

# 美国发起“重建更美好世界”计划： 背景、概况及前景

龚 婷

**【内容提要】**以美国为首的七国集团（G7）成员在2021年峰会上提出“重建更美好世界”计划。这一计划在概念上既包含传统意义上的实体基础设施，又涵括气候变化、数字技术、卫生健康等具有“国际规则制定”意义的“软性基础设施”。它的出炉是拜登政府着眼国内议程并“由内而外”铺陈美国全球战略的体现，也标志着以美国为代表的西方发达国家对“一带一路”倡议的战略围堵进入新阶段。迄今，“重建更美好世界”计划从准备阶段到后续推动主要依靠美国，其基本设想也体现了拜登政府所推行的“价值观外交”的鲜明特征。美国和其他G7国家试图在这一计划的框架下围绕基础设施和国际规则开展对华竞争，但在共同认知、资源投入等方面仍面临多重不确定性，发展中国家也对其存疑。

**【关键词】**美国 七国集团 “重建更美好世界”计划 基础设施 国际规则 “一带一路”倡议

**【作者简介】**龚婷，中国国际问题研究院美国研究所副研究员、博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2021)06-0001-24

2021年6月7日,在美国总统拜登上任后首次出访欧洲前夕,总统国家安全事务助理沙利文(Jake Sullivan)称,拜登此次访欧旨在团结全世界“民主国家”以应对“当今时代的重大挑战”,七国集团(G7)将在峰会上推出一项支持发展中国家基础设施融资的新计划,作为“一带一路”倡议的“替代方案”。<sup>[1]</sup>6月12日,G7峰会期间,拜登和6国领导人共同宣布推出“重建更美好世界”计划(Build Back Better World,简称B3W)。根据白宫新闻公报和G7峰会联合公报,该计划旨在满足发展中国家40多万亿美元的基础设施建设需求。<sup>[2]</sup>

## 一、“重建更美好世界”计划提出的背景

B3W的提出,是拜登政府上任以来进一步升级对华“首要竞争者”定位和竞争态势,并试图在修复盟友关系及形成“同盟合力”的基础上,在世界范围内与中国开展“全领域”竞争的结果。同时,它也是拜登政府把国内施政议程中对于基础设施的关注,与美国及其盟友近年来在国际上以应对“一带一路”倡议为目的的外交议程相结合的结果。

### (一)“赢得对中国的竞争”成为美国全球战略的中心目标

从历史的维度观察,当前美国的全球战略进入了以中国为中心目标的新周期。总体看,尽管以“自由国际主义”为“旗帜”,然而很长时间尤其是二战结束以来,美国全球战略的底色始终是以绝对安全、相对收益、权力争夺

---

[1] The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” June 7, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/07/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-june-7-2021/>.

[2] The White House, “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” 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/>; The White House, “Carbis Bay G7 Summit Communique,” June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/>.

等为特点的大国竞争，区别在于不同时期大国竞争的目标对象和力度强弱有所不同。虽然“9·11”事件和伊拉克、阿富汗两场战争让美国全球战略的首要目标从大国竞争上短暂“失焦”，然而国际力量格局和中美实力对比变化让美国感到必须集中精力和资源应对“中国崛起”。这种在全球战略和大国竞争目标上对中国的聚焦，从奥巴马时期业已肇始，以开启美国全球战略东移和提出“亚太再平衡”战略为标志。特朗普政府进一步强化了应对“中国挑战”的紧迫性，在2018年版《国家安全战略》中把“应对中俄”作为美国面对的首要外部挑战，并把中国置于俄罗斯之前。<sup>[1]</sup>

拜登政府确认并固化了对华战略竞争在美国全球战略中的首要性。候任国务卿布林肯（Antony Blinken）早在2021年1月19日参议院的任命听证会上就提出，美国外交要“赢得对中国的竞争”。<sup>[2]</sup>在2月4日的首次外交政策演讲中，拜登把中国称为“最严峻的竞争对手”。<sup>[3]</sup>白宫3月3日发布的《国家安全战略临时指南》把中国称为“唯一有可能综合运用经济、外交、军事和技术力量，对稳定、开放的国际体系发起持续挑战的竞争者”。<sup>[4]</sup>相对于2018年版《国家安全战略》把中俄定义为“修正主义国家”并视作对美国“力量、影响力和利益”的威胁，2021年版本则直接称其为“威权主义国家”及对美国“力量、影响力、利益和全球盟友”的威胁，并明确指出美国国家安全战略要开展对华战略竞争并“赢得对中国的竞争”。可见，拜登政府定义的“中国挑战”之内涵和外延都得到扩展，其首要性、全球性和紧迫性也进一步突出。

---

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States,” December, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] Statement for the Record before the – Senate Foreign Relations Committee, January 19, 2021, <https://www.foreign.senate.gov/download/testimony-011921>.

[3] The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[4] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

在“赢得对中国的竞争”成为美国内外政策“总驱动器”的大背景下，拜登在落实全球战略上采取了以自由主义为包装、现实主义为主要手段和目标，“由内而外”为路线的方针。一方面，他强调“对外竞争始于国内”，试图通过着力抗疫、复苏经济、提振科技、投资基建等手段，修复美国的肌体和“元气”，以提高国家竞争力。另一方面，他对外诉诸重返国际议程、推行“价值观外交”、突出科技竞争、升级同盟体系等方式，试图重振美国领导力并依靠“联盟合力”扩大对华竞争的优势。

## （二）“投资基础设施”成为美国重振内外竞争力的重要手段

拜登政府认为“外交政策和国内政策之间没有明显界限”，最有效地“赢得对中国竞争”的方式就是“对美国人民、经济和民主进行投资”。<sup>[1]</sup>拜登政府相信，有效的对内施政可为其实现对外政策和对华政策目标奠定关键基础。面对上任初期国内疫情高企、经济疲软、民主危机等困境，拜登“百日新政”诉诸大规模政府增支以实现上述“投资”，即推出“美国救援计划”（1.9万亿美元）、“美国就业计划”（2.35万亿美元）和“美国家庭计划”（1.8万亿美元）。在这些“投资”目标中，“投资基础设施”的重要性体现在内外两个层面。

第一，内政上，拜登认为投资基础设施是创造就业机会和带动经济增长的引擎。在美国看来，投资基建与投资科技研发、聚焦“服务中产阶级的外交”类似，都有利于提高美国增强全球竞争力的国内实力基础。美国现有基础设施主要兴建于二战以后，近年来老化问题日益严重。根据美国土木工程师学会每四年一次的评估，美国国内基础设施得分长期不超过“D+”，而2021年得分“C-”已是20世纪80年代以来的最高分。<sup>[2]</sup>根据世界经济论坛研究，美国基础设施全球排名与其全球最大经济总量的地位极不相称，仅位列第十三，居于许多发达经济体之后。<sup>[3]</sup>二十国集团（G20）的研究显示，至2040年美国基础设施投

[1] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[2] American Society of Civil Engineer, <https://infrastructurereportcard.org/>.

