

美国对“一带一路”倡议的 认知及中国的策略选择*

——基于对美国布鲁金斯学会和外交关系委员会学者观点的分析

宋瑞琛

【内容提要】 “一带一路”倡议的实施，不仅需要沿线国家的积极响应，也需要域外国家的理解和支持。美国作为重要的外部因素，其对“一带一路”倡议的认知至关重要。通过研究美国布鲁金斯学会及外交关系委员会学者的观点发现，美国对“一带一路”倡议的认知虽包含一定客观理性的成分，但基于战略谨慎的认知仍占主导地位。目前美国已明确表态愿与中国在“一带一路”项目上合作，但其内在动机仍是竞争，意在维护其自身利益及霸权地位。基于此，中国的策略选项包括：构建“中美利益共同体”，深化中美“一带一路”对话交流，拓宽美国了解“一带一路”倡议的渠道，挖掘中美在“一带一路”合作中的共同利益，妥善处理周边争端，主动构建“一带一路”倡议的规则体系。

【关键词】 一带一路 美国认知 亚太再平衡战略 中国周边外交

【作者简介】 宋瑞琛，西北政法大学丝绸之路区域合作与发展法律研究院讲师、国家行政学院博士后

【中图分类号】 F757.120

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0057-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706004

* 本文系国家社科基金项目“我国陆地边疆治理体系和治理能力现代化研究”（14CZZ033）的阶段性成果。

近年来,中国周边环境发生了复杂而深刻的变化,为此,中国采取了更为积极的外交政策。2013年,中国提出“一带一路”倡议,随后发起成立了亚洲基础设施投资银行(AIIB)和丝绸之路基金,引起了国际社会的强烈反响和不同解读,也受到美国等域外国家的高度关注。2017年6月,美国总统特朗普首次明确表示愿同中国在“一带一路”有关项目上合作,但在此之前,美国对“一带一路”倡议的认知较为复杂,其背后所反映的问题已经超出“一带一路”倡议本身,涉及中国周边外交、中美关系、地区稳定等重大问题。鉴于美国智库在其外交决策中的重要作用,本文选取布鲁金斯学会(Brookings Institution)和外交关系委员会(Council on Foreign Relations, CFR)2015年1月至2017年8月在其网站上发表的关于“一带一路”的文章观点作为样本对象,^①分析美国对“一带一路”倡议的认知及其内在动机,以及中国如何引导美国积极和建设性地参与“一带一路”,以期能够为中美合作扫清障碍,也为破解中美关系困境,推进周边外交及地区稳定发挥积极作用。

研判美国等域外国家认知是唱好“一带一路”“大合唱”的重要前提。一方面,“一带一路”倡议具有开放、包容、共赢的特征,并不局限于沿线国家,域外国家也是重要的影响因素;另一方面,国家间的相互依赖,使“一带一路”倡议的实施离不开域外国家的理解和支持,美国作为当今世界最具影响力的国家之一,不仅是中国处理大国关系的主要对象,而且对中国周边环境具有重要影响,因此研判其对“一带一路”倡议的认知十分必要。

具体而言,首先,研判美国的认知有利于消除实施“一带一路”的障碍,推进中美关系发展。一方面,美国是国际社会许多规则的主导者,中国通过“一带一路”倡议提出的新理念、新做法、新机制,被美国视为对其主导地

^① 本文选取布鲁金斯学会和外交关系委员会作为研究对象,原因在于:一是布鲁金斯学会是美国乃至世界上最具影响力的智库,从2011年到2016年,连续5年在宾夕法尼亚大学的《全球智库报告》智库排名中位列榜首,而且尽管布鲁金斯学会与美国民主党保持着更为亲密的关系,但总体来看,其仍坚守中立、无党派、兼容并蓄的原则,保持相对中立的立场;二是外交关系委员会是对美国外交决策最具影响力的非官方智库之一,也是国际事务的权威观点发源地,而且外交关系委员会一直关注中美关系问题,其对发展中美关系的意见在美国外交决策中占据着相当大的分量。

位的一种“挑战”，美国为此会竭力维护其国际地位。由此可见，实施好“一带一路”，必然要关注美国的反应。另一方面，中美关系是当今国际社会最为复杂和最受关注的大国关系，“一带一路”倡议是中国外交的一项重要举措，势必会对中美关系产生影响，中美如果在“一带一路”问题上发生误解和误判，引发不必要的纷争，对双方均有害无利。通过研判美国的认知，可以为中美关系发展扫清认知方面的障碍，增进互信。其次，研判美国对“一带一路”倡议的认知有利于维护中国与周边国家关系及地区稳定。美国的许多伙伴国都是“一带一路”沿线国家，这些国家地处亚欧大陆和印度洋—太平洋地区（印—太地区），具有重要的战略地位，美国担心中国通过“一带一路”“拉拢”沿线国家，进而掌控这一地区。因此，为避免美国制造事端，维护地区稳定和发展，也需要深入研判美国的认知。

一、美国对“一带一路”倡议意图、影响和前景的认知

在笔者统计的 63 篇有关“一带一路”倡议的文章中，^① 布鲁金斯学会共 32 篇，外交关系委员会共 31 篇，议题主要涉及中国外交战略、全球治理、中美关系、中印关系、亚投行、中国国内发展等（图 1）。

