

美国对“一带一路”倡议的认知和行动： 演进及现状

龚婷

【内容提要】自2013年中国提出“一带一路”倡议以来，美国对其的看法经历了三个重大转变：一是从美国官方不重视、美国舆论较少讨论到官方和智库系统性研究和讨论“一带一路”；二是从美国不看好“一带一路”的前景到全面警惕其发展；三是从缺乏应对措施到出台和落实系统性的“印太战略”。美国对自身和对中国认知的变化、“一带一路”的快速进展等多重因素促成了这一系列变化。展望未来，围绕“一带一路”中美还将开展长期和复杂的磨合和博弈，这对双方及中美关系均将产生重大而长远的影响。

【关键词】“一带一路”倡议 中美关系 印太战略 中美博弈

【作者简介】龚婷，中国国际问题研究院美国研究所助理研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)05-0054-17

“一带一路”倡议是新形势下中国推进构建人类命运共同体的最重要平台，自2013年提出以来在中国外交全局中起着“管总”的作用。中方共商、共享、共建推进“一带一路”合作引起了国际社会的广泛关注和强烈反响，也不可避免地引起了主要大国的反应。长期以来，作为全球首要霸权国的美国不仅是中国处理大国关系的主要对象，也是塑造中国外部环境最重要的因素之一。自2013年以来，美国对“一带一路”的认知和行动经历了渐进的变化过程，其应对方式和手段也逐渐从理念走向行动。

一、倡议实施初期美国舆论的认知

在“一带一路”倡议提出和实施的初期（2013—2014年），美国官方对其回应较少，其主流智库对于“一带一路”的讨论和系统性研究也未形成气候，但部分美国智库和主流媒体的分析和舆论也能够反映美方对于“一带一路”的认知。

（一）美方对中方战略意图的分析：拓展战略空间，抗击美国“亚太再平衡”战略，增强欧亚地缘影响力

美方评论认为，出于抗衡美国“亚太再平衡”战略的考虑，“一带一路”不仅使中国在战略空间上可以实现向西拓展，同时还可拉拢俄罗斯，振兴欧亚地缘板块，增强中国在欧亚地区的地缘政治影响力。

首先，拓展战略空间。国际关系学者罗伯特·卡普兰认为，中国既是陆上大国，也是海上大国，不断崛起的中国势力将加速扩张，必然会将自身力量扩展至全球地缘政治的支点，覆盖整个欧亚大陆。外交官网站刊文认为，“丝绸之路经济带”的建设为中国提供了在经济和外交上拉近“本国与南亚、中亚和包括沙特阿拉伯在内海湾国家关系的机遇”^[1]，即超越长期以来中国对外开放和交往主要面向的东亚及太平洋方向，向广阔的西部方向大力拓展。布鲁金斯学会的评论认为，中国“西进”还与其国内区域发

[1] Shannon Tiezzi, “Why China Needs the US in Afghanistan,” *The Diplomat*, Mar. 25th, 2014, <http://thediplomat.com/2014/03/why-china-needs-the-us-in-afghanistan/>.

展战略相辅相成，将会加快中国的“西部大开发”进程，加强西部边界和各省的安全。^[1]第二，抗衡美国“亚太再平衡”战略。美方认为，美国的“亚太再平衡”战略，被中国视作全方位遏制和打压中国的战略手段。中国主动出击推动“一带一路”建设，本质上是在美国主导力缺乏、区域合作机制化程度较低的中亚、南亚、中东及其他相关地区推行一体化战略。布鲁金斯学会的评论认为，在东亚和太平洋地区，中美关系越来越具有冲突和零和博弈的性质。^[2]第三，联合俄罗斯，增强在欧亚地区的地缘政治影响力。美国《纽约时报》评论称，中俄首脑互访、全面战略协作伙伴关系显著加强、天然气协定签订等一系列双边重大往来表明，两国正在摒弃分歧，空前加强战略团结，并形成事实上的“准同盟”关系。^[3]詹姆斯敦基金会评论认为，中国加速实施外交和周边战略，重心向亚洲内陆调整，可使中国对周边欧亚大国的吸引力和影响力不断提升。^[4]

（二）美方对“一带一路”前景的观察：机遇与挑战并存

美方分析认为，恐怖主义和极端势力威胁“丝绸之路经济带”建设。《外交政策》评论指出，“一带”的西端是从海上连接能源运输通道的瓜达尔港和陆上连接中国的喀喇昆仑公路，两者均位于恐怖势力、极端势力和分裂势力集中的巴基斯坦境内，中国必须支持巴基斯坦政府打击恐怖组织、分裂及极端势力。^[5]然而，美方分析也认为中国的“丝绸之路经济带”比此前

[1] Yun Sun, "March West: China's Response to the U.S. Rebalancing," Brookings, Jan 31st 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/01/31-china-us-sun>.

