

美国国际发展融资机构的改革¹

【内容摘要】美国新近完成国际发展融资机构改革，将海外私人投资公司（OPIC）和美国国际开发署（USAID）的发展信贷管理局（DCA）合并为一个新机构——美国国际发展金融公司（IDFC）。新机构在资金规模、融资工具、治理结构等方面发生较大变化，但其服务于美国国家安全与外交政策的本质并未改变。美国国际发展金融公司的成立，不仅顺应了发展中国家发展需求变化的趋势，也反映了美国在国际竞争中增强自身优势的决心，而且还预示出未来美国对外战略有两大倾向：一是强调发展中国家在美国全球战略中的重要作用，二是将赢得发展中国家演变为中美战略竞争的博弈前沿。与中国面向发展中国家的巨额投资倡议相比，美国国际发展金融公司在资金规模上仍显微不足道，近期难对“一带一路”倡议为代表的中国国际发展战略带来太大冲击；但是，长期来看，作为抗衡中国全球影响力的重要工具，有可能在局部地区与中国国家导向的融资模式形成竞争，甚至通过与盟友、伙伴合作进行制度输出。不过，美国的这一举措能否实现其目标仍需随时间推移进行评估。

【关键词】发展融资 美国 国际发展金融公司 中国

【作者介绍】赵行姝，中国社会科学院美国研究所副研究员，主要从事美国能源和气候变化政策、全球气候与能源治理等研究

自上任以来，特朗普对国际发展融资问题极为重视。他先是于2017年11月首次公开表态要改革本国发展融资机构，随即于2018年2月12日正式公布发展融资机构改革方案。长期陷入极化与分裂的美国国会在发展融资改革问题上取得高度一致，2018年2月27日，参众两院同时提出两个几乎完全相同的《善用投资引导发展法提案》。该提案在国会顺利通过后即由特朗普签署为正式法律。美国宣称此举意在增强自身的发展融资能力，帮助美国应对发展挑战以及解决外交政策优先事项。²然而，有评论认为美国的真实意图是为了对抗中国借“一带一路”倡议获得全球影响力。³中国先于2018年9月宣布向非洲国家提供600亿美元的资金支持，美国则于同年10月组建国际发展金融公司并对其授权高达600亿美元。在中美两国战略竞争态势不断加剧的大背景下，美国的行为很容易被解读为是针对中国的直接回应。

那么，美国发展融资改革究竟是增强自身能力还是针对中国？在得出结论之前，有必要先回答下列几个问题：美国是在何种背景下实施发展融资改革的？相比原有机构，作为新机构的美国国际发展金融公司究竟新在何处？它将如何支持美国企业获得海外投资机会？它与美国的战略目标与外交政策有怎样的关系？美国能否借助国际发展金融公司削弱中国在发展中国家的影响力？本文试图对上述问题做出分析和阐述。

一、美国国际发展融资机构改革的背景

发展融资是指具有政府背景的融资活动，用以支持私营部门在发展中国家的投资。⁴该类融资方式介于赠款及优惠贷款类纯政府支持与遵循市场利率规则类纯商业融资二者之间。近年来，美国的国际发展融资活动落后于发展中国家发展形势的需要，且不断受到自身融资权限约束，在发展融资领域面临的

¹ 感谢中国社科院美国研究所张帆研究员在论文写作过程中提出的宝贵意见。感谢《现代国际关系》杂志匿名评审专家对本文提出的修改意见和建议，文责自负。

² OPIC, "A New Era in U.S. Development Finance," <https://www.opic.gov/build-act/overview> (上网时间: 2019年4月20日)

³ “瞄准‘一带一路’，美将建国际发展金融公司每年提供600亿融资”，侨报综合网，2018年10月4日，<http://www.uschinapress.com/2018/1004/1144696.shtml> (上网时间: 2019年8月5日)

Daniel Kliman, "To Compete with China, Get the New U.S. Development Finance Corporation Right," February 06, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/to-compete-with-china-get-the-new-u-s-development-finance-corporation-right> (上网时间: 2019年5月10日)

⁴ Shayerah Ilias Akhtar, Curt Tarnoff, "OPIC, USAID, and Proposed Development Finance Reorganization," *CRS Report: R45180*, April 27, 2018, p.1, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45180.pdf> (上网时间: 2019年4月28日)

国际竞争压力加大，拖累了美国在发展中国家的影响力。为走出困境，美国迫切需要调整其发展融资制度，以使其更加有效。

第一，美国国际发展融资活动落后于发展中国家的实际需求。一个时期以来，受全球化日益深化以及自身经济发展影响，发展中国家对来自国际发展机构的资金需求发生两个重大变化。首先，发展中国家虽然仍面临贫困挑战，但在许多方面已经能够为本国国民的基本需求提供资金，而传统对外援助在发展中国家发展资金中的重要性显著下降。数据显示，在 120 个被评估的发展中国家中，1990 年有 13 个发展中国家所获援助超过其国民总收入的 20%；这一数字在 2012 年下降到 4 个。⁵其次，发展中国家正在进入快速城市化，对当地经济发展有重大支撑作用的基础设施项目如铁路、公路、机场、港口等，亟需巨额资金支持；同时，发展中国家要求为本国迅速扩大的劳动年龄人口提供经济机会和就业。因此，发展中国家对贸易和外国直接投资的兴趣日益增大，越来越关注如何撬动私人投资。

