电子邮箱:qiuchaobing@163.com。

本文从美国“印太战略”实施和推进的角度,分析基础设施合作在“印太战略”中的地位,梳理特朗普政府时期美国为推进与印太国家的基础设施合作而进行的努力,并比较和重点探讨拜登政府在推动基础设施合作方面采取的行动;在此基础上,进一步分析美国与印太国家基础设施合作对中国的意涵。

一、基础设施合作在美国“印太战略”中的地位

(一)印太地区基础设施发展需求蕴含的经济机会

印太地区是当今世界上经济最具活力的地区之一,经济发展潜力巨大。同时,该地区各国发展不平衡,基础设施建设对于印太各国经济发展和地区经济一体化意义重大。特别是对于东南亚和南亚国家来说,基础设施发展滞后已成为经济进一步升级、一体化进一步深化的主要制约。

亚洲开发银行在2017年进行的基线估计认为,2016—2030年,印太地区基础设施(交通、电力、电信以及水和卫生设施)投资需求为22.55万亿美元,其中中国的基础设施投资需求是13.12万亿美元;根据气候变化因素调整的估计,2016—2030年,印太地区基础设施投资需求为26.17万亿美元,其中中国的投资需求是15.27万亿美元。澳大利亚珀斯美国亚洲中心(Perth USAsia Centre)研究主任杰弗里·威尔逊(Jeffrey Wilson)认为,跨境基础设施对于印太地区的发展至关重要。虽然政府间的经济协定为地区一体化提供了制度性架构,但物理性基础设施对于通过公路、铁路、航运、能源和电信联系连接各经济体是非常必要的。印太地区巨大的基础设施缺口制约着该地区的经济发展。

同时,印太地区巨大的基础设施缺口意味着巨大的商机和经济利益。因此,与印太国家的基础设施合作成为美国与该地区进行经济接触的重要内容,也是其“印太战略”的重要组成部分。

(二)基础设施与美国对华战略竞争

除经济利益考虑,基础设施合作还被赋予强烈

的地缘政治竞争的意涵。美国推进与印太国家的基础设施合作时,往往从与中国进行地缘政治竞争的角度出发,美国政要也一直在或明或暗地指责中国“一带一路”倡议,强调美国将为印太国家提供一种不同的模式选择。2018年4月,美国国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿黄之瀚(Alex Wong)解释美国“自由和开放的印太战略”时说,印太地区存在着基础设施鸿沟,美国“希望以正确的方式援助该地区的基础设施,真正推动一体化和提升各经济体之GDP,而不是压垮它们的基础设施”。美国国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)在2018年7月举办的“印太商业论坛”上宣称,美国从不、未来也不会在印太地区追求控制地位,而且也反对任何国家那么做。在接受美国消费者新闻与商业频道(CNBC)采访时,蓬佩奥说:“我们不追求支配地位,我们寻求伙伴关系,但其他国家选择了不同做法。”2018年10月,副总统迈克·彭斯(Mike Pence)在哈德逊研究所(Hudson Institute)发表关于特朗普政府对华政策的演讲时宣称,中国正在利用所谓“债务外交”来扩大其影响,正在向亚洲、非洲、欧洲,甚至拉丁美洲国家政府提供数千亿美元的基础设施贷款,但“这些贷款的条件是不透明的,好处几乎完全流向了北京”,美国将会为其他国家提供一种“不同于中国债务陷阱外交的公正和透明的选择”。2018年11月,彭斯在亚太经济合作组织工商领导人峰会上发表演讲时又表示,美国把印太地区基础设施建设置于优先关注,美国坚持一种与其他某些国家做法完全不同的、有原则的方式,而“某些国家”正在向印太及更广泛世界上的政府提供基础设施贷款。

西方各国战略界和学术界也大都从中美地缘战略竞争的角度理解中美在基础设施领域的相关倡议和行动。美国亚洲研究局(National Bureau of Asian Research)高级顾问、能源安全项目研究主任米凯尔·赫尔伯格(Mikkal E. Herberg)评论说,中国的“一带一路”倡议与美国、日本及其他地区伙伴的“自由和开放的印太战略”愿景之间的竞争显而易见。“一带一路”倡议已在欧亚大陆、南亚和东南亚释放