[2] Ibid.

[3] Leslie H. Gelb & Dimitri K. Simes, "A New Anti-American Axis?," *New York Times*, July 6th 2013, http://www.nytimes.com/2013/07/07/opinion/sunday/a-new-anti-american-axis.html?pagewanted=all&_r=0.

[4] Stephen Blank, "Moscow Talks Business, Beijing Answers with Geo-strategy," *China Brief Volume: 13 Issue: 22*, Jamestown Foundation, Nov. 7, 2013, http://www.jamestown.org/regions/chinaasiapacific/single/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=5&tx_ttnews%5Btt_news%5D=41596&tx_ttnews%5BbackPid%5D=52&cHash=ae7495499bdf92d98b716e62e979cdc4#.U3B3dnn6i2k.

[5] Keith Johnson, "Rough Ride on the New Silk Road_China's plan to build a new trade route with Pakistan is threatened at both ends by terrorism," May 1st 2014, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/05/01/rough_ride_on_the_silk_road.

美国的“新丝绸之路”倡议更有优势。《华盛顿邮报》刊文称，奥巴马第一任期内美国开始打造连接中亚和南亚的“新丝绸之路”倡议，然而该倡议在战略上牵制中俄、在军事上打击恐怖主义、在经济上控制中亚资源等一系列目标均未实现，同时“美国正在部署撤离阿富汗的方案”。^[1] 美方建议，多方参与是“一带”建设成功的前提条件之一；《国家利益》评论认为，在“一带”建设所涉及的跨国项目中，中国不应该仅追求双边途径，而是应该通过多方参与实现“多渠道融资、多样化所有权”。^[2] 在“21世纪海上丝绸之路”建设上，卡内基国际和平基金会评论认为，如果中国能够与相关国家在围绕搁置主权争议、共同开发海洋方面达成共识，则有助于缓和由于南海问题所造成的地区紧张局势，并有利于维护海上运输通道的安全。^[3]

（三）美方开始思考如何应对“一带一路”

美方认为，中国将削弱美国在“一带一路”沿线地区的影响力。《华盛顿邮报》评论认为，中美俄三方在中亚的竞争，中国明显日益占据上风。^[4] 《纽约时报》评论指出，美国有必要调整自身中亚政策的目标，加强对中亚及中国在该地区影响力的关注。重视中亚将有助于美国拉近与中东、东南亚以外地区的穆斯林温和派的关系。^[5]

同时美方分析也认为，美国在相关地区的影响力仍然大于中国，美国

[1] Simon Denyer, “China envisions new ‘Silk Roads’ to West by land and by sea,” *The Washington Post*, Nov. 1st 2013, <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/11/01/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/china-envisions-new-silk-roads-to-west-by-land-and-by-sea/#.U28-XHn6i2k>.

[2] Ana Palacio, “Russia and the Silk Road Approach,” Project Syndicate, May 6th 2014, <http://www.project-syndicate.org/commentary/ana-palacio-emphasizes-the-economic-and-security-benefits-of-china-s-latest-initiative>.

[3] Yukon Huang, Courting Asia: “China’s Maritime Silk Route vs America’s Pivot,” *The Diplomat*, April 25th 2014, <http://carnegieendowment.org/2014/04/25/courting-asia-china-s-maritime-silk-route-vs-america-s-pivot/h93c>.

[4] Simon Denyer, “China bypasses American ‘New Silk Road’ with two of its own,” *Washington Post*, Nov. 14th 2013.

[5] Frederick Starr, “Moderate Islam? Look to Central Asia,” *New York Times*, Feb. 26th 2014.

必须采取应对措施。《华盛顿邮报》评论认为，美国在东南亚的影响力仍超过中国，该地区国家也更加欢迎美国的存在。^[1]《福布斯》杂志评论认为，中俄在亚太和欧亚地区都分别与美国主导下的安全集团发生冲突，走向结盟的趋势日渐明显。美国不能低估中俄靠近的严重性，应避免丢掉欧亚地区的主导权，因此防止中俄结盟应该成为美国下一阶段外交政策的重中之重。^[2]

二、“一带一路”倡议取得初期成果阶段： 美国主要智库的研判和对策酝酿

2015—2016年，随着“一带一路”合作取得一系列初期成果，美国战略界对该倡议的重视程度明显加强。美方分析认为，以“一带一路”和亚投行为标志的中国“新经济外交”正在挑战国际经济规则和秩序，对美国及地区同盟体系构成风险。以战略与国际问题研究中心（CSIS）为代表的美国智库围绕“一带一路”开展深入和一系列的基础性、系统性研究，并有针对性地为美国政府提出政策建议。

第一，对地区基础设施和互联互通现状开展基础性系统研究。以战略与国际问题研究中心的“重新连接亚洲项目”^[3]为代表，美国智库意识到了美国对基础设施建设的重视程度不够，而包括以基础设施建设合作为重点的“一带一路”等倡议正在重塑亚洲大陆的地缘政治经济现状，因此美国智库开展了旨在基于数据整理和分析的研究，以填补对于地区基础设施（公路、铁路及其他基础设施等）信息的不足。

[1] Simon Denyer, “China envisions new ‘Silk Roads’ to West by land and by sea,” *The Washington Post*, Nov. 1st 2013, <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/11/01/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/china-envisions-new-silk-roads-to-west-by-land-and-by-sea/#.U28-XHn6i2k>.

