

NOVEMBER 2020



上海國際問題研究院
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

美国区域经济合作倡议的 内涵、反响及前景

课题组长

陈东晓

课题组成员

牛海彬

周士新

祝 鸣

关于我们

上海国际问题研究院（原名上海国际问题研究所）成立于 1960 年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和国际知名智库。我院作为外交部政策研究重点合作单位，始终致力于服务国家总体外交和上海地方外事。我院的主要目标和任务是：通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，发挥咨政建言、理论创新、国际交流和舆论引领职能。

我院下设六个研究所（全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略研究所、比较政治和公共政策研究所、台港澳研究所）、六个研究中心（美洲研究中心、亚太研究中心、俄罗斯中亚研究中心、西亚非洲研究中心、欧洲研究中心、海洋与极地研究中心）和六个非建制研究平台（上海民间外交研究基地、中国特色大国外交理论与实践研究中心、世界政党与政治研究中心、中国与南亚合作研究中心、“一带一路”与上海研究中心和网络空间国际治理研究中心）。

此外，我院还是二十国集团（G20）框架下智库 20（T20）的中方成员单位，是美国“理事会之理事会”（Council of Councils）的成员单位，还是上海国际战略研究会和上海市国际关系学会的机构会员。我院与华师大共同设有博士后工作站，与上海财经大学共同设有上海国际组织与全球治理研究院。

我院出版物包括：中文刊物《国际展望》（双月刊）、英文刊物《China Quarterly of International Strategic Studies》（季刊）以及不定期研究报告。

课题组长

陈东晓，上海国际问题研究院院长

课题组成员

牛海彬，上海国际问题研究院外交政策研究所副所长

周士新，上海国际问题研究院外交政策所周边外交室主任

祝 鸣，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心助理研究员

上海国际问题研究院系列课题报告 2020

2020 年 11 月

©本报告版权属于上海国际问题研究院
本报告仅代表课题组成员个人观点

内容提要

延续奥巴马政府第二任期以来加强与发展中地区合作的态势，特朗普政府从国家安全战略角度出发，深入调整国内立法和机制安排，面向亚太、非洲和拉美三个重要地区，推出和升级了一系列经济发展合作倡议。

特朗普政府的上述倡议是对美国参与国际发展合作思路的一次重大调整，反映了其对国际格局变化和自身条件的新思考。首先，美版倡议旨在服务美国开展大国竞争的战略需求。特朗普政府在其 2017 年《国家安全战略》中将大国竞争列为首要安全威胁，与其他大国在发展中地区争夺影响力成为该战略的重要内容。其次，美版倡议试图对标中国“一带一路”倡议，与后者开展“公平竞争”并在发展合作模式上形成替代效应。在特朗普政府 2020 年 5 月《美国对华战略方针》中，首次将“繁荣非洲”、“美洲增长”和“亚洲优势”三大倡议作为落实对华经济竞争的重要地区方略。美版倡议推崇“全政府模式”，试图通过政府协调和资金配套，为美企参与倡议创造有利环境。再次，美版倡议强调帮助伙伴国提升其政策环境与治理能力，以此打消美国私人资本对伙伴国投资环境的顾虑。第四，美版倡议将能源、基础设施特别是信息技术等作为重点合作领域。最后，美版倡议突出意识形态和价值观在发展合作中的重要性，据此确定伙伴国的参与资格和优先顺序。

对于特朗普政府的上述倡议，发展中国家多持谨慎态度。一方面，欢迎美国重新关注国际发展合作，重视其带来的增量资源、多元选择与国际关注。另一方面，忧虑美版倡议中的大国竞争和美国优先等内涵，担心损害本国独立自主开展国际发展合作的权力，不愿成为美国开展地缘政治斗争和贸易保护主义的受害者。此外，美版倡议强调基于意识形态和价值观之上的合作理念，对发展中地区的政治团结与区域性多边经济合作议程造成了冲击，有可能导致后者更加碎片化。

鉴于上述地区的希冀与担忧，我们认为美版倡议需要削弱其在意识形态和大国竞争方面的战略色彩，强化国际发展合作的内在规律与要求。尊重伙伴国的经济自主性，遵循开放、平等互利、可持续发展等理念，这才是国际发展合作的正途。

在 2017 年《国家安全战略》认为美国身处“一个竞争的世界”之后，特朗普政府加强了与中国在发展中国家的影响力争夺。2020 年 5 月发布的《美国对华战略方针》首次将“繁荣非洲”、“亚洲优势”和“美洲增长”三大区域性倡议并列，作为落实对华经济竞争的重要地区方略，并加强了政府层面的指导与支持，颇有美版“一带一路”倡议的意味。¹本报告试图以上述三个地区为案例，分析美版倡议的内涵、反响和前景。

