

权利的游戏（译稿）

新美国安全研究中心 亚太安全项目

Daniel Kliman

Abigail Grace

金融证券研究所

2018 年 10 月

关于新美国安全研究中心

智库在美国政策理念创新、人才储备、打造政策辩论平台以及教育和引导公众等方面具有非凡的作用。20 世纪初以来，出现了四代各具特点的智库：第一代智库偏重政策研究，如胡佛研究所；第二代智库为政府契约型，如兰德公司；第三代智库致力于政策鼓吹，如传统基金会；20 世纪 80 年代末出现了第四代智库，即为候选人服务的智库。

第四代智库具有两个显著特点：一是规模较小，但更加灵活，所从事研究的学理性思考不多，而是更加注重政策的针对性，主要关注当前美国或全球面临的重大现实挑战；二是他们大多为美国政要所建立，其成员往往能够大批入阁执政，直接进入美国决策的核心。这类新智库灵活务实，对美国对外政策决策的影响已经可以和老牌智库比肩。新美国安全研究中心(The Center for a New American Security, CNAS)是其中出类拔萃的一个。

新美国安全研究中心成立于 2007 年，是一个独立的、超党派的智库，其目标是通过深入、务实的创新研究为当前和未来的美国国家安全领袖提供决策参考。该中心规模很小，2012 年包括行政人员在内仅有 30 多名雇员，但其影响力却非同寻常。据美国智库研究专家麦克甘(James G. McGann)的分析，它在美国众多智库中的影响力排名居第 35 位（2010 年）。在奥巴马政府时期，该中心共有 18 人进入政府担任职务，其中创始人米歇尔·弗卢努瓦(Michèle Flournoy)和库尔特

•坎贝尔(Kurt Campbell)分别担任国防部副部长和助理国务卿。

该研究中心对奥巴马政府对外政策决策有巨大影响力。2010年5月，奥巴马政府发布的第一份表明其外交和国家安全政策施政纲领的《国家安全战略报告》，其内容大量吸收了该研究中心的报告《遗产和未来的道路》。

新美国安全中心还积极利用打造政策研讨与辩论平台的方式，来影响美国的外交决策。该中心经常举办各种研讨会、圆桌会、座谈会和发布会等，邀请决策圈、智库和新闻媒体的相关人士参加，努力将自己打造成政策研讨和辩论的平台。这一机制既扩大了研究中心的影响力，又使研究中心的学者和决策者之间始终保持着密切的联系。

新美国安全研究中心的政策研究以国家安全为重点，内容涉及地区政策、战略资源和气候变化等诸多方面。其在亚洲政策研究方面成果颇为丰硕。在2008年美国大选前，中心就明确提出美国在亚太地区要持积极的参与姿态，美国应将安全战略的重心向亚太地区转移。中心对亚洲政策的研究主要集中于美国应对亚洲权力结构变迁的策略、巩固和更新亚洲同盟关系、积极参与亚洲多边制度安排三个方面。

关于作者

DANIEL M. KLIMAN 是新美国安全中心亚太安全项目的高级研究员。他关注美国对中国的战略，以及美国在印度洋—太平洋地区的联盟和伙伴关系的未来趋势。在加入新美国安全中心之前，**KLIMAN** 博士曾在美国国防部负责政策的副部长办公室工作，担任亚洲一体化高级顾问，负责制定和实施第三次抵消战略的首席亚洲专家，并就各种不同的地区问题向国防部领导提供咨询。**KLIMAN** 博士也曾在美国的德国马歇尔基金会工作。他最近的一本书是《致命的转变：民主如何管理崛起大国，从一战前夕到中国崛起》。

ABIGAIL GRACE 是新美国安全中心亚太安全项目助理研究员。她的工作重点是美国与中国的战略竞争、中国的外交政策以及美国的印度洋—太平洋战略。在加入新美国安全中心之前，**GRACE** 曾是国家安全委员会的一员，为中美竞争方式的发展和实施做出贡献，同时致力于自由开放的印度洋—太平洋战略。**GRACE** 经常在有关亚洲安全问题的媒体上发布评论，她的评论和分析出现在多家媒体，包括《华盛顿邮报》、《纽约客》、**CNN**、**BBC** 广播、《今日美国》、《外交政策》、《海峡时报》、《国家利益》、《中国简报》和《康奈尔国际事务评论》等。

目录

摘要	1
一、 背景概览	6
二、 一带一路如何重塑世界	8
三、 美国和中国的一带一路	19
四、 美国部分盟友、伙伴对一带一路的观点	24
五、 关于中国的一带一路倡议	30
六、 结论	38

摘要

美国和中国正在进行一场重塑二十一世纪国际秩序的竞争。

这场竞争的关键在于：当前和平、繁荣和自由的国际秩序是否会持续下去，即中国政府当前的愿景——一个由大国主导的，被操纵的经济活动和日益抬头的霸权主义世界，是否会成为全球现实。

为了实现这一愿景，中国正在进行多场实力较量。中国将人民解放军转型为专门利用美国已知弱点的部队，努力削减美国长期以来的军事优势。中国同时对美国盟友和合作伙伴施加经济胁迫，以使他们的行为符合中国利益。中国政府以主导未来创新产业为目标，通过合法和非法手段系统地获取国外技术。

中国所谓的一带一路，是将经济、外交、军事和信息等治国手段结合在一起的最新力量。一带一路倡议试图构建一个由中国出资建设的更紧密的世界，通过实体和数字网络设施连接。中国政府为这一战略投入了大量资源。据独立估算，自 2014 年到 2017 年，与一带一路相关的建设和投资总额约为 3400 亿美元。然而，一带一路不是具有中国特色的 21 世纪马歇尔计划。尽管解决了对基础设施的真正需求，但该战略旨在为推行另一种国际秩序奠定基础，并且已经在以对中国有利的方式侵蚀国际规范和标准。

一带一路如何重塑世界

尽管一带一路在一些国家的推行面临着日益增大的阻力，但一带一路正产生实际影响，影响范围从地缘政治、商业到治理和发展。

1、中国将巩固其全球大国的地位。

(1) 在一带一路的旗帜下建造的军民两用设施，将使解放军在全球范围内的作战能力日益增强。这将给美国以及盟友、伙伴国在印度洋及其他地区带来新的风险。

(2) 中国将通过向一些政府提供超出其偿还能力的基础设施融资，在全球大部分地区获得持久的外交影响力。

(3) 中国为了地缘政治利益，操纵全球供应链的能力将不断增强。在危机或冲突中，它可能造成人为的市场稀缺，成为一种新的经济胁迫形式。

(4) 欧洲对中国政策的凝聚力将继续减弱，一带一路对南欧和东欧的投资，鼓励各国尽量减少与中国政府意见相左的立场。

2、中国将使世界经济处于危险之中，同时增强其竞争能力。

(1) 国际商业标准将面临压力，因为中国正加紧执行基础设施项目，并积极搭建与一带一路相关的新法律架构。

(2) 一带一路将为中国信息技术产业提供显著优势，使

中国政府能够在利用海外数据和人才的同时，制定网络标准，建立新的平台。

(3) 鉴于中国为一带一路项目提供的大部分资金是贷款，相关国家将面临严重的债务危机风险。

(4) 非中国企业将在不公平的竞争环境中，竞标一带一路合同，并按照中国政府的条款参与项目。中国将通过邀请西方投资者的方式，将一带一路项目的部分金融风险外部化。

3、中国将危及一些国家的民主，导致低质量的发展。

(1) 一带一路投资沿线的国家面临高治理风险，原因一是许多国家缺乏强有力的机构，二是因为腐败和由此产生的精英阶层被捕成为中国政府获取战略潜力项目的工具。

(2) 随着中国政府推动信息互联互通，以补充实体基础设施，一带一路将有助于中国出口数字监控体系要素。

(3) 中国政府提出了“中国第一”的发展模式，既将经济利益最大化，又为接受投资的国家提供最低限度的能力建设。当地环境与人权问题将被忽略。

论中国的权力游戏

美国目前对中国的一带一路倡议缺乏连贯的、资源充足的回应。鉴于许多国家欢迎来自任何区域的基础设施投资（即便有附加条件），且认为除了与中国合作外，几乎没有可行的替代方案，所以纯粹的持反对态度将适得其反。因此，美国与其盟友、伙伴应采取一种方法，在可能时塑造一带一