[2] Mark Adomanis, “A Russia-China Alliance Is Emerging, And It Will Be A Disaster For The West,” *Forbes*, May <http://www.forbes.com/sites/markadomanis/2014/05/20/a-russia-china-alliance-is-emerging-and-it-will-be-a-disaster-for-the-west/>.

[3] Reconnecting Asia, Center for Strategic and International Studies, <https://reconnectingasia.csis.org/>.

该研究呈现几个特点：一是受重视程度高。项目由 CSIS 总裁兼首席执行官约翰·哈姆雷、CSIS 高级副总裁及政治经济学主席马修·古德曼直接牵头。二是美国加强与日本、韩国等盟友协作的色彩浓厚。从项目合作方来看，亚洲开发银行、韩国大宇集团、日本经济新闻等机构参与研究，体现了美国智库在这一议题上加强与日本、韩国等核心亚洲盟友合作的强烈意愿。从项目成员来看，除了 CSIS 自身的中国、日本、韩国等研究项目的专家，还邀请了如日本能源经济研究所等地区研究机构的专家加入。三是以“竞争性”视角看待“一带一路”与美及日印澳等国家合作愿景的关系。该研究紧密跟踪和分析“一带一路”在基础设施建设合作上的最新进展，进而指出其对美国的利益影响。同时，项目也密切追踪日本、印度、澳大利亚等地区大国在地区基础设施建设上的倡议和动向，进而提出美国的应对策略。

第二，明确批评“一带一路”挑战国际经济秩序，并对美国及其地区同盟体系造成威胁。CSIS 研究认为，以“一带一路”为代表的地区合作，追求制定国际经济规则 and 标准，对美国带来风险。^[1]中国推动低门槛的“区域全面经济伙伴关系”（RCEP），将使美国在该地区的商业利益处于劣势；倡导建立“亚投行”和“丝路基金”扩大了人民币在海外的使用，削弱布雷顿森林体系规则。太平洋论坛研究认为，“一带一路”对美国和日本构成负面影响，将建立中国的区域势力范围，形成以中国为中心的生产—销售体系乃至经济秩序，进而将替代“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）。^[2]

[1] Matthew Goodman & David Parker, “Eurasia’s Infrastructure Rush: What, Why, so What?,” Center for Strategic and International Studies, January 29th, 2016, <https://www.csis.org/analysis/global-economics-monthly-uriasias-infrastructure-rush-what-why-so-what>; Ernest Bower, Matthew Goodman and Scott Miller, “Beyond TPP: Shaping an Economic Strategy in Asia,” Center for Strategic and International Studies, November 16th, 2015, <https://www.csis.org/analysis/beyond-tpp-shaping-economic-strategy-asia>.

[2] Peter G. Cornett, “China’s ‘New Silk Road’ and US–Japan Alliance Geostrategy: Challenges and Opportunities,” Pacific Forum of Center for Strategic and International Studies, June, 2016, https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/issuesinsights_vol16no10.pdf.

第三，提出美国需要全面的“亚太经济战略”，应联手日本等盟国加强在欧亚地区的战略协作，减少中国给美日同盟带来的风险。CSIS 建言，美国在亚洲实现更广泛的政治和安全目标取决于持续的经济交往，其盟友和伙伴也希望美国出台新的倡议，塑造地区经济规范和规则，因此美国亟需出台更全面的“亚太经济战略”，要点包括：坚持促进经济增长和就业，维护和更新国际经济秩序的规则，持久支持美国在该地区的长期存在。同时，美日应提升合作水平，出台“联合经济方略”，促进建立自由、公正、透明和基于市场经济的经济秩序，把推动亚洲地区高质量和高标准投资、加强互联网治理方面作为优先领域。^[1]

第四，提出美国应联合日本重视地区基础设施建设。美国政府应制定战略，确保亚洲基础设施建设向正确方向发展，借鉴美国的法律、金融、专业技术等，帮助相关国家制定基础设施投资原则，涵盖采购、自然灾害恢复力、环境和社会保障措施、债务可持续性等，以便私人资本寻求更高的长期回报。^[2]当前美国政府对于这一领域的支持相对有限，主要通过海外私人投资公司、国际发展署、进出口银行等进行融资支持，存在多方面的局限性，下一阶段应形成多边基础设施建设战略伙伴关系，与日本加强

[1] Matthew Goodman & David Parker, “The United States and Japan: From Unnatural Intimacy to Natural Allies, *Center for Strategic and International Studies*,” February 2016, <https://www.csis.org/analysis/global-economics-monthly-united-states-and-japan-unnatural-intimacy-natural-allies>; Ernest Bower, Matthew Goodman and Scott Miller, “Beyond TPP: Shaping an Economic Strategy in Asia,” *Center for Strategic and International Studies*, November 16th, 2015, <https://www.csis.org/analysis/beyond-tpp-shaping-economic-strategy-asia>.