一、“繁荣非洲”倡议

（一）主要内涵与进展

2018 年 12 月，特朗普政府推出新的对非战略，修正奥巴马时期的非洲政策，试图追赶其他大国在非洲的步伐。新战略设定美国对非援助的“优先国家”，调整对非援助策略，不再容忍“无效援助”，强调只有满足相关条件的非洲国家才能得到美援。² 2019 年 6 月，在莫桑比克召开的美非商业峰会上，美国正式提出“繁荣非洲”倡议。该倡议拟在未来五年将美非双向贸易与投资规模扩大一倍，并强调要以“全政府”方式促进美非商业联系。该倡议虽重视私营企业的核心角色，但强调政府扮演的角色更加重要，特别是为美企在非洲拓展市场提供全方位支持。³美国也试图通过加强对非经贸关系，抢抓非洲国家经济快速增长的巨大机遇。到 2030 年，非洲消费将占世界消费的 1/5，美国正寻求在国内创造更多的高薪岗位、促进美国经济增长，改善美国与非洲国家的贸易和投资关系将有利于美国实现上述目标。⁴

新成立的美国国际开发金融公司（USDFC）是落实该倡议的主要政策工具。USDFC 综合了海外私人投资公司（OPIC）和美国国际开发署发展信贷管理局的职能，试图通过推出新型金融产品，更好地将私人资本引入发展中国家。根据《建造法案（全称：更好利用投资促进发展法案）》，USDFC 可以提供贷款、拥有股份，

¹ 参阅：<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>。

² 刘中伟：《美国特朗普政府非洲政策的特点、内容与走向》，载《当代世界》2020 年第 7 期，第 54 页。

³ 张凯：《繁荣非洲倡议能使非洲走向繁荣吗？》，载《中国投资》（中英文版）2019 年第 14 期，第 22 页。

⁴ Office of the United States Trade Representative, *2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (Washington, DC: USTR, 2020), pp.16-17.

为私企等机构提供保险、技术支持，对特殊项目实施管理，建立企业基金以及提供其他类型的服务。⁵一方面，由于资金雄厚，USDFC 使项目融资更便利，有助于吸引更多私人资本。另一方面，USDFC 承担风险的能力相对较高，有助于项目在一些基础设施条件差的非洲国家落地。⁶

根据美国商务部数据，自倡议提出以来，已有 180 多家美企或国外投资者增加了对非出口 107 亿美元。美国还与科特迪瓦、埃塞俄比亚、加纳和肯尼亚等 6 个非洲国家签署了谅解备忘录，承诺促进双边贸易和投资，同时尝试与非洲伙伴国谈判自由贸易协定。⁷美国政府的对非投资也带动了美企的积极性。目前，在“电力非洲倡议”已完成的项目中，美国政府每投入 1 美元可带动私营部门投资 50-100 美元。这种表现也受益于美企前期的深度参与，据《2018 年电力非洲年度报告》的数据，“电力非洲倡议”中的 145 个私营部门合作伙伴中有一半是美国公司。⁸

（二）地区反响

（1）期待美国支持非洲一体化进程

在 2019 年 8 月科特迪瓦举办的《非洲增长与机遇法案》年度论坛上，非盟与美国签署了一份关于促进《非洲大陆自由贸易区》的联合声明，该声明强调双方深化贸易和投资关系的共同目标，美国承诺继续给予帮助和支持。2020 年 2 月，肯尼亚与美国宣布启动双边贸易协定谈判，该协定有望成为撒哈拉以南非洲国家与美国，肯尼亚与发达经济体之间缔结的首份双边贸易协定。

⁵ 陈菲：《美国国际发展金融公司的建立及其对“一带一路”倡议的挑战》，载《江南社会学院学报》2019 年第 2 期，第 26-27 页。

⁶ 马汉智：《美国“电力非洲倡议”新进展》，载《国际研究参考》2020 年第 5 期，第 46 页。

⁷ International Trade Administration, "Press Release: The U.S. Department of Commerce Celebrates First Anniversary of Trump Administration's Prosper Africa Initiative", June 25, 2020. <https://www.trade.gov/press-release/us-department-commerce-celebrates-first-anniversary-trump-administrations-prosper>

⁸ 马汉智：《美国“电力非洲倡议”新进展》，载《国际研究参考》2020 年第 5 期，第 47-48 页。

（二）忧虑“美国优先”对“繁荣非洲”的冲击效应

当“繁荣非洲”与“美国优先”冲突时，非洲国家常常遭遇美国的贸易战压力。针对东非共同体拟于 2019 年起全面禁止二手服装进口的举措，美国次级材料和再生纺织协会声称东非共同体违反了《非洲增长与机遇法案》的有关条款，即从该法案受益的国家须努力消除与美国的贸易和投资壁垒。据此，美国政府 2018 年宣布终止卢旺达根据该法案享受的零关税待遇 60 天，直到后者降低关税壁垒。肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达等在美关税战压力下收回禁令，美售往东非每年约 1.2 亿美元的二手服装市场得以保全。⁹ 此外，美版倡议旨在扩大美国对非出口，这可能使非洲国际竞争力薄弱的国内市场和产业受到更大的外部冲击，债务问题更加严重。

（三）前景展望

（1）难以扭转美非经贸合作的颓势

贸易上，2000-2017 年，美对非贸易的降幅明显，从 803 亿美元骤降至 367 亿美元。¹⁰ 近年来，美非贸易额占美外贸比例仅为 2% 左右。¹¹ 投资上，美国私人对非投资持续下滑。2017 年，美对非直接投资额为 502.9 亿美元，而当年美国对外直接投资总额高达 6.01 万亿美元，且自 2015 年起有大批美企甚至开始从非洲撤资。¹² 2018 年，按投资存量计，美对非投资的首要地位已被荷兰、法国和英国赶超。¹³

⁹ Aggrey Mutambo, "Trump's 'America First' seen in trade deals with EAC", *Daily Nation (Kenya)*, 27 August 2018.