路，在需要时竞争，最关键的是，推进积极的经济愿景。

相关建议：

建议：做好基础工作

（1）**推进引人注目的国际发展、贸易和投资议程。**美国应立即在印度洋沿岸和欧亚大陆举办一系列论坛，以展示美国致力于利用企业精神等优势开展高质量的发展合作。

（2）**制定并执行与中国一带一路背道而驰的战略。**首先，要打造强大的非军事公共外交能力，重塑数字时代背景下的类冷战时期美国情报机构的目标和职能。

（3）**提供美国做出反应所需要的所有要素。**国会应大幅提高海外私人投资公司的贷款上限，并允许美国政府迅速通过诸如《发展建设法案》等立法，更好的利用投资，在海外项目中获得股权。

建议：地缘政治

（1）**协调战略基础设施投资。**首先，美国、日本、澳大利亚、印度、法国和英国根据其综合经济和军事价值，优先考虑印度洋—太平洋地区的部署地点和基础设施项目。

（2）**在印度洋进行防御和进攻演习。**首先，美国应该召集来自日本、澳大利亚、印度、法国和英国的国防规划人员，在该地区确定一个或多个可能成为共同军事枢纽的地点。

（3）**启动供应链对话。**美国应该邀请其发达经济体的盟友参加一场新的、私下的对话，讨论如何减轻伴随中国日益

对全球供应链加强控制而产生的风险。

建议：商业

（1）拓展美国数字服务。美国应与欧洲和日本合作，在经济合作与发展组织的支持下建立数字发展基金。此外，商务部的数字专员计划应该扩展到更广泛的国家。

（2）推进区域互联互通规划。美国应该与海湾合作委员会成员国合作，为中东发起新的基础设施倡议。

（3）制定高质量基础设施的国际标准。利用新标准，美国应提出全球企业和投资者可以做出的“高质量基础设施承诺”。

建议：治理与发展

（1）准备好利用一带一路倡议幻灭的时刻。美国国务院应重点关注一带一路项目所在国，利用人工智能对当地新闻、社交媒体及美国大使馆报道进行情绪分析，建立供美国政府使用的数据库，以追踪对中国投资日益增长的不满情绪。

（2）促进一带一路目标国家的政治弹性。在精英阶层极易被中国拉拢的国家，美国应该推动其法治、透明度、问责制、新闻自由和公民社会建设。

（3）提高印度洋沿岸国家和欧亚大陆国家的技术能力。美国应该与印度和阿拉伯联合酋长国合作，在迪拜建立卓越基础设施中心，培训来自中东、非洲、南亚和中亚的官员。

随着一带一路在部分国家的情绪反转，战略窗口期出现。

美国应与志同道合的盟友、伙伴一道抓住机遇。

一、背景概览

中国正在进行权力游戏，试图改造全球大部分地区以成为新国际秩序的核心。一带一路倡议旨在通过港口、铁路、发电厂和电信网络等基础设施项目，将亚洲、中东、非洲和欧洲联系在一起。中国把一带一路描绘成共享发展增长的引擎。中国政府的战略所解决的基础设施建设需求是切实存在的，但一带一路最终目标是实现中国横跨经济、外交和军事领域的野心。

2013 年，习近平主席发起了一带一路倡议，据估计涉及全球 2/3 人口和 1/3 的经济产出。虽然一带一路的许多方面仍不透明，其范围和规模仍在继续扩展。有三个清楚的主要组成：第一是“丝绸之路经济带”，从中国穿过中亚到欧洲，并在巴基斯坦和中东增加分支机构；第二是“21 世纪海上丝绸之路”，从中国沿海延伸至东南亚，穿过印度洋，最终到达东非和地中海；第三是“新数字丝绸之路”，将为海上和陆上线路提供电信和信息连接。

对中国而言，一带一路倡议最初和主要动力来自国内。在投资国内基础设施的回报率不断下降之际，这一战略为过剩的工业产能提供了一个出口。通过将边远、欠发达省份与外国市场连接起来，中国可能实现加快这些省份的经济增长。此外，一带一路倡议为中国国有企业转型，力图成为全球领军

企业创造了国际机遇。一带一路是习近平提出的“民族复兴”构想的重要载体。“民族复兴”是中国在亚洲不受约束，并引领全球未来的野心。

一带一路倡议自成立之初便蕴藏着明显的地缘政治动机。中国日益关注数字联通的各个方面，表明中国政府对制定管理 21 世纪经济的标准和平台有着浓厚的兴趣。一带一路倡议同时反映出中国政府一直希望实现能源进口多元化，而不是单纯依赖脆弱的海运，并创建美国及其盟友、伙伴不占主导地位的新型国际组织。

一带一路倡议在世界范围内大幅宣传，以扩大战略的整体影响，一带一路倡议描绘了中国势不可挡的崛起。为了支持这一形象，中国夸大一带一路倡议的规模和定位，在与参与国的双边声明中，中国经常做出未必能兑现的令人瞠目结舌的投资承诺。2017 年，在首届“一带一路国际合作论坛”上，中国政府把确保国家元首出席会议视为首要任务，很大程度上是为了保护一带一路倡议的“面子”。近期，中国已经在公开声明中扩大了一带一路范围，战略将包括北极和拉丁美洲的经济活动，新的举措可能给一带一路倡议带来风险。一带一路倡议的不断扩容是事实还是在混淆视听目前不得而知。

尽管受到了公众的质疑，一带一路倡议仍发展可观。在可预见的未来，这一战略可能会在中国的外交政策中发挥核心作用，习近平在十九届党代会上将一带一路倡议放在极为重要的地位。

附录：中国一带一路倡议赢得联合国支持

一带一路倡议的重要部分是获得高层及多边支持，以巩固这个战略的国际合法性，包括为成功争取联合国对一带一路的支持而作出的重大努力。2016 年，联合国开发计划署与中国签署了一带一路合作谅解备忘录。2017 年，“一带一路国际合作论坛”上，联合国秘书长指出“一带一路倡议蕴藏着巨大潜能”，并提出了与联合国的可持续发展目标的协同性。联合国正将最初的口头支持扩大为更广泛的会议，旨在加强与一带一路的合作。2018 年 6 月，联合国大会召开“一带一路倡议与 2030 年可持续发展议程”高级别研讨会。联合国认为一带一路倡议与其可持续发展目标不谋而合，这绝非巧合，中国利用其在联合国的重要职位来维护一带一路。在美国对联合国采取更对立的态度之际，中国不间断地对一带一路增资，令一带一路倡议的吸引力日益增强。

二、一带一路如何重塑世界

中国的一带一路倡议正在侵蚀现有世界秩序的基础。一带一路的影响日益明显，从地缘政治逐步扩展到商业、全球治理和发展。

地缘政治

中国人民解放军将更加全球化。一带一路倡议增强了中国在海外部署军事力量的需求，也增强了中国在海外部署军事力量的能力。确保“21 世纪海上丝绸之路”的安全，要求

中国海军更定期巡逻连接中国偏远港口投资的海上航道。此外，随着中国基础设施建设和工人将抵达更加遥远甚至危险的区域，中国人民解放军将更频繁地面对需要进行非战斗人员撤离、人道主义援助和救灾行动以及反恐任务的情况。2015年，也门救援中国公民的行动表明，当中国利益受到威胁时，解放军将在海外采取行动。过去由于缺乏专门的后勤网络，限制了解放军海外部署的能力。一带一路通过建设港口和机场等两用基础设施，解决了这一问题，如在印度洋建设支持解放军行动的港口和机场。在吉布提，中国已经通过在附近建设商业港口的形式建成了军事基础设施，这是一带一路建设的典范，为建设更加全球化的中国解放军铺平了道路。