理论上，各类针对发展中国家的国际发展机构，均应把目标定位在解决发展中国家最具挑战性的发展问题上。然而，美国的国际发展活动未能响应发展中国家实际需求的上述变化。就筹资方式而言，官方发展援助在美国国际发展活动中占据主要地位。美国提供的官方发展援助（ODA）高达 343 亿美元；⁶而海外私人投资公司（OPIC）提供的发展融资总额为 290 亿美元。事实上，低收入国家和不发达国家要实现发展目标，所需发展资金高达数万亿美元。如此之大的筹资规模，势必要求调整筹资方式，即迫切需要超越官方发展援助，通过大力鼓励发展融资充分动员和撬动私人投资。就重点发展领域而言，美国国际发展融资机构的重心偏离了发展中国家的实际需求。数据显示，发展中国家最关心的是就业和经济机会。在非洲，80%以上的人将就业、基础设施（如电力、道路、水和卫生设施）列为本国面临的最紧迫问题；在拉丁美洲，大约 80% 的受访者最关心就业、经济和金融政策问题以及犯罪和安全问题。⁷显然，只有不到 10% 的非洲人和拉丁美洲人最关心的是健康、教育、环境和治理，然而这些却正是美国原有国际发展机构的政策重心所在。

第二，受融资权限与能力所限，美国在国际竞争中面临较大压力。近些年来，发展融资作为鼓励私人投资进入资本不足地区的一种方式，其重要性变得愈加突出。发展融资机构（DFIs）是提供此类融资的专业实体，通常包括多边组织和双边机构。世界上第一个发展融资机构是 1948 年成立的英国联邦发展公司（CDC）。之后，不断有国家效仿，纷纷成立发展融资机构，推动私人投资者在发展中国家投资商业可行项目。此外，国际金融机构通常也设有发展融资分支，作为其组成部分进行多边经营。例如，以世界银行为代表的国际金融机构是美国在二战后建立起来的，其下属的国际金融公司（IFC）曾经在促进发展中国家发展过程中发挥了重大作用。2014 年，在发展融资机构对发展中国家私营部门的投资总额中，全球性发展融资机构占 40%，双边发展融资机构占 35%，地区性金融机构占 25%。⁸

在发展融资市场上，美国面临的竞争者非常多。通常，发展融资机构使用一系列金融工具来支持私人投资，包括股权、直接贷款、贷款担保、政治风险保险和技术支持等。欧洲发展金融机构非常成熟，为企业提供综合服务，涵盖债务融资和股权融资、风险缓解和技术支持。而与此相对，作为美国的主要发展融资机构，海外私人投资公司（OPIC）的融资工具有限，仅为美国私营部门在低收入国家的投资提供贷款、贷款担保、政治风险保险以及对私募股权投资基金的支持。由于后者不包括股权融资工具，也不提供技术支持等服务，在一定程度上限制了美国在发展中国家的的发展融资活动，进而制约了美国实施

⁵ Ben Leo and Todd Moss, "Bringing US Development Finance into the 21st Century, CGD Policy Brief," *The White House and the World 2016 Briefing Book*, July 7, 2016, p.2, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/070716_Moss_Testimony.pdf（上网时间：2019 年 4 月 26 日）

⁶ OECD, "OECD online data: United States," https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45472e20-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#chapter-d1e18244（上网时间：2019 年 7 月 15 日）

⁷ Ben Leo and Todd Moss, "Bringing US Development Finance into the 21st Century, CGD Policy Brief," *The White House and the World 2016 Briefing Book*, July 7, 2016, p.2, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/070716_Moss_Testimony.pdf（上网时间：2019 年 4 月 26 日）

⁸ Shayerah Ilias Akhtar, Curt Tarnoff, "OPIC, USAID, and Proposed Development Finance Reorganization," *CRS Report: R45180*, April 27, 2018, p.4, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45180.pdf>（上网时间：2019 年 4 月 28 日）

发展政策的有效性。数据显示，2016年，欧洲发展融资机构协会（EDFIs）成员的融资规模达到450亿美元，比美国海外私人投资公司215亿美元的规模高出一倍；而日本的海外发展融资规模高达1580亿美元，比美国海外私人投资公司215亿美元的规模高出六倍。⁹

此外，伴随经济实力快速增长，新兴经济体越来越多地成为发展融资的主要供应者。包括中国、印度、巴西和马来西亚在内的新兴市场大幅增加了在拉丁美洲和非洲的融资活动。作为后起之秀，中国每年提供的发展融资规模巨大，已成为全球发展融资的最大来源之一。¹⁰根据美国知名智库统计，2000年至2014年间，中国向其他国家提供了总计3540亿美元的贷款、赠款以及其他资源，年均236亿美元。¹¹此外，多数国际金融机构都拥有发展融资业务，特别是新近建立的几个大型多边融资机构，如金砖银行（BRICS Bank）和亚洲基础设施投资银行（AIIB）等也纷纷入场。

综上所述，从需求层面而言，作为发展融资需求方的发展中国家，对发展资金的需求发生重大变化。尽管这些国家仍面临严峻的贫困挑战，但仅仅获得官方发展援助（ODA）类传统外援已远远不能满足其发展需求，它们迫切希望与富裕国家在经济、技术方面建立更深层次的伙伴关系。但美国国际发展政策未能及时调整融资方式，过于侧重健康、教育、治理等问题，对贸易和投资类问题没有给予充分重视，导致美国的发展融资活动严重落后于发展中国家的实际发展需求。从供给层面而言，作为发展融资供应方的发展融资机构，相互之间竞争十分激烈。近十年来，国际发展融资格局已经发生重大改变。相比其他发展融资供应国，美国发展融资制度数十年来未取得重大进展。海外私人投资公司因其权限受到限制，难以在国际竞争中胜出。