<https://www.nation.co.ke/news/Trump-America-First-trade-deals-with-EAC/1056-4730604-14avvui/index.html>

¹⁰ 数字参见 Judd Devermont (Director, Africa Program), "The World is Coming to Sub-Saharan Africa. Where is the United States?", *CSIS Briefs* (Washington, D.C.: The Center for Strategic & International Studies, August 24, 2018), p.3.

¹¹ Judd Devermont (Director, Africa Program), "A New U.S. Policy Framework for the African Century", *CSIS Briefs* (Washington, D.C.: The Center for Strategic & International Studies, August 7, 2020), p.9.

¹² 范和生、王乐瞳、李博：《美国“建造法案”论析——基于中美大国博弈视角的分析》，载《国际展望》2019 年第 4 期，第 103 页。

¹³ 参见 UNCTAD, *World Investment Report 2018* (New York and Geneva: United Nations, 2018), p.38; UNCTAD, *World Investment Report 2020* (New York and Geneva: United Nations, 2020), p.28.

(2) 执行机构的路径依赖限制合作前景

美国传统基金会的布雷特·谢弗和詹姆斯·罗伯茨认为，从 USDFC 的前身 OPIC 运营史可以看出，该机构具有规避政治和经济风险的强烈偏好，更注重投资中高收入国家的项目。由于《建造法案》并未明确将 USDFC 的投融资活动限定于中低收入国家，因此 USDFC 不太可能轻易改变规避风险的倾向。¹⁴

(3) 美国私人资本观望态度浓厚

基于奥巴马政府提出的“电力非洲倡议”，在 2018 年举行第四届电力非洲峰会期间，美国国际开发署提出“电力非洲倡议 2.0 版”，即《电力非洲：2030 年输电网发展路线图》。然而，由于“电力非洲倡议”大规模推进竞争性购电协议蕴藏着违约和债务的风险，私营资本对于投资非洲电力持观望态度，该协议实施进程缓慢。¹⁵

二、“亚洲优势”倡议

(一) 主要动机、内涵与进展

2018 年 7 月 30 日，美国国务卿蓬佩奥在印太商业论坛上提出了促进与亚洲经济合作的三个倡议。¹⁶它们分别是数字互联互通和网络安全伙伴关系（DCCP）；“亚洲优势倡议”（Asia EDGE-Enhancing Development and Growth through Energy）；基础设施交易和援助网络（ITAN）。这三个倡议构成美国“印太”地区愿景的经济支柱，亚洲优势倡议被《美国对华战略方针》明确提及。

(1) 美版倡议的动机

第一，抓住地区经济快速发展的机遇。在美国看来，“印太”地区是世界上增长最快的市场，有着对能源的巨大需求。预计未来 20 年全球能源需求增长的

¹⁴ 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，第18页。

¹⁵ 马汉智：《美国“电力非洲倡议”新进展》，载《国际研究参考》2020年第5期，第45-46、51页。

¹⁶ Michael R. Pompeo, “America’s Indo-Pacific Economic Vision”, *United States Department of State*, 30 July 2018, <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>

2/3 来自该地区的发展中国家。在 2030 年前，亚洲能源市场仅在电力基础设施方面的投资就需要 14.7 万亿美元，在电信领域需要投资 2.3 万亿美元。¹⁷由于地区的年度投资远远落后于此，政府改革和私营部门投资对促进亚洲增长和稳定至关重要。¹⁸亚洲优势倡议旨在帮助美国满足东南亚地区快速增长的能源需求。¹⁹

第二，加强与亚洲的经济联系。东盟的经济发展和高速增长使该地区成为美国出口和投资的主要市场。东盟甚至成为美国在“印太地区”的头号投资目的地。²⁰美国对东盟的投资高达 2710 亿美元，超过美国对中国和日本的投资总和。美国和东盟秘书处正在谈判将东盟“单一窗口”与美国自动商业环境系统关联起来，促进双方的货物贸易。²¹此外，亚洲一直是全球最大的美国液化天然气进口方。²²2020 年 7 月 15 日，美国 IMI 燃料公司向越南煤炭与矿产工业集团（TKV）出口了首批约 21700 吨煤炭。美国正成为有能力向越南提供高质量煤炭的新伙伴。

23

第三，争取在地区市场竞争中的优势。近年来，中国和欧洲国家在亚洲的经济影响力快速增加，引起了美国的高度关注。特朗普政府认为，这些国家正在配置大量资源，促进有利于本国企业的数字贸易规则，可能削弱美国的数字竞争力。²⁴美国向亚洲大规模出口液化天然气和石油，有助于地区能源结构多样化，加强