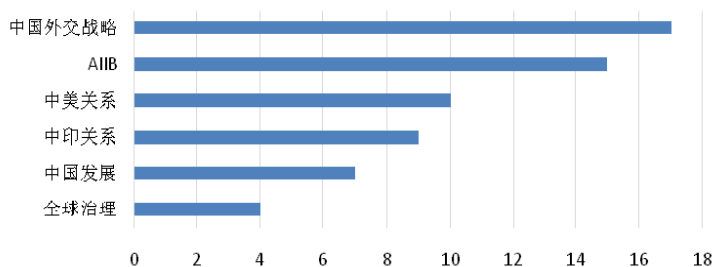


图 1 布鲁金斯学会和外交关系委员会关于“一带一路”研究的议题分布

资料来源：根据布鲁金斯学会和外交关系委员会网站文章统计数据绘制。

^① 数据来源于 2015 年 1 月—2017 年 8 月布鲁金斯学会及外交关系委员会网站上发表的文章，其中包括直接研讨“一带一路”倡议的文章以及与“一带一路”倡议相关的 AIIB、丝路基金、中国外交等议题文章。

总体来看，布鲁金斯学会与外交关系委员会的学者对“一带一路”倡议持谨慎态度。一方面，少数学者持积极态度，表述也较为温和，如积极的（active）、重要的（significant）、有力的（vigorous）等，肯定“一带一路”倡议对地区乃至全球经济增长的积极促进作用。另一方面，多数学者对“一带一路”倡议存有误解和偏见，常使用战略利益（strategic interests）、有雄心的（ambitious）、冲突（strife）、竞争的（competitive）、进攻性的（offensive）、地缘政治（geopolitics）等表述，认为“一带一路”倡议具有战略意图和地缘政治竞争动机。还有一些表述尽管比较中性，如兴起（emergence），在谈及“一带一路”时，常与国际秩序（international order）、战略（strategy）、全球权力（global power）等相关联，但都透露出美国对“一带一路”倡议的担忧。此外，根据上述统计数据，可以看出美国学者主要从意图、影响、前景三个方面来认知“一带一路”倡议。

（一）美国对“一带一路”倡议的意图的认知

布鲁金斯学会和外交关系委员会对“一带一路”倡议的意图的认知主要有三种倾向。

第一，经济意图。这种观点认为中国经济发展进入新常态，面临着经济发展方式转变、经济结构调整、解决产能过剩等重要问题，“一带一路”倡议的提出是中国国内经济发展调整的内在需要。如2015年4月布鲁金斯学会发布了《作为崛起的区域和全球大国的中国：亚投行与“一带一路”》的研究报告，该报告作者约翰·桑顿中国中心高级研究员、世界银行前驻华首席代表杜大伟（David Dollar）认为，“一带一路”倡议的提出是中国应对后金融危机时代国内经济下行等问题的重要举措，称中国希望通过“一带一路”倡议促进国内经济增长。^①

第二，兼具经济意图和战略意图。布鲁金斯学会国际秩序和战略项目研究员、印度项目主任坦维·玛丹（Tanvi Madan）认为，中国提出“一带一路”倡议，通过与亚洲国家在亚太地区及印度洋地区兴建基础设施，重新绘

^① David Dollar, “China’s Rise as a Regional and Global Power: The AIIB and the ‘One Belt, One Road,’” Brookings Institution, July 15, 2015, <https://www.brookings.edu/research/chinas-rise-as-a-regional-and-global-power-the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>.

制亚欧大陆版图，这既是经济问题，也是地缘政治问题。布鲁金斯学会多哈中心研究员卡迪拉·佩西亚戈达（Kadira Pethiyagoda）也认为，“一带一路”不仅是一个经济项目，还具有战略意图，认为“一带一路”倡议的战略目标是对抗美国的“亚太再平衡”战略，并塑造周边安全环境，以保障中国崛起。卡迪拉·佩西亚戈达还指出，中国目前被美国盟友所包围，其贸易路线被美国切断，而“一带一路”有效地解决了这一问题，如巴基斯坦瓜达尔港项目、吉布提新港项目等都具有经济和战略双重目的。^①

第三，以战略意图为主。这种观点认为中国提出“一带一路”倡议主要出于战略意图，具体包括两方面战略意图。一是认为“一带一路”倡议是中国应对美国“亚太再平衡”战略的举措。通过“亚太再平衡”战略，美国加强了在亚太地区的军事存在以及同东南亚盟友国家的安全合作；通过力推跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判达到其排他目的；在海洋争端问题上持续向中国施压，导致中国战略压力持续增加。为应对上述战略压力，中国开始谋划“西进”（March West），认为“一带一路”倡议是中国“西进”战略的重要一步，是对美国战略动作的回应。^② 外交关系委员会高级研究员阿丽萨·艾雷斯（Alyssa Ayres）和亚洲研究项目主任伊丽莎白·易明（Elizabeth Economy）联合撰文认为，美国在把注意力集中在东亚和东南亚时，中国则通过“一带一路”倡议成为南亚和中亚地区最重要的投资者、基础设施提供者和多边组织的捍卫者，在亚太地区获得了更突出地位。^③ 二是认为“一带一路”倡议是中国谋求周边外交影响力，塑造周边环境的尝试。一方面，一些学者认为“一带一路”倡议是中国积极经营周边关系的外交政策，其目的之一是稳定与周边国家的关系，防止领土和海洋争端发酵，同时寻求扩大外

^① Kadira Pethiyagoda, "What's Driving China's New Silk Road, and How Should the West Respond?" Brookings Institution, May 17, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/17/whats-driving-chinas-new-silk-road-and-how-should-the-west-respond/>.