[3] World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2019,” [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).

资缺口为 3.8 万亿美元，居全球之首。<sup>[1]</sup>2021 年 3 月 31 日，白宫正式推出总投资额约为 2.35 万亿美元的“美国就业计划”，其中约 1.36 万亿美元拟投向交通运输系统、饮用水、电网和宽带、住房、学校和退伍军人设施等基建升级。<sup>[2]</sup>对于这项计划拜登强调：“这是二战以来美国最大的就业投资，将创造数百万个工作岗位和高薪工作，促进经济增长，使美国在世界各地更具竞争力，促进美国国家安全利益，并使美国能在未来几年赢得与中国的全球竞争。”<sup>[3]</sup>

第二，外交上，拜登认为若能成功推动美国国内基础设施升级，将“由内而外”地树立美国“榜样的力量”。拜登提出，美国必须向世界证明“以榜样的力量再次领导世界”。<sup>[4]</sup>2021 年 6 月下旬，共和、民主两党就参议院版本的 1.2 万亿两党“基建法案”（从“美国就业计划”中剥离）达成一致。尽管参议院版本较最初提出时“缩水”近一半，然而相对于奥巴马和特朗普政府的基础设施投资计划均停留在口号层面，拜登政府的基建议程则进入了国会相关程序。正如他于 6 月 29 日（也是首访欧洲后）在民主党全国委员会活动上所述：“这份（参议院版本）法案向全世界发出了信号，我们能够运作，我们能够做到。这是我在欧洲旅行期间传递和接收的信息……在其他国家看衰美国之际，我们证明了美国民主能够服务于我们的人民”。<sup>[5]</sup>在这次演讲中，拜登把参议院就

[1] Global Infrastructure Hub (A G20 Initiative), “Global Infrastructure Outlook,” June, 2018, <https://cdn.gihub.org/outlook/live/methodology/Global+Infrastructure+Outlook+factsheet++June+2018.pdf>.

[2] The White House, “Fact Sheet: The American Jobs Plan,” March 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>.

[3] The White House, “Remarks by President Biden on the American Jobs Plan,” March 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/31/remarks-by-president-biden-on-the-american-jobs-plan/>.

[4] The White House, “Remarks by President Biden on America's Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[5] The White House, “Remarks by President Biden in a Virtual Fundraising Reception for the Democratic National Committee,” June 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/29/remarks-by-president-biden-in-a-virtual-fundraising-reception-for-the-democratic-national-party/>.

两党“基建法案”达成一致与美国向全世界提供疫苗、美国联手欧洲“要求中国遵守规则”并列，作为能够向全世界表明“美国回来了”的关键事项。

总体看，拜登政府的国内基建议程总体取得了进展。几经波折后，两党“基建法案”最终于11月5日在众议院通过、11月15日签署。同时，由剥离后的“美国就业计划”和“美国家庭计划”合并而成的“重建美好未来法案”(Build Back Better Act)也于11月19日在众议院通过，其中包含约5000亿美元的气候变化相关支出，并将进入参议院相关程序。

### (三) “对华开展基础设施竞争”成为近年美国外交的跨党派议程

在“赢得与中国的竞争”目标驱动下，正如“对华开展战略竞争”已在美国国内获得府会和跨党派共识，“对华开展基础设施竞争”也成为拜登在对华政策上与特朗普展现出同质性的重要领域：一方面，拜登政府延续了特朗普政府把“印太”地区作为开展基础设施竞争重点区域的政策；另一方面，拜登政府在概念和地域上扩展了“对华开展基础设施竞争”的内涵和外延。拜登明确提出“‘民主国家’应制定一项基础设施计划，以抗衡中国的‘一带一路’倡议”。<sup>[1]</sup>美国《国家安全战略临时指南》也强调，“全球民主国家联盟应该共同设立高标准和国际规则，让中国承担责任”。<sup>[2]</sup>为把气候变化议题与“一带一路”倡议相关联，拜登本人及其总统气候特使克里多次喊话<sup>[3]</sup>“中国应停止通过‘一带一路’倡议资助化石燃料项目”。可见，美国正试图把“美国应与中国开展基础设施竞争”放大为“民主国家应该对华开展规则竞争”。在这一语境下，“规则竞争”领域不仅包含实体的基础设施，而且将涵括包含气候变化等“软性基础设施”领域。

### (四) “共同对华开展基础设施竞争”成为美国深化与盟友伙伴合作的突出领域

[1] “Biden says he suggested to UK's Johnson a plan to rival China's Belt and Road,” Reuters, March 27, 2021, <https://www.reuters.com/world/uk/biden-says-he-suggested-uks-johnson-plan-rival-chinas-belt-road-2021-03-26/>.

[2] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[3] Joe Biden, “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, March/April, 2020.

为了“赢得对中国的竞争”，拜登政府还试图把“中国威胁”上升为其盟友伙伴面临的“共同威胁”，以与中国开展“大国竞争”强化同盟共同行动议程。美国既在亚太方向着力升级以“四边机制”为关键的盟友伙伴网络，又在跨大西洋方向聚焦修复盟友关系，还力图推动这两个方向的盟友伙伴体系在“共同应对中国挑战”上加快相互交叉、嵌套和渗透。特朗普时期以来，美国虽然与盟友伙伴龃龉不断，但仍在亚太和跨大西洋两个方向对其强化“共同对华开展基础设施竞争”的认知，并推动形成了多项共同行动议程。与此同时，欧盟对于“一带一路”倡议的竞争性认知和应对也在不断加强。上述进展为拜登政府在“对华开展基础设施竞争”上进一步发挥同盟的“力量放大器”作用奠定了基础。

近年来，美国先是在亚太方向主要与日本、澳大利亚、印度等国搭建基础设施伙伴关系，并推动在东南亚、南亚、南太平洋等地区形成多个合作项目。从工作机制和规则制定来看：双边层面，美日2017年就“为‘印太’提供高质量基础设施投资”达成融资协议，2018年就推动修订APEC《基础设施建设和投资质量指南》达成共识，美印建立基础设施合作平台，日印宣布共建“亚非经济增长走廊”；三边层面，2018年美日澳建立“印太”基础设施投资伙伴关系，2019年美国倡议、美日澳开始共同推动实施“蓝点计划”，美日印设立基础设施三边工作组；多边层面，2019年美日澳推动二十国集团通过《G20高质量基础设施投资原则》。从资金支持来看，除美国为其国际开发金融公司（DFC）投入的600亿美元以外，日本为“印太”基础设施投资伙伴关系投入100亿美元、为“扩大的高质量基础设施伙伴关系”和“亚非经济增长走廊”投入2000亿美元，澳大利亚为新设的太平洋基础设施融资基金及原有出口保险机构共提供30亿澳元。从合作成果来看，初步取得进展的项目主要分布在印尼、巴布亚新几内亚、孟加拉国、尼泊尔、蒙古、阿联酋等国，涵盖电力、水、军事基地、交通等领域，其投资方主要为美日澳三国。<sup>[1]</sup>