17 Takehiko Nakao and Juzhong Zhuang, “Meeting Asia’s Infrastructure Needs”, *Asian Development Bank*, 2017, p.xi, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>

18 “Asia EDGE (Enhancing Development and Growth through Energy) Initiative: Indo-Pacific Vision”, *U.S. Agency for International Development*, <https://www.usaid.gov/indo-pacific-vision/nrm/asia-edge>

19 “Southeast Asia Enhancing Development and Growth through Energy Hub”, *Tetra Tech*, <https://www.tetrattech.com/en/projects/southeast-asia-enhancing-development-and-growth-through-energy-hub>

20 Muhammad Zulfikar Rakhmat and Ahmad Turdmuzi, “Australia, the US, and the Race for ASEAN’s Infrastructure”, *The Diplomat*, December 18, 2019, <https://thediplomat.com/2019/12/australia-the-us-and-the-race-for-aseans-infrastructure/>

21 “FACT SHEET: The United States and ASEAN: Expanding the Enduring Partnership”, *U.S. Embassy & Consulate in Vietnam*, November 3, 2019, <https://vn.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-and-asean-expanding-the-enduring-partnership/> <https://d2v9ipibika81v.cloudfront.net/uploads/sites/75/Fact-Sheet-The-United-States-and-ASEAN-Expanding-the-Enduring-Partnership.pdf>

22 Leslie Palti-Guzman, “Will U.S. LNG Have an Edge in the Indo-Pacific”, in *Revolutionizing LNG and Natural Gas in the Indo-Pacific*, NBR Special Report, October 2019, p.35.

23 “TKV 从美国进口第一批煤炭”，越南人民报网，2020 年 7 月 17 日，

<https://cn.nhandan.com.vn/economic/commercial/item/7988401-tkv%E4%BB%8E%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E8%BF%9B%E5%8F%A3%E7%AC%AC%E4%B8%80%E6%89%B9%E7%85%A4%E7%82%AD.html>

24 “Comments on Energy, Information and Communication Technology, and Infrastructure in the Indo-Pacific Region”, *U.S. Chamber of Commerce*, January 4, 2019,

https://www.uschamber.com/sites/default/files/indo_pacific_strategy_comments_uscc_final.pdf

能源安全，平衡日益增长的中国经济和外交影响力。²⁵美版倡议可以提供一种替代性投资方案，是应对中国“一带一路”倡议的“关键政策”。²⁶

第四，消解地区国家对美国的战略疑虑。美国总统特朗普任内仅在 2017 年参加了第 5 届美国—东盟峰会，引发东盟国家的不满情绪。美国“印太战略”的军事安全属性太强，也加重了地区国家在美国退出跨太平洋伙伴关系协定后的挫败感。美国政府为了安抚地区国家，提出了一些新的合作倡议，试图增强美国“印太战略”的经济属性，为美企加大在亚太地区的投资和出口提供条件。

第五，回应中国“一带一路”倡议所产生的“负面”效应。美国国务院负责东亚及太平洋事务的助理国务卿史达伟认为，中国通过“一带一路”倡议向一些发展中国家提供了数千亿美元的、缺乏透明度的基础设施贷款，导致了诸如不可持续的债务负担和环境破坏等问题，并让中国在这些国家获得不适当的政治影响力。美国欢迎与中国进行公平、公开的经济竞争，欢迎中国与其他国家开展经济合作，遵守国际最佳做法。然而，如果中国的行为破坏了这些原则，我们就不得不做出回应。²⁷

(2) 主要进展与内涵

为落实上述倡议，特朗普政府的后续工作主要包括：（1）2018 年 7 月，美国宣布将建立印太交易咨询基金（TAF），提供基础设施项目可行性分析的法律和技术援助。²⁸（2）2019 年 11 月，美国宣布“蓝点网络”计划，为全球基础设施项目设置共同标准和提供认证。²⁹（3）2018 年 11 月，美国宣布建立美国—东盟智慧城市伙伴关系（USASCP），促进美国对东盟国家数字基础设施的投资。³⁰（4）

²⁵ Mikal E. Herberg, “Introduction”, in *Revolutionizing LNG and Natural Gas in the Indo-Pacific*, NBR Special Report, October 2019, p. v.

²⁶ Shayerah Ilias Akhtar and Marian L. Lawson, “BUILD Act: Frequently Asked Questions About the New U.S. International Development Finance Corporation,” *Congressional Research Service*, January 15, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45461.pdf>.