[2] Matthew Goodman & Jonathan Goodman, “Asia's Next Act: Infrastructure Reshapes the Region,” *Center for Strategic and International Studies*, October, 2016, <https://www.csis.org/analysis/global-economics-monthly-asias-next-act-infrastructure-reshapes-region>; Daniel F. Runde, “The Role of U.S. Soft-Infrastructure in Influencing the Reconnecting of Asia,” November 16th, 2016, *Center for Strategic and International Studies*, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/role-us-soft-infrastructure-influencing-reconnecting-asia/>.

在多边发展融资机构中的协作等，国会加强对相关机构的资金支持等。^[1]

三、“一带一路”倡议全面推进阶段：美国开展全面竞争

2017—2019年期间，共商共建共享“一带一路”在多个维度取得明显成果，美方的焦虑感、警惕性大大增强。美国官方开始对“一带一路”进行系统性探讨，竞争性认知大大加强。以2018年5月美国正式将“太平洋司令部”更名为“印太司令部”为标志，美国官方对“一带一路”的竞争和挤压正式成型，“印太战略”从理念走向行动。

（一）美国智库的观点呈现两极分化

这一阶段，更多家美国智库发布多篇深入系统研究“一带一路”的代表性报告，其观点也呈现出两极分化。以新美国安全中心、战略与国际问题研究中心为代表的部分美国智库渲染和夸大“一带一路”的所谓“威胁”，甚至抹黑其项目进展。同时以兰德公司、约翰·霍普金斯大学、亚洲协会为代表的智库则更加理性看待“一带一路”，倡导中美探索合作。

一方面，美国智库的负面评价^[2]呈多个特点。一是认为“一带一路”面临政治、经济、高质量建设等多方面的短期制约和长期挑战。二是分化中国和相关合作国家，认为并非所有“一带一路”的政治影响都是积极的，

[1] Daniel F. Runde, Conor M. Savoy & Charles F. Rice, “Global Infrastructure Development: A Strategic Approach to U.S. Leadership,” Center for Strategic and International Studies, March, 2016, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20171115/106635/HHRG-115-FA05-20171115-SD002.pdf>.

[2] Jonathan Hillman, “China's Belt and Road Initiative: Five Years Later,” Center for Strategic and International Studies, January 25th 2018, <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>; Daniel Kliman and Abigail Grace, “Power Play: Addressing China's Belt and Road Strategy,” Center for New American Security, September 2018, <https://www.cnas.org/publications/reports/power-play>; Charlene Barshefsky, Stephen J. Hadley, Matthew P. Goodman, Daniel F. Runde, Jonathan E. Hillman, Erol Yayboke, “The Higher Road: Forging a U.S. Strategy for the Global Infrastructure Challenge,” Center for Strategic and International Studies, April, 2019, <https://www.csis.org/higherroad>.

对于一些已经签署协议的国家来说，预期和实际利益之间存在差距，进而认为长期来看这些国家对“一带一路”倡议的支持可能会下降。三是中国通过“债务陷阱”“经济胁迫”推广低端基础设施、军事建设、输出腐败等方式，增强自身的外交影响力，巩固大国地位。四是直言“一带一路”对美国经济利益造成负面影响，包括美国公司面临不公平竞争环境、削弱美国建立和主导的自由开放的贸易和金融体系等，进而损害美国的中心地位。五是渲染中国基建合作的威胁，强调如果美国不参与全球基础设施建设，“一带一路”倡议及其他一些低质量、快速建设的基础设施可能产生一系列负面结果，这种情况应该是美国 and 世界上大多数其他国家不能接受的。