在发展融资领域出现的上述供求失衡问题显然对美国提出了严峻挑战。更严重的是，在战略层面，相较于其他竞争对手借助发展融资工具拓展影响力，美国对发展问题重视不足、发展工具滞后，势必削弱美国对发展中国家的经济影响力，进而损害美国在这些国家实现政策目标的能力。数据显示，2006年，美国是近130个国家的主要贸易伙伴。然而，这一数字在2016年下降到76个；与此相对照，中国已取代美国的地位，成为124个国家的最大贸易伙伴。¹²美国不再是发展中国家贸易、投资活动的最大伙伴，这在一定程度上反映出发展中国家对美国的经济依赖程度下降，进而导致美国对发展中国家的经济影响力下降。为避免上述情况进一步恶化，美国认识到亟需改革、升级现有发展融资制度，巩固、增强美国政府的发展融资功能，唯此才能使美国摆脱其在发展融资领域的不利地位，进而巩固、深化美国与发展中国家的经济关系。

二、美国国际发展融资机构改革的主要措施及特点

美国国内具有发展融资功能的机构、部门或机制较分散，其中海外私人投资公司曾经是其中最重要的一个。海外私人投资公司依据《1961年外国援助法》（Foreign Assistance Act of 1961）创立于1971年，它是一个独立的政府机构，其使命是通过动员私人资本投资于发展中经济体来应对当地的发展挑战并帮助推进美国的外交政策目标。1987年，海外私人投资公司的融资工具得到扩展，开始为私募股权

⁹ Shayerah Ilias Akhtar, Curt Tarnoff, "OPIC, USAID, and Proposed Development Finance Reorganization," *CRS Report: R45180*, April 27, 2018, p.22, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45180.pdf>（上网时间：2019年4月28日）

¹⁰ “国家开发银行、中国进出口银行负责人表示——坚持市场化运作 办好一带一路专项贷款,” 人民网, 2017年5月16日, <http://politics.people.com.cn/n1/2017/0516/c1001-29277370.html>（上网时间：2019年5月9日）

“2017年中国对“一带一路”沿线国家投资合作情况,” 中国商务部, 2018年3月5日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201803/20180302717955.shtml>（上网时间：2019年5月9日）

“中国进出口银行“一带一路”建设贷款余额超万亿元,” 中国新闻网, 2019年4月18日, <http://www.chinanews.com/cj/2019/04-18/8813297.shtml>（上网时间：2019年5月9日）

“中国政策性对外贷款流向‘一带一路’,” FT中文网, 2015年6月19日, <http://www.ftchinese.com/story/001062628?ccode=LanguageSwitch&archive>（上网时间：2019年5月9日）

¹¹ CSIS China Power, "Where is China targeting its development finance?" <https://chinapower.csis.org/china-development-finance/>（上网时间：2019年5月9日）

¹² Daniel F. Runde, Romina Bandura, "Renewing U.S. Economic Engagement with the Developing World," *CSIS Report*, November 26, 2018, p.5, <https://www.csis.org/analysis/renewing-us-economic-engagement-developing-world>（上网时间：2019年4月28日）

基金提供支持。此后，海外私人投资公司一直没有重大发展。当前，海外私人投资公司为美国私营部门在低收入国家的投资提供贷款、贷款担保、政治风险保险，支持私募股权投资基金。按部门统计，2018财年海外私人投资公司业务的43%用于金融服务，31%用于公用事业；按地域统计，其资金总额的27%投入非洲，23%投入拉丁美洲，18%投入亚洲。¹³海外私人投资公司并非永久性机构，需要不断得到国会授权才能持续运营。自2007年开始，国会每年都要讨论海外私人投资公司的授权，¹⁴最近一次授权截止日是2018年9月30日（P. L. 115-141）。¹⁵

此外，美国联邦机构内还设有专门的发展融资部门，即美国国际开发署（USAID）下设的发展信贷管理局（DCA），它通过提供部分风险担保（partial credit guarantees）来撬动私人投资，以支持美国的国际发展政策。部分风险担保是指，发展信贷管理局通过承诺美国政府偿还高达一半的违约金，来支持银行贷款用于特定的发展目的，从而减轻贷款银行的责任，鼓励银行为目标客户提供贷款。如果没有发展信贷管理局的部分风险担保，一些项目可能因商业上不可行或风险太大而遭银行拒贷。按部门统计，发展信贷管理局业务的47%用于能源活动，26%用于农业；按地域统计，发展信贷管理局业务的一半用于撒哈拉以南非洲，25%用于亚洲。¹⁶

除了上述独立机构、独立部门外，美国国际开发署内还设有一些具有发展融资功能的机制，其功能都是促进发展中国家的“私营部门主导型发展”（private sector-led development）。如设立于1989年的企业基金（Enterprise Funds），最初是支持前东欧国家的私营企业，后来其业务地理范围不断扩大到其他国家如埃及和突尼斯等。除了双边发展融资活动，美国还向国际金融公司和各个地区开发银行等实体提供资金，支持多边和区域一级的发展融资项目。

2018年10月5日，特朗普签署了《善用投资引导发展法》（Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018）（简称BUILD法），将海外私人投资公司和美国国际开发署的发展信贷管理局合并为一个新机构——美国国际发展金融公司（IDFC）。新机构预计在2019年10月正式运营，将维持海外私人投资公司和发展信贷管理局原有计划作为其核心工作，统筹安排发展融资活动。¹⁷新、旧机构的任务均是促进私营部门参与欠发达国家以及市场经济转型国家的经济发展，并推进美国的外交政策和国家安全利益，二者本质上都是美国对外政策的一种工具，但新机构在发展融资活动中拥有新的功能与特点。