了巨大的基础设施融资和投资潮流,在西方引起了对中国影响力和经济实力及其关于亚洲地缘政治未来和经济发展之不同看法的关注。

二、特朗普政府时期美国与印太国家的基础设施合作

(一) 进行制度性改革,提升对外开发能力

在2017年11月举行的亚太经济合作组织工商领导人峰会上,特朗普总统宣布致力于改革和加强美国政府的开发金融机构,以更好地刺激私营部门在发展中国家的投资,为其“提供一种不同于带有许多附加条件、国家主导的倡议的选择”。2018年6月,美国国会通过了《更好利用投资促进发展法》(BUILD Act),授权成立美国国际开发金融公司(DFC)并整合美国政府现有的开发金融职能:海外私人投资公司、美国国际发展署发展信贷管理局、城市环境项目(Urban Environment Program)及其他任何直接贷款项目和非发展信贷管理局担保项目下既有的遗留信用手段全部并入美国国际开发金融公司。

特朗普总统在2019年3月提交参议院拨款委员会的《美国国际开发金融公司重组计划》中明确指出,与美国海外私人投资公司相比,美国国际开发金融公司有三个方面的改进和提升:第一,更多的开发金融工具(包括贷款、担保、投资基金以及政治风险保险等)和更大的灵活性(拥有更长的授权期限,其授权期限为7年,而海外私人投资公司需要每年通过拨款法案进行授权),使其能够实质上极大提升美国政府对私营部门在最不发达国家的开发支持;第二,美国国际开发金融公司、国务院、国际发展署及其他相关机构之间强大的联系,包括创建首席开发官(Chief Development Officer)办公室,以确保实现密切高效的协作,支持美国对外政策优先事项并产生开发影响;第三,提升对纳税人的保护,比如设立首席风险官(Chief Risk Officer)、专门的总监(Inspector General)和独立问责机制(Independent Accountability Mechanism),以确保谨慎使用纳税人的

资源,同时促进美国的发展目标和对外政策利益。

(二) 发起并实施有针对性的倡议和项目

为推动美国与印太国家的基础设施合作,特朗普政府时期美国发起并实施了一些有针对性的倡议和项目。2018年7月举行的“印太商业论坛”上,美国国务卿彭佩奥在演讲中宣布设立“基础设施交易与协助网络”(Infrastructure Transaction and Assistance Network, ITAN)项目。“基础设施交易与协助网络”有三个核心职能:一是加强能力建设,提高伙伴国项目评估程序、监管和采购环境以及项目准备能力;二是提供交易咨询服务,支持可持续的基础设施建设;三是协调美国对基础设施的援助支持,促进私营部门在该地区的项目开发。

为充分发挥该倡议的核心职能,美国还设立了一些新项目、新倡议,或建立起新机制,从多方面推动美国与印太国家基础设施合作。第一,设立“交易咨询基金”(Transaction Advisory Fund),为印太地区发展中国家政府提供必要的法律和技术援助,并为合同谈判和项目准备提供其他顾问服务,以确保可持续、透明和高质量的基础设施发展,帮助提升伙伴国评估合同和衡量可能的基础设施项目的财政及环境影响的能力。

第二,设立“全球基础设施协调委员会”(Global Infrastructure Coordinating Committee, GICC),协调国务院、商务部、财政部、能源部、交通部、国际发展署、贸易发展署、海外私人投资公司/国际开发金融公司、进出口银行及其他部门,促进私营部门在全世界的投资。

第三,发起“战略港口倡议”(Strategic Ports Initiative),聚焦对美国利益至关重要的基础设施建设。

第四,国务院和商务部在2020年2月发起“交易团队”(Deal Team)倡议,目的是改进美国有关机构以及驻外使团与华盛顿之间的协调,帮助美国公司在海外赢得项目。

此外,美国国际发展署还开展了“湄公河防护措施”(Mekong Safeguards)项目。通过这些具体倡议或项目,美国政府相关部门之间加强了协调,为美国

私营部门投资基础设施项目提供支持及创造条件。

(三)与盟国及伙伴国合作支持第三国基础设施发展

在与印太国家的基础设施合作方面,美国也非常注重与日本、澳大利亚、韩国等盟国和伙伴国合作推动第三国基础设施发展,而且合作内容非常广泛,既包括提供融资支持,也包括商业合作与市场发展、技术培训和能力建设,还包括相关标准制定和规则建设等。