[1] 参见刘飞涛：《美国“印太”基础设施投资竞争策略》，载《国际问题研究》2019年第4期；马雪：《美国“蓝点网络”实施进展、影响及趋势》，载《国际研究参考》2020年第11期；毛维准：《美国的“印太”基建攻势：演变、逻辑与局限》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2021年第2期。

在跨大西洋方向，美欧针对“一带一路”倡议的战略协调加大，欧盟也着眼建立全球性基础设施伙伴关系。美欧都认为“一带一路”倡议具有地缘政治考量，担心中国借此提升其在非洲和中东地区的影响力。特朗普政府时期，美欧就针对“印太”地区的互联互通展开了协调，欧盟还任命了互联互通大使，双方确立的共同原则和目标包括确保私营部门的公平竞争环境，确保投资透明、可持续和清洁，减少经济胁迫、主权丧失或对政治进程造成不利影响的风险，以及将“开放”“民主”和基于市场的规范嵌入到规则和标准中。<sup>[1]</sup>同时，欧盟着眼亚洲并与日本、印度等搭建基础设施伙伴关系。2018年欧盟出台“联通欧洲和亚洲战略”，2019年欧日建立“可持续互联互通和高质量基础设施伙伴关系”，2021年以来欧盟与作为G7峰会观察员国的印度推动磋商基础设施合作协议。<sup>[2]</sup>欧盟对外开展的一系列基础设施和互联互通合作进程，为出台一个涵盖范围更广、“合作伙伴”更多的综合性计划奠定了基础。2021年1月，欧洲议会正式通过决议，要求制定反映“欧盟根本价值观和共同利益”的“全球互联互通战略”。<sup>[3]</sup>

## 二、“重建更美好世界”计划概况

作为一项“软硬兼顾”的“基础设施合作计划”，B3W在概念上主要体现了美国的构想，迄今其前期准备和后续推动主要依靠美国而非其他G7国家。

---

[1] 参见赵怀普：《欧盟应对中美博弈的策略选择与美欧对华政策协调》，载《国际展望》2021年第5期；Andrew Small, “Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration,” The German Marshall Fund of the United States, October 2019, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/Small%2520-%2520Transatlantic%2520Cooperation%2520Asia%2520-%252029%2520Oct.pdf>.

[2] Matthew Goodman & Jonathan Hillman, “The G7’s New Global Infrastructure Initiative,” Center for Strategic & International Studies, June 15, 2021, <https://www.csis.org/analysis/g7s-new-global-infrastructure-initiative>.

[3] European Parliament, “European Parliament resolution of 21 January 2021 on connectivity and EU-Asia relations,” January 21, 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0016\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0016_EN.html).

### （一）准备阶段

B3W 并非另起炉灶和完全孤立的外交倡议，而主要是拜登政府拉拢其盟友延续美西方应对“一带一路”倡议的已有举措并进行升级的结果。

第一，拜登政府在跨大西洋和跨太平洋两个方向推进实体基础设施伙伴关系议程。美国把“共同对华开展基础设施竞争”作为拉拢盟友伙伴的重要议程，并通过两线推进、网络化合作的方式为 B3W 做准备。

一方面，在升级美日印澳“四边机制”中突出基础设施合作的重要性。拜登政府延续了近年来美国全球战略东移的态势，也继承并强化了奥巴马“亚太再平衡”和特朗普“印太战略”。他推动“四边机制”定期会晤机制化、合作领域多元化，并将其上升到首脑峰会层级。期间，基础设施合作的可见性进一步突出。2021年3月12日，“四边机制”领导人首次线上峰会发布联合公报称，将“建设自由、开放、包容、健康、以民主价值观为基础和免受胁迫的印太地区”，并承诺在应对新冠疫情、气候变化、高质量基础设施投资等方面加强合作。<sup>[1]</sup>次日，四国领导人在《华盛顿邮报》联合发文，称将致力于推动在应对新冠疫情、气候变化等问题上的合作，并欢迎东盟国家、太平洋岛国、印度洋国家参与进来。<sup>[2]</sup>首次线上峰会后，“四边机制”设立了疫苗专家、气候、关键和新兴技术三个工作组，其中后两个工作组均涉及后来 B3W 涵盖的实体和软性“基础设施”范畴。5月27日，白宫国家安全委员会“印太”协调员坎贝尔（Kurt M. Campbell）表示，“四边机制”将于秋季举行领导人线下会晤并希望在基础设施方面进行更广泛合作，“对美国来说，重要的是要有一个积极的经济愿景”。<sup>[3]</sup>

[1] The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the Quad,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>.

[2] Joe Biden, Narendra Modi, Scott Morrison and Yoshihide Suga, “Opinion: Our four nations are committed to a free, open, secure and prosperous Indo-Pacific region,” The Washington Post, March 13, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/13/biden-modi-morrison-suga-quad-nations-indo-pacific/>.

[3] “U.S. says looking at Quad meeting in fall focused on infrastructure,” Reuters, May 27, 2021, <https://www.reuters.com/world/us-says-looking-quad-meeting-fall-focused-infrastructure-2021-05-26/>.

另一方面，在跨大西洋方向围绕推进实体基础设施和“软性基础设施”合作加强舆论准备。面对特朗普给美欧同盟带来的伤害，拜登政府诉诸缓和经贸争端、塑造全球议程等方式重修同盟，并把实体基础设施和“软性基础设施”作为合作增长点。相较于亚太方向已开展的“蓝点计划”等合作，跨大西洋方向的基础设施合作尚处在起步阶段，需在舆论层面开展动员。3月26日，拜登在与英国首相约翰逊通话中提出，“‘民主国家’应制定一项基础设施计划，以抗衡中国的‘一带一路’倡议”。<sup>[1]</sup>6月5日，拜登上任后首次出访欧洲前于《华盛顿邮报》撰文称，这是其总统任内首次出访，旨在“重振美国对盟友和伙伴承诺，展现民主国家应对挑战的能力”，美必须领导世界并团结“志同道合的民主国家……就升级实体、数字和卫生基础设施提供一个替代中国的高标准方案”。<sup>[2]</sup>

第二，除实体基础设施外，拜登着力在气候变化、卫生健康、数字技术等“软性基础设施”领域重塑美国领导力和“规则主导力”。相较于特朗普的“退群外交”，以上任首日就重返多个国际多边组织和机制为标志，拜登政府把重返国际议程和“多边主义”作为外交优先事项：“把应对气候危机置于美国外交政策和国家安全的中心位置”，在4月其主办的领导人气候峰会上承诺美国的减排目标和加大对发展中国家的气候融资；把开展“疫苗外交”作为重塑美国领导力的重要环节，在国务院任命“新冠疫苗外交官”，并号称要加强对外疫苗捐赠；在数字经济领域，尽管尚未重返或激活任何一个多边贸易协定谈判进程，却于7月宣布推出“印太数字贸易协定”，试图达到“升级印太战略”和“制定数字经济领域规则”的双重目的。美国的这些举动，看似想以增加全球及地区公共产品供给和引领国际制度改

---

[1] “Biden says he suggested to UK's Johnson a plan to rival China's Belt and Road,” Reuters, March 27, 2021, <https://www.reuters.com/world/uk/biden-says-he-suggested-uks-johnson-plan-rival-chinas-belt-road-2021-03-26/>.