第一，新机构权限扩大、能力增强，有助于拓展美国在发展中国家的发展融资活动。一是融资规模更大美国国际发展金融公司成立后，美国海外投资的融资能力将增加一倍，高达600亿美元/年；就单个项目而言，美国国际发展金融公司所支持实体的上限为5%的融资总额（即30亿美元）；而过去海外私人投资公司对单个项目的最大贷款额仅为5亿美元。¹⁸二是融资工具扩展，这是美国发展融资机构改革最为关键的变化。改革后，除了保留海外私人投资公司原有融资工具外，新机构被赋予股权投资的权利，可在项目中参股，最多可持有20%的股权，而且还可提供技术支持、支持可行性研究等。三是可用货币类型增多。海外私人投资公司仅被授权使用美元交易；而美国国际发展金融公司不仅可以美元，

¹³ Shayerah Ilias Akhtar, Curt Tarnoff, “OPIC, USAID, and Proposed Development Finance Reorganization,” *CRS Report: R45180*, April 27, 2018, p.6, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45180.pdf>（上网时间：2019年4月28日）

¹⁴ 美国海外私人投资公司（OPIC）需要得到国会不断授权和拨款才能正常运转。2018年2月，国会提出《善用投资引导发展法提案》；2018年10月，该提案在国会正式通过并经特朗普签署而成为正式法律。法案要求，美国海外私人投资公司（OPIC）和美国国际开发署（USAID）的发展信贷管理局（DCA）合并为一个机构——美国国际发展金融公司（IDFC），新机构将于2019年10月正式开始运作。在过渡期间，特朗普政府根据过渡计划整合相关人员、资源、部门职能等。

¹⁵ 115th Congress (2017-2018), “Consolidated Appropriations Act 2018,” 2018, p.602, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625>（上网时间：2019年5月10日）

¹⁶ US GAO, “Overseas Private Investment Corporation: Additional Actions Could Improve Monitoring Processes,” December 2015, p.7, <https://www.gao.gov/assets/680/674142.pdf>（上网时间：2019年4月20日）

¹⁷ The White House, “Reorganization Plan for the United States International Development Finance Corporation,” March 8, 2019, p.3, https://www.opic.gov/sites/default/files/files/Shelby_Letter_USIDFC_Reorg_Plan_08032019.pdf（上网时间：2019年4月26日）

¹⁸ One Hundred Fifteenth Congress Second Session Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, “Financing Overseas Development: The Administration’s Proposal,” April 11, 2018, p.14, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hrg29690/pdf/CHRG-115hrg29690.pdf>（上网时间：2019年4月28日）

还可以使用当地货币进行交易，从而可帮助投资者规避外汇风险。

新机构“扩权”体现了特朗普政府对发展融资活动的重视。美国在发展融资中面临各种压力与挑战，早在奥巴马政府时期，国内支持发展融资机构改革的舆论氛围就已经初步形成。尽管奥巴马政府未能完成发展融资制度的现代化，但联邦政府已然开始实践，比如“非洲电力倡议”（Power Africa）即是在此方向上的一次成功尝试。特朗普当政后，立即表达其推进海外发展融资活动的决心，宣布要“改革我们的发展融资机构，以便更好地激励私营部门对当地经济进行投资。”¹⁹“扩权”大大增强了美国国际发展融资机构的竞争力，新机构在低收入和中低收入国家运作更为灵活、有效，也更容易与外国同行开展合作。未来美国很有可能掀起一股拓展海外发展融资活动的热潮。

第二，新机构治理结构发生变化，有助于增强其服务于美国战略与外交政策的主动性。国际发展金融公司与过去的海外私人投资公司在治理结构上存在显著区别。国际发展金融公司董事会成员总数为9名，其中4名为非政府组织成员、5名成员来自联邦政府。相比之下，海外私人投资公司的15名成员董事会由8名私营部门董事和7名联邦政府董事组成。显然，国际发展金融公司董事会规模缩小，且拥有更多联邦政府成员而非私营部门代表。这意味着新机构的经营管理、业务开展将与美国政府保持高度一致。此外，海外私人投资公司仅鼓励联邦机构之间保持密切联系、进行政策协调；而国际发展金融公司则专门设立了首席发展官（Chief Development Officer, CDO）一职，以便国际发展金融公司与国务院和美国国际开发署建立强有力的“制度性联系”（institutional linkages），确保联邦机构之间密切有效合作，以“全政府”方式支持、保护美国的国际发展融资活动。

由此可见，美国改革发展融资机构，并不仅仅是表面上“扩权”，而是凸显其增强发展融资机构服务于美国对外战略的内在意图。通过增强联邦机构间的政策协调、推动发展融资活动与对外政策深度融合，美国希望优化联邦政府资源配置，及时响应国际环境变化与政策调整。预计未来，美国国际发展融资机构的资金流向、业务范围、重点领域将与其对外政策趋势更加一致。总之，尽管国际发展金融公司使用市场化工具并面向私营企业，但它本质上仍是美国政府对外政策中的一个工具，目的是推进美国的安全、外交与发展政策，使发展项目符合美国的整体战略和国家目标。

三、发展融资制度改革预示美国对外战略新动向

近些年来，美国财政吃紧导致对外援助预算日益受到限制，削减外援的压力越来越大。特朗普执政后，在“美国优先”的对外政策议程下，全球议题倍受冷落，外援预算被大肆削减。但是，作为对外援助工具之一的发展融资，却受到特朗普政府高度重视，发展融资机构的能力与权限得到大大提升。特朗普政府改革发展融资机构，其所预示的美国对外战略动向十分明显。