在此基础上，他们提出多管齐下与“一带一路”开展竞争的对策。一是推广“印太经济战略”，加强在印度洋的军事防御和进攻，以及对地区基础设施和数字经济的关注程度，国会和行政当局加强配合，为这一概念的落地加大资金投入。二是美国应该提升自身在世界银行、亚洲开发银行和其他多边开发银行中的影响力，在制定标准和提供替代方案方面发挥核心作用。三是改革现有的以进出口银行和海外私人投资公司为主的对外经济政策执行部门的工作机制，大幅提高海外私人投资公司的贷款上限，加快推动《更好地利用投资引导发展法案》（简称 BUILD 法案）在国会通过。四是加强与盟友伙伴的合作，包括加强与日本、澳大利亚、印度、法国、英国等国及多边机构的合作，联合加强对地区战略基础设施的投资，向“一带一路”沿线国家推广高质量基础设施的国际标准，推动可持续发展，促进私营部门参与融资，强化政府协调，加强在提高法治、透明度、问责制、新闻自由和公民社会等领域的治理能力。

此外，美国智库还出台了系统性报告，负面评价“一带一路”基建合作项目的进展。2019年4月，新美国安全中心发表《中国“一带一路”鉴评》报告^[1]，分别从主权维护、透明度、财政可持续性、地方参与、地缘政治审

[1] Daniel Kliman, Rush Doshi, Kristine Lee and Zack Cooper, “Grading China's Belt and Road,” Center for New American Security, April 8th, 2019, <https://www.cnas.org/publications/reports/beltandroad>.

慎性、环境可持续性、抵制腐败等7个方面,评估了10个“一带一路”项目,并全部给出了否定的评估。这10个项目分别是:厄瓜多尔科卡科多-辛克莱水电站、阿根廷太空基地综合设施、匈牙利布达佩斯-贝尔格莱德铁路、津巴布韦面部识别工程、以色列海法港、巴基斯坦煤电厂、中国-土库曼斯坦输油管道D线、缅甸皎漂港、印尼雅万高速铁路、瓦努阿图卢甘维尔码头。然而,这一报告却对日本、澳大利亚、亚洲开发银行合作开发的瓦努阿图维拉港码头项目在上述7个维度上都给出了肯定的评价。

另一方面,不少美国智库仍然认为中美可以围绕“一带一路”开展合作。兰德公司、布鲁金斯学会、约翰·霍普金斯大学、荣鼎咨询集团等机构的报告倡导中美在全球层面开展合作,并反驳“债务陷阱”等领域的所谓“威胁”。

第一,多家美国智库倡导不必以零和思维将中美在“一带一路”上的互动视作零和游戏,认为双方可以开展务实合作。2018年10月,兰德公司发布题为《“一带一路”的开端:中国与发展中世界》的研究报告^[1],分析中国在东南亚、大洋洲、中亚、南亚、中东、非洲、拉美及加勒比海地区的活动,认为广大发展中国家、美国和中国既没有直接冲突,也没有密切合作,尽管各地区之间存在显著差异。在东南亚和东北亚之外,美国和中国可以是“并行伙伴”关系,两国在追求相似目标方面虽然没有真正的合作,但也没有冲突。报告进而建议,双方可能会有一些最低限度的协调,也可以在各自的领域中并行地扮演着伙伴的角色。2019年7月,曾经担任奥巴马任内国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿、现任美国亚洲协会政策研究院国际安全和外交副主席的丹尼尔·拉塞尔,带领研究团队发表《为“一带一路”倡议导航》^[2]报告,指出“一带一路”倡议有助于满足亚洲基础设施发展的巨大需求,并且其能力远远超过多边发展银行、国际捐助者和其他国家政府,其建设规模

[1] Andrew Scobell, Bonny Lin, Howard J. Shatz, Michael Johnson, Larry Hanauer, Michael S. Chase, Astrid Stuth Cevallos, Ivan W. Rasmussen, Arthur Chan, Aaron Strong, Eric Warner, Logan Ma, “At the Dawn of Belt and Road: China in the Developing World,” Rand Corporation, Oct 2018, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2273.html.

[2]《美国前助理国务卿丹尼尔 R. 拉塞尔:〈为“一带一路”倡议导航〉》,人大重阳金融研究院,2019年7月11日, http://rdcy-sf.ruc.edu.cn/Index/news_cont/id/60044.html.

和范围能够为项目东道国带来重大利益。报告进而提出，中国可能面临相关压力，但是这些压力可以促使中国寻求国际商业和公共融资，并要求“一带一路”项目按照国际标准进行结构和运营。

第二，多家美国研究机构关注所谓“债务陷阱”问题并撰文反驳这一观点。约翰·霍普金斯大学教授博黛蓉撰文指出^[1]，根据该校中非研究所收集的总额超过1430亿美元的2000—2017年中国在非洲1000多笔贷款的信息，以及波士顿大学全球发展政策中心自2005年来已确认并跟踪记录了中国在拉丁美洲和加勒比地区超过1400亿美元的贷款的研究，“一带一路”风险被过于夸大或歪曲。在国际货币基金组织认定为面临风险的17个国家中，有一些国家的唯一最大债权人是中国，但多数债务的持有人仍然是非中国借贷方。在委内瑞拉的案例上，来自中国一国的贷款并未超过国际货币基金组织的债务可持续性门槛。此外，荣鼎咨询公司的研究也显示^[2]，在其研究的关于中国对外贷款再谈判的40个案例中，因为对方还贷困难而被中方没收资产是罕见的现象。