^② Yun Sun, "March West: China's Response to the U.S. Rebalancing," Brookings Institution, January 31, 2013, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/01/31/march-west-chinas-response-to-the-u-s-rebalancing/>.

^③ Alyssa Ayres, Elizabeth Economy, and Daniel Markey, "Rebalance the Rebalance," *Foreign Affairs*, July 13, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-07-13/rebalance-rebalance>.

交影响力。^① 另一方面，一些学者还认为中国通过“一带一路”倡议为地区提供公共产品，既是承担国际责任的表现，也是在亚非地区的软实力投射。布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心资深研究员李侃如（Ken Lieberthal）就曾表示，在中国提供公共产品的领域，美国愿意接受中国在其中发挥更大作用；同时美国也要在制定标准方面同中国合作，以确保这些标准能够维持现有国际体系的运作。^② 外交关系委员会高级研究员乔舒亚·库尔兰茨克（Joshua Kurlantzick）认为，中国通过“一带一路”倡议加大了在东南亚等地区的软实力投射，如兴建基础设施和能源项目，增加援助项目，加强教育合作，等等，这一倡议的提出与中国软实力投射目标一致，能够使中国避免与东南亚国家发生争端，提升其在这一地区的公众形象。^③

（二）美国对“一带一路”倡议的影响的认知

美国学者从多个维度对“一带一路”倡议的影响进行了解读。其中既有理性客观的观点，也有以竞争思维思考“一带一路”倡议的影响的观点。

第一，认为“一带一路”倡议能够促进区域经济一体化。从布鲁金斯学会和外交关系委员会学者的研究中可以看到，不少观点肯定了“一带一路”的积极影响，认为这是中国经济实力的彰显，有助于促进区域经济更为持续和包容增长。布鲁金斯全球经济与发展项目高级研究员乔舒亚·梅尔策（Joshua P. Meltzer）认为，“一带一路”倡议是中国贸易和投资倡议的重要组成部分，中国通过输出其“中国标准”（如高铁），进一步增加在沿线地区的出口，通过基础设施建设与亚洲国家建立更高效的贸易联系，有助于促进区域经济一体化和解决全球基础设施需求问题。^④

^① Robert D. Blackwill and Kurt M. Campbell, *Xi Jinping on the Global Stage Chinese Foreign Policy Under a Powerful but Exposed Leader*, (New York: Council on Foreign Relations, 2016), p. 66, https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2016/02/CSR74_Blackwill_Campbell_Xi_Jinping.pdf.

^② 《美媒：美专家称美应加入中国主导的亚投行》，参考消息网，2014年11月6日，<http://china.cankaoxiaoxi.com/2014/1106/556032.shtml?fr=pc>。

^③ Joshua Kurlantzick, “China’s Soft Power Offensive, One Belt One Road, and the Limitations of Beijing’s Soft Power,” Council on Foreign Relations, March 16, 2017, <https://www.cfr.org/blog/chinas-soft-power-offensive-one-belt-one-road-and-limitations-beijings-soft-power>.

^④ Joshua P. Meltzer, “China’s One Belt One Road Initiative: A View from the United States,” Brookings Institution, July 19, 2017, <https://www.brookings.edu/research/chinas-one-belt-one-road-initiative-a-view-from-the-united-states/>.

第二,认为“一带一路”倡议威胁美国在世界尤其是亚洲的主导地位并挑战地缘政治格局。这种观点认为“一带一路”倡议会对美国在亚非地区的影响力构成威胁。布鲁金斯学会外交政策项目特聘研究员、前印度驻华大使希夫尚卡尔·梅农(Shivshankar Menon)认为,通过“一带一路”倡议,中国能够巩固与亚欧国家的联系,塑造中国的周边环境,同时对国际环境产生影响,从而使亚太地区成为全球政治经济中心,以及国际新旧秩序争论的中心。^① 乔舒亚·梅尔策也认为,“一带一路”倡议是中国经济和外交的胜利,这表明美国对中国扩大区域领导力和影响力雄心的接受态度,但也增加了美国对亚洲地区经济领导力的不确定性。^② 希夫尚卡尔·梅农也认为,中国通过“一带一路”项目建设在印度洋获得立足点,助力中国海军扩张,如可能利用瓜达尔港,获得直通阿拉伯海的通道,加强军事存在。^③

第三,认为“一带一路”倡议冲击美国长期主导的国际金融体系。这种观点将 AIIB 与“一带一路”倡议紧密联系,但也存在过分解读的问题。美国学者对 AIIB 的认知普遍遵循竞争性思维,担忧 AIIB 会成为中国实现自身利益的工具。首先,认为 AIIB 会冲击美国在布雷顿森林体系中的主导地位。普林斯顿大学米尔班克讲席教授约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)和澳大利亚国立大学学者达伦·里姆(Darren Lim)联合撰文认为,从狭义上讲, AIIB 的建立与布雷顿森林体系制定的标准不符; AIIB 的建立会导致世界银行和亚洲开发银行(ADB)的重要性下降,改变地区的权力平衡。从广义上讲, AIIB 会改变中国与美国在地区的权力平衡,并且在国际社会引发争论,即是美国创建的金融体系还是中国创建的国际政治经济模式更能满足亚太地区国家的需求。^④ 外交关系委员会高级研究员罗伯特·卡恩(Robert Kahn)

^① Shivshankar Menon, “How China Bucked Western Expectations and What it Means for World Order,” Brookings Institution, March 10, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/03/10/how-china-bucked-western-expectations-and-what-it-means-for-world-order/>.