第一，重新评估发展中国家在美国全球战略中的重要作用。相当长的一个时期以来，发展中国家在世界经济和全球治理中的地位和作用持续上升，无疑对美国实施全球战略意义巨大。传统外援始于二战后美国帮助欧洲重建，冷战期间美国继续使用外援作为对外政策工具抗衡苏共影响。在上述关系中，援助国通过提供资金、技术、资源等帮助受援国减少贫困、改善民生，援助国与受援国之间是一种不对等的依赖关系。但进入新世纪，美国对发展中国家的战略认知开始逐渐发生变化，认为发展中国家不再是“问题”，而成为“机会”，这首先表现为一种经济机会。正如2015年美国发布的《四年外交与发展政策评估》（QDDR）报告所指出，发展中国家的经济增长能够为美国出口创造“新客户”（new customers）。²⁰可见，美国已经认识到，发展中国家的经济发展过程蕴含巨大经济机会。通过参与发展中国家最紧迫的优先事项如就业和经济发展，美国企业从海外获取丰厚经济回报，并为国内创造就业机会，而同时，发展中国家亦可获得重大基础设施建设等发展项目，这种“双赢”使得发展融资供需双方建立了一种更为平等的合作关系。

特朗普上台后，美国不仅看重发展中国家的经济利益，还十分关注发展中国家在其全球战略和对外

¹⁹ The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” *press release*, November 10, 2017,

²⁰ US DOS and US AID, “Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR),” 2015, p.35, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/QDDR2015.pdf>（上网时间：2019年8月1日）

政策中的作用。正如参议院外交关系委员会主席、来自田纳西州的共和党人鲍勃·科克（Bob Corker）Bob Corker 所说，发展中国家经济持续增长不仅能够扩大美国企业的市场，而且还能促进美国在安全和稳定方面的利益。²¹当前，发展中国家普遍对经济增长与就业类发展项目兴趣浓厚，尤以基础设施建设为代表。作为响应，很多国家政府、区域组织或全球机构已启动基础设施建设计划，帮助发展中国家消除“基础设施赤字”，基础设施也由此成为第三世界国家外交的重要组成部分。²²这实际上为美国在这些国家或地区推进自己的战略目标提供了重要机遇。2017 年《国家安全战略》报告指出，中国和俄罗斯正在大力向发展中国家投资，以扩大影响力并获得对美国的竞争优势。²³美国改革发展融资机构、现代化融资工具之后，美国企业更有动力识别并利用发展中国家的经济机会，美国在全球影响力竞争中也不会被“落下”（left behind）。²⁴

美国对发展中国家的战略认知不断深化，战略逻辑变化势必带动政策框架发生变化。预计未来，美国将通过增强发展融资功能来扩大其在发展中国家的融资活动，由此可影响发展融资需求方的商业政策乃至外交与安全政策，进而增强美国在发展中国家的国际影响力，进一步推进美国的外交政策和全球战略。

第二，借助发展融资工具赢得发展中国家成为中美战略竞争的前沿。在中美战略竞争态势加剧的大背景下，发展融资作为抗衡中国在发展中国家影响力的外交工具，不可避免地牵涉到中美博弈。中国是发展融资的主要供应国，美国已经认识到中国借助发展融资在发展中国家获得日益增长的经济优势和影响力。特朗普政府在《国家安全战略》中公开表示，中国正在全球投资数十亿美元的基础设施，由此扩大了在发展中国家的影响，并获得了竞争优势。²⁵美国知名智库国际战略研究中心（CSIS）深入研究了如何利用海外基础设施项目来推进自己的影响力，认为中国的影响力贯穿于基础设施项目周期的三个阶段。第一阶段是融资，可获取外交让步、制定项目计划、获取资源和获得运营控制的机会；第二阶段是设计和施工，可为制定标准、转让技术和收集情报提供途径；第三阶段是所有权和运营权，可用来收集情报、限制或抵制竞争对手。在上述三个阶段中，融资是中国发挥影响力的最重要途径。²⁶

除了经济利益和影响力之外，美国认为，中国在发展中国家的发展融资活动，开始触及美国深层外交与安全利益，已经对其形成威胁乃至造成损害。对外关系委员会（Council on Foreign Relations）高级研究员埃利·拉特纳（Ely Ratner）指出，“‘一带一路’正在推动我们与盟国之间的分裂，破坏我们与其他国家的伙伴关系。”²⁷美中经济安全审查委员会（U.S.-China Economic and Security Review Commission）专员、前美国国际发展署助理署长乔纳森·斯蒂维斯（Jonathan N. Stivers）指出，“一带一路”扩大了中国进入具有重要战略意义的海、陆贸易通道。²⁸美国担心，如果中国控制战略要塞、

²¹ “Corker, Coons Introduce Bill to Modernize U.S. Approach to Development Finance,” *US Senate Committee on Foreign Relations Website*, February 27, 2018,

<https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/corker-coons-introduce-bill-to-modernize-us-approach-to-development-finance>（上网时间：2019 年 8 月 1 日）

²² Jeffrey Wilson, “Diversifying Australia’s Indo-Pacific infrastructure diplomacy,” *Australian Journal of International Affairs*, Volume 73, 2019 - Issue 2, pp. 101-108.