美国及其盟友和伙伴的军队将面对新的风险。一带一路带来了一系列军事挑战。首先是中国的海外军事扩张。在吉布提，中国已经与美国以及日本、法国和意大利的部队进行了近距离的军事行动。在日益混乱的军事行动环境中，鉴于曼德布空军基地的扩散，发生事故的可能性越来越大，对美国的军事活动构成威胁，情报收集到对美国军队的骚扰，最近一名美国飞行员被击落就是明证。放眼吉布提之外，一带一路也可能为中国潜艇在印度洋永久驻留提供便利。这将主要影响美国和印度海军，但也会影响在印度洋地区活动的日本和欧洲海军。更广泛地讲，中国在一带一路建设的军事接入点或基地部署反舰巡航导弹，将防空和导弹防御能力整合到一起，中国可能将美国置于危险之中。最后，也是重要的

一点是，中国通过“新数字丝绸之路”的活动，越来越多地参与发达国家和发展中国家的信息技术生态系统，这有可能危及美国盟友和合作伙伴的网络。这可能会使美国前沿基地和接入点的操作安全复杂化，并限制美国与外国军队加强互操作性的机会。

中国将获得持久性的外交筹码。通过向超出偿还能力的政府借款，中国制造了债务陷阱，使得受援国处于对外依赖严重、国家脆弱的境地。中国通过这种方式获得的外交筹码是长期性的，债务负担已经超过了政治更迭的影响，即使继任政府与中国不友好，债务负担也限制了继任政府的操作空间。此外，债务负担可灵活转换成中国获得外国资产的权利，推动军事访问，迫使他国支持，或至少限制反对派在海事纠纷、人权等问题上的立场。例如，中国成功地将斯里兰卡的金融债务转换为债权债务互换，从而获得了具有战略意义的汉班托塔港 99 年的租约；另一个例子是希腊在接受中国的投资救助后，站在中国的立场上，在欧盟的谴责下捍卫中国人权。

欧洲在中国的问题上分歧将会加深。一带一路倡议削弱了欧洲的团结，即欠发达的南欧和东欧非常欢迎来自中国的投资，而西欧和欧盟的所在地布鲁塞尔对于中国的投资仍持谨慎态度。西欧的 28 位领导人，如英国首相梅和法国首相马克龙都没有明确表示支持一带一路，而是强调中国需要达到国际标准，避免将被投资国家变成附庸国。欧盟采取了类似的做法，呼吁一带一路“坚持市场规则和国际标准等一系列

原则”。相比之下,南欧和东欧的主要国家,包括捷克、匈牙利、罗马尼亚和希腊已经公开支持一带一路倡议。展望未来,中国的投资将阻碍欧盟在对中国问题上的立场一致性,包括在主要国际论坛上谈及到的侵犯人权问题,以及一系列限制中国在敏感性行业投资的问题等。

中国为了地缘政治利益而操纵全球供应链的能力将不断增强。通过海外投资,中国将在全球范围内的供应链系统中扮演越来越重要的角色。在主要集装箱港口,中国的重要性表现得愈发明显。英国《金融时报》数据显示,2015年,中国拥有或投资的港口占有所有集装箱吞吐量的三分之二,鉴于中国将进行新一轮港口采购,这个数字将继续增长。除港口外,中国在运输业也将拥有主导权。由于中国对全球供应链具有多重影响力,如果贸易紧张局势进一步升级,或者发生军事危机或冲突,中国将有能力通过限制制成品和关键矿产等不可再生大宗商品的供应来影响市场价格。这可能通过多种形式进行,包括从缓慢交货,让货物停靠码头,到拒绝装货和起重等。通过这种方式,一带一路倡议将扩大成中国的经济性胁迫武器。在和平时期,中国通过巧妙地平衡其在全球供应链系统中的影响力来获取优势,例如,通过使供应链低效运作来降低在地缘方面有重要意义的外国公司的影响力。

中国的能源安全意识将进一步提升。目前,中国能源进口主要依赖于海运贸易,担心在未来发生冲突时发生海运封锁会对经济造成影响。通过一带一路倡议,中国将延伸管道

和港口的网络，搭建马六甲海峡以外的其他运输渠道（马六甲海峡是中国石油进口占比约 80%的咽喉地区）。随着中国人民解放军在印度洋不断扩大的影响力，一带一路倡议实施的项目（例如连接巴基斯坦瓜达尔港和喀什的石油管道项目）将会为中国提供新的能源安全保障。然而，实际上，在一带一路框架下修建的管道和港口，对降低中国对海运咽喉地的依赖作用很小，主要原因在于中国的能源需求不断增长，从中东和非洲进口的化石燃料规模巨大。

商业

国际商业标准将面临压力。中国正布局在亚洲、中东、非洲和欧洲各地的基础设施项目的投资和建设，其活动有时将偏离现有的商业准则。例如透明的投资程序、符合社会和环境的责任、债务可持续性准则是投资国和被投资国数十年的磋商结晶。公平地说，一带一路倡议并非一个整体，其部分相关投资仍需遵守国际规范。然而，一些其他投资、现有项目在实施过程中已经进入世界银行黑名单，例如，高额的贷款利率或夸张的成本等。例如，中国最初预估修建孟买 **Kyauk Pye** 深水港口的费用为 73 亿美元，而其他外部实体估计，同样的项目可能以 13 亿美元完成。当地社会团体同样担心这个项目将会践踏世界银行在环境保护和人口重新安置等问题上做出的努力。中国政府宣布将建立新的一带一路争端解决机制，表明其战略将对现有的立法准则提出新的挑战。这个机制将会在中国最高人民法院的引领下进行，为中国提供更加弹性的解决一带一路法律纠纷的工具，而不是在受援

国地方法院或现有的国际仲裁框架下解决争端。

中国在数字领域的竞争力将逐渐增强。一带一路倡议将促使中国成为信息技术的领先力量。随着中国国家科技领军企业走出国门，建设“新数字丝绸之路”，中国政府为制定国际标准、建立新的网络连接平台而进行大胆尝试，获得更多动力。中国深化对发展中国家信息技术生态系统的参与，将增强中国政府推进新网络模式的能力。新网络模式是能为国家力量和主权所引领的，在这种模式中，国家权力和主权占主导地位。为了能够进行全球化竞争，中国快速发展的信息科技公司需要获得更多外国数据。“新数字化丝绸之路”的信息科技基础设施将会获得大量的数据，这将最终使得中国公司更有效地在印度洋领域和欧亚地区获得潜在消费客户。这些数据还或将提振中国人工智能行业，使得其原本拥有人口红利和政府支持性政策的优势更加明显。除数据外，一带一路很可能成为中国吸引外国科学家和工程师参与合作技术项目的一个机制。通过这种技术合作，中国可以利用全球大部分地区的人才，尽管对于高技能移民来说，中国仍相对缺乏吸引力。

主要国家将难以偿还与一带一路相关的债务。中国为一带一路项目提供的大部分融资都是贷款，而非赠款。接受中国投资的大多数国家也没有对其还债能力进行性评估，中国乐于忽视债务可持续性标准，而这个条款通常可以保护投资者和受援国。根据最近的一项研究，未来与一带一路项目相关的融资将使八个国家面临严重的债务危机，吉布提、马尔