[2] Joe Biden, “Opinion: Joe Biden: My trip to Europe is about America rallying the world's democracies,” *The Washington Post*, June 5, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/06/05/joe-biden-europe-trip-agenda/>.

革的方式重振美国领导力，然其本质在于“确保‘民主’，而不是中国或任何其他国家，围绕贸易和技术制定 21 世纪的规则”。<sup>[1]</sup>

## （二）基本设想

作为一项尚主要停留在 G7 峰会公报上的，由美国牵头、“民主国家”共同推动的全球基础设施伙伴关系计划，B3W 具有多重鲜明特点。具体来看，其基本设想主要包含下列元素。<sup>[2]</sup>

**“全球聚焦”：地域范围上要“跨越全球”。**据称，B3W 在地域上将包括全球各地的低收入和中等收入国家，涵括拉丁美洲、非洲和“印太”地区。这表明，B3W 想要超越近年来美国及其盟友推出的各类海外基础设施合作议程的“地区性”，不再局限于关注某个具体的地区，而是试图实现“全球性”，把整个广大发展中国家纳入关注。

**“五大领域”：领域议程上要“软硬兼顾”。**G7 国家认为，新冠肺炎疫情加剧了发展中国家对于基础设施的需求。同时，B3W 强调将在四个重点议题上发力，即应对气候变化影响的弹性基础设施和技术、卫生系统和安全、开发数字解决方案、推进性别平权等。可见，除实体基础设施领域外，B3W 更强调要关注气候变化、卫生健康、数字技术、性别等“软性基础设施”领域。可见，它以基础设施为焦点，涵盖了美国及其主要盟友共同关切的、与“国际规则制定”紧密相关的议题领域，其关键目标在于“不让中国制定规则”。尤其是，G7 认为 B3W 所关注的“软性基础设施”投资，如数字技术和卫生系统，

---

[1] Joe Biden, “Opinion: Joe Biden: My trip to Europe is about America rallying the world's democracies,” The Washington Post, June 5, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/06/05/joe-biden-europe-trip-agenda/>.

[2] The White House, “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” 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/>; The White House, “Carbis Bay G7 Summit Communique,” June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/>.

能够为“改善全球福利”发挥更大作用。<sup>[1]</sup>

**“双向筹资”**：融资方式上要**“政府引导，市场主导”**。如何实现为中低收入国家提供数千亿美元的基础设施投资的融资目标，拜登政府提出要从三个方面发力。一是充分调动美国行政部门所属发展融资机构的“全部潜力”，包括美国国际开发金融公司（DFC）、国际开发署、进出口银行、千年挑战公司、贸易发展署、交易咨询基金等，这些机构大约能够为 B3W 提供数十亿美元的融资。2021 年 6 月 12 日，DFC 发布公告，称将与国际开发署等美国政府机构和其他 G7 国家的发展金融机构合作，共同扩大在发展中国家基础设施领域的投资。<sup>[2]</sup>二是加强与国会的合作，寻求国会扩大相关机构的预算授权。三是加大与私人资本、G7 国家和其他利益攸关方，带动其注资。除美国外，其他 G7 国家在峰会上也提出要通过各自发展融资机构催化投资，调动私人资本投资。

**“六大原则”**：指导原则上要**“价值观驱动”**和**“西方中心”**。B3W 在指导原则上延续了西方国家在对外援助和基础设施等领域的“规则范式”，具有鲜明的政治性和意识形态性，主要包含 6 个方面。一是以“价值观驱动，透明和环境社会可持续的方式”进行投融资。二是以“善治和强有力的标准”为指导，包括更新后的“蓝点网络”标准、“G20 高质量基础设施投资原则”等，涉及环境和气候、劳工、透明度、反腐败和其他相关领域。三是“气候友好”，投资将以符合《巴黎协定》目标的方式开展。四是建立“强大而紧密”的战略合作关系。合作网络将包括 G7 国家之间（成立共同工作组），G7 各国发展融资机构之间，以及这些机构与其他金融机构之间，项目与当地社区之间等。五是通过发展融资调动私人资本。G7 国家认为现有融资工具和方式不足以满足“数千亿的融资需求”，因此需要促进私人资本加大对 B3W 的投资力度。

---

[1] JCaroline Crystal, “The G7’s B3W Infrastructure Plan Can’t Compete with China. That’s Not the Point,” Council on Foreign Relations, August 10, 2021, <https://www.cfr.org/blog/g7s-b3w-infrastructure-plan-cant-compete-china-thats-not-point>.

[2] U.S. International Development Finance Corporation, “DFC Announces Support for New Build Back Better World Initiative, Bolstering Global Infrastructure Investments,” June 12, 2021, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-support-new-build-back-better-world-initiative-bolstering-global>.

六是增强多边融资机构的影响，将加强与多边开发银行和其他国际金融机构的合作，以发挥后者在调动公共和私人资本上的作用，并参考这些机构在项目规划、实施、评估、社会环境保障等方面的标准。

“一个目标”：影响上要抗衡中国“一带一路”倡议。随着对“一带一路”倡议的担忧加剧，美国近年来持续利用“不透明论”“债务陷阱论”“破坏生态环境论”“滋生腐败论”等对中国发起舆论攻势。拜登在 G7 峰会上称，相对于“一带一路”倡议，B3W 将用一种“更公平的方式”来满足世界各国的需求。<sup>[1]</sup> 尽管白宫发布的 B3W 概念文件中没有出现相关的文字性表述，然而却无法掩盖其试图“替代‘一带一路’倡议”的意图。负责国际经济事务的美国总统国家安全事务副助理辛格（Daleep Singh）指出，B3W 很大程度上是针对“一带一路”倡议的，并给其他国家提供的“更好选择”。<sup>[2]</sup> 美国众议院外交委员会主席米克斯（Gregory W. Meeks）强调，B3W 最终将超过“一带一路”倡议，一是在债务可持续上，美国应确保对基础设施的投资可靠且他国负担得起，以帮助各国摆脱“沉重的债务负担”并实现可持续增长；二是在融资规则上，美国要通过“高标准、透明和环境友好的方式让其他国家受益”。<sup>[3]</sup>

值得注意的是，美国对 B3W 的考量也聚焦于服务“美国优先”。拜登政府强调要通过 B3W “反哺”国内基础设施建设议程，以补充“美国就业计划”中对国内基础设施的投资金额，进而在国内创造更多就业机会。

### （三）初步进展

几个月以来，美国主要通过舆论造势和重点对接的方式推进 B3W，并有

---

[1] The White House, “Remarks by President Biden in Press Conference,” June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/13/remarks-by-president-biden-in-press-conference-2/>.