^② Joshua P. Meltzer, “The U.S.-China Trade Agreement—A Huge Deal for China,” May 15, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/15/the-u-s-china-trade-agreement-a-huge-deal-for-china/>.

^③ Shivshankar Menon, “The Unprecedented Promises—and Threats—of the Belt and Road Initiative,” Brookings Institution, April 28, 2017, <https://www.brookings.edu/opinions/the-unprecedented-promises-and-threats-of-the-belt-and-road-initiative/>.

^④ G. John Ikenberry and Darren Lim, “What China’s Institutional Statecraft could Mean for the International Order,” Brookings Institution, April 13, 2017, <https://www.brookings.edu>

认为，AIIB 的投票结构使中国具有绝对的话语权和否决权，这也意味着美国可能会被边缘化。^① 其次，AIIB 具有战略意义，它是中国提升区域领导地位和影响力的工具，会影响美国及其盟友的关系。如外交关系委员会在 2016 年的报告《对亚投行的回应：新时期美国在多边发展银行中的领导力》中分析，AIIB 成功吸引了美国诸多盟友，包括英国、德国和澳大利亚等国，中国未来在国际金融体系中将具有绝对话语权，会削弱世界银行等西方金融机构的影响力。^② 罗伯特·卡恩认为，亚洲地区的发展由于基础设施建设滞后而受到制约，AIIB 希望通过加强基础设施投资实现亚洲的发展，这一举措表明中国对国际货币基金组织（IMF）等国际金融机构改革的不满，希望通过与其他新兴国家的合作改变这一现状，实际上 AIIB 的成立是对国际经济秩序的挑战，也是中国欲在亚洲投资领域发挥主导权的表现。^③

（三）美国对“一带一路”倡议的前景的认知

美国学者认为，尽管“一带一路”倡议为中国崛起带来了新的机遇，但也面临诸多挑战。

第一，区域安全。伊丽莎白·易明认为，中国国内尤其是西部一些地区长期受到恐怖主义威胁，而这些地区的稳定对“一带一路”倡议的实施至关重要。中国虽然与美国、俄罗斯等国展开了反恐合作，但“一带一路”项目可能成为恐怖主义新的袭击目标。此外，美国和俄罗斯在中亚地区增加军事力量也会影响中国的安全。^④ 希夫尚卡尔·梅农则认为，“一带一路”倡议发展势头强劲，为区域经济发展提供了新动力，但基础设施建设项目多集中在不安全和政治不稳定地带，包括海上航道在内的许多安全问题都直接影响

/blog/order-from-chaos/2017/04/13/what-chinas-institutional-statecraft-could-mean-for-the-international-order/.

^① “A Bank Too Far?” Council on Foreign Relations, March 17, 2015, <https://www.cfr.org/interview/bank-too-far>.

^② Scott Morris, “Responding to AIIB U.S. Leadership at the Multilateral Development Banks in a New Era,” Council on Foreign Relations, September.1, 2016, <https://www.cfr.org/report/responding-aiib>.

^③ “A Bank Too Far?” <https://www.cfr.org/interview/bank-too-far>.

^④ Elizabeth C. Economy, “What ‘One Belt One Road’ could Mean for China’s Regional Security Approach,” Council on Foreign Relations, January 12, 2016, <https://www.cfr.org/blog/what-one-belt-one-road-could-mean-chinas-regional-security-approach>.

海上丝绸之路和地区安全架构。^① 外交关系委员会高级编辑、经济学家詹姆斯·麦克布赖德 (James McBride) 认为, “一带一路”倡议的一些做法遭到部分国家一些人的反对, 如中缅(昆明—皎漂)铁路建设过程中遇到的问题等。^②

第二, 投资风险。布鲁金斯学会美国与欧洲中心访问学者菲利普·陆克 (Philippe Le Corre) 指出, “一带一路”倡议对于欧洲国家有三方面风险, 一是随着“一带一路”的推进, 中国的钢铁和建筑材料等大量进入欧洲, 欧洲国家尤其是经济状况不佳的西班牙、希腊等, 将会面临来自中国部分产品的低价倾销。二是在与国家利益相关的基础设施和能源等领域, 可能会引发国家安全问题, 中国持续大手笔地收购, 使欧洲国家担心将资产卖给中国会产生于己不利的后果。三是近年来中国增加了对欧洲的政治投入, 不再将欧盟作为一个整体来接触, 而是通过“分而治之”的方法, 尽可能与单个国家接触, 这是否意味着“一带一路”倡议背后具有地缘政治考量还不明确。^③ 布鲁金斯学会研究员孙芸也称, “一带一路”倡议能够促进非洲发展, 但把非洲纳入“一带一路”并不足以解决中非经济关系中的一些长期问题。例如, 非洲是否有能力偿还贷款等问题。此外, 一些非洲国家的政治风险和不稳定投资环境也会影响项目的筹划和落实。^④

第三, 所谓一些周边国家的疑虑。这种观点认为虽然许多国家对“一带一路”倡议尤其是对基础设施建设充满期待, 但也有部分国家从战略角度质疑“一带一路”倡议。具体表现在三个方面。首先, 认为一些沿线国家视“一带一路”倡议为中国近年来外交上的“强势进攻”。外交关系委员会高级研究员乔舒亚·库尔兰茨克认为, “一带一路”倡议是中国的软实力攻势之一,

^① Shivshankar Menon, “The Unprecedented Promises—and Threats—of the Belt and Road Initiative”.

^② James McBride, “Building the New Silk Road,” Council on Foreign Relations, May 22, 2015, <https://www.cfr.org/backgrounders/building-new-silk-road>.