2017年11月访问日本时,特朗普总统向安倍晋三首相提出美日合作,通过公平和平等的商业伙伴关系和公私合作,支持第三国高质量基础设施发展。2017年11月,美国贸易发展署与日本经济产业省(METI)签署合作备忘录,合作为印太地区提供高质量能源基础设施解决方案,为印太地区第三国建设高质量的能源基础设施提供支持;美国海外私人投资公司和日本国际协力银行(JBIC)、日本出口与投资保险公司(NEXI)签署谅解备忘录,在印太地区提供高质量美日基础设施投资替代方案。2018年4月,美国国务院与日本外务省主办了第二次关于美日在第三国基础设施合作的公共-私营部门圆桌讨论。2018年7月,美日举行第九次互联网经济政策合作对话,承诺在第三国开展基础设施,包括数字基础设施合作。2018年9月,日本国际协力机构(JICA)和美国海外私人投资公司签署合作备忘录,目的是合作满足发展中国家,特别是印太国家的开发资本需求,资助私营部门项目。

在基础设施开发和融资方面,美国与澳大利亚、韩国、印度也进行了深度合作。2018年2月,美国海外私人投资公司与澳大利亚外交贸易部签署谅解备忘录,共同推动支持在印太地区高品质的基础设施投资,并鼓励改革,以改善监管、透明度和当地资本市场。在2018年7月举行的美澳“2+2”对话中,两国政府宣布了“推动共同基础设施议程”的意愿。在2019年8月举行的美澳“2+2”对话中,双方重申坚持二十国集团大阪峰会提出的关于高质量基础设施投资的原则,并承诺通过澳日美三边基

础设施伙伴关系、澳大利亚太平洋基础设施融资机制(Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific)以及美国国际开发金融公司把这些原则应用于该地区的项目。

2019年10月,美国财政部与韩国经济和财政部(MOEF)签署了《加强基础设施融资和市场建设合作备忘录》,两国还深化了开发金融机构的联系,韩国海外基础设施与城市发展公司(Overseas Infrastructure and Urban Development Corporation, KIND)与美国海外私人投资公司承诺进一步在印太地区加强合作。2020年2月,美韩举行第一次美韩基础设施融资工作组(Korea-U.S. Infrastructure Finance Working Group)会议和“关于基础设施合作的私营部门圆桌会议”(Private Sector Roundtable Meeting on Infrastructure Cooperation)。美国国际开发金融公司和韩国进出口银行(Export-Import Bank)定期就印太地区潜在的共同融资机会进行接触,促进对湄公河基础设施的投资。

2020年2月,特朗普总统访问印度并与印度总理莫迪(Narendra Damodardas Modi)举行会谈。双方表示,两国将继续致力于印太地区可持续、透明、高质量基础设施的发展,并就全球互联互通基础设施发展的可持续和透明融资的重要性达成了共识。2020年10月,美印举行第三次“2+2”对话,双方再次表示支持印太地区可持续、透明和高质量基础设施发展。

美日澳、美日印、美日印澳之间在基础设施方面也保持着多边合作,美日澳三边合作尤为突出。美日澳2017年8月举行三边战略对话,强调通过高质量基础设施发展等提升地区互联互通的重要性。2018年7月,美国海外私人投资公司与澳大利亚外交贸易部及出口金融保险公司(Efic)、日本国际协力银行宣布建立“印太地区基础设施投资三边伙伴关系”(Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific),以投资印太地区基础设施项目,增加互联互通并促进经济增长。2018年11月,美国海外私人投资公司、日本国际协力银行、澳



大利亚外交贸易部及出口金融保险公司签署了三方谅解备忘录,以实施“印太地区基础设施投资三边伙伴关系”,与印太地区各国政府合作,动员和支持私营部门投资资本的部署,开展新的、符合国际开发标准和原则的重要基础设施项目,避免该地区国家不可持续的债务负担,促进数字互联互通和能源基础设施发展,并在印太地区实现共同发展的目标。2019年6月,上述三方在东京举行会议,评估了“三边基础设施伙伴关系”实施之进展,重申三国致力于继续推动其目标,动员和支持私营部门资本,开展新的重要基础设施项目,提升数字互联互通和能源基础设施,特别是在基础设施发展领域,推动提升东道国社会的能力并遵守全球高标准。2019年8月,来自美国海外私人投资公司、澳大利亚外交贸易部及出口金融保险公司和日本国际协力银行的高级官员组成的代表团访问印度尼西亚,考察支持印度尼西亚及整个印太地区基础设施发展的合作机会。