²⁷ “Statement of Assistant Secretary David Stilwell Bureau of East Asian and Pacific Affairs U.S. Department of State Before the Senate Foreign Relations Committee”, September 18, 2019, p.5, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/091819_Stilwell_Testimony.pdf

²⁸ “USAID’s Strategic Approach to Advancing America’s Vision for a Free and Open Indo-Pacific: Indo-Pacific Vision”, *U.S. Agency for International Development*, February 2020, https://apcss.org/wp-content/uploads/2020/02/USA-USAID_Strategic_Approach_-_Advancing_Americas_Vision_for_a_Free_and_Open_Indo-Pacific.pdf

²⁹ “Blue Dot Network”, *United States Department of State*, <https://www.state.gov/blue-dot-network/>

³⁰ “彭斯副总统在第六届美国—东盟峰会上的讲话”，美国驻华大使馆和领事馆网站，2018 年 11 月 16 日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-vice-president-pence-at-the-6th-u-s-asean-summit/>

2018年11月，美推出“印太透明倡议”。³¹（5）2018年12月，特朗普签署《亚洲再保证倡议法案》（ARIA），授权政府未来五年每年拨款15亿美元，用于美国在“印太地区”的军事、外交和经济参与以及援助等活动。³²

特朗普政府上述倡议主要秉持下述理念：（1）注重帮助伙伴国提升发展经济的政策环境和能力建设，包括提高实施和管理数字经济标准的能力，推动监管改革，创造开放、竞争的数字市场，建设合作伙伴的网络安全能力等方面。³³例如，DCCP通过举办讲习班等方式，帮助中小企业的数字技能建设和网络安全能力建设。³⁴（2）通过“蓝点网络”计划，在伙伴国推进美式评估、运营和准入标准，为美企进入地区市场提供在技术规范标准等方面的政策便利。例如，美国国际开发署和东盟合作，通过采用促进跨境数字贸易的国际标准，特别是针对中小企业的标准，促进扩大电子商务。³⁵国际贸易管理局在印度尼西亚首都雅加达设立地区标准专员，帮助美国公司获得市场准入资格。³⁶“印太透明倡议”项目旨在加强地区国家财政和预算方面的问责制，提高公共部门的透明度和获取信息的机会，加强反腐败和执法措施，加强投资和项目保障，使该国的法律制度和司法部门达到国际标准。³⁷（3）突出伙伴国在倡议推进和项目落实中的作用。美国政府根据地区国家的战略重要性及其对美友好度，给予不同的项目倾斜度。印度、印度尼西亚和越南是美国合作的重点对象，投资项目较多，条件较优惠，活动较频繁。例如，印度尼西亚将是首批获得50亿美元DFC资金用于基础设施、能源和数字技术项目的国家之一。³⁸美印商业理事会是印太商业论坛的关键合作伙伴，谋求为美国和印度私营部门在各自国家和整个印太地区的增长提供机会。³⁹

³¹ “Indo-Pacific Transparency Initiative”, *United States Department of State*, November 3, 2019, <https://www.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative/>

³² “S.2736 - 115th Congress (2017-2018): Asia Reassurance Initiative Act of 2018”, *Library of Congress*, 31 December 2018, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ409/PLAW-115publ409.pdf>

³³ “Fact Sheet: Advancing Digital Connectivity in the Indo-Pacific Region”, November 18, 2018 <https://www.state.gov/advancing-a-free-and-open-indo-pacific-region/>

³⁴ “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision”, *United States Department of State*, November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>

³⁵ “Advancing US-Japan Cooperation on Digital Economy Development in Latin America: Three Recommendations”, *The Dialogue*, April 13 2020, <https://www.thedialogue.org/analysis/advancing-us-japan-cooperation-on-digital-economy-development-in-latin-america-three-recommendations/>

³⁶ “Asia EDGE Summit”, <https://www.trade.gov/asia-edge-summit>

³⁷ “Forging Just and Accountable Governance in the Indo-Pacific Region”, *The USAID*, June 19, 2019, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/USAID_and_the_Indo-Pacific_Transparency_Initiative_-_Fact_Sheet_June_19_2019.pdf

³⁸ Lucio Blanco Pitlo III, “ASEAN-US relations: An agenda for a rescheduled summit”, *Eurasia Review*, 7 April 2020, <https://www.eurasiareview.com/07042020-asean-us-relations-an-agenda-for-a-rescheduled-summit-analysis/>

³⁹ Nisha Biswal, “Powering the US-India Energy Partnership”, in Shreerupa Mitra, *Energizing India: Fuelling a*

（二）地区反响

自美版倡议提出以来，东盟国家总体认同“亚洲优势倡议”关于能源合作的目标，并期待美能支持《东盟互联互通总体规划（2025）》，实现创新、智慧和可持续的城市化。⁴⁰从整体上看，地区国家对美版倡议大致有以下看法。

第一，美版倡议需要更明晰和具体，更多关注地区的实际情况。“蓝点网络”计划仅提出要建立一套评价标准体系，并没有明确的资金支持，也没有阐明具体的规划原则、内容、路线图和时间表等，更没有指出计划的合作对象和实施对象。⁴¹发展中国家更关心的是倡议是否符合其经济发展战略、具体激励措施，评估费用分担以及批准时长等因素。⁴²

第二，期待美国提供更多投资与援助项目，加大投资范围和融资力度。2019年11月举行的第七届东盟—美国峰会主席声明指出，东盟领导人赞赏美国提出的“蓝色网络”计划，并期待其能与东盟的“互联互通再联通”形成互补共赢的关系，共同促进地区经济发展。⁴³美国倡议的合作领域依然较窄，局限性较强，立即大幅改善投资环境等要求并不完全符合地区国家的实际情况。地区国家不清楚 USDFC 有多少资金将用于印太地区，也不清楚美企投资规模是否会足够大。⁴⁴对地区国家来说，与中国的“一带一路”倡议相比，美国承诺的资金似乎只是沧海一粟，无法有效解决地区经济发展需要的基础设施融资赤字。⁴⁵