（二）美国会多次围绕“一带一路”相关议题进行听证

自2017年底开始，美国会围绕“一带一路”连续举办了多场听证会，标志着美国内对“一带一路”的探讨从智库界走向了决策层，以及美国官方在深入探讨“一带一路”对美国的负面影响和威胁上，开始系统作出回应并筹划应对策略。

2017年11月，美国会众议院外交委员会亚太分委员会举办题为“亚洲的发展融资：中国‘一带一路’背景下的美国经济战略”听证会。^[3]听证会

[1] 博黛蓉 (Deborah Brautigam):《“一带一路”是债务陷阱外交吗?》，李建芳、杜然翻译，《纽约时报》中文网，2019年5月2日。

[2] Agatha Kratz, Allen Feng, & Logan Wright, “New Data on the “Debt Trap” Question,” April 29, 2019, <https://www.rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/>.

[3] “Development Finance in Asia: U.S. Economic Strategy amid China's Belt and Road,” Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, November 15th, 2017, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20171115/106635/HHRG-115-FA05-Transcript-20171115.pdf>.

极力渲染了“一带一路”的威胁。国家亚洲研究局主席罗伊·坎霍森批评认为，“一带一路”在多方面具有“掠夺性”，包括投标程序不具竞争性、中国通过贷款补贴国企、造成债务陷阱、创造就业机会不透明、基建项目盈利能力弱、加剧腐败、造成负面环境影响、加强中国对他国控制、对他国带来经济压力等。

从应对策略上来看，坎霍森指出美国需要为发展中国家提供替代的基础设施选项，支持多边开发银行改革，并依据高透明度和良好治理标准提供可持续融资，还需要向“一带一路”沿线国家通报潜在的债务负担、腐败和环境风险。CSIS 繁荣与发展项目主任丹尼尔·伦德强调，加强发展融资是美国扩大地区贸易、基础设施融资、发挥科技实力效用等领域的关键，美国应该加强在发展融资上的投入，否则就会把机会拱手让给中国。国会应该采取多项措施增强包括海外私人投资公司在内的双边及多边融资机构，并应尽快加强与地区盟友的合作，日本是首要的合作伙伴，其次是澳大利亚。

2018年1月，美国会参议院外委会举办主题为“‘一带一路’五周年”的听证会。^[1]来自美国战略与国际问题研究中心、国家亚洲研究局、新美国安全中心、国防大学、对外关系委员会、马歇尔基金会等多家机构的专家参与听证。听证会指出“一带一路”是地缘政治经济大战略，尽管其能给美国企业创造商业利益，然而中国在经济上将进一步削弱美国主导的全球自由贸易和金融体系，在军事上将对美国的军事力量构成挑战。就对策建议而言，听证会呼吁特朗普政府应比奥巴马政府更加重视中国的“一带一路”倡议。听证会呼吁加快推动美国“印太战略”在政治、军事、经济、外交等领域的落地，尤其强调美国政府应该加大对基础设施建设的投入、着眼数字基础设施、推广高标准高质量、帮助东道国加强能力建设等。

（三）特朗普本人和行政部门高官多次在公开场合批评“一带一路”

自2017年底开始，特朗普政府内多名高官开始公开批评“一带一路”倡议，体现了美国在这一问题上的官方回应。时任国防部长马蒂斯公开表示：

[1] “China's Belt and Road Initiative: Five Years Later,” Jan 25th, 2018, <https://www.uscc.gov/Hearings/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-video>.

“在一个全球化的世界里，没有一个国家应该（以一项倡议）把自己置于命令的位置。”^[1] 时任国务卿蒂勒森公开表示，要联合印度打造“世纪伙伴关系”，对抗中国在印度—太平洋地区的影响力，打造替代（“一带一路”）的融资机制。^[2] 美国财政部更是以拒绝增资为威胁，向世界银行施压，要求“先检查其资产负债表，特别是向中国发放的贷款”。^[3] 2018年8月，特朗普本人首次在公开场合批评“一带一路”倡议。他在与多名商界人士见面时表示，“一带一路”倡议是中国的经济计划，损害美国利益，有可能扰乱全球贸易。^[4]

（四）美国官方和战略界的行动：“印太战略”出台和落地助力应对“一带一路”

伴随着美国官方和战略界对“一带一路”倡议的讨论日益深入，2018年以来美国的“印太战略”从概念走向现实，从理念走向落地，并在安全、经济等领域多管齐下，逐步走深走实。

安全上，2018年5月30日，时任美防长马蒂斯在夏威夷正式宣布：“鉴于印度和太平洋的连通性日益增强”，现将美军“太平洋司令部”更名为“印太司令部”。^[5] 在美方看来，印太地区的重要性毋庸置疑，它包含全球61%

[1] “Political and Security Situation in Afghanistan”, Testimony by Defense Secretary Jim Mattis before Committee on Armed Services, U.S. Senate, October 3, 2017, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-82_10-03-17.pdf.