(四)重视基础设施领域规则建设,影响对象国国内治理

重视规则建设是美国与其他国家在各个领域进行接触时的一个基本特点,推动印太地区基础设施合作时也是如此。美国推动规则建设的努力主要体现在两个方面:一是与盟国及伙伴国合作,推动制定和执行高质量基础设施发展与投资的国际标准;二是推动对象国相关法律、规范和制度变革,创造能够促进基础设施发展的开放和竞争性环境。

在推动高质量基础设施国际标准方面,美国和日本等国进行了紧密合作。2017年11月特朗普总统访日和2018年4月安倍晋三首相访美时,双方都表示,印太地区基础设施项目应符合市场竞争和透明、负责任的融资安排,开放和公平的市场准入以及高标准的善治等原则。2018年11月,美国和日本召集“经济和结构性政策工作组”(Working Group on Economic and Structural Policies)会议,推动植根于透明度、基于市场的融资、开放基础设施以及债务可持续性原则的基础设施投资。

美国和日本在诸如七国集团、二十国集团以及

亚太经济合作组织(APEC)等国际舞台上合作推动了高质量基础设施发展和投资的国际标准。2018年11月12日,美国、日本、越南和巴布亚新几内亚共同倡议的“亚太经济合作组织高质量基础设施开发与投资手册”(APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment)经修改后得到亚太经济合作组织所有经济体认可。2019年6月举行的二十国集团财长和央行行长会议及二十国集团大阪峰会就“高质量基础设施投资原则”达成共识,共同确立了“二十国集团高质量基础设施投资原则”(G20 Principles for Quality Infrastructure Investment)。

美国海外私人投资公司、澳大利亚外交贸易部和日本国际协力银行于2019年11月联合发布的“蓝点网络”(Blue Dot Network)倡议也是美国及其盟国积极塑造印太地区基础设施合作规则的重要努力。该倡议的目的是让政府、私营部门以及公民社会在开放和包容性框架下共同推动高质量基础设施开发标准,在透明、财政可持续、对社会和环境负责的基础上,在印太地区和全世界开发市场驱动的基础设施项目,为高质量基础设施投资项目背书。

推动对象国相关法律、规范和制度改革,是美国推动印太地区基础设施合作更重要、更根本的方面。高质量基础设施投资的原则,最终都要和具体国家的法律、规范和制度环境相融合,这必然要求对象国进行深刻的国内治理变革。

美国及其盟国和伙伴国积极塑造印太地区高质量基础设施发展规则的努力,有助于为其自身及盟国和伙伴国的企业塑造一种所谓“公平竞争”的环境;美国及其盟国着力改变印太国家相关国内治理规则和实践的做法,既有助于为美国企业扩展市场,也有助于美国扩展和深化其战略影响。

三、“重建更美好世界”倡议下美国与印太国家的基础设施合作

在美国国内,拜登政府提出了“重建更美好未来议程”(Build Back Better Agenda);在国际上,拜登

总统在2021年6月12日七国集团峰会上发起了雄心勃勃的全球基础设施倡议——“重建更美好世界”倡议(Build Back Better World, B3W)。整体而言,其精神与特朗普政府时期提出实施的相关基础设施倡议和计划是一致的。

(一)“重建更美好世界”倡议的基本原则

“重建更美好世界”倡议于2021年6月发起,在推进这一倡议方面尚无太多实质举动,但其基本原则值得关注。《七国集团峰会公报》明确强调了实施“重建更美好世界”倡议的六项关键原则:

第一,价值驱动的愿景。以透明和财政、环境及社会可持续方式进行的基础设施开发、实施和维护将会为对象国带来有益成果。

第二,广泛的合作。每个国家都将采取必要行动,通过自己的开发金融公司及其他相关机构,同时也将加强合作,确定共同支持发展中国家的规模和范围。

第三,市场发挥主导作用。当前的资助和融资方式不足以解决基础设施融资缺口,需要提升开发金融工具,包括通过强化公共和私营部门合作,动员私营部门资本和专业技能,降低风险,并支持和促进责任和以市场为基础的私人资本在有预期收益部门的增长,以可持续的方式加强当地的能力。