代夫、老挝、黑山、蒙古、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦。在这八个国家中，吉布提、马尔代夫和巴基斯坦的债务违约困境将会对美国及其盟友产生地缘政治利益影响。除中国外，世界主要借款国是巴黎和约的成员国，这些成员国能够在债务国遇到支付困难时找到协调和可持续的解决办法。在债务重组的情形下，中国可能通过非标准特许权来影响债务国的主权完整。为换取债务救济，中国可能进一步扩大在吉布提的军事力量，或者获得战略商业资产的所有权。在马尔代夫，中国可以通过换取军事设施的方式抵消债务。如果巴基斯坦出现金融危机，中国将有更多用以换取在瓜达尔港附近部署的军事力量的筹码，更不用说对印度和阿富汗的潜在溢出效应。这与中国通过获得 99 年港口租期来解决斯里兰卡债务问题的方式是一致的。这种做法将同样用于其他地区，使中国逐步建设出日益壮大的军民两用设施网络，导致美国的军事行动将变得更加复杂化。

非中国公司将会遭遇不公平竞争。从表面上看，中国计划在一带一路上投入大量基础设施建设，为总部位于美国、日本、欧洲和其他高度发达经济体的企业提供了巨大的商业机遇。尽管中国公司拥有明显的成本优势，但诸如 **Bethel** 和 **Flutor** 等公司由于其卓越的供应链管理、技术和效率，仍具有竞争力。至少，非中国公司能够提供一带一路倡议下的专有服务和项目实施过程中的高附加值零部件等。然而，目前研究发现，在中国资助的亚洲和欧洲运输项目中，89%的承包商是中国公司。在一带一路建设中，中国公司拥有多重优

势，许多一带一路项目是非透明的，使得拥有政府关系的中国公司处于信息优势，从而能够领先于外国公司获得订单。中国企业还可以利用中国国家开发银行等不透明机构提供的大量政府指导性资金，而外国公司通常缺乏易得的融资。但这并不意味着中国公司将外国公司在一带一路倡议项目中排除，外国公司也能够参与并获得利润。然而，这种参与必须建立在接受中国政府条款的基础上，通过合资企业等旨在窃取外国技术和核心能力方式。在对一带一路倡议持有怀疑态度的国家，中国与非中资企业合作也将帮助中国赢得当地的信任。

中国试图将一带一路的金融风险外部化。中国鼓励美国和欧洲的投资银行、机构投资者投资一带一路项目。一些西方公司积极响应，为一带一路召开专题会议、派遣高层人员领导工作。西方国家的银行也已经积极参与到一带一路的融资。渣打银行是典型的例子，承诺截至 2020 年将为一带一路融资 200 亿美元。今年初，渣打银行与中国国家开发银行签署了谅解备忘录。根据协议，中国国家开发银行将会在接下来的五年内为渣打银行提供至多 15 亿美元的贷款支持，以便向中国的“一带一路”倡议沿线国家的项目提供资金。渣打银行反过来将“减资、吸纳借款人风险”。中国逐步创造出新金融投资工具为一带一路融资，许多一带一路项目将被捆绑在一起，以模糊标的的投资风险。尽管“一带一路”的融资在短期内仍将主要由中国企业提供，但这些试图吸纳外国资本的举措值得谨慎关注。

中国的金融野心没有得到满足。长期以来，中国政府一直寻求将人民币转变为一种全球货币，在世界金融领域发挥更重要的作用。一带一路倡议的主要目的之一在于推动人民币国际化，中国积极向一带一路投资的国家施压，要求它们用人民币进行交易。然而，在一带一路国家中，人民币的使用情况不一。事实上，近年来，人民币在国际结算领域的比例在下降。一带一路将有利于中国的债务发行。中国证监会最近允许外国公司和政府支持的机构在上海和深圳证交所发行的官方“一带一路债券”。然而，区分这些债券的标准仍然含糊不清，外国公司的偿还能力也比较模糊。至少在短期内，一带一路倡议不能够突破中国在国际金融领域的结构性限制，诸如从资本管制到人民币自由兑换的鸿沟。中国的金融影响力可能通过已经在国际上扩张的中国支付系统方面破局。

治理和发展

一带一路投资的国家中某些国家的政府治理能力正在下降。许多参与到一带一路的国家具有高腐败、低民主化的特征。尽管中国在 2011 年颁布了《反海外贿赂法》，中国没有表现出强迫其公司在海外经营中执行该项法律的迹象。在政府治理比较弱的国家，中国企业仍然倾向于进行贿赂和其他非诚实商业行为，尤其是考虑到它们可以通过快速推进一带一路建设在国内获得政治信誉。一带一路的地缘政治性将进一步加剧腐败，获得政治精英的青睐或是中国寻求战略性商业资产或者获取军事资源的潜在工具。中国几乎不拥护民

主和人权，在边远地区拥护独裁领导人的倾向在一带一路倡议中越来越强烈。马尔代夫就是一个很好的例子，在马尔代夫总统阿卜杜拉·亚明宣布进入紧急状态、监禁法官和反对政客后，中国政府积极支持。

中国数字化监控领域逐步扩张。中国正在利用无处不在的摄像机、面部识别软件、在线监控，以及通过人工智能的新发展处理大量数据的能力，构建世界上最全面的数字监控体系，随着中国企业建设支撑“新数字丝绸之路”的电信基础设施，一带一路正在进行数字化监控领域的输出。中国的科技公司完全不顾虑与专制政权合作。根据人权观察机构报道，在埃塞俄比亚，很可能在一带一路布局之前，中国中兴公司就将监控手机和互联网的技术卖给埃塞俄比亚的高压政府，并为其提供监控手机和互联网活动的培训。如今，肯尼亚、印度尼西亚、阿联酋、以及其他印度洋周边地区和欧亚大陆的其他地方，与中国政府关系密切的华为公司，正在与当地政府密切合作建设所谓的“安全城市”，一个可以全方位进行城市监控的平台。在很多中国城市，这个平台已经与当地警局数据库一体化，使得当地政府能够跟踪到当地居民的踪迹、个人交往、对其犯罪可能性进行标签。即使对外输出版本的“安全城市”并不能达到国内的有效性程度，也将付出隐私和自由的代价。

真实的基础设施建设需求将得到满足。一带一路倡议解决了印度洋沿岸国家和欧亚大陆国家未来基础设施建设需求与现有投资水平间的缺口问题。在亚洲的发展中国家（除

中国外)，自 2016 至 2020 年的基础建设需求缺口可以达到 GDP 的 2.4%。一带一路不能完全消除缺口，但是将会作为基础设施建设的主要资金提供方，补充多边发展银行和发展中国家能够提供帮助的资金。尽管一些备受瞩目的一带一路投资项目被认为是没有价值的东西，无益于受援国的长期发展增长，但是不能说中国建设的大多数基础设施不具有经济意义。许多国家迫切需要改善其交通运输、电力、电信基础设施水平，一带一路倡议便提供了这样的机会，尤其是当它们的主权信用评级较低，其他跨国公司不愿意进入时。

被投资国将经历“中国优先”的发展模式。尽管一带一路所提出的基础设施建设需求是真实的，但中国提出的是为实现自身经济利益最大化而量身定制的发展模式。首先，多数项目融资将来自贷款，而非赠款。中国经常引进自己的工人来建设基础设施，剥夺当地人的就业机会。与其他跨国公司相比，尽管目前正在开始改变，中国企业在人力资本建设或技能转让方面仍几乎没有作为。同时一带一路项目锁定中方的单边利益，不进行利益共享。例如在巴基斯坦，中国预计在未来四十年将获得瓜达尔港创造的 91% 的收入。在实施一带一路项目时，中国也忽略了对当地环境破坏和安置问题的关注。最近，中国国内正在积极寻求清洁能源转型，却在一带一路倡议中推进出口火力发电厂，这对于受援国来说是污染严重的发电方式。