[2] “Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson,” Center for Strategic and International Studies, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>.

[3] 《英媒：美要求世行整顿对华贷款 再对国际体系释放敌意》，参考消息网，2017年10月14日，http://www.sohu.com/a/198051067_114911.

[4] Annie Karni, Trump rants behind closed doors with CEOs—The president rails against China over dinner with execs and senior White House staff, Politico, Aug 8th 2018, <https://www.politico.com/story/2018/08/08/trump-executive-dinner-bedminster-china-766609>.

[5] Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony by Secretary of Defense James N. Mattis, U.S. Department of Defense, May 30th, 2018, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>.

的人口，美国在全球最大的 15 个贸易伙伴中有 7 个位于这一地区，并签订了 5 个安全联盟协议。^[1] 特朗普政府 2017 年底发布的《国家安全战略》^[2]，将推进自由开放的印度—太平洋地区确定为最重要的优先事项之一。2018 年版《美国国防战略》^[3]（10 年来的第一个国防战略）中，已经将中国和俄罗斯视作对美国安全的核心挑战，并强调“中国正在利用军事现代化、影响力行动和掠夺性经济手段，迫使周边国家对印太地区进行有利于自己的重新排序……在短期内取代美国寻求印太地区霸权，在未来实现全球领先地位”。时任美代理国防部长沙纳汉批评^[4]说：“中国正在通过掠夺性经济努力建立一个国际强制网络，以扩大其影响范围，我们为对‘带’和‘路’的追求提供了另一种选择，从印太地区开始将继续通过长达几十年的强大联盟和培育日益增长的伙伴关系，来追求许多‘带’和许多‘路’。”为应对这一威胁，美国国防部提出进一步扩大和加强印太联盟和伙伴关系，建立能够威慑侵略、维护稳定和确保自由进入公域的网络安全架构，建立双边和多边安全关系，维护自由开放的国际体系。

2018 年 8 月 4 日举行的东盟地区论坛上，美国务卿蓬佩奥宣布将在印太地区采取一系列安全合作措施，^[5] 主要是提供近 3 亿美元安全援助的意向，包括 2.905 亿美元的外国军事资金，用于加强海上安全、人道主义援助 / 救灾，用于维持和平能力，850 万美元的国际麻醉品和执法基金用于打击跨国犯罪。

[1] DoD Focus on the Indo-Pacific, https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/0118_the-indo-pacific/.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Dec. 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

[3] U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

[4] “Testimony to the Senate Armed Services Committee by Acting Secretary of Defense Patrick M. Shanahan,” March 14, 2019, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Shanahan_03-14-19.pdf.

[5] U.S. Department of State, *Fact Sheet on U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region*, Aug. 4th, 2018, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-in-the-indo-pacific-region/>.

安全援助主要涵括的国家和地区包括孟加拉国、印尼、蒙古、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、越南和太平洋岛国等国家,主要的着力领域包括海上安全能力建设、人道主义和救灾援助、维和行动、打击跨国犯罪等。2019年6月1日,美国国防部发布《印太战略报告》,其中重申了对于维护自由开放印太地区的承诺,并强调促进伙伴关系网络化在实现这一愿景中的作用。^[1]

经济上,特朗普政府注重弥补奥巴马政府在亚太及印太地区投入虚多实少、资金不足的问题,谋划增大资金投入。

一是公开宣布政府加大对印太地区的基础设施、能源、数字经济等领域的资金投入,进而撬动私人资本,与“一带一路”经济合作开展竞争。蓬佩奥2018年7月底宣布,美国官方将投入1.13亿美元以支持地区的数字经济、能源和基础设施等领域^[2],作为对印太经济承诺的“首付款”,具体项目包括:建立数字互联互通和网络安全伙伴关系(2500万美元初始投资),着力扩大美国技术出口、技术援助和公私伙伴关系,推动以市场为导向的数字监管政策,建设伙伴网络安全能力;开展能源合作项目(5000万美元初始投资),帮助地区伙伴进口、生产、运输、储存和部署其能源资源,利用美国在自然资源、私营企业、发展金融工具和技术专长上的优势,发展可持续和安全的能源市场;启动基础设施交易和援助网络(3000万美元初始投资),建立跨部门机构协调、加强和分享美国用于项目审查、融资和技术援助的工具,建立交易咨询基金为合作提供法律和金融咨询服务。

二是改革海外投融资体制,增加发展融资投入。2018年10月,特朗普签署《更好利用投资引导发展法案》(简称BUILD法案),将海外私人投资公司与美国国际发展署的两个部门合并,设立规模更大的美国国际发展金融公司(U.S. International Development Finance Corp,简称DFC),并为之

[1] U.S. Department of Defense, “DOD Releases Indo-Pacific Strategy Report,” May 31st, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1863396/dod-releases-indo-pacific-strategy-report/>.