Billion Lives, Rupa Publications India, 2019, <https://www.usibc.com/wp-content/uploads/2019/08/US-India-Energy-Partnership.pdf>; “Chairman’s Statement of the ASEAN Post Ministerial Conference (PMC) 10+1 Session with the United States of America”, 10 September 2020, pp.3-4, <https://asean.org/storage/2020/09/Final-Chairmans-Statement-of-the-PMC-Plus-One-Sessions-with-the-US.pdf>

⁴⁰ “Chairman’s Statement of the ASEAN Post Ministerial Conference (PMC) 10+1 Session with the United States of America”, 10 September 2020, pp.3-4, <https://asean.org/storage/2020/09/Final-Chairmans-Statement-of-the-PMC-Plus-One-Sessions-with-the-US.pdf>

⁴¹ “俄媒：‘蓝点网络’无法阻止‘一带一路’推进”，《参考消息网》，2020年2月28日，http://column.cankaoxiaoxi.com/2020/0228/2403248_4.shtml

⁴² Matthew P. Goodman, Daniel F. Rund, Jonathan E. Hillman, and Sundar R. Ramanujam, “Taking the Higher Road: U.S. Global Infrastructure Strategy One Year Later”, *Center for Strategic and International Studies*, 27 April 2020, <https://www.csis.org/analysis/taking-higher-road-us-global-infrastructure-strategy-one-year-later>

⁴³ ASEAN, “Chairman’s Statement of the 7th ASEAN-United States Summit”, Bangkok, Kingdom of Thailand on 4 November 2019, <http://asean.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-7th-ASEAN-US-Summit.pdf>

⁴⁴ “The Trump Administration’s ‘Free and Open Indo-Pacific’: Issues for Congress”, *Every CRS Report*, October 3, 2018.

https://www.everycrsreport.com/files/20181003_R45396_3b75f4bf108ab8d5ab4419b8e98d4edfc80c31ed.pdf

⁴⁵ Bhavan Jaipragas, “Trump Strikes a Blow in US-China Struggle with Build Act to Contain Xi’s Belt and Road”, *South China Morning Post*, 20 October 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2169441/trump-strikes-blow-us-china-struggle-build-act-contain-xis> (accessed 29 April 2020).

第三，美版倡议得到部分国家的积极响应乃至合作推进。美国在亚洲的项目合作伙伴主要有孟加拉国、缅甸、柬埔寨、印度、印度尼西亚、老挝、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南等，已经和正在进行的项目比较多。⁴⁶ 美国与日本在“战略能源伙伴关系”框架下，形成联合推进该倡议在亚太诸国落地的态势。亚洲优势倡议拟于2021年6月29-30日举行峰会。⁴⁷ 2019年，东盟和美国达成信息和通信技术工作计划，包括举办互联数字经济系列培训等活动。⁴⁸

（三）前景展望

美版倡议主要服务于其“印太战略”，反映了美国要继续塑造地区国家政策和主导地区事务的倾向，其前景也因此蒙上了阴影。

首先，美版倡议难以实质性增加对美出口，这导致地区国家热情不高。特朗普政府注重利用本国优势强调对等贸易，重视双边贸易关系，这与该地区重视增加对美出口和发展地区多边贸易协定的态势相悖。美国的贸易战略受到了地区国家的柔性抵制，仅通过强制性谈判与日韩等盟友在贸易关系上有所斩获。缺乏一个更可信、更稳健的经济战略，说明美国缺乏恢复其曾经建立的地区经济架构的能力或意愿。⁴⁹ 美版倡议如果不能刺激地区国家对美国出口的增加，就难以产生足够的吸引力。

其次，美版倡议有帮助地区国家经济持续增长的潜力，但存在门槛过高的局限。美国希望利用自身先进技术、管理经验和治理模式，帮助地区国家打造更大、更具吸引力的市场。⁵⁰ 然而，由于投资和援助门槛过高，能够与美国相向而行的国家并不多。仅日本在2019年9月宣布增加100亿美元的公共和私人资金，为供应或建设液化天然气基础设施的项目进行融资。⁵¹

⁴⁶ <https://www.usaid.gov/energy/asia-edge>

⁴⁷ “Asia EDGE Summit”, <https://www.trade.gov/asia-edge-summit>

⁴⁸ “The 19th ASEAN Telecommunications and Information Technology Ministers Meeting and Related Meetings”, Vientiane, Lao PDR, 25 October 2019, <https://asean.org/storage/2019/10/ADOPTED-TELMIN-19th-TELMIN-JMS-.pdf>

⁴⁹ Lindsey Ford, “The Trump administration and the ‘Free and Open Indo-Pacific’”, May 2020, pp.8-9, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/fp_20200505_free_open_indo_pacific.pdf

⁵⁰ Hearing, June 13, 2019, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-116hhrg36642/pdf/CHRG-116hhrg36642.pdf>