²³ The White House, “National Security Strategy,” 2017, p.38,

<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>（上网时间：2018 年 2 月 8 日）

²⁴ The White House, “National Security Strategy,” 2017, p.39,

<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>（上网时间：2018 年 2 月 8 日）

²⁵ The White House, “National Security Strategy,” 2017, p.38, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>（上网时间：2018 年 2 月 8 日）

²⁶ Jonathan E. Hillman, “Influence and Infrastructure: The Strategic Stakes of Foreign Projects,” *CSIS Report*, January 2019, <https://www.csis.org/analysis/influence-and-infrastructure-strategic-stakes-foreign-projects>（上网时间：2019 年 5 月 9 日）

²⁷ Committee on Armed Services, House of Representatives, One Hundred Fifteenth Congress Second Session, “Hearing: Strategic Competition with China,” February 15, 2018, p.6, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hrg28995/pdf/CHRG-115hrg28995.pdf>（上网时间：2019 年 5 月 9 日）

²⁸ One Hundred Fifteenth Congress First Session Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, “Development Finance in Asia: US Economic Strategy amid China’s Belt and Road,” November 15, 2017, p.39, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hrg27552/pdf/CHRG-115hrg27552.pdf>（上网时间：2019 年 5 月 9 日）

获得海外军事基地，或者中国借助海外设施从中收集情报，会损害美国的国家安全利益。²⁹

总之，美国战略界认为，中国以“一带一路”倡议为代表的发展融资“正在改变政治和经济格局”，³⁰将中国海外发展融资活动视为对美国国际影响力的挑战。美国担心中国以基础设施为重点的发展融资，并不仅仅是出于经济目的，而且是为了安全与战略目的，最终增强自身国际影响力进而挑战美国的全球霸权。因此，为了与中国进行“全球影响力竞争”³¹，美国必须改革发展融资机构，提供不同于中国“政府主导、附带隐形条件的发展融资活动”的“替代方案”，³²发展中国家也由此演变为中美战略博弈的主战场之一。

美国政府多次在官方文件或政要公开演讲中凸出要在发展融资领域与中国竞争的一面。2017年11月，特朗普在亚太经合组织（APEC）峰会上公开宣布，美国要“改革我们的发展融资机构，以便更好地激励私营部门对当地经济进行投资，并为各种附带条件的国家导向计划提供强有力的替代方案。”³³2017年12月发布的《国家安全战略》报告再次指出，“美国主导的投资代表了最可持续和负责任的发展方式，与专制国家提供的腐败、不透明、剥削和低质交易形成鲜明对比。”³⁴如果说上述言辞还只是一种含蓄表态，那么进入2018年后，特朗普政府将矛头公开指向中国，明确提出使用发展融资工具与中国竞争。2018年10月，副总统彭斯在哈德逊研究所发表演讲时说，“我们将给其他国家一个公正、透明的选择，以取代中国的‘债务陷阱外交’”。³⁵2019年，特朗普政府在政府预算申请中再次强调，国际发展金融公司的新工具将使美国政府能够更好地与盟国合作，并为来自中国的国家主导类动议提供替代方案。³⁶此外，实践也表明，美国近年来的发展融资行为具有显著竞争性。当多边发展银行（MDB）决策国别计划时，针对那些已签署“一带一路”倡议的国家，如果中国在这些国家的投资总额仍然较低，美国则更有可能对其投赞成票。这表明美国正围绕在相关国家的发展融资与中国竞争。³⁷

但是，一个基本事实是，发展中国家的发展需求所需资金量非常大，任何一个国家或一个发展融资机构都无法单独提供满足需求的全部资源，这是美国与中国均为发展融资供应国的一个基本前提。此外，中美两国发展融资机构的重点领域存在交叉。中国投资的重点放在政府主导的基础设施特别是能源项目上；而金融服务和公用事业曾是美国海外私人投资公司支持力度最大的两个部门。所以，就全球市场而言，美国作为发展融资的提供者之一，与中国展开合作或竞争都不乏可能性。

四、美国发展融资机构改革对中国的可能影响

美国改革发展融资机构产生多方面影响。当前，以“一带一路”倡议和中非合作论坛为代表的中国

²⁹ “China is Cheating its Way to the Top by Hon. Ted Poe of Texas,” *Congress Record — Extensions of Remarks E1705*, December 20, 2018, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-2018-12-20/pdf/CREC-2018-12-20-pt1-PgE1705.pdf>（上网时间：2019年5月9日）

³⁰ “Modernizing Development Finance: Statement of Ray W. Washburne, President & CEO, Overseas Private Investment Corporation, to the Senate Foreign Relations Committee,” May 10, 2018, <https://www.opic.gov/media/speeches-testimony/modernizing-development-finance>（上网时间：2019年7月17日）

³¹ “Modernizing Development Finance: Statement of Ray W. Washburne, President & CEO, Overseas Private Investment Corporation, to the Senate Foreign Relations Committee,” May 10, 2018, <https://www.opic.gov/media/speeches-testimony/modernizing-development-finance>（上网时间：2019年7月17日）

³² The White House, “Statement from the Press Secretary,” October 3, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-35/>（上网时间：2019年5月9日）

³³ The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” press release, November 10, 2017,

³⁴ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.39, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>（上网时间：2019年5月9日）

³⁵ “Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China,” October 4, 2018,

³⁶ “Budget of the U.S. Government: FY2020, A Budget for A Better America: Promises Kept Taxpayers First,” 2019, P.75, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>（上网时间：2019年4月26日）

Michael R. Pompeo, “Landmark Development Finance Legislation Improves America's Competitiveness Overseas,” October 3, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/10/286427.htm>（上网时间：2019年5月9日）

³⁷ Krishna Chaitanya Vadlamannati, Yuanxin Li, Samuel Brazys, Alexander Dukalskis, “Building Bridges or Breaking Bonds? The Belt and Road Initiative and Foreign Aid Competition,” *SPIRe Working Paper WP11*, School of Politics and International Relations, UCD, Ireland, 2019.