[2] “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’ by Secretary of State Michael R. Pompeo,” U.S. Department of State, July 30th, 2018, <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>.

提供 600 亿美元资金，帮助全球贫困地区兴建基础设施和发展经济，以上举措被美国官方视作发展融资进入“新时代”。^[1] BUILD 法案的目的在于立法改革和加强美国发展融资能力，成立新的联邦机构，帮助应对发展挑战和美国的外交政策重点。新建立的 DFC 预计于 2019 年 10 月正式投入运营，将建立在海外私人投资公司和美国国际开发署发展信贷管理局的基础上，通过创新融资产品和方式引导私人资本投资发展中国家。美方认为，BUILD 法案和 DFC 是特朗普总统国家经济战略的关键组成部分，是对中国崛起和“一带一路”框架下中国对发展中国家融资的回应。不同之处在于，中国提供大量国有贷款，而 DFC 提供的是私营部门的、基于市场、不排除中小企业和东道国本土企业的解决方案，因此它填补了中国融资未能填补的明显空白。^[2]

BUILD 法案试图改进过去美国海外融资体制中的种种局限性，授权 DFC 在以下方面进行创新，包括进行股权投资，提供技术援助，提高利用本币贷款、首次亏损担保和小额赠款承担明智风险的能力，将美国国际开发金融公司（USIDFC）的投资支出上限提高到 600 亿美元（超过海外私人投资公司目前 290 亿美元融资上限的 2 倍），提供 7 年的授权等。

三是多边合作方面，美国联合澳大利亚、日本等盟友参与地区基础设施项目，开展联合融资等合作。2018 年 12 月，美国政府宣布加入太平洋地区基础设施基金（PRIF），支持太平洋岛屿的基础设施建设。PRIF 由亚洲开发银行、澳大利亚、新西兰、日本、欧盟、欧洲投资银行、世界银行等联合支持，主要着力于提高农村和城市关键基础设施的质量、促进经济增长、创造就业、提供公共服务等。美国加入 PRIF 致力于更好地协调每年向太平洋岛屿提供的 3.5 亿多美元援助。^[3]

[1] “A New Era in U.S. Development Finance,” U.S. Overseas Private Investment Corporation, <https://www.opic.gov/build-act/overview>.

[2] “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?,” Center for Strategic and International Studies, Oct 12th, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

[3] “The United States Joins the Pacific Region Infrastructure Facility To Support Infrastructure Development in the Pacific Islands,” U.S. Department of State, Dec 11th, 2018, <https://www.state.gov/the-united-states-joins-the-pacific-region-infrastructure-facility-to-support-infrastructure-development-in-the-pacific-islands/>.

四是滥用其国内法，开展针对中国在海外的企业，围绕反海外腐败开展所谓“长臂管辖”。美国司法部2018年11月启动“中国专案”，其中的十大任务之一就是依据美国的《反海外腐败法》，对在第三方与美国企业有竞争关系的中国企业开展所谓“反海外腐败执法”，在发展中国家和地区运营的中国企业将成为重点被调查对象。

结 语

自2013年中国提出“一带一路”倡议以来至今，美国从对“一带一路”不重视、不看好、缺乏应对措施，走向进行系统、深入地研究，担忧和警惕并存，并在政治、安全、经济等多个领域系统性落实“印太战略”。显然，特朗普政府比奥巴马政府对“一带一路”的担忧和重视程度显著加强，在具体应对上也着力多个领域系统性投入了更多的战略资源。随着美方“印太战略”从概念走向行动并不断走深走实，中美两国围绕“一带一路”和“印太战略”将产生更多磨合和博弈，两国的互动将在地区和全球层面上产生更多的效果和影响。

从当前和未来看，这种互动在政治、经济、安全、外交等层面的竞争性不可避免，然而并不意味着合作面不存在。中美两国应该妥善管理双多边竞争层面的分歧，更好地挖掘两国围绕“一带一路”和“印太战略”及美国相关战略在促进地区迈向更高互联互通水平、促进贸易和投资便利化、迈向高质量和可持续建设等领域的共通性，调动多个参与主体特别是广大企业、融资主体的积极性，在联合融资和建设等方面打造合作“增量”，尽可能将双方可能存在的竞争稳定在有限、良性、可控、可协调的范围之内。

【收稿日期：2019-08-20】

【修回日期：2019-09-22】

（责任编辑：蒋娟）