第四,高标准。强调将制定涵盖环境、社会、金融、劳工、治理和透明度等的高标准,包括确立一致的高质量基础设施标准(如二十国集团高质量基础设施投资原则),确保其价值观得到支持,推动竞争走向最佳状态。强调透明、开放、经济上高效、公平和竞争性的借贷和采购标准的重要性。

第五,提升多边融资。将与国际金融机构合作,提升其催化作用并增加有效和可持续的基础设施投资所需资本,确保项目开发和付款速度符合各伙伴国需求。美国将会整合多边开发银行及其他国际金融机构为项目规划、实施、社会和环境保护措施以及分析能力等制定强有力的标准,确保美国纳税人资源得到恰当和有效使用。

第六,战略性伙伴关系。将以国家间战略性和

实质伙伴关系为倡议基础,支持创新和技术发展,聚焦最紧迫的需求。

作为“重建更美好世界”倡议发挥领导作用的国家,美国寻求发动其开发金融工具的全部潜力,包括美国国际开发金融公司、国际发展署、进出口银行、千年挑战公司、贸易发展署,以及诸如“交易咨询基金”等发挥补充作用的机构。拜登政府的目的是补充“美国就业计划”(American Jobs Plan)中的国内基础设施投资,并创造新机会,在国外展示美国的竞争力,在国内增加就业。

(二)拜登政府推进美国与印太国家基础设施合作的努力

拜登政府提出的“重建更美好世界”倡议是全球性的倡议,涵盖内容也更加广泛,但它所体现的基础设施合作的原则与之前历届美国政府的做法在精神上是一致的。在认识拜登政府时期美国与印太国家的基础设施合作时,需要充分注意美国在制度、政策和具体做法方面的延续性。特朗普时期的政策调整以及机制、制度方面的改革,在很大程度上为拜登政府时期美国与印太国家基础设施合作打下了某些基础。到目前为止,拜登政府在推动与印太国家基础设施合作方面的具体行动,更多是延续特朗普政府时期的做法。特朗普政府时期确定的基础设施合作项目,特别是一些机制化的合作以及国内相关机构的制度化建设仍在持续推进。

拜登政府在推动美国与印太国家基础设施合作方面直接相关的行动主要有:加强美、日、印、澳四国在推动高质量基础设施方面的协调;推进“重建更美好世界”倡议与“蓝点网络”倡议对接。

2021年9月,美、日、印、澳四国举行峰会。在推动高质量基础设施方面,四国领导人提出,四国将会以七国集团宣布的“重建更美好世界”倡议为基础,“集合专门技能、能力和影响力,加强该地区正在开展的基础设施倡议,并发现新机会,以满足该地区之需求”。四国同意建立高级“四国基础设施协调小组”(Quad Infrastructure Coordination Group),定期开会,分享关于地区基础设施需求的评估,并协调各



自提供透明、高质量基础设施的方法;协调技术援助和能力建设活动,包括与地区伙伴合作,确保四国的活动能够相互强化和相互补充,满足印太地区基础设施需求,并继续在高质量基础设施方面发挥领导作用。

2021年10月,经济合作与发展组织(OECD)部长理事会举行会议,重点讨论了“蓝点网络”如何推动高质量基础设施投资,也就是把“重建更美好世界”倡议与“蓝点网络”倡议对接起来,使之从设想或原则转变成操作性的机制或机构。经济合作与发展组织秘书长马迪亚斯·科尔曼(Mathias Corman)表示,为充分发挥经济复苏和未来增长的力量和质量,世界需要填补巨大的基础设施投资缺口。高质量基础设施投资在许多国家的复兴计划中处于核心地位。“蓝点网络”寻求通过开展全球公认、市场驱动、透明和可持续的基础设施项目,帮助缩小全球基础设施投资缺口,其目的是通过建立自愿的、聚焦私营部门的、政府支持的基础设施项目认证制度,支持和吸引高质量基础设施投资,将会推动国际标准和最佳实践的使用并使之更加高效,进而确保形成公平竞争的环境。美国国务卿布林肯在演讲中说,“我们必须做更多,以确保基础设施得以以恰当方式进行建设。因为,事实经常不是这样。基础设施建设经常缺少可持续性、韧性或很少考虑气候问题。没有坚持最高标准,所以也就不够安全,不够持久。也没有与当地社会进行合作,因而其社会影响也是混乱的。腐败经常成为基础设施项目中的严重问题,而且我们都知道,在腐败盛行的地方,劳工权利、人权和环境保护经常会被忽视或违犯。”布林肯指出,对基础设施项目认证是基于经济合作与发展组织、二十国集团、多边开发银行、行业成员(industry members)制定的既有的标准,完全是自愿的,对所有国家开放,对所有符合这些标准的项目开放。此外,气候变化和反腐败在基础设施项目认证中会得到充分考虑。