海外发展融资计划正在稳步推进，预计未来以基础设施建设为代表的关键部门将会落实更多投资。美国国际发展金融公司权限和能力增强后，是否会在提供大型基建等发展项目的融资选择方面与中国展开正面交锋？美国在发展融资领域究竟能否成为中国的“替代选项”呢？

从融资规模与能力来看，与中国倡议的巨额投资计划相比，美国的美国国际发展金融公司在资金规模上仍显微不足道。以中国国家开发银行（CDB）为例，截至2016年底，它已经在“一带一路”沿线国家累计发放贷款超过1600亿美元。³⁸截至2018年底，中国国家开发银行的资产为16.2万亿元（折合2.3万亿美元）。³⁹以资产衡量，中国国家开发银行的规模超过世界银行的国际金融公司，后者资产总额仅为904亿美元。相比之下，以美国对印太地区的承诺为例，特朗普政府在2020财年预算申请中，为确保美国成为地区“首选的安全和经济伙伴”，仅为印太地区提供了10亿美元，为国际发展金融公司提供了3亿美元（融资规模上限为600亿美元）。⁴⁰由此可见，短期内，尽管美国主观上想突出中美在发展融资领域的竞争性，但对中国的直接影响非常有限。

既然在资金数量上，美国发展融资机构无法抗衡中国，那么，美国还会通过哪种方式或途径推进其政策目标？一种可能是，美国国际发展金融公司将充分利用新工具，策略性部署资源，与盟国或伙伴合作，以便更有效地与中国同行竞争。正如国会众议院对外关系委员会主席爱德华·罗伊斯（Edward R. Royce）所说，“美国不可能也不应该跟中国的投资比美元数量，但我们可以而且应该做更多事情来支持国际经济发展，即与那些支持私营部门驱动型发展模式、尊重法治的国家合作。”⁴¹

在发展融资领域，美国联合其盟友伙伴、孤立中国具有一定基础。首先是模式相近。美国及其盟友、伙伴的发展融资活动均采取“私营部门主导型发展模式”，目的是吸引私人部门参与公共服务的提供，这与中国“政府主导型”发展融资存在较大差异。其次是标准类似。美国国际发展金融公司对项目甄选作了明确规定，强调要审查项目潜在的环境和社会影响以及人权影响。欧洲、日本等国的发展融资机构所设条件与美国类似，如欧洲发展融资机构协会（EDFIs）表示其成员采用“一套共同的负责任融资原则，强调尊重人权和环境可持续性成员融资的先决条件。”³⁴而与此相对，中国海外发展融资并未对所支持项目附加很多条件，如项目所在国的负债情况、项目的环境与社会影响等，这引起美国及其盟友、伙伴国家对中国投资方式的不满。再次是东道国自身偏好。比如，中国在印度寻求投资机会时，印度为防止中国进入并控制该地区而主动向美国寻求帮助，希望美国支持当地私人企业发展。⁴²

在上述情况下，美国策略性部署自身资源，形成以美国为中心的发展融资集团，作为谈判工具，吸引或强压东道国接受其主张，在那些对美国具有重要战略意义的国家与中国抗衡，成为中国国家主导投资模式的替代方案也并非全无可能。特别是在单个项目的竞争中，美国组建多方合作的发展融资集团，不仅弥补了美国自身融资规模的劣势，而且进一步增强了美国在专业知识、商业模式、融资经验等方面的优势。此外，对于东道国而言，通过与美国领导的融资集团合作，还有可能争取更多与集团成员的经贸合作机会，这是极大的诱惑。因此，在单个项目竞争中，面对美方来自资源优势、技术优势、地缘政治优势等方面的多重挤压，中国处于较为不利的地位，迫切需要思考除了资金数量以外如何培育新的国际竞争优势。

更为重要的是，美国为推进战略利益，决并不会止步于与其盟友、伙伴之间针对单个项目开展零星合作，而是有可能倡导为发展融资制定国际规则，确保各个发展融资机构在“公平环境”中竞争。当前，国际上尚未就发展融资形成通行的多边规则，相关活动分散在多样化的双边、全球、区域性发展融资机

³⁸ “国家开发银行、中国进出口银行负责人表示——坚持市场化运作 办好一带一路专项贷款”，人民网，2017年05月16日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0516/c1001-29277370.html>（上网时间：2019年5月9日）

³⁹ “国开行资产总额已达16.2万亿元”，新华网，2019年1月22日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-01/22/c_1124027313.htm（上网时间：2019年5月9日）

⁴⁰ “Budget of the U.S. Government: FY2020, A Budget for a Better America: Promises Kept Taxpayers First,” 2019, P.72, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>（上网时间：2019年4月26日）

⁴¹ One Hundred Fifteenth Congress Second Session Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, “Financing Overseas Development: The Administration’s Proposal,” April 11, 2018, p.1,（上网时间：2019年4月28日）

⁴² One Hundred Fifteenth Congress Second Session Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, “Financing Overseas Development: The Administration’s Proposal,” April 11, 2018, p.13,（上网时间：2019年4月28日）

构中。各个发展融资机构在治理结构（政府独有、政府和私营部门共有等）、投资部门（基础设施、教育卫生等）、业务地区（非洲、亚洲等）以及融资工具（如股权、贷款等）等方面都存在差异。这些运营条件、融资条款和具体做法上的差异，实际上可以产生相当大的影响。在这种情况下，如果形成国际通行的发展融资规则或制度，会大大有助于简化流程、降低成本，撬动更多私人资本，取得更大发展成果。