⁵¹ “2019 Japan-U.S. Strategic Energy Partnership Statement: Recent Major Developments”, November 4, 2019, <https://www.state.gov/2019-japan-u-s-strategic-energy-partnership-statement-recent-major-developments/>

最后，美版倡议注重维护美国优势地位和开展大国竞争，可能破坏地区内已由的经济联系。美版倡议是美国印太战略的重要组成部分，是为维持美国优先地位、应对大国竞争而推出的。⁵² 2020年7月22日，美国国务卿蓬佩奥在美印商业理事会上表示，印度已经成为美国在印太和全球范围内的国防与安全伙伴，现在应将电信医疗供应链从中国撤离，减少对中国的依赖。⁵³ 这些内容显然会破坏地区已有的经济联系。

三、“美洲增长”倡议

（一）主要内涵与进展

“美洲增长”最初是特朗普政府于2018年提出的聚焦能源领域投资的区域性倡议。2019年12月，继在亚洲宣布蓝点网络倡议后，美国宣布美洲增长倡议的升级扩展版，在能源之外新增了交通和信息通讯技术等重点领域。

美洲增长倡议大体包括如下要点：（1）为美国私人资本在能源、基础设施领域营造透明、竞争和符合国际最佳实践的投资环境。（2）与拉美、加勒比国家的政府一道，通过全政府模式支持有利于创造就业的经济发展。（3）帮助拉美国家改进监管框架和采购结构，优化项目的融资模式，防止项目陷入对融资的过度依赖。（4）基础设施领域项目推进强调从早期可行性研究到完成投资决定的全过程参与。（5）为美国私人部门获得拉美发展机遇建立渠道，增进拉美国家的市场多元化、能源安全和持续增长。⁵⁴ 该倡议的核心理念是在全政府模式下，动员美国企业投资拉美，进而帮助该地区实现经济可持续增长。

该倡议已在能源、基础设施等领域取得部分进展。在能源领域，美国国际开发署发起了加勒比能源倡议，未来五年的初期投资为500万美元，用于电网的燃料多元化和灾后复原能力；推动可再生能源的地区一体化。在可持续发展领域，

⁵² Katherine Atha, Jason Callahan, John Chen, Jessica Drun, Kieran Green, Dr. Brian Lafferty, Joe McReynolds, Dr. James Mulvenon, Benjamin Rosen, and Emily Walz, “China’s Smart Cities Development”, *Research Report Prepared on Behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, January 2020, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-04/China_Smart_Cities_Development.pdf

⁵³ “美促印度减少依赖中国物资 把电信医疗供应链重心拉回国内”，《联合早报网》，2020年7月24日 <https://www.zaobao.com/news/world/story20200724-1071492>; “India a key partner, pillar of US foreign policy: Pompeo”, *Hindustan Times*, Jul 23, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-a-key-partner-pillar-of-us-foreign-policy-pompeo/story-YVE14u6Cur7KTSrip44dKM.html>

⁵⁴ 参阅美国国务院官网，<https://www.state.gov/growth-in-the-americas/>。

与秘鲁等国分享基础设施招标透明度的最佳实践；派遣专家前往巴拿马，分享运河分水岭管理最佳实践。在数字基础设施领域，宣介美国在电缆系统的设计、制造、安装和监管上的最佳实践，探讨在海底光纤电缆、宽带和其他信息通信技术项目上的合作机会；宣布在西半球扩大数字网络安全和互联伙伴关系并承诺投入不超过 1000 万美元，帮助拉美国家推进开放的互联网，加强网络安全。

“美洲增长”倡议的推进策略体现出下述特点。（1）注重虚实结合，既重视政府间合作协议的签署，也注重改善伙伴国的治理与政策环境。截至目前，美国仅与巴拿马、智利、牙买加、阿根廷、哥伦比亚、萨尔瓦多、厄瓜多尔和巴西等拉美八国签订了谅解备忘录，但实质性活动已在更多的国家展开。（2）项目推进既无所不包又兼顾个性化需求。美国将其在拉美的现有投资项目都纳入“美洲倡议”之下，全面享受倡议的政策配套和资源支持，在信用评估和采购程序等方面予以优化。项目选择注重因地制宜，如巴拿马运河水利技术分享与能源枢纽建设、阿根廷油气开发设备供给合作、向阿根廷、智利和厄瓜多尔推广美海底光缆技术能力等都很有针对性。（3）项目安排体现了特朗普政府的优先事项。一是地域上重视加勒比和中美洲地区，有助于缓解非法移民产生的经济根源；二是持续支持伊万卡·特朗普 2018 年发起的“2 倍美洲人”倡议，聚焦美洲女性经济赋权问题。

（二）地区反响

拉美国家总体上支持美版倡议聚焦基础设施与可持续增长的政策目标，欢迎其带来的增量资金和多元选择。鉴于自身财政能力匮乏和基础设施欠缺的客观情况，拉美主要经济体均对美倡议抱有期待，表现为包括巴西、阿根廷在内的 8 国与美国签订倡议合作备忘录。尽管总体上认可美版倡议的目标和潜在收益，但拉美国家也存在下述忧虑。