大多数多边发展银行将会选择与中国合作。世界范围内的主要多边银行将不会选择反对一带一路计划。事实上，由

于西方国家没有积极融入多边发展银行补充资本的过程，多边发展银行将对一带一路给予支持。世界银行的态度具有引领意义，世界银行行长高调表示支持：“世界银行将会非常支持中国政府的具有雄伟意义的、史无前例的努力……一带一路将提升贸易、基础设施、投资水平和人与人连通性，这不仅是具有跨国意义，同时也具有跨洋跨洲意义”。亚洲开发银行和欧洲复兴开发银行也同样寻求与中国在一带一路上开展合作。由于多边发展银行坚持维护国际条例，例如透明的采购程序以及债务可持续性，因此多边银行在一带一路项目上的合作将会提升标准，这或将解决“中国优先”的发展模式。目前多边发展银行对于基础设施领域的投资较少（虽然目前正逐渐增加投资），虽然一带一路倡议中存在联合融资，但无法改变中国政府支持机构的投资占大多数的整体特征。

三、 美国和中国的一带一路

美国对中国一带一路倡议的回应已经从奥巴马总统实施的特别政策，演变为特朗普政府更全盘但非均衡的执行方式。尽管人们越来越关注一带一路，但美国尚未通过系统性、依赖于充足资源的努力来解决这一问题，**意图在可能时重塑一带一路，在需要时进行竞争，并为一带一路各国提供经济发展和全球基础设施互联互通的另一种愿景。**

奥巴马政府时期

奥巴马执掌白宫期间，一带一路在美国对华政策中只扮演次要角色，当时对华政策的重点是巩固合作领域，例如阻止伊朗发展核武器、应对气候变化以及与北京在海洋边缘地区展开竞争。奥巴马政府从未针对一带一路制定全面的应对措施，但在实践中也采取了一系列应对举措，核心是组建跨太平洋伙伴关系（TPP）。

作为旨在提升商业、劳工和环境标准的高质量贸易和投资协议，跨太平洋伙伴关系是奠定美国未来亚洲经济秩序愿景的基石。奥巴马和他的外交政策团队清楚的认识到了 TPP 将帮助美国削减中国日益增长的经济影响力。

奥巴马政府还在促进基础设施互联互通方面进行了尝试，主要是没有明确意图的与中国的一带一路倡议竞争。其中最突出的是新丝绸之路计划，该计划于 2011 年由国务卿希拉里克林顿发起，旨在通过重建与邻国的交通和能源联系来促进阿富汗经济发展，并被广泛认为是美国与中国及印度合作的机会。2013 年，奥巴马政府组建了美国—东盟通过贸易和投资连通协会（USACTI），由美国国务院和美国国际开发署（USAID）共同组建，旨在促进东南亚经济一体化，激励非传统商业行为者。同年，美国国务院公布了印度洋—太平洋经济走廊（IPEC）概念，IPEC 的目标包括建立新的区域能源联系以及加强贸易与运输走廊。

2017 年 1 月，随着奥巴马政府结束任期，美国对一带一路的态度仍然是零碎的。行政机构内部，区域和职能部门间的孤立性导致美国难以对中国的横切战略做出连贯的回应。

尽管奥巴马支持 TPP，但国会拒绝通过，两党的总统候选人也都严厉质疑了该协议。最终，其他善意的连通性工作，如新丝绸之路计划，USACTI 和 IPEC 均未获得足够的资源支持以部分替代一带一路。

特朗普政府时期

在特朗普政府执政期间，美国对一带一路选择了更具战略性的视角，将其视为与中国在权力、财富和国际影响力方面进行全球竞争的一部分。

因此，特朗普政府将更多的注意力投入到对中国一带一路倡议进行公开批评的立场上。美国国防部长詹姆斯·马蒂斯曾多次公开表示“有许多带，许多路”，暗指以中国为核心的区域秩序的结构性问题。特朗普 2017 年 11 月在亚太经济合作组织（APEC）首脑会议上对一带一路进行了含蓄的批判，并呼吁其他方式的出现，以取代“有条件的国家指导计划”。一带一路也已经上升为美国官方战略文件所关注的问题。特朗普政府的《国家安全战略报告》发出警告，强调注意“在印度洋—太平洋地区发生的关于世界秩序自由和压制意愿下的地缘政治竞争”，并指出“中国的基础设施投资和贸易战略强化了其地缘政治意愿。”美国国防战略明确将中国的“掠夺性经济政策”考虑在内，虽然经济问题通常不属于国防部的职权范围。

尽管对中国的一带一路倡议采取了强硬的公开策略，特

朗普政府迄今仍避免表达全盘反对意见，也并未要求美国的盟国和伙伴抵制一带一路项目。事实上，当习近平主席于2017年5月召开首届“一带一路国际合作论坛”时，美国专门负责亚洲政策的最高级别美国官员出席了论坛。通过这种方式，特朗普政府针锋相对，在避免出现美国政府支持中国战略的情况下，参与论坛发出反对与一带一路相关的不透明标准和不可持续的融资的声音。

迄今为止，特朗普政府面对一带一路不断发展的最成熟的反应是强调与盟国和伙伴的合作，突出采取了新双边协议的形式。2017年11月，特朗普政府正式确定了美国海外私人投资公司（OPIC）与其日本同等机构日本国际合作银行（JBIC）之间的官方合作伙伴关系，在印度洋—太平洋地区提供高质量的基础设施投资。2018年2月，在澳大利亚总理特恩布尔访问华盛顿期间，OPIC与澳大利亚政府签署了类似的谅解备忘录。此类协议和对话已开始为基础设施项目提供联合投标。2018年7月，在印度洋—太平洋商业论坛上，美国、日本和澳大利亚宣布建立新的基础设施投资三方合作伙伴关系。

针对一带一路倡议，特朗普政府对可采取的其他对策兴趣有限。2017年，特朗普在亚太经合组织CEO论坛上发表讲话，肯定了美国将改革其发展金融机构。特朗普政府发布了一份正式声明，支持推动国会立法，将OPIC和由美国国际开发署支持的私营部门活动合并成一个更敏捷、资金更充足的美国发展金融公司。在印度洋—太平洋商业论坛上，特

朗普政府推出了一系列与基础设施相关的新举措，包括新的“帮助合作伙伴获取私人法律和金融咨询服务的交易咨询基金”以及“数字连接和网络安全合作伙伴关系”。在印度洋—太平洋商业论坛上宣布倡议背后，保守估计有 1.13 亿美元的资金支持，可视为美国与该地区经济合作的“首付”。在对基础设施投资采取更主动的态度的同时，特朗普一直反对恢复美国参与 TPP，该协议目前正在起草，特朗普坚持认为双边自由贸易协定是吸引地区利益相关者的更有效方式。

一带一路与建立“自有开放的印度洋—太平洋”的战略交汇点

特朗普政府支持建立“自由开放的印度洋—太平洋”（FOIP），但把 FOIP 解释为美国对中国一带一路的回应是错误的。相反，对 FOIP 最好的理解是特朗普政府试图为未来美国在亚洲的参与制定的一个有凝聚力的战略。在阐述 FOIP 时，特朗普政府至少在言辞上仍然愿意与中国合作。2018 年，国防部长马蒂斯在香格里拉对话会上表示，中国在塑造地区秩序方面仍有很大空间，并在可能时，欢迎北京和华盛顿开展双边合作。也许中国一带一路与华盛顿最新亚洲战略之间最切实的交汇点是政府和国会对基础设施的关注度不断提高。基于此，FOIP 将成为更广泛的政策保护伞，美国将根据该保护伞对印度洋—太平洋地区的特定一带一路项目做出具体反应。

四、美国部分盟友、伙伴对一带一路的观点

鉴于中国的一带一路倡议的范围及其背后的融资能力，对于美国来说，行之有效的方法是与盟国和伙伴合作，特别是那些在印度洋边缘和欧亚大陆拥有大规模资本和重大影响力的国家。以下是美国部分盟友和合作伙伴如何看待一带一路并对此做出回应的概览，总结自 2018 年上半年对日本、印度、欧洲、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国进行的研究访问。