事实上，美国已经开始布局。2017年11月，美国海外私人投资公司与日本的发展融资机构签署谅解备忘录，加强双方在基础设施、能源和其他关键领域的发展融资合作。2018年2月，美国海外私人投资公司与澳大利亚外交和贸易部签署了类似协议，加强双方在印太地区的基础设施、能源和其他部门的发展融资合作。2018年11月，美国、日本、澳大利亚三国签署了关于发展融资合作的三边协议，目的是“推动新兴市场的经济增长，并为国家主导型发展提供一种替代方案。”⁴³当前，美国正在与印度磋商，以期让印度加入美国主导的发展融资协议。

长期来看，美国塑造全球发展融资制度必将对中国产生明显冲击，但具体影响的范围和程度取决于美国的路径选择。一种是“硬制度”，即美国以自身为模板塑造国际发展融资制度，如果与之不符则会受到其惩罚。在这种情景下，如果一些高标准规则是中国未来需要完成的，那就有可能成为中国海外发展活动的制度性壁垒。另一种是“软制度”，即美国与“同好”国家达成自愿协议，其他国家自愿加入。历史上，美国与其盟友曾就进出口银行（Ex-Im Bank）相关规则形成自愿协议，⁴⁴如果美国沿袭这种做法，中国的外部环境不会立即恶化，短期内中国发展融资活动被替代程度有限。

五、结语

美国将海外私人投资公司与发展信贷管理局整合为国际发展金融公司，它既是一个全新实体，同时也是海外私人投资公司的延续。新机构在资金规模、融资工具、治理结构存在较大变化，但其本质仍是服务于美国国家利益，与美国经济和国家安全目标一致。此次发展融资机构整合，不仅是为了提高政府效率，而且是通过促进新兴市场投资和商业机会来实现美国的经济利益，还是中美战略竞争大背景下美国提高自身国际影响力的战略需求。

美国改革融资机构，促使国际发展融资渠道和模式多样化，对迫切需要发展的广大低收入国家来说有一定积极意义。新机构通过补充作用或催化作用，鼓励大量私人资本进入发展中国家，支持当地能源、水务、农业等关键部门发展，客观上有助于满足发展中国家的发展需求、进一步弥合发展融资缺口。但是，美国国际发展金融公司对中国的复杂而深刻的影响。与中国巨额投资倡议相比，美国国际发展金融公司的融资规模仍显不足，近期难对“一带一路”倡议等中国海外发展计划带来太大冲击；长期来看，美国国际发展金融公司与盟友、伙伴合作，有可能在特定地区与中国国家导向的发展模式形成竞争，从而成为长期对抗中国在全球发展中日益增长影响力的重要一环。

对美国而言，国际发展政策曾帮助美国成功将很多国家从援助对象转变为贸易伙伴。美国前15个贸易伙伴中，有12个曾是美国对外援助的接受国。⁴⁵未来，美国国际发展金融公司能否成为美国外交政策的一个有力工具，很大程度上取决于其能否成功动员私人投资，即能否帮助私营部门成功驻扎商业投资环境不佳的发展中国家市场，并能够长期获得可持续的盈利。对美国发展融资制度改革能否实现上述目标，尚需时间进行评估。

发展中国家与外部世界的关系，正在从传统的援助者与受援者之间的不对等依赖关系转变为公共部门与私人资本之间的互利双赢关系，这一趋势给世界各国提供了巨大经济机遇。中国也要顺应这一趋势。

⁴³ “OPIC, US Japan Australia Sign first Trilateral Agreement on Development Finance Collaboration,” November 12, 2018, <https://www.opic.gov/press-releases/2018/us-japan-australia-sign-first-trilateral-agreement-development-finance-collaboration>（上网时间：2019年5月9日）

⁴⁴ 《经合组织支持出口信贷的安排》（The OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits）是美国和其他一些经合组织成员国之间的自愿协议，对官方出口信贷活动的条款和条件设定了限制，例如最低利率和最高还款期限。中国并未加入该协议。

⁴⁵ One Hundred Fifteenth Congress Second Session, Financing Overseas Development: The Administration’s Proposal, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, April 11, 2018, p.12,（上网时间：2019年4月28日）

不能因美国为国际发展金融公司设置较高标准、甚至进行制度输出，简单否定美国国际发展金融公司的新做法、新规则，而应该从自身可持续发展和维护中国长远利益的角度，积极审视自身发展融资制度，使之不断改善。

Abstract: The United States has recently modernized its international development finance agency, consolidating the Overseas Private Investment Corporation (OPIC) and the Development Credit Authority (DCA) of the US Agency for International Development (USAID) into a new agency--the U.S. International Development Finance Corporation (IDFC). The new agency has changed its financing size, financing tools, governance structure, etc., but the essence of its business serving U.S. national security and foreign policy does not change. The establishment of the new agency not only conforms to the changing development needs of developing countries, but also reflects the U.S. determination to enhance its competitive advantage. It indicates two major trends in the U.S. global strategy and foreign policy: One is that the role of developing countries in the U.S. global strategy is emphasized, and the other is that developing countries become a new frontier of China-US strategic competition. Compared with China's total development finance, the U.S. IDFC has a smaller financing size, and will not bring too much negative impacts on China's development initiatives overseas like "One Belt, One Road" initiative in the near future. In the long term, however, as an important tool to balance China's global influence, it is possible for the U.S. to win China's state-driven model in specific areas, even to shape the international rule and institution on development finance through cooperation with allies and partners. Whether the U.S. will achieve its goals or not still needs to be evaluated over time.

Keywords: Development Finance, U.S., International Development Finance Corporation, China