拜登政府与印太国家在基础设施建设方面的合作,是以前任美国政府的努力为基础的。这不仅体

现在推动基础设施建设合作的原则方面,还体现在拜登政府对于“基础设施”的更宽泛的界定。拜登政府扩大了“基础设施”的传统定义,不仅仅局限在诸如公路和桥梁、铁路、机场以及供水系统等物质性基础设施,还包括数字基础设施、医疗卫生基础设施、气候变化、性别平等、工人培训等都被纳入到“基础设施”范畴。

整体来看,拜登政府在推动美国与印太国家的基础设施合作方面采取的具体行动似乎还非常有限,但其原则与机制对未来美国与印太国家的基础设施合作可能会产生广泛、持久和深刻的影响。

四、美国与印太国家的基础设施合作对中国的意涵

认识美国与印太国家基础设施合作对中国的意涵,既要看到其经济意义,也要看到其战略意义;既要看到其近期的经济和战略意义,也要适当观照其长期的经济和战略影响。

第一,美国与印太国家的基础设施合作被赋予了地缘经济和地缘政治竞争的意涵。从特朗普政府到拜登政府,美国一直是从大国竞争角度认识美国与印太国家及更广泛地区的基础设施合作的。2019年9月,美国国务院助理国务卿史达伟(David R. Stilwell)在参议院对外关系委员会作证时说,中国通过“一带一路”倡议已向发展中国家提供了数千亿美元不透明的基础设施贷款,导致了不可持续的债务负担和环境破坏等问题,从而经常使其能够不恰当地影响各国主权政治决策。史达伟宣称,美国欢迎与中国进行公平和开放的经济竞争……但在中国以削弱这些原则的方式行事的地方,美国不得不做出反应。美国国务院全球公共事务局主管的社交媒体网“连线美国”(ShareAmerica)的编辑和外交政策分析师利·哈特曼(Leigh Hartman)在评论“蓝点网络”倡议时说,建立这个新网络的主要目的之一是反对中国野心勃勃的“一带一路”倡议在亚洲和非洲的国际投资计划。“蓝点网络”可以被视为美国试图说服亚洲的发展中国家基础设施建设不应依赖中国资

金的更大的博弈计划的一个部分。

拜登政府高级官员在谈到基础设施合作时,也都或明或暗地强调与中国的竞争。白宫高级官员在2021年6月七国集团峰会前对媒体表示,美国与七国集团国家将要宣布的“重建更美好世界”倡议与其他某些国家处理基础设施的方式完全不同,它将不仅仅是“一带一路”的替代方案,而且通过提供高质量的选择,将会打败“一带一路”。美国国际发展署发布的报告宣称,看上去很快但不透明的融资已导致一些国家不可持续的债务。而且,没有最佳价值分析或恰当的环境和社会保护措施的基础设施协议,已导致不负责任的基础设施开发,威胁到脆弱人口的生活,并破坏了对伙伴国长期增长至关重要的自然资源。这最终会让国家主权和可持续增长陷入危险。

在认识美国推动与印太国家的基础设施合作对中国的影响时,还需要特别注意美国及其盟国试图引领基础设施建设合作领域规则塑造的努力。第一,这些规则一旦形成,将会对印太地区的地缘经济和地缘政治竞争产生持久和深刻的影响,也会对中国在地区事务的影响力和话语权产生重要影响。

第二,认识美国在基础设施建设合作方面提出的倡议、采取的行动等,需要注意两个观察角度:一是从历史的视角,主要是从美国与该地区相关国家基础设施建设合作的历史,用历史的和发展的眼光看待当前美国政府提出的“重建更美好世界”倡议及其与“蓝点网络”的连接;注意美国在基础设施合作领域政策和具体做法的历史发展,关注其持续和累积的影响。二是从宏观和战略的视角,把美国与印太国家的基础设施建设合作放在美国整体的“印太战略”甚至全球战略中进行考察,超越基础设施合作领域本身来审视其影响,充分认识到各个领域的接触可能是相互影响、相互促进的。从这两个角度来理解拜登政府目前推动的相关倡议及所采取的相关行动,就不至于夸大或低估其影响,这样才有助于找到一种更从容的应对之策。