日本

日本政府将一带一路视为中国的权力游戏，但其认为，大规模的反对将适得其反。围绕一带一路的担忧，从制造对中国的债务依赖，到侵蚀国际社会标准，再到为更全球化的计划铺平道路，无所不包。日本政府的一些官员正密切关注着“新数字丝绸之路”，他们担心中国将主导第三国（尤其是东南亚）的信息技术生态系统。

自 2015 年以来，日本开始积极与中国的一带一路倡议展开竞争。2015 年 5 月，首相安倍晋三发起了高质量基础设施合作伙伴关系，与日本领导的亚洲开发银行合作，将在 2020 年前向亚洲国家提供超过 1000 亿美元的基础设施融资。日本政府也加大参与印度和美国的第三国基础设施项目的力度。2016 年 11 月提出的亚非增长走廊，构想了一个合作发展计划，日本和印度都将利用各自的优势加强印度洋互联互通。日本与美国合作，寻求通过日本国际协力银行和美国

贸易和发展署签署协议，建立新的合作平台。日本政府目前正在寻求与欧洲在亚洲、甚至在中东和非洲的互联互通项目上建立伙伴关系。

日本仍不愿与中国签署关于支持一带一路建设的谅解备忘录。日本政府派遣执政的自民党秘书长二阶俊博出席了2017年5月的“一带一路国际合作论坛”会议。最近，在安倍和中国总理李克强举行的峰会上，两国宣布建立双边公私合作委员会，评估在第三国开展基础设施合作的可能性。

日本政府打算将这种合作置于一带一路的保护伞之外，并将与中国在第三国基础设施项目上的选择性接触视为获取信息的有用机制，并鼓励中国更紧密地与国际商业标准接轨。推动日本这一做法的另一个目的是为日本企业创造商机，并通过直接参与削弱中国政府对具体项目的影响力。

印度

新德里仍然坚决反对中国的一带一路倡议。印度认为，一带一路是对其国家主权的公然冒犯，因为中巴经济走廊延伸至有争议的克什米尔地区。从新德里的角度来看，与一带一路相关的两用基础设施引发了对中国包围圈的担忧。

印度采取了一些外交措施来表达对一带一路的对抗。新德里拒绝了中国政府2017年“一带一路国际合作论坛”的邀请，印度总理纳莫迪在2018年4月与习近平的峰会上，拒绝对一带一路给予哪怕是温和的支持。在2018年6月上海合作组织的联合官方公报中，印度政府是唯一不赞同一带

一路的声音。印度还阐明了明确的原则，表明其对一带一路的反对。

印度政府的竞争方式涉及多方面的努力。印度与孟加拉国、不丹和尼泊尔签署了陆路运输协议，并解决了与孟加拉国的领土争端。印度还在发展自己的区域性网络，包括基础设施和军事设施，以减少中国从一带一路投资中获得的地缘政治利益。为此，印度政府正与斯里兰卡、孟加拉国、伊朗、缅甸和印度尼西亚进行商业项目。印度与法国于 2018 年 3 月签署了一项补充协议，该协议可能使印度海军能够使用法国在阿拉伯湾、吉布提等地的设施。

印度意识到自己的资源仍然有限，在南亚以外的地区影响力正急剧下降，因此正在加强与其他对中国一带一路持怀疑态度的大国的战略伙伴关系。它向日本伸出橄榄枝，发表了外交声明，强调共同致力于“自由开放的印度洋—太平洋地区”和建设亚非增长走廊。更具体地说，来自印度和日本的公司正在斯里兰卡和孟加拉国共同承担基础设施项目。

印度也正在加强与美国的关系，解决一带一路问题。关注印度洋地区，两国正在努力确定具体举措，以抵消该战略的地缘政治影响。最后，印度通过新的“联合战略愿景”延伸了与法国的关系，并与海湾合作委员会成员建立了更密切的联系。

欧盟

欧盟各国对一带一路的看法不一。欧盟的外交政策机构、

法国政府、德国政府及英国政府，在一定程度上都对中国的战略持怀疑态度。而在不那么富裕的南欧和东欧，一带一路吸引力较强。

欧盟一直努力通过自身的参与去塑造、影响一带一路，同时推进自身基础设施建设。2016 年欧盟全球战略呼吁通过与中国政府及亚洲多边集团的合作，解决“中国互联互通西进”问题。自那以来，欧盟一直在寻求与中国的合作，以中国愿意坚持“市场规则、透明度、公开采购和为所有投资者提供公平竞争环境”等原则为前提。

随着中国寻求通过投资削弱欧洲的凝聚力，欧盟对一带一路的失望情绪正在加剧。2018 年初，一份由 28 位欧盟驻北京大使中的 27 位签署的报告泄露，报告称一带一路“违背了欧盟贸易自由化的议程，推动权力平衡以支持得到补贴的中国企业”。尽管布鲁塞尔目前没有设想成为一带一路的对立面，但欧盟今年将公布一项“欧亚连接计划”(Euro-Asia Connectivity Plan)，该计划将进一步体现欧盟的态度。

在仍将留在欧盟的大国中，**法国对一带一路态度最为积极**。在 2018 年 1 月访华期间，马克龙总统表达了法国对中国参与基础设施建设的开放态度，但强调“这些道路不能成为新的霸权。”法国的行动反映了马克龙的言论，尽管不愿签署正式谅解备忘录，支持一带一路建设，但法国政府欢迎在具体、高质量的项目上开展合作，尽管基于此前与中国在第三国合作的经验，人们的期望值较低。考虑到法国在印度洋的领土以及在非洲的军事存在和行动，法国政府对一带一路

军事规模的担忧根深蒂固。为了减轻一带一路的地缘政治影响，法国提升了与印度和澳大利亚的防务伙伴关系，并增加了在印度洋—太平洋地区的军事力量。

在政府层面，面对中国日益增长的经济影响力和政治影响力，**德国主要通过维护欧盟团结的视角来看待一带一路。**其次（但仍是一个主要的担忧来源），中国政府的战略将推行一套新的、有利于中国利益的国际规则，与中国政府关系密切的德国大公司看到了一带一路的机遇，但多数公司则并不乐观。德国私营部门也担心中国将利用一带一路出口其商业标准。在实践中，**德国政府采取了谨慎的做法。**在 2017 年的“一带一路国际合作论坛会议”上，德国代表制定了中国最终拒绝参与的标准。部分有影响力的德国政界人士呼吁对中国采取“一个欧洲”的态度，但落实这一点的政策尚未出台。

在英国艰难应对英国脱欧对经济的影响之际，一些旁观者认为中国是一个可能的新经济伙伴。但与此同时，**英国也越来越意识到中国对英投资带来的国家安全风险。**现任首相梅与前任首相在对华政策上的明显宽松有所不同，她选择审慎接触，并在可能的情况下重塑、影响一带一路。2018 年 5 月初访问北京期间，她并未完全支持一带一路，部分原因是对中国是否能采用国际公认的标准来管理其基础设施活动持怀疑态度。

海湾合作委员会

海湾合作委员会已成为中国在中东一带一路的主要合作伙伴之一。事实上，**所有六名成员国已与北京方面签署了**

共同建设一带一路的谅解备忘录。一带一路已成为中国与沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国，这两个海湾合作委员会最具影响力的国家建立密切关系的基础。

沙特阿拉伯正与中国谈判，将其国内发展路线图“2030愿景”与一带一路对接。中国将一带一路沿线的投资视为实现经济转型的一步。值得注意的是，沙特政府认为，由于其巨大的财政资源和投资规则，它可以在于中国的合作中处于优势地位，这需要当地合作伙伴和外国公司的协助。沙特的劲敌伊朗是中国在一带一路上的另一个主要地区合作伙伴，但这并未阻止沙特阿拉伯接受这一倡议。