[2] “Crafting an Affirmative Initiative for Infrastructure in the Developing World: A Conversation with Deputy National Security Advisor Daleep Singh,” Center for Global Development, June 28, 2021, <https://www.cgdev.org/event/crafting-affirmative-initiative-infrastructure-developing-world-conversation-deputy-national>.

[3] Gregory W. Meeks, “The Build Back Better World Partnership Could Finally Break the Belt and Road,” *Foreign Policy*, June 28, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/06/28/the-build-back-better-world-partnership-could-finally-break-the-belt-and-road/>.

意推出一些试点项目。相对于美国，其他 G7 国家采取的外交行动和投入的资源相对较少，但欧盟已初步对 B3W 表达了原则性支持。

第一，美国着力在多个外交方向推销 B3W。一是在联合国等多边场合宣传 B3W，突出美国对“多边主义”和全球公共产品的“承诺”。2021年9月21日，拜登在联合国大会的讲话中重申 B3W，强调美国除了将加大对实体基础设施的海外投资以外，还将是全球粮食、健康和卫生等领域最大人道主义援助者。在2021年11月格拉斯哥气候变化大会期间，美国联合欧盟、英国等方召开 B3W 主题的圆桌会议。<sup>[1]</sup>二是扩大 B3W 在亚太双多边合作中的可见度。白宫在7月 APEC 峰会期间发表声明称，美国将通过 B3W 深化在“印太”地区的经济参与，为 APEC 经济体提供高标准、符合气候变化和透明融资的基础设施。<sup>[2]</sup>8月4日，国务卿布林肯参加东亚峰会外长会期间强调，美国将与东盟进一步促进在基础设施、能源、数字等领域互联互通，“蓝点网络”计划也将继续为东盟提供“高质量基础设施”。<sup>[3]</sup>9月24日，美日印澳“四边机制”召开首次线下峰会。会议联合声明强调，四国欢迎 G7 的 B3W，并将启动新的“四边机制”基础设施伙伴关系，期待与包括欧盟在内的“志同道合的伙伴”加强合作。<sup>[4]</sup>四国还重申“G20 高质量基础设施投资原则”及将继续参

---

[1] The White House, “Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly,” September 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>.

[2] The White House, “Readout of President Joe Biden's Participation in the APEC Virtual Leaders' Retreat,” July 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/16/readout-of-president-joe-bidens-participation-in-the-apec-virtual-leaders-retreat/>.

[3] U.S. Department of State, “U.S. Support for the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” August 2, 2021, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

[4] The White House, “Fact Sheet: Quad Leaders' Summit,” September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>; The White House, “Joint Statement from Quad Leaders,” September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>.

与“蓝点网络”计划，强调“主要债权国应按照国家规则和国际规则开展公开、公平和透明的贷款活动，确保债务可持续性和实行问责制”。三是把拉美和非洲作为推动 B3W 先期落地的重点方向。拉丁美洲是共建“一带一路”的重要伙伴。2018 年，中拉联合发布《“一带一路”特别声明》。迄今，该区域已有 19 个国家与中国签署了合作文件。9 月底，美国总统国家安全事务副助理辛格率团访问哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拿马着力宣传 B3W。<sup>[1]</sup> 据称，巴拿马方面提出希望美国对其农村水资源、宽带接入、女性中小企业等项目进行投资，但双方未讨论具体金额。<sup>[2]</sup> 中非“一带一路”合作不断发展。迄今 46 个非洲国家和非洲联盟委员会同中方签署了合作协议，中国连续第 12 年蝉联非洲最大贸易伙伴国。<sup>[3]</sup> 据称，辛格等官员在 11 月率团访问加纳和塞内加尔期间举办 B3W 听证会，并初步确定 B3W 将投资包括疫苗制造等在内的约 10 个项目。<sup>[4]</sup>

**第二，美国酝酿 B3W 初期项目名单。**辛格的助手也透露，美国计划在 2022 年初推出多个 B3W 试点项目，并将提前与项目所在国对接。处于考虑中的项目可能包括：印度的太阳能发电厂项目、萨尔瓦多的水处理设施项目、南非的新冠肺炎药物和疫苗的研究和制造项目、替代 5G 无线网络的数字技术项目、肯尼亚的农村数字连接项目、巴西的女性企业家投资项目等。<sup>[5]</sup>

[1] The White House, “Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on Deputy National Security Advisor Daleep Singh's Travel to Colombia, Ecuador, and Panama,” October 1, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/01/statement-by-nsc-spokesperson-emily-horne-on-deputy-national-security-advisor-daleep-singhs-travel-to-colombia-ecuador-and-panama/>.

[2] “US investment drive to take on China in Latin America,” *Financial Times*, October 18, 2021, <https://www.ft.com/content/95690221-c623-46a8-af2f-2d5910f972ba>.

[3] 《王毅：中非“一带一路”合作不断走深走实》，中国外交部网站，2021 年 9 月 25 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1878497.shtml>.

[4] “Room in Africa for both China's belt and road plan and Biden's B3W,” *South China Morning Post*, November 15, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3155857/room-africa-both-chinas-belt-and-road-plan-and-bidens-b3w>.

[5] “Biden Aims to Rival China's Belt and Road in Latin America,” *Bloomberg*, September 27, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-27/biden-team-aims-to-rival-china-s-belt-and-road-in-latin-america>.

第三，欧盟在基础设施合作上频频发力，并原则上对 B3W 表示欢迎。针对基础设施合作，欧盟强调“战略自主”下的自身关切，近期已推出多项计划。2021 年 9 月 9 日，欧盟委员会正式出台的《印太战略文件》强调，将致力于促进与“印太”伙伴加强基于“可持续、全面和基于规则”的全方位互联互通。<sup>[1]</sup>9 月 15 日，欧盟委员会主席冯德莱恩宣布欧盟即将推出“全球门户”计划，并明确表示这是对“一带一路”倡议的回应。<sup>[2]</sup>7 月 12 日，欧盟理事会推出基于“可持续、全面且基于规则”原则的“联通全球的欧洲”国际基础设施建设计划<sup>[3]</sup>，将于 2022 年起实施，被视作 G7 峰会后对 B3W 的补充。该计划强调将与“志同道合的国家和地区”加强合作，包括强化现有与日本、印度的合作，建立与东盟等更多伙伴的合作，鼓励在 G7 和 G20 等多边组织中加强合作，并尤其对 G7 的 B3W 表示支持。在 2021 年格拉斯哥气候变化大会期间，冯德莱恩公开表示欧盟“全球门户”计划和 B3W 之间的关系“是互补的，并可以相互加强”。<sup>[4]</sup>

### 三、“重建更美好世界”计划前景展望

美国及其他 G7 国家能否在处理对华关系和回应“一带一路”倡议上保持一致，能否在基础设施计划上形成统一的合力，能否实质性地投入巨量资源等，这些问题当前仍存在很大不确定性。

[1] European Commission, “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific,” September 9, 2021, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/jointcommunication\\_indo\\_pacific\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/jointcommunication_indo_pacific_en.pdf).