（1）担忧美版倡议的战略意图是制衡中国而非令拉美受益，进而损害拉美的经济自主性和对华经济纽带。美国助理国务卿金伯利·布莱尔去年 4 月公开要求拉美国家警惕构筑对华更紧密关系的危险，强调以国际标准约束中国行为并为美企创造公平竞争的条件，呼吁拉美国家推迟 5G 招标直到有可比较的技术出现，

并充分考虑中国技术的安全风险。在美国公开的威逼利诱之下，巴西在巴西航空公司、5G 招标等领域的涉华合作意向被迫修订、延后，甚至不排除取消的可能性。⁵⁵2020 年 8 月，美国国家安全委员会发布的《西半球战略框架概要》明确反对中国与拉美国家在 5G 等领域开展合作。⁵⁶针对这种情况，巴西副总统莫朗公开表达对巴西可能因此错失 5G 发展机遇的担忧，认为这种情况可能导致巴西未来数十年的落后与损失。⁵⁷

(2) 担忧美版倡议曲高和寡，合作标准和成本较高，在伙伴国缺乏可行性，进而难以吸引美企大规模参与。在拉美国家看来，美版倡议务虚色彩浓厚，注重提升伙伴国的政策环境和项目标准，但合作门槛高、资金配套弱；美国虽然允许海外开发金融公司持股投资项目，但随着拉美政治和经济状况在疫情冲击下进一步恶化后，美国的私人投资变得更为谨慎；高标准也有损执行效率，项目质量评估周期长、费用高，超出伙伴国的条件和能力。波音公司因新冠疫情冲击撕毁与巴航的合作协议，这也打击了拉美国家对美企履约可信度的信心。

(3) 担忧美版倡议以意识形态论亲疏，不利于拉美地区的团结与协作。2020 年 6 月，不顾美洲开发银行由拉美人士执掌的惯例，在拉美多国已提出行长人选的情况下，美国直接推出美籍候选人毛里西奥·卡罗内竞选该行行长。尽管卡罗内顺利当选，但阿根廷、墨西哥、智利、尼加拉瓜、特多等国和欧盟投了弃权票，在很大程度上降低了这次选举的合法性基础。在《西半球战略框架概要》发布后，巴西前驻美大使鲁本斯·巴博萨认为概要浓厚的意识形态色彩令人失望，它仅明确批评尼加拉瓜、古巴和委内瑞拉三国政权表现，而没有关注阿根廷、墨西哥和巴西面临的经济困境及脱困之道，且关注中国等外部国家多于拉美地区本身。⁵⁸

⁵⁵ Kimberly Breier, "China's New Road in the Americas: Beyond Silk and Silver," April 26, 2019.

<https://www.state.gov/chinas-new-road-in-the-americas-beyond-silk-and-silver/>

⁵⁶ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/08/Western-Hemisphere-Strategic-Framework.pdf>.

⁵⁷ Angelica Mari, "Brazil 'can't miss out' on 5G opportunity, says vice-president," *ZDNET*, Sept. 10, 2020.

⁵⁸ "Does the U.S. Have a Good Strategic Plan for Latin America?" *Latin America Advisor*, Sept. 1, 2020.

（三）前景展望

尽管美版倡议注重完善伙伴国投资环境，但倡议最终成效有赖于能否有效动员美企参与其中。墨西哥前驻美大使古铁雷斯认为，如果没有对国内外私人资本更有利的投资环境，那么墨西哥很难抓住《美墨加协定》带来的机遇。⁵⁹ 在新冠疫情的持续冲击下，拉美的防疫和经济形势更趋负面，《世界经济展望》预测拉美今年将负增长 9.3%。美拉双方目前仍未开展有意义的后疫情时代合作对话，美企深耕南美基础设施建设尚存在诸多困难与不确定性。

四、简要的评价

美国在非洲、亚太和拉美的发展合作倡议，反映了特朗普政府试图改善美国全球影响力、加强对华竞争的国家安全战略。美版倡议反映了美国对政府在国际发展合作中角色认知的转变，是发达国家改进其对外发展合作模式的一次重要尝试。美版倡议在上述发展中地区引发的反响较为复杂，伙伴国一方面希望美版倡议能够带来增量资源和多元选择，另一方面又颇为担忧其地缘竞争和意识形态色彩。

鉴于上述情况，美版倡议需要削弱其意识形态和大国竞争色彩，回归国际发展合作本身的逻辑与路径。加强企业作为市场主体的核心地位，积极改善营商环境，聚焦能源和基础设施发展，这些是美版倡议中值得肯定的内容，也是世界主要经济体开展国际发展合作的未来方向和重点领域。上述地区的许多国家均为“一带一路”倡议和美版倡议的合作方，反映了发展中地区与中美两国开展发展合作的强烈需求。尊重伙伴国的经济自主性，遵循开放、平等互利、可持续发展理念，这才是实现国际发展合作的正途。

⁵⁹ Deb Riechamn and Jill Colvin, "Trump Forgoes Insults of Past, Calls Mexico Cherished Friend," *APNews*, July 9, 2020.