阿联酋将一带一路视为本国经济发展的潜在利好，并将其视为与中国共同投资海外的机会。阿布扎比特别热衷于推进一带一路的海上互联互通，它认为中国在这一领域的活动在很大程度上是补充了自身商业利益，例如，阿联酋与中国联合推出了 100 亿美元的联合投资基金，部分是为了支持一带一路主要是在东非的海外项目。中国还在阿联酋的发展项目中发挥了主导作用，例如中国参与建设了哈利法工业区。阿联酋对一带一路的担忧大多是商业性的——未来的中伊陆路走廊可能削弱其作为主要区域中转枢纽的作用。

在很大程度上，海湾合作委员会成员国仍不了解中国一带一路倡议的地缘政治考虑，因为中国政府成功地将重点放在了潜在的经济利益上。在沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国内部，对于中国是否会寻求将一带一路相关的军民两用设施转化为军事设施，以及这是否最终有助于或损害地区稳定，

各方没有达成共识。

五、 关于中国的一带一路倡议

美国必须与盟友和伙伴合作，以解决中国的一带一路倡议问题。美国政府应避免采取纯粹对立的方式，在可能的情况下尝试塑造形象，在需要时进行竞争，并提供经济增长和基础设施互联互通的积极愿景。美国不需要达到中国为一带一路所投入的资源水平，但美国必须提供可信的替代方案，让各国在满足基础设施需求的同时，除依赖中国政府外，有更多的选择。

建议：做好基础工作

1、推动积极、有野心的美国经济愿景。美国应对中国一带一路最有效的方式将是制定出引人注目的美国主导的国际发展、贸易和投资可替代国际合作方式。仅依靠硬基础设施建设并不能使各国走上实现长期和包容性经济增长的道路。美国应系统地推动一种以地方能力建设、技能转移、负责的债务管理、关注质量、鼓励创新和企业精神为基础的发展模式。理想情况下，这应该既是单边行为，又同时与日本、欧洲、印度和其他市场经济国家协同进行。在印度洋沿岸和欧亚大陆的一系列“自由、开放和可持续”的经济论坛中，美国的公共和私人部门代表及盟国和伙伴可以协助展示这种模式。同时在这些论坛上，企业家精神应得到特别的重视。在许多政府看来，企业家精神是创造就业机会和提高附

加值的关键因素。

2、制定并执行与中国一带一路背道而驰的战略。美国对中国战略的回应必须直接聚焦于信息领域。在信息领域，中国政府实际上夸大了其基础设施投资的规模 and 影响，并努力将一带一路描述为其不可避免地崛起为全球霸主的象征。美国必须打造强大的非军事公共外交能力，在 21 世纪重建冷战时期美国情报机构的目标和职能。这种能力的重建应适应于数字时代和更加拥挤的媒体环境，在这个环境中，事实是有争议的，非新闻工作者越来越扮演验证者的角色。美国现在需要传达、强调和教化一些关键信息，并通过美国的重组能力实现，包括美国在寻求与中国合作的国家的投资规模，美国的“自由、开放、可持续发展”模式的优势，中国投资承诺与具体行动间的差距，以及中国基础设施融资对国家主权的威胁等方面。美国应鼓励印度、澳大利亚、日本和志同道合的欧洲盟友采取补充性的公共外交手段，还应该宣传支持一带一路反对派的信息，例如通过强调美国对某些国家新增的直接投资、向当地记者提供中国高层或精英腐败的证据来实现。

3、提供美国做出反应的所有要素。为了解决中国的一带一路倡议问题，美国需要将更多资源用于信息和经济治国。在军事方面，国会已经采取了积极的初步措施，2019 财年国防授权法案要求总统在 2020 财年的预算中纳入印度洋—太平洋稳定倡议，该倡议将扩大美国的能力，并向合作伙伴和盟国提供具体援助。国防授权法案将现有的亚洲海上安全倡

议扩大到更广泛的印度洋—太平洋地区，这将使美国国防部能够有效地将现有的资金重新规划到中国通过一带一路倡议正在及可能接触到的更广泛的地区。然而，美国在很大程度上向国防部提供资源的回应注定会失败。美国国会有希望的举措是引入《亚洲保障倡议法案》，如果该法案得以通过，将在 5 年内投入 75 亿美元，以促进美国的地区安全利益。国会应采取的另一个手段是为 21 世纪的公共外交能力提供适当的资金。美国国会还应将美国国际开发署的资源重新配置到印度洋—太平洋地区，以确保美国能更有效地与一带一路竞争。最后，国会应该通过立法（例如美国众议院已通过的《更好地利用投资促进发展法案》）促进美国的发展融资现代化，大幅提高海外投资贷款上限以及允许美国政府入股海外项目等。

建议：地缘政治

1、调整战略投资。美国、日本、印度、澳大利亚、法国和英国应根据各自的经济和军事价值，优先考虑印度洋—太平洋地区的地点和基础设施项目，协调各自的投资。在美国方面，美国国家安全委员会应带头将相关部门和机构与其盟友和合作伙伴联合起来，并可能通过新成立跨部门机构来管理美国在海外的基础设施项目。为了补充现有协调机制，美国应搭建诸如美国—日本—澳大利亚基础设施伙伴关系的自上而下信息共享平台，由观念相投的大国驻美大使定期举行会议，强调这些国家很可能面临中国掠夺性投资的风险。信息平台的搭建有助于确保各国政府充分了解东道国的基

基础设施需求以及中国政府的活动，因为这些国家往往对中国经济治理能力的地缘政治影响有着类似的担忧。美国及其盟友和合作伙伴还可以利用它们在世界银行、亚洲开发银行和亚洲基础设施投资银行的集体影响力，将大量资源导向最重要的项目，并利用这些国际金融机构的能力，在一定程度上削弱中国在基础设施融资方面的压倒性优势，使美国及其盟友和合作伙伴能够在其经济和军事利益都受到威胁的地区实现更有效的竞争。

2、在印度洋进行防守和进攻演练。一带一路将为中国人民解放军在海外日益壮大铺平道路。美国应与日本、澳大利亚、印度、法国和英国合作，确定中国未来在印度洋的军事设施可能部署的位置，以及在和平时期、危机和冲突期间，这些设施中哪个会产生最大威胁。基于这一评估，美国及其盟友、伙伴应采取协调行动，在可能的情况下限制中国的军事介入，在绝对必要的情况下阻止中国的军事介入。这可以通过与可能的东道国进行有针对性的接触来实现，私下了解解放军在其领土上的哪些能力最不稳定，以及打开中国军队大门可能对其主权造成的潜在影响。在中国人民解放军的存在会带来不可接受的风险的国家，美国及其盟友、伙伴可能会对军民两用基础设施发起竞争性招标，并向当地公民社会 and 记者进行教育宣传。除了扮演防御角色，美国还应该与盟友、伙伴合作，制定介入印度洋军事的长期计划，即使中国成功扩大其军事存在，也将为强大而灵活的区域态势提供支持。关键的第一步是召集该地区国家的国防规划者和有兴趣

的外部力量，以形成同一种愿景，并确定一个或多个可能成为共同军事枢纽的地点，同时利用印度和法国等国之间现有的双边协议。

3、启动供应链对话。美国应邀请发达经济体的盟友参加一场新的、低调的对话，讨论如何减轻中国对全球供应链日益增强的控制所带来的地缘政治风险。这次对话将集中讨论制成品和不可再生商品。在美国方面，美国财政部和商务部将共同牵头讨论。此次论坛将作为加强政策协调的起点，包括交流与中国一带一路相关的全球供应链脆弱性信息。随着时间的推移，此论坛可为非正式协调程序提供依据，以阻碍中国投资进入目前由美国、欧洲、日本、澳大利亚和其他发达经济体控制的全球供应链的各个环节。