^③ 参见陆克:《中国对外投资迎来“欧洲时代”》, 布鲁金斯学会中文网站, 2016年9月27日, <https://www.brookings.edu/zh-cn/topic/european-union/>.

^④ Yun Sun, “Inserting Africa into China’s One Belt One Road Strategy: A New Opportunity for Jobs and Infrastructure?” Brookings Institution, March 2, 2015, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/03/02/inserting-africa-into-chinas-one-belt-one-road-strategy-a-new-opportunity-for-jobs-and-infrastructure/>.

认为中国斥巨资在亚非地区进行基础设施和能源项目建设，理论上可以改善其在这些地区民众中的形象，但实际上很多民众对中国仍持负面看法，而且在过去十年中，中国在东南亚地区始终以硬实力影响为主，这也造成其软实力影响有限。^①

其次，认为一些沿线国家视 AIIB 为中国反对霸权，推进自身利益的工具，会削弱其他国家在该地区的影响力，也会影响沿线国家对外经济利益。一些美国学者认为，AIIB 作为一种新的国际机构，将会成为中国追求和捍卫其自身利益、争夺国际秩序话语权的重要工具，^② 其内在逻辑是：一是改革国际社会一些既有的规则、机制，并提升中国的议程设置能力；二是增强中国在现有国际机制及国际秩序中的影响力和权威，削弱美国的影响力；三是传播新的国际机构的原则、规则和规范，从而形成对抗竞争对手的基础。

再次，认为涉及地区大国的地缘竞争。詹姆斯·麦克布赖德认为，“一带一路”倡议覆盖了美、俄、印等国地缘政治上的诸多区域，引发了一些国家的所谓“警惕”。美国有观点称，“一带一路”倡议使印度感到担忧。印度一直将斯里兰卡等国视为其在印度洋和南亚地区的后院，因而异常警惕中国，将“一带一路”倡议视为中国谋求“包围”印度之举，在一些印度认为所谓的“可以用于中国海军作战的港口”项目建设上，印度特别担心中国通过这些建设项目在印度洋上扩大军事存在。^③

二、美国对“一带一路”倡议认知的动机

美国对“一带一路”倡议的认知复杂而谨慎，体现了美国与中国在“一带一路”合作中的博弈和不同利益诉求。那么，美国因何产生如此认知，值

^① Joshua Kurlantzick, “China’s Soft Power Offensive, One Belt One Road, and the Limitations of Beijing’s Soft Power”.

^② G. John Ikenberry and Darren Lim, “China’s Emerging Institutional Statecraft,” Brookings Institution, April 2017, <https://www.brookings.edu/research/chinas-emerging-institutional-statecraft/>.

^③ See James McBride, “Building the New Silk Road”; Tanvi Madan, “What India Thinks about China’s One Belt One Road Initiative (but doesn’t explicitly say)”; and Shivshankar Menon, “What China’s Rise Means for India”.

得探究。特朗普政府对“一带一路”倡议态度的转变又有何动机，回答上述两个问题不仅有利于知己知彼，使中国更有效应对美国，而且能够为“一带一路”建设创造良好的舆论环境。

（一）美国对“一带一路”倡议认知的动机

总体而言，美国对“一带一路”倡议的认知，主要源于长期以来美国对中国的零和博弈思维。

第一，延续美国“亚太再平衡”战略，维护其在亚太地区的影响力。特朗普政府的一系列措施表明，美国“亚太再平衡”战略的主要意图并没有改变，只是在形式上与奥巴马政府有所不同，^①认为中国推行“一带一路”倡议具有在中亚、南亚、中东地区推行一体化和与美国争夺区域主导权的意图，不仅可以避免与美国在东亚地区的竞争进一步白热化，而且以贸易合作先行，扩大自身在这些地区的影响力，逐步带动和整合政治和安全领域的协作。

从中亚地区来观察美国的行动，可以对其动机管窥一二。中亚地区处于亚欧大陆交界处，具有丰富的自然资源，是中、俄、美三个大国利益交汇的关键要冲。^②一方面，中国一直被美国认为是挑战其全球霸权地位的国家，美国认为中亚地区与中国接壤，是中国的“后院”，因此，美国对中国通过“一带一路”与中亚国家合作十分敏感。另一方面，美国认为，中国通过“一带一路”倡议加强与中亚国家的联系，是出于战略考量。中国将中亚地区视为维护西部边疆稳定的重要一环；中亚地区是中国油气资源的主要供应地之一，是中国能源安全战略的重要方面；中国借中亚地区向西扩展，带动中国西部地区经济发展，进而打通欧盟和环太平洋经济带的联系，改变整个欧亚大陆的经济版图，谋求中国在全球经济格局中的主导地位。由此可见，美国认为“一带一路”倡议会削弱美国在全球的影响力，这使美国非常担忧。因

^① 如美国在韩国部署“萨德”系统，实际上是美国对奥巴马政府“亚太再平衡”战略的延续，意在巩固其亚太盟友。2017年4月，美国“卡尔·文森”号航母战斗群在朝鲜半岛附近水域行动，其根本目的也是增强美国在亚太地区的军事存在，随时打击对美产生威胁的目标，确保美国及其盟友安全，通过控制东北亚，进而捍卫美国在该地区的经济利益和世界霸权。参见《特朗普“亚太战略”升级版呼之欲出，欲控制东北亚》，人民网，2017年4月13日，<http://military.people.com.cn/n1/2017/0413/c1011-29207854.html>。