[2] European Commission, “2021 State of the Union Address by President von der Leyen,” September 15, 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_4701).

[3] European Council, “A globally connected Europe: Council approves conclusions,” July 12, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/12/a-globally-connected-europe-council-approves-conclusions/>.

[4] European Commission, “Speech by President von der Leyen at side event co-hosted by the US and the European Commission in COP26 on addressing climate change through infrastructure investment,” November 2, 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_5763](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_5763).

第一，发起方试图诉诸“规则”给“一带一路”倡议制造压力，但发展中国家很难“选边站队”。美国国务卿布林肯表示，B3W 要提供“另一种愿景”，即采取“自下而上”而非“自上而下”的方式进行投资，确保各国不承担超出能力范围的债务，关注劳工权利和环境问题，并确保采取“高标准”。<sup>[1]</sup>从理念来看，B3W 所谓“规则竞争”的实质就是把基础设施投资和以意识形态划线为特征的“价值观外交”相关联。从实践来看，B3W 称要与现有多边开发银行和国际金融机构合作来确保执行相关“规则”，但这可能难获得发展中国家广泛响应。此外，一些专家也认为，B3W 采取更严格的“标准”将导致更大的公众监督、更高的前期成本和更长的时间表，这也将降低其竞争力。<sup>[2]</sup>塔弗茨大学学者坎巴在研究了位于菲律宾的两个“一带一路”合作项目后认为，B3W 可能不会改变这些国家选择中国作为合作伙伴的事实。<sup>[3]</sup>巴基斯坦专家指出，B3W 要获得成功必须具有包容性和遵循投资原则（而非政治原则），然而 G7 把 B3W 定位为“一带一路”倡议的竞争对手，并试图对抗中国和排除“一带一路”投资，这让发展中国家和最不发达国家担心将引起的“21 世纪冷战”。<sup>[4]</sup>

事实上，中国在 2019 年第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上就明确提出高质量共建“一带一路”，强调共商共建共享的原则，开放、绿色、廉洁的理念，高标准、惠民生、可持续的目标，以及支持联合国 2030 年可持续发展议程和对接国际上普遍认可的规则、标准和最佳实践。<sup>[5]</sup>而 B3W 强调要

---

[1] U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken with Saad Al-Enezi of Sky News Arabia,” July 29, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-saad-al-enezi-of-sky-news-arabia/>.

[2] Caroline Crystal, “The G7’s B3W Infrastructure Plan Can’t Compete with China,” Council on Foreign Relations, August 10, 2021, <https://www.cfr.org/blog/g7s-b3w-infrastructure-plan-cant-compete-china-thats-not-point>.

[3] “Two of China’s Belt and Road projects reveal a flaw in the G-7’s new global financing plan,” *The Washington Post*, June 29, 2021, <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/06/29/two-chinas-belt-road-projects-reveal-flaw-g-7s-new-global-financing-plan/>.

[4] Shakeel Ahmad Ramay, “The B3W plan and Pakistan,” *The News*, June 20, 2021, <https://www.thenews.com.pk/tns/detail/852059-the-b3w-plan-and-pakistan>.

[5] 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲（全文）》，中华人民共和国政府官网，2019 年 4 月 26 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/26/content\\_5386544.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/26/content_5386544.htm)。

与“一带一路”倡议开展竞争，体现了以意识形态划线和污名化“一带一路”倡议的意图。对于面临巨量基础设施投融资缺口的发展中国家，这种竞争可能更多是非建设性的，带来更多零和性质的“选边站队”风险。

**第二，发起方表态存异，能否一致对华存疑。**G7国家首先在如何应对中国上仍存在不同看法。拜登政府的一名高级官员在G7会议后对记者表示，G7存在“一些意见分歧”：其领导人一致认为“中国挑战”真实存在，但在应对措施上存在分歧；意大利、德国和欧盟似乎不愿对中国采取如此强硬的立场，而更愿意关注“双边关系的合作性质”；美国、英国、加拿大和法国则在不同程度上希望对华更加“以行动为导向”；日本则似乎是这个群体中最矛盾的。<sup>[1]</sup>

在如何处理B3W与“一带一路”倡议的关系上，各方的表态也存在温差。B3W被视作G7“集体计划”，也对扩员持开放态度。然而，无论是在G7内部还是美国其他盟友间，各方表态并非“铁板一块”。对于美国而言，B3W的目的就是要在全球基础设施合作议程中针对中国展现出更大的竞争优势，试图“替代‘一带一路’倡议”。在G7内部，与美国立场最为接近的是英国、日本和加拿大。拜登政府上任以来，美英在共同应对中国上的步调更加接近，在涉疆问题、“民主联盟”、澳英美“三方安全伙伴关系”等问题上展现出“盎格鲁-萨克逊体系”的内部凝聚力。日美则达成“新时代全球伙伴关系”强化同盟关系，而且日本也一直在积极推动“印太”基础设施合作议程。加拿大总理特鲁多则强调，G7需要用同一个声音说话，B3W可以与“一带一路”倡议相媲美。<sup>[2]</sup>

法国、德国和意大利的表态则体现出欧盟和欧洲国家在处理对华关系上相对于美国更为复杂的一面。法国避免对中国表示出敌意。法国总统马克龙在G7峰会后的记者会上表示，“尽管中国是经济竞争对手，但是G7并非敌视这一亚洲经济体的俱乐部”。<sup>[3]</sup>中德近年来在双边层面和“一带一路”框架

[1] “G-7 Split on Biden's Anti-China Push,” *VOA News*, June 12, 2021, [https://www.voanews.com/a/usa\\_g-7-split-bidens-anti-china-push/6206943.html](https://www.voanews.com/a/usa_g-7-split-bidens-anti-china-push/6206943.html).

[2] “G7 leaders agreed to coordinate China approach much more closely – Canada PM Trudeau,” *Reuters*, June 13, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/g7-leaders-agreed-coordinate-china-approach-much-more-closely-canada-pm-trudeau-2021-06-13/>.

[3] “France's Macron says G7 is not hostile towards China,” *Reuters*, June 13, 2021, <https://www.reuters.com/article/g7-summit-macron-china-idUSP6N2IP00T>.