第三,美国推动与印太国家基础设施合作对中

国的影响到底如何,并不完全取决于美国及其盟国怎么看和怎么干,在很大程度上也取决于中国如何认识和管理中美之间无法回避的竞争,如何认识和处理国际合作,如何处理基础设施领域具体的合作,如何处理中国与其他国家更广泛的接触,如何认识 and 应对对象国的内部事务等。美国与印太国家的基础设施合作对中国来说虽然不可避免地带有地缘经济和地缘政治战略竞争的意味,但这同时也是一个可以合作和必须合作的领域。处理得当,可能为中美两国及印太地区带来更多利益,进一步促进该地区的繁荣、稳定与和平。

第四,中国需要认真研究美国及其盟国和伙伴国正在推进和塑造的基础设施建设方面的原则、标准和倡议,探讨与美国及其盟国和伙伴国合作参与相关规则和标准讨论的可能性,提出中国自己的主张;与印太地区相关国家在具体基础设施项目合作中探讨各种规则和标准,与国际通行做法和实践契合,在具体合作中积极塑造相关领域的规则。

参考文献:

- [1] APEC. 2018 APEC Ministerial Chair's Statement[EB/OL]. (2018-11-15)[2021-11-13]. https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/2018/2018_amm.
- [2] Asian Development Bank. Meeting Asia's Infrastructure Needs[R/OL]. (2017)[2021-11-20]. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>.
- [3] Congress of the U.S. Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018[EB/OL]. (2018-06-27)[2022-03-01]. <https://www.congress.gov/115/bills/s2463/BILLS-115s2463rs.pdf>.
- [4] Hartman L. What is the Blue Dot Network for Infrastructure Financing? [EB/OL]. (2020-01-29)[2021-11-20]. <https://share.america.gov/what-is-blue-dot-network-for-infrastructure-financing/>.
- [5] Ojha H. Explained: Build Back Better World (B3W): G7 Infrastructure Initiative; Counter Strategy or Continuum? [N/OL]. The Voices. (2021-07-02)[2021-09-22]. <http://medialit.in/>



thevoices/explained-build-back-better-world-b3w-g7-infrastructure-initiative-counter-strategy-or-continuum/.

[6] Phoumin H, Herberg M E, Tsafos N, et al. Powering Southeast Asia: Meeting the Region's Electricity Needs[R/OL]. (2020-12)[2021-11-20]. https://www.nbr.org/wpcontent/uploads/pdfs/publications/sr89_poweringsoutheastasia_dec2020.pdf.

[7] Pompeo M R. Remarks on "America's Indo-Pacific Economic Vision"[EB/OL]. (2018-07-30)[2021-10-06]. <https://my.usembassy.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision-080618/>.

[8] Prime Minister of Australia Website. Joint Statement of the Governments of Australia, Japan, and the United States of America on the Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific[EB/OL]. (2018-11-17)[2020-06-04]. <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-governments-australia-japan-and-united-states>.

[9] Wilson J. Blueprints for the Indo-Pacific: Infrastructure and Connectivity Programs for Regional Integration[R/OL]. (2019-01-25)[2021-10-04]. http://perthusasia.edu.au/PerthUSAsia/media/Perth_USAsia/Speakers/Final-Blueprints-for-the-Indo-Pacific-PUASC-LOW-RES.pdf.

[10] Wong Alex N. Briefing on The Indo-Pacific Strategy[EB/OL]. (2018-04-02)[2021-09-15]. <https://2017-2021.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/index.html>.

[11] The White House. Carbis Bay G7 Summit Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better[EB/OL]. (2021-06-13)[2021-09-23]. <https://uk.usembassy.gov/carbis-bay-g7-summit-communication/>.

[12] The White House. Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership[EB/OL]. (2021-06-12)[2021-10-02]. <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/>.

[13] The White House. Fact Sheet: Quad Leaders' Summit[EB/OL]. (2021-09-24)[2021-09-26]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad>

leaders-summit/.

[14] The White House. President Donald J. Trump's Summit Meeting with Prime Minister Shinzo Abe of Japan[EB/OL]. (2017-11-06)[2021-11-12]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-summit-meeting-prime-minister-shinzo-abe-japan/>.