^② 信强：《“三重博弈”：中美关系视角下的“一带一路”战略》，《美国研究》2016年第5期，第22页。

此，美国对“一带一路”倡议的认知主要是从地缘政治利益和战略思维出发，通过议论中国与沿线国家之间的边境纠纷和争端，在舆论上制造是非，以达到先发制人的目的，主动掌握话语权。

第二，防止中国拓展海上影响力。在美国的一贯认知中，中国既是陆权国家也是海权国家，因此，美国认为“一带一路”倡议是中国追求海权和陆权平衡的重要战略：在陆权方面，中国推进“一带一路”倡议将势力扩展到欧亚大陆，通过加强互联互通、拓展经贸合作等方式扩展陆权；在海权方面，中国提出的“21世纪海上丝绸之路”经过印度洋、太平洋上的重要战略要地，这些地区是中国海上通道的必经之地，也是中国发展海权的关键点。基于以上认识，美国认为，中国试图通过“一带一路”从经济和外交上拉近与中亚、南亚、中东国家的关系，试图超越长期以来中国主要向东亚及太平洋地区扩展的路线，改向西部地区推进。^① 美国认为，“一带一路”倡议超越西太平洋海域，向南深入南太平洋，向西开辟进入印度洋，其意图是对抗美国在这一海域的力量。因此不难发现，在布鲁金斯学会和外交关系委员会学者的研究中，美国对自身在“一带一路”倡议中扮演何种角色，发挥何种作用研究很少，而是借机对中印关系、中国周边外交指指点点，其意在拉拢某些国家，制造舆论氛围，从而给“一带一路”的实施制造麻烦，近期特朗普政府的“南亚新战略”试图通过拉拢印度破坏和削弱“一带一路”合作的积极性，也印证了美国的这一意图。^②

第三，担忧中国争夺国际规则制定权和国际话语权。在布鲁金斯学会和外交关系委员会学者关于 AIIB 的研究中，多次提及要求中国遵守美国所主导的金融规则，他们认为争夺规则制定权和国际话语权是“一带一路”倡议的重要目标之一。一方面，美国学者认为 AIIB 与世界银行、亚洲开发银行

^① 龚婷：《“一带一路”：美国对中国周边外交构想的解读》，光明网，2015年1月14日，http://theory.gmw.cn/2015-01/04/content_14383050.htm。

^② 俄罗斯塔斯社曾援引俄罗斯战略研究所研究员阿德扎尔·库尔托夫（Adzhar Kurtov）的观点指出，在特朗普的阿富汗战略背后隐藏着消除或削弱对手的用意，而中国则是美国在全球范围内的主要对手。他还指出，中国与阿富汗在经济等领域存在许多合作，包括在“一带一路”倡议以及上海合作组织中的合作，而美国政府的目标就是破坏或者至少削弱这种积极的发展。参见辛恩波：《特朗普新阿富汗南亚战略背后：拉拢印度》，《亚太日报》2017年8月23日，<http://cn.apdnews.com/guandian/733224.html>。

的主要目标都是基础设施建设，议题范围重合，美国未来想要通过世界银行和亚洲开发银行对其他国家提供经济援助，进而获得其他国家支持的意图将可能破灭。另一方面，一直以来，世界银行由美国主导，总部常设华盛顿，行长历来由美国人担任；亚洲开发银行则由美国和日本共同主导，行长由日本人担任，^①但随着 AIIB 的建立，美国意识到其在亚洲基础设施建设方面的主导地位将发生动摇，对此，美国自然不愿接受。尽管美国目前表示愿与 AIIB 在有关项目上合作，但依然持谨慎态度，这实质上反映出其不愿在国际规则制定权上让步，因此借 AIIB、争端纠纷等问题来削弱中国的影响力，试图把中国塑造成争夺地区和国际霸权的形象，以达到疏离中国与其他国家关系的目的。

综上所述，美国的认知动机并非仅针对“一带一路”倡议，而是更广泛意义上的复杂的中美关系。从中美关系出发，美国既希望通过参与其中获利，弄清“一带一路”究竟会如何发展，但又不确定自身的参与程度如何，所以其先表态观望，未来如何参与，还取决于其对“一带一路”倡议的战略目的和影响程度的判断。

（二）美国对“一带一路”倡议态度转变的动机

2017年5月14日，美国派出以特朗普总统特别助理、白宫国安会亚太事务高级主任马特·波廷杰（Matthew Pottinger）为首的团队参加“一带一路”国际合作高峰论坛，对“一带一路”倡议做出积极回应。随后6月22日又表示愿同中国在“一带一路”有关项目上进行合作，这也是特朗普首次对“一带一路”倡议明确表态。美国从对“一带一路”倡议排斥到态度暧昧、模糊不清再到明确表态，究其原因，主要有以下几个方面。

第一，美国通过长期观望，认识到“一带一路”倡议能够为其带来重大机遇，符合“美国利益优先”的原则。美国认识到中美在“一带一路”方面具有巨大的合作空间。以金融行业为例，首先，据亚洲开发银行数据，到2030年亚洲需要投资26万亿美元来解决基础设施严重短缺的问题，这需要