建议：商务方面

1、扩大美国的数字服务。美国必须在数字领域展开竞争，在这个领域，一带一路的信息技术层面的潜在影响，从出口中国国内监控体系的要素，到促进中国人工智能产业的发展，无所不包。美国应与欧洲及日本合作，在经合组织的支持下，发起专门从事数字基础设施建设的基金，此基金将设立一个咨询委员会，由总部设在经合组织国家的大型公司商界领袖组成。基金运作可以参照世界银行最近发起的女性企业家融资倡议（**Women Entrepreneurs Finance Initiative**）。该基金将支持信息技术公司在发展中国家的项目投标，这些信息技术公司致力于全球认可的言论自由和隐私权。接受基金支持的公司必须接受对其出口到发展中国家的软件和设备进行可

靠的第三方审计。《人事法》允许研究机构的专家暂时担任美国官员，然后返回其母公司。这些“数字研究员”将服务于美国驻中等收入国家的大使馆，为治理和商业问题开发新的数字解决方案。

2、推进区域互联互通规划。一带一路代表了中国自上而下的愿景：一个以中国为主节点的横跨环印度洋及欧亚大陆的公路、铁路、港口、管道、和电信网络。美国应与盟友和合作伙伴合作，促进区域经济连通性解决方案。在东南亚，该愿景已经落地：东盟 2025 年互联互通总体规划。美国应与日本共同提议与东盟举行互联互通会议，探讨各国政府及其私营部门支持东盟实现更大区域一体化的愿望的新机会。此外，国会和特朗普政府应该重振美国贸易和发展署，以确保中小企业能够对抗“远距离暴政”，并在印度洋—太平洋地区进行战略性投资。美国应与印度和日本合作，将亚非增长走廊的概念转变为一系列具体项目，使各自的私营部门可以围绕这些项目开展合作。海湾合作委员会的两个主要成员国沙特阿拉伯和阿联酋正寻求成为地区中心，在与美国合作提出中东互联互通计划方面，海湾合作委员会可能处于有利地位。支持区域互联互通的概念将使美国受益加倍，一方面与以中国为中心的一带一路倡议有明显区别，另一方面为评估中国政府项目是否符合区域目标建立基准。

3、制定高质量基础设施的国际标准。2016 年，G7 峰会上，全球领先的民主经济体通过了促进高质量基础设施投资的原则。同年晚些时候，包括中国在内的 G20 集团确认了诸

多相同的原则，包括“从生命周期成本、安全性、抵御自然灾害的能力、创造就业、能力建设和专业技能转移等方面考虑的经济效率……”，强调了社会和环境的影响，并与经济和发展战略保持一致。“以这些原则为起点，美国应与欧洲和日本合作，在国际标准化组织内制定高质量基础设施标准，该标准可以为各国政府和多边开发银行决定是否支持一带一路项目提供信息。它还可以作为开发高质量基础设施认证的基础，可能会鼓励企业和投资者（包括中国投资者）竞相攀高。最后，利用新标准，通过代表 G20 国家企业利益的 B20，美国应提出企业和投资者可以做出的“高质量的基础设施承诺”。

建议：治理和开发

1、准备好利用一带一路的幻灭时刻。与中国基础设施项目相关的债务不断增加、主权受到侵蚀以及利益不均，正导致部分国家的情绪转变。当乐观情绪幻灭时，正是美国的机会期，美国可以为这些国家展示除继续依赖中国之外的其他可能性，并遏制中国政府在各个国家精英阶层中的影响力。为了更好地把握新兴窗口期，美国国务院应利用人工智能驱动的当地新闻和社交媒体情绪分析以及美国大使馆的报道来搭建供美国政府使用的数据库，以跟踪中国在环印度洋及欧亚大陆各国投资的挫败感，有助于美国在反一带一路情绪高涨时迅速实现资本化。

2、促进一带一路投资的目标国家政治弹性。中国政府在能通过幕后交易拉拢精英阶层、保障其基础设施项目安全的

国家中相对自由。相反，国内机构健全的国家最适合按照自身条件参与一带一路。因此，在一带一路沿线国家建立政治弹性至关重要。当政治弹性受到挑战时，美国应与国际公民社会的行动者合作，尽早介入，以防止中国长期拉拢精英阶层。美国应该采取全面的治理方式，推进法治、透明度、问责制、新闻自由和公民社会建设。如果做法不够全面（例如，主要关注于支持选举）将无法促进许多最重要制度的发展，而这些制度正是为营造一个不利于中国腐败行为的环境所不可或缺的。美国的资源是有限的，美国政府应该优先考虑印度洋沿岸和欧亚大陆那些欢迎美国援助的国家。然而，美国政府不应完全忽视一带一路沿线的众多国家，因为这些国家对改善国内治理并无兴趣。在不够开放的社会中，美国应通过努力赋予公民社会权力和培训当地新闻工作者，采取更精确的手段。美国政府还应支持反腐措施，将其作为提高政府效率、维护国家主权、对抗中国影响的一种方式。

3、提高印度洋沿岸国家和欧亚大陆国家的技术能力。参与一带一路建设的部分国家政府缺乏评估中国合同的能力，例如，在偿还债务和基础设施生命周期成本方面。在实施阶段，这些国家也没有足够的人力来监督项目。美国财政部技术援助办公室和美国贸易发展署的全球采购倡议为这一领域的外国政府提供部分支持，注入少量的资金（目前预算在5000 万美元以下），并强调接受中国投资将可能产生的重大影响。横跨印度洋边缘和欧亚大陆的多个基础设施卓越中心在建设技术能力方面也可以大有作为，美国的盟友、伙伴可

以发挥至关重要的作用。在东南亚，日本可以与新加坡合作，继续发展其现有的亚洲基础设施卓越中心，更加注重提升区域技术能力。美国和印度可以与阿联酋合作，以阿联酋作为区域中心枢纽，建立一个中东和印度洋基础设施中心。

六、结论

通过一带一路，中国政府正在加大美中竞争的力度，力求影响 21 世纪国际秩序。一带一路是在大规模宣传活动的支持下，在地缘政治层面建立起来的联系，鉴于美国在经济、外交、信息和军事方面的不协调发展，它对美国构成了特别的挑战。

然而，中国政府的一带一路愿景与现实之间仍有较大差距。曾经热情欢迎中国在该倡议下投资的国家，现在越来越多地表达了它们对单边交易和主权受到侵蚀的担忧。美国及其盟国正处于战略机遇期。

现在正是美国可充分利用各国对一带一路日益不满的机遇期。美国应与志同道合的伙伴合作，提供另一种经济增长和国际互联互通的积极愿景，使各国在保持自主的同时走上长期增长的道路。与此同时，美国应在必要时直接与一带一路倡议竞争，并在可能的情况下，重塑中国的行为，使中国的活动更加符合国际规范和标准。

如果不采取由美国主导的发展方式，尽管一带一路倡议目前遇到了挫折，但未来一带一路仍将继续为另一种国际秩

序铺平道路。中国政府的战略导致各国从债务积压到地方精英腐败的现实，这也将限制各国退出中国轨道的能力，有效地锁定中国的影响力。一带一路的数字化将进一步巩固中国在全球大部分国家中的地位，使中国能够访问各国数据，支持其对自由开放的互联网的攻击，并损害美国盟友和合作伙伴的网络。

从中国一带一路倡议下的活动范围和规模来看，人们很容易屈服于中国政府注定崛起的观点。鉴于目前的国际秩序已危及和平、繁荣和自由，这将造成严重的错误。但只要美国能够增强自身的竞争力，并与盟友和合作伙伴一道，与中国的竞争非常有可能获胜，为 21 世纪继续发展构建出连贯、有说服力的未来。