下保持稳步合作，德国针对 B3W 的表态也体现出保守和务实的特点。时任德国总理默克尔强调，G7 还没有到为 B3W 提供资金的阶段，希望能在 2022 年为发展中国家提出首批基础设施项目。<sup>[1]</sup>作为首个与中国签署“一带一路”倡议谅解备忘录的 G7 国家，意大利的表态则更为微妙。总理德拉吉称，中国对世界的看法与“民主国家”不同，意大利没有在此次 G7 峰会上提出要参与“一带一路”，并仍将参与“一带一路”合作的协议文件进行仔细评估。<sup>[2]</sup>

非 G7 国家的美国盟友则试图保持“中立”，不在 B3W 和“一带一路”倡议之间“选边站队”。韩国外交部在 6 月 15 日的记者会上强调，韩国未参与 G7 首脑联合公报且未受邀参与 B3W，任何合作机制只要符合开放性、透明性、包容性等合作原则，并对韩国国家利益、地区和全球和平繁荣有利，韩国政府都有可能与之展开合作。

**第三，发起方关注不一，能否形成“集体合力”存疑。**当前看，G7 国家形成“有效集体行动”的不确定性存在于以下三个方面。

一是 B3W 能否给发展中国家带来“增量”存在不确定性。在近年来美国和其他发达国家不断提出各类基础设施合作计划的背景下，如果 G7 发起方无法明确 B3W 项目的运作方式及资金来源，也无法把 B3W 合作与各方既有的各类计划区分开，那么 B3W 很可能沦为项松散的、拼盘式的、“新瓶装旧酒”性质的口号式计划。基辛格中美关系研究所主任戴博（Robert Daly）也指出，B3W 一定会面临的问题是，究竟是提供新的资金和能力支持，还是对现有资源的重新利用和重新包装。<sup>[3]</sup>美国智库战略与国际问题研究中心长期研究基础设施问题的专家古德曼（Matthew Goodman）也承认，B3W

---

[1] “G7 summit: Spending plan to rival China adopted,” BBC, June 12, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57452158>; “Germany's Merkel hopes for G7 infrastructure plans in 2022,” June 13, 2021, *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/china/germanys-merkel-hopes-g7-infrastructure-plans-2022-2021-06-13/>.

[2] “UPDATE 1-Italy's Draghi says G7 had to be frank about China,” *Reuters*, June 13, 2021, <https://www.reuters.com/article/g7-summit-china-italy-idUSL5N2NV0N9>.

[3] “US to Offer Alternative to China's Belt and Road Initiative,” *VOA News*, June 12, 2021, <https://www.voanews.com/a/usa-us-offer-alternative-chinas-belt-and-road-initiative/6206928.html>.

是近年来一系列试图“替代‘一带一路’”倡议的一部分，但是这其中绝大多数倡议并没有产生实际效果。可见，如果 B3W 既无法显示自身区别于他者的独特性，也无法用实际行动证明自身的有效性，那么很可能被“淹没”在一系列试图“替代”“一带一路”的计划中，也很难为发展中国家基础设施需求带来大量“增量”支持。

二是美国和 G7 其他国家难以解决“内部竞争”问题。美国的构想在于，B3W 发起方可以在聚焦各自关注领域、发挥各自比较优势的基础上，实现分工合作、相互补充，共同推动形成“跨越全球”的合力。正如 7 月 22 日美国专家古德曼在美国国会众议院作证时指出，“B3W 可以使其发起方根据自身的能力和兴趣专注于不同的功能和地理区域”。<sup>[1]</sup> 具体而言，欧洲主要关注西巴尔干地区，日本一直活跃在东南亚基建领域，美国则更强调在“印太”地区打造经济支柱。这一构想看似雄心勃勃，实则存在内部矛盾。如上所述，美国的真实意图在于，美国要牵头 B3W 并实现领导作用，同时其他 G7 国家根据各自关注和优势分别承担 B3W 的分工和成本。然而，在美、欧、日等方已分别推出一系列各自版本的基础设施伙伴关系计划的背景下，各方很可能更强调专注于自身议程，这些计划之间也可能会进行内部竞争、而非真正形成“G7 合力”，这将使 B3W 面临被架空和边缘化的风险。例如，在 B3W 提出后，日本外相茂木敏充 7 月访问巴拿马期间与巴方就推进日对巴“高质量基础设施”相关援助达成一致，然而日方并未明确表示这一合作是否在 B3W 框架下开展。

三是在欧洲追求“战略自主”和美国损害美欧关系的背景下，欧方可能难以对 B3W 提供实质性有效投入。在欧盟提出以“全球门户”为代表的全球性基础设施合作计划和英美澳宣布建立“三方安全伙伴关系”后，欧盟和欧洲国家对 B3W 的实质性支持也可能打折扣。美国对外关系委员会长期研究“一带一路”的专家萨克斯（David Sacks）认为，作为欧盟成员国的法国、德国和意大利不太

---

[1] U.S. House of Representatives, “U.S.—European Cooperation on China and the Broader Indo-Pacific,” Statement by Matthew Goodman before the House Foreign Affairs Subcommittees, July 22, 2021. <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20210720/113938/HHRG-117-FA05-Wstate-GoodmanM-20210720.pdf>.

可能将自身资源同时均衡地用于欧盟的“全球门户”计划和 G7 的 B3W，尤其是在美国宣布向澳大利亚出售核潜艇给法美关系造成嫌隙后，法国可能更不会愿意给 B3W 提供资源承诺，而是更倾向于支持“全球门户”计划。<sup>[1]</sup>爱沙尼亚总理卡拉斯（Kaja Kallas）则直接指出，欧洲、美国及其盟友在应对“一带一路”倡议上提出了许多不同计划，事实上他们需要一个更好的、单一的计划。<sup>[2]</sup>

**第四，发起方财力不济，能否提供足够资金存疑。**B3W 号称要通过政府引导、市场主导的方式为发展中国家 40 万亿美元基础设施建设需求提供投融资支持。然而，这一说法在发展中国家的可信度并不高。正如牙买加《集锦报》2021 年 7 月 11 日发表的评论文章所指出，目前不得而知打造这个“替代方案”的资金将从何而来。<sup>[3]</sup>西方国家内部也对其产生疑虑。BBC 评论认为，拜登政府对西方将在多大程度上为这一计划提供资金支持一直含糊不清。<sup>[4]</sup>B3W 要想实现其资金规模承诺仍面临多重障碍。

在政府层面，G7 国家官方筹资的意愿、能力和竞争力有限。首先，美国政府所能提供资金增量有限。当前来看，美国政府计划主要通过预算总额为 600 亿美元的美国国际开发金融公司（DFC）为 B3W 提供资金。DFC 首席运营官马奇克表示，2021 年 DFC 投资总额将为其成立以来之最，这反映了拜登的愿景。<sup>[5]</sup>然而，DFC 当前的预算授权仅到 2025 年（自 2019 年起共 7 年），

---

[1] David Sacks, “Europe’s Global Gateway Plans To Counter China, But Questions Remain,” Council on Foreign Relations, September 21, 2021, <https://www.cfr.org/blog/europes-global-gateway-plans-counter-china-questions-remain>.

[2] “West lacks clear plan to rival China’s ‘Belt and Road,’ Estonia says,” *Politico*, September 3, 2021, <https://www.politico.eu/article/west-europe-us-infrastructure-plan-china-belt-road-initiative-estonia-kaja-kallas/>.

[3] Norris McDonald, “China’s BRI is an economic pillar aiding world economic growth,” *Jamaica Gleaner*, July 11, 2021, <https://jamaica-gleaner.com/article/focus/20210711/norris-mcdonald-chinas-bri-economic-pillar-aiding-world-economic-growth>.

[4] “A US plan to counter China,” *BBC*, June 12, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57452158>.