^① 赵洋：《中美制度竞争分析——以“一带一路”为例》，《当代亚太》2016年第2期，第46页。

亚洲各国每年在诸多领域支出增加一倍达到 1.7 万亿美元，^① 而相关支持基础设施建设的 AIIB、新开发银行和丝路基金，其资本总额仅为 2 400 亿美元，这意味着美国可以在融资方面发挥更多优势。其次，美国认为其金融机构参与“一带一路”倡议将能够保障投资回报和加强资本运营监管；并认为美国金融机构的参与，能够通过与中国银行合作分担投资风险，进而保障投资回报。此外，对美国而言，一方面，基础设施建设作为“一带一路”倡议的重要抓手，能够迅速带动资金、贸易和人员的流动，增加美国国内就业机会和扩大出口规模；另一方面，美国的高端技术能够在相关领域充分发挥作用，并以此获利，美国企业能够从“一带一路”项目的公开招标中获益。

第二，中国释放友好信号，减轻了美国对“一带一路”倡议的疑虑。美国对“一带一路”倡议的态度转变与特朗普政府对外政策调整有直接关系。其中最直接的是海湖庄园会晤为中美双边关系发展创造了机会，使特朗普政府对“一带一路”倡议的态度趋向积极，这得益于中国对美一直释放的友好信号。在海湖庄园会晤中，习近平主席强调，中方欢迎美方参与“一带一路”框架内合作，愿意与美国深化友好合作；G20 杭州峰会上中国提出开放、包容的理念，分享中国发展机遇，一定程度上减轻了美国的担忧。从实际情况来看，特朗普政府也确实从行动上展现了对“一带一路”倡议的积极姿态。如派出高规格的团队参加“一带一路”国际合作高峰论坛，并称认识到中国“一带一路”的重要性；成立“一带一路”工作小组”，充当区域合作的联络点角色，鼓励所有遵循现有国际规范前提下进行的发展和投资，最终达到“一带一路”倡议中设施联通的目标。^②

第三，顺势而为，避免国内企业反对和盟友冷落，防止边缘化，维护美国的世界影响力。美国已经认识到“一带一路”建设是大势所趋。一是自“一带一路”倡议提出以来，得到 100 多个国家和国际组织的积极响应和联合国的支持，被写进联合国第 2344 号决议，美国意识到若再不参与，不仅会错

^① 郭庆娜：《亚行称亚洲基建投资需翻番 外媒：增至 1.7 万亿美元》，《参考消息》2017 年 3 月 2 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20170302/1730380.shtml>。

^② 张鸣：《美国成立“一带一路”工作小组》，中国网，2017 年 5 月 15 日，<http://media.china.com.cn/cmyw/2017-05-15/1046397.html>。

失“一带一路”建设带来的好处和利益，而且会被边缘化，也会削弱其地区乃至全球影响力。二是美国盟友如英国、德国、加拿大等纷纷加入 AIIB，其亚洲盟友日本、韩国也开始动摇，日本派代表出席“一带一路”国际合作高峰论坛，表示会考虑加入 AIIB，韩国新任总统文在寅也派出共同民主党议员朴炳锡为首的代表团参加“一带一路”国际合作高峰论坛。美国担忧因此而在其盟友“朋友圈”中受到冷落，因而开始转变对“一带一路”倡议的态度。三是从美国国内情况来看，美国众多跨国企业希望参与“一带一路”，它们看到“一带一路”投资项目能够带来巨大商机，例如，美国的通用、霍尼韦尔等工业巨头都表示希望通过“一带一路”扩大与中国的贸易往来。面对国内这一情况，特朗普政府并不想因“逆势而动”造成国内企业的反对而失去支持。

三、推动美国以建设性态度参与“一带一路”建设

虽然美国不是“一带一路”沿线国家，但基于中美关系的复杂性、中美贸易等议题的重要性以及美国在全球的影响力，都决定了中国要充分重视美国的角色和反应。

值得注意的是，鉴于美国政界、学界、商界对“一带一路”倡议的态度各异，持负面态度的仍占多数，因此中美在“一带一路”合作上仍将面临很多问题，美国对“一带一路”态度的转变仍服务于“美国优先”的目标。因此，中国对美国的示好也需持客观谨慎态度。一方面，中国欢迎美国以建设性态度参与“一带一路”，推动中美关系的发展；另一方面，中国也要警惕美国阻碍和破坏“一带一路”建设，如可能借“一带一路”相关项目制造新问题，离间相关国家。如何推动美国在“一带一路”建设中扮演积极的参与者和建设者角色，化解“美国风险”仍是“一带一路”建设中的一道难题。

为了更好地推进“一带一路”建设，可以从理念、对话机制、认知渠道、环境塑造、规则制定等方面来进行思考。

第一，构建“中美利益共同体”，消除美国对“一带一路”的疑虑。美

国对“一带一路”的疑虑，根本上是担心“一带一路”对其国家利益造成威胁。因此，能否消除美国的疑虑和担心是问题的根本，能否在“一带一路”框架下寻找双方的共同利益关系到中美合作的稳定性和长期性。中国应引导美国树立“一带一路”是中美共同的机遇的意识，这样才能增进互信。“中美利益共同体”应该包括合作共同体与责任共同体，在合作中，强调双方权利的同时也要规范责任义务。具体而言，打造“中美利益共同体”，可以从三个方面着手。一是中国应将“一带一路”建设的利益点与美国的利益点相结合，可先在中美战略与经济对话机制框架下主动设置“一带一路”合作议题，创建“一带一路”合作机制和相关机构，由中美两国外交、商务等部门牵头，双方地方相关部门组成“一带一路”合作服务协作体，为双方合作提供风险咨询和风险识别服务，探讨和解决“一带一路”合作中的问题，搭建“中美利益共同体”的探讨平台。二是在构建“中美利益共同体”的过程中，中国要注重与美国的全方位合作，不能仅关注经贸领域的合作，还应该将具体的项目实施、经贸合作与美国当地社会发展、中美关系发展等重大问题相结合，建立起议题联系，从而激发美国的合作意愿，巩固双方在“一带一路”合作中的共同利益。三是双方在探讨和树立共同机遇意识的过程中，需尊重彼此权利，注重彼此的协商和妥协，兑现彼此的承诺和责任义务，尽量实现双方利益最大化。