[15] The White House. President Donald J. Trump's Visit to Japan Strengthens the United States-Japan Alliance and Economic Partnership[EB/OL]. (2017-11-06)[2019-07-05]. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-visit-japan-strengthens-united-states-japan-alliance-economic-partnership/>.

[16] The White House. Remarks by President Trump and Prime Minister Modi of India in Joint Press Statement[EB/OL]. (2020-02-25)[2021-08-28]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-modi-india-joint-press-statement-2/>.

[17] The White House. Remarks by President Trump at APEC CEO Summit[EB/OL]. (2017-11-10)[2021-11-09]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

[18] The White House. Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China[EB/OL]. (2018-10-04)[2021-09-06]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

[19] The White House. Reorganization Plan for the United States International Development Finance Corporation [EB/OL]. (2019-08-03)[2022-01-21]. https://www.dfc.gov/sites/default/files/2019-08/shelby_letter_usidfc_reorg_plan_08032019.pdf.

[20] U.S. Department of State. Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement[EB/OL]. (2017-08-06)[2021-11-20]. <https://2017-2021.state.gov/australia-japan-united-states-trilateral-strategic-dialogue-ministerial-joint-statement/index.html>.

[21] U.S. Department of State. Congressional Budget Justification, Foreign Operations: Appendix 2, Fiscal Year 2021[EB/

- OL]. (2021-01)[2022-03-01]. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/01/FY21-CBJ-Appendix-2-FINAL-508-Version.pdf>.
- [22] U.S. Department of State. Interview With Michelle Caruso-Cabrera of CNBC. (2018-07-30) [2021-10-06]. <https://2017-2021.state.gov/interview-with-michelle-caruso-cabrera-of-cnbc/index.html>.
- [23] U.S. Department of State. Secretary Antony J. Blinken at Blue Dot Network Discussion[EB/OL]. (2021-10-05)[2021-10-17]. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-blue-dot-network-discussion/>.
- [24] U.S. Department of State. Joint Statement on the Third U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue[EB/OL]. (2020-10-27)[2021-08-30]. <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-the-third-u-s-india-22-ministerial-dialogue/index.html>.
- [25] U.S. Department of State. Joint Statement on the 4th Republic of Korea-United States Senior Economic Dialogue [EB/OL]. (2019-11-06)[2021-08-29]. <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-the-4th-republic-of-korea-united-states-senior-economic-dialogue/index.html>.
- [26] U.S. International Development Finance Corporation. US-Japan-Australia Announce Trilateral Partnership for Indo-Pacific Infrastructure Investment[EB/OL]. (2018-07-30)[2021-11-20]. <https://www.dfc.gov/media/opic-press-releases/us-japan-australia-announce-trilateral-partnership-indo-pacific>.
- [27] U.S. Department of the Treasury. United States and Republic of Korea Sign Framework to Strengthen Infrastructure Finance and Market Building Cooperation[EB/OL]. (2019-10-17)[2021-11-20]. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm795>.
- [28] U.S. Embassy & Consulates in Australia. Joint Statement: Australia-US Ministerial Consultations (AUSMIN) 2019[EB/OL]. (2019)[2020-05-26]. <https://au.usembassy.gov/joint-statement-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2019/>.
- [29] USAID. Advancing Sustainable Infrastructure in the Indo-Pacific Region[EB/OL]. (2019-08-07)[2021-10-04]. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/USAID_ITAN_Fact_Sheet_080719.pdf.

Infrastructure Cooperation Under US' Indo-Pacific Strategy and Implications for China

Qiu Chaobing

(Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: Cooperation in infrastructure construction between the US and Indo-Pacific countries is an important part of the US' Indo-Pacific strategy. During President Donald Trump's tenure, the US launches an important institutional reform, also initiates and implements several infrastructure initiatives and programs and works closely with its allies and partners to support infrastructure development of countries in the Indo-Pacific area. The Biden administration proposes the ambitious Build Back Better World initiative and tries to link it with the Blue Dot Network, with an aim to shape the rules for high-quality infrastructure cooperation and development. The cooperation is connoted with geo-economic and geo-political competition, which will exert significant influence on China's interests.

Key words: US, Indo-Pacific strategy, infrastructure cooperation, Blue Dot Network, Build Back Better World initiative

JEL classification: F59

(责任编辑:许娜)