[5] “China Buys Friends With Ports and Roads. Now the U.S. Is Trying to Compete,” *The Wall Street Journal*, July 15, 2021, <https://www.wsj.com/articles/china-buys-friends-with-ports-and-roads-now-the-u-s-is-trying-to-compete-11626363239>.

在这之后美国政府对其资金支持规模存在很大不确定性。同时，尽管拜登政府国内“基建计划”最终出炉，然而其授权未来5年对基础设施的新增投资规模仅不足5500亿美元，相较于最初的“美国就业计划”版本已“缩水”超过一大半。两党之间、民主党内部进步派和温和派之间围绕“基建计划”支出金额等问题存在较大争议，致使其通过时间超过拜登政府最初预期的2021年年中。同样问题也存在于“重建美好未来法案”接下来提交参议院的相关程序中。若其最终获得通过，规模也很可能“缩水”。上述动向传递出，美国推动国内基建议程仍“心有余而力不足”，这也可能对B3W筹措资金的力度及竞争力产生负面影响。

同时，G7其他国家官方筹措资金的意愿和规模也有限。世界银行最新数据显示，世界银行国际开发协会的近170个国家2020年海外基础设施投融资规模为620亿美元，较2019年同比下降近26%。<sup>[1]</sup>新冠肺炎疫情以来，发达国家群体债务高企的问题进一步加剧。根据国际金融研究所数据，成熟市场国家（美欧日）债务总量至2021年第二季度已达其GDP的418%，其中法国和德国的债务加剧问题导致欧元区在成熟市场国家中的债务加剧问题最为严重。<sup>[2]</sup>英国等国削减了对外援助预算，同时也在寻求外国资本升级国内老旧的基础设施。<sup>[3]</sup>爱沙尼亚总理卡拉斯也指出，阻碍欧洲支持海外基础设施计划的重要因素在于，欧洲大陆本身有需要首先投资的地区。<sup>[4]</sup>根据G20框架下“全球基础设施建设展望”最新预测，2016—2040年全球基础设施投资

[1] World Bank, “Private Participation in Infrastructure: 2020 Annual Report,” [https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI\\_2020\\_AnnualReport.pdf](https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_2020_AnnualReport.pdf).

[2] Institute of International Finance, “Global Debt Monitor Reassessing the Pandemic Impact,” September 14th, 2021, [https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor\\_September2021\\_vf.pdf](https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor_September2021_vf.pdf).

[3] Francesca Ghiretti, “B3W: Building an Alternative to the BRI or Falling Into the Same Trap?” *The Diplomat*, June 22, 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/b3w-building-an-alternative-to-the-bri-or-falling-into-the-same-trap/>.

[4] “West lacks clear plan to rival China’s ‘Belt and Road,’ Estonia says,” *Politico*, September 3, 2021, <https://www.politico.eu/article/west-europe-us-infrastructure-plan-china-belt-road-initiative-estonia-kaja-kallas/>.

总需求为 94 万亿美元，年均约为 3.8 万亿美元。<sup>[1]</sup> 然而，2015—2019 年 G7 国家政府总共为海外基础设施项目提供近 1130 亿美元的官方发展援助，年均仅为约 226 亿美元。<sup>[2]</sup> 可见，长期以来 G7 国家对发展中国家基础设施的投融资规模与当地实际需求相距甚远，未来也难言能投入多少增量资金。以美国长期视为“后院”，同时也是 B3W 推动先期落地的拉美地区为例，“除了中国为当地的基础设施项目提供资金，华盛顿未能为该地区提供真正的经济选择”。<sup>[3]</sup>

在私营部门层面，企业提供大规模融资的意愿不足。对于私人资本而言，投资发展中国家的基础设施不仅将承受回报周期长、受益低等传统问题，而且还容易面临政治不稳定、偿债能力不足、法治和营商环境不健全等风险，这在很大程度上限制其投资意愿。世界银行“私人资本投资基础设施数据库”2020 年最新数据显示，2020 年全球私人资本对基础设施的投资总额为 457 亿美元，较 2019 年同比下降近 52%，降幅创 2004 年以来的最高。<sup>[4]</sup> 这其中项目数量降幅最大的地区是亚太（75%）、拉美（54%）、欧洲和中亚（42%），多涉及发展中国家。根据战略与国际问题研究中心的测算，2015—2019 年 G7 国家私营部门对海外基础设施项目的投资仅为 221 亿美元，年均仅为 44 亿美元。尽管全球资产管理规模现已超过 110 万亿美元，为 2020 年美国联邦预算的 16 倍多<sup>[5]</sup>，然而私营部门认为投资发展中国家基础设施风险

[1] Global Infrastructure Outlook, <https://outlook.gihub.org/>.

[2] Matthew Goodman & Jonathan Hillman, “The G7’s New Global Infrastructure Initiative,” Center for Strategic & International Studies, June 15, 2021, <https://www.csis.org/analysis/g7s-new-global-infrastructure-initiative>.

[3] Catherine Osborn, “Can the United States Rival China in Latin America?” Foreign Policy, October 1, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/10/01/china-belt-road-initiative-latin-america-united-states-g-7-build-back-better-world-investment/>.

[4] World Bank, “Private Participation in Infrastructure: 2020 Annual Report,” [https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI\\_2020\\_AnnualReport.pdf](https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_2020_AnnualReport.pdf).

[5] World Bank, “Private Participation in Infrastructure: 2020 Annual Report,” [https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI\\_2020\\_AnnualReport.pdf](https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_2020_AnnualReport.pdf).

太大而不愿意注入资金。<sup>[1]</sup>在 B3W 语境下，私人资本投资海外基础设施仍将给自身带来风险，预期的收益能否超过上述风险仍存在很大的不确定性。<sup>[2]</sup>

总之，“重建更美好世界”计划的逻辑悖论在于，面对全球和发展中国家的巨量基础设施投融资需求缺口，以美国为首的 G7 集团试图采取“竞争替代”而非“合作互补”的方式。这也体现出该计划发起者的首要关切在于“赢得对中国的竞争”，而非如其所述“满足发展中国家 40 多万亿美元的基础设施建设需求”。B3W 能否从概念转化为获得发展中国家认可的基础设施合作成果，在理念上存在“以意识形态划线”的先天不足，在实践上也将面临不少困境。面临可能的外来压力，中国应继续坚持同各方高质量共建“一带一路”，坚持共商共建共享原则，携手推动构建人类命运共同体。

【收稿日期：2021-10-08】

【修回日期：2021-11-24】

（责任编辑：邢嫣）

---

[1] U.S. House of Representatives, “U.S.—European Cooperation on China and the Broader Indo-Pacific,” Statement by Matthew Goodman before the House Foreign Affairs Subcommittees, July 22, 2021. <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20210720/113938/HHRG-117-FA05-Wstate-GoodmanM-20210720.pdf>.

[2] Rebecca Ray, “B3W and BRI in LAC: Five steps for healthy competition,” Global Americas, August 5, 2021, <https://theglobalamericans.org/2021/08/b3w-and-bri-in-lac-five-steps-for-healthy-competition/>.