第二，深化中美“一带一路”对话交流，增信释疑。建立包括美国在内的“一带一路”多边正式和非正式磋商机制。推进“一带一路”合作论坛，将“一带一路”合作作为地区发展的重大问题进行公开对话和磋商；定期召开包括美国以及沿线国家的高级别会议，对“一带一路”拟合作实施的项目进行交流。设立会间辅助工作组，建立中美及“一带一路”沿线国家合作信任机制，特别是就“一带一路”倡议理念和政策开展对话；通过官方渠道对“一带一路”政策予以说明，举办利益风险预防研讨会和培训班，邀请美国及沿线国家参与，发布《“一带一路”合作白皮书》，引导美国及沿线国家客观认识“一带一路”倡议。与美国及沿线国家共建“一带一路”多边交流机制，由外交部、商务部等多部门牵头，联合美国及沿线国家相关部门定期

围绕“一带一路”合作、共同防控利益风险展开交流，协调解决“一带一路”合作中遇到的重大问题，交流各国“一带一路”合作项目的实施情况等。

第三，拓宽美国了解“一带一路”倡议的渠道，增强美国在“一带一路”合作中对中国的信任。国家间信任是合作的润滑剂，并会影响对他国的认知，而这种认知一般会通过直接或间接的渠道获得。因此，中国积极拓宽美国了解“一带一路”倡议的渠道，将有助于加深中美互信。一是中国要更积极地在中美双边关系和日常交往中消除美国对“一带一路”的错误认知，构建双边互信机制，以定期交流合作信息。同时借助媒体等手段向美国及沿线国家宣介“一带一路”合作成果，对美国利用其他问题为“一带一路”的实施制造障碍或片面歪曲“一带一路”的行为，应表明立场并有针对性地释疑。二是加强中美具有影响力的智库、研究团体之间的交流，共同探讨“一带一路”合作中产生的问题及其解决之道，体现“一带一路”倡议包容、互利、共赢的理念。三是从侧面回击，包括借助第三方机构的评估等方式增信释疑解惑。从国际社会的实践来看，第三方机构对国家间认知和信任关系的建立具有重要作用。因此，中国可借助国际上对基础设施建设、投资、经贸、能源等方面的第三方权威机构，对“一带一路”合作项目以及出现的问题进行评估，同时将这些数据结果在一定范围内公布，从而为“一带一路”倡议创造良好的舆论环境。

第四，挖掘中美“一带一路”合作的共同利益，使美国成为“一带一路”的直接利益相关者。一是探索双方在“一带一路”方面的优先合作路径。在投资、能源、反恐、科技领域继续扩展，同时在农业、制造业、服务业等投资项目上，双方可共享投资信息，组建合资公司，打造“一带一路”项目共同投资、共同受益的投资模式。二是将融资形式从单边为主转变为多边为主，探索“亚洲基础设施投资银行+世界银行+亚洲开发银行”的多方合作模式，消除美国对 AIIB 的疑虑。各大金融机构可以联合开展信贷活动，共同为发展中国家提供相关服务，还可以为发展中国家政府和企业培训人员，提供投资、融资信息服务等。三是打造中美合作样板，可以从区域和示范项目两个方面考虑，具体可以采取“中国+美国+东道国”的模式或在项目上采取“中

国+美国+沿线国家”的模式。通过上述措施使美国积极参与“一带一路”建设，并使其真正成为“一带一路”建设直接的利益相关者。

第五，妥善处理周边争端，为“一带一路”实施创造更加有利的地区环境。妥善处理周边争端，不仅能够避免美国借机搅局“一带一路”，还会影响美国未来对“一带一路”倡议的态度。首先，东南亚地区的某些国家注重短期效益与本国的需求，搞大国平衡外交，游走于大国之间，美国也常借此介入。因此，中国应更加积极主动加强与有关国家的互信，以“一带一路”倡议为抓手，加强与这些国家的经济融合，包括升级中国—东盟自由贸易区，密切海上伙伴关系等。其次，“一带一路”沿线地区集中了一些重大国际热点问题，如果处理不好，会激化矛盾和扩大事态，影响地区稳定和“一带一路”建设。为此，中国应建立危机管控机制，建立事前预警机制、事中应急机制和事后反馈机制，来规范引导“一带一路”建设，定期收集信息并作出形势预判，委托有关权威机构研究并发布“一带一路沿线安全指数”，评估“一带一路”沿线安全形势和风险等级，建立公共信息服务平台，发布重点国家和地区的风险评估和风险信息。

除此之外，还可以主动构建“一带一路”倡议的规则体系，约束美国的行为，减少中美合作的风险和阻力。一方面，可以推进与美国的法律协调，以实现中美在共同规则下展开“一带一路”合作。另一方面，可以健全“一带一路”合作的法律供给机制，为规范合作提供法律支持。同时，充分虑及中国与广大发展中国家的共同利益，完善境外投资保险制度，建立风险缓释和补偿机制，充分利用主权担保等方式，减少各种风险的影响和干扰。

[收稿日期：2017-08-27]

[修回日期：2017-09-28]

[责任编辑：樊文光]