

中美贸易战对中国参与国际发展合作的影响分析^①

张海冰^②

摘要：美国挑起对华贸易战、实施对华竞争战略的影响是系统性的，并不局限于贸易、技术和规则等领域，已经外溢到更为广泛的政治安全和发展领域，尤其是中国具有优势并且影响力上升较快的国际发展合作领域。中美贸易战对于中国参与国际发展合作的影响主要体现在以下四个方面：对中国的发展中国家身份的异化影响；对中国在全球发展治理体系中话语权的限制性影响；对中国倡导建立的国际发展合作机制的抵制性影响；以及对对中国倡导的国际发展合作战略的遏制性影响。这四个方面的影响彼此关联，发展身份、发展话语、发展机制、发展战略不仅关系到中国自身发展的未来，也关系到整个南南合作和世界格局的未来发展。

关键词：中美贸易战、全球发展治理、国际发展合作

中美贸易摩擦自 2018 年 3 月升级以来，对中美关系和世界政治经济格局产生了深刻影响。贸易摩擦不断升级为贸易战，其影响已经超越了贸易领域，外溢到科技、政治、安全和国际发展合作等更为宽泛的领域。可以说，中美贸易战是中美关系发生实质性变化的缩影，中美关系的变化则是世界百年未有之大变局的核心之变。当前的中美贸易战已经对国际政治经济格局和秩序产生了系统性的冲击，其影响也已从双边向多边机制转移和外溢，美国在多边机制中构建对中国的限制性战略也在同步推进。应对当前的中美贸易战，除了聚焦双边的贸易谈判，同时也应该高度重视中美在多边机制中的博弈，特别是在中国具有优势并且影响

^① 本论文是国家社科基金项目“G20 与全球发展治理机制改革研究”的阶段性成果，项目编号 17BGJ001。

^② 张海冰，上海国际问题研究院，院长助理，研究员。

力上升较快的国际发展合作领域。总的来看，贸易赤字问题是中美摩擦的导火索或者诱因，但是实质上中国在世界格局和国际事务中的力量和影响力上升才是中美贸易战的根源。因此，中美即使就贸易不平衡问题达成协议，也无法解决中美长期的结构性竞争问题。美国在发动贸易战的同时，已经将中美贸易战的关联领域扩大到中国最具影响力的国际发展合作领域。具体来看，贸易战对中国参与国际发展合作的影响主要体现在以下四个方面：

一、对中国发展中国家身份的异化

发展中国家身份是中国参与国际发展合作的根本定位。十九大报告明确提出，中国是世界最大发展中国家的国际地位没有变，这是中国参与国际事务和全球治理的身份基础。《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书第一句就是“中国是世界上最大的发展中国家，美国是世界上最大的发达国家。中美经贸关系既对两国意义重大，也对全球经济稳定和发展有着举足轻重的影响。”^① 但是，美国驻 WTO 大使丹尼斯·谢伊（Dennis Shea）则表示：“WTO 目前允许成员国自己声明是否是发展中国家。尽管中国已经是全球第二大经济体，它仍然坚称自己是发展中国家，使得中国有资格继续享受‘差别和特殊’待遇，避开了贸易自由化的要求。这些特殊待遇给中国在贸易谈判中继续采取保护主义政策提供了幌子，包括高关税和大量的农业补贴等。”美国在提交给 WTO 的改革方案中，提出“如果一个国家具备以下四个条件中的一个，就不是发展中国家：第一，经合组织成员国家；第二，二十国集团（G20）成员；第三，按照世界银行（WB）标准的高收入国家；第四，贸易量占据全球贸易总量 0.5% 的国家。”^②

^① 国务院新闻办公室：《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书，2018 年 9 月 24 日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/37884/Document/1638295/1638295.htm>。

^② *US takes aim at China's Status as a developing nation*, https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/US-takes-aim-at-China-s-status-as-a-developing-nation?utm_campaign=Marketing_Cloud&utm_medium=email&utm_source=USCBC+News+Overview+3.4.201

按照美国列出的发展中国家条件,只要符合其一就不是发展中国家了。第一,中国是 G20 成员,还在 2016 年作为主席国举办了 G20 杭州峰会。第二,按照世界银行标准中国还不是高收入国家。世界银行把全世界经济体划入四个收入组别,即高收入、中等偏上收入、中等偏下收入以及低收入组别(见表 1),按收入水平划分的新国别类别(2018-2019),中国属于中等偏上收入国家,按照最新国家分类调整情况(见表 2),中国没有变化,还不是高收入国家。^①

表 1. 世界银行按照人均国民总收入对国家的划分

阈值	人均国民总收入 (现价美元)
低收入	< 996
中等偏下收入	996 - 3,895
中等偏上收入	3,896 - 12,055
高收入	> 12,055

来源:世界银行。

表 2. 分类变动情况 (2018-2019): 以下国家被划入新的收入组别

国别	旧组别	新组别
阿根廷	中等偏上收入	高收入
亚美尼亚	中等偏下收入	中等偏上收入
克罗地亚	中等偏上收入	高收入
危地马拉	中等偏下收入	中等偏上收入
约旦	中等偏下收入	中等偏上收入
巴拿马	中等偏上收入	高收入
叙利亚	中等偏下收入	低收入
塔吉克斯坦	中等偏下收入	低收入
也门	中等偏下收入	低收入

来源:世界银行。

第三,中国贸易量占比远超 0.5%标准。具体来看,2009 年起,中国连续 9 年保持货物贸易第一大出口国和第二大进口国地位。2013 年起,超越美国成为全球货物贸易第一大国,并连续三年保持这一地位。2017 年,中国进出口占全

9&%20utm_content=https%3a%2f%2fasia.nikkei.com%2fEconomy%2fTrade-war%2fUS-takes-aim-at-China-s-status-as-a-developing-nation.

^① 世界银行:《按收入水平划分的新国别类别(2018-2019)》,2018年7月18日,
<https://blogs.worldbank.org/zh-hans/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019>.

球份额为 11.5%，货物贸易重回全球第一，其中出口占比为 12.8%，进口占比为 10.2%；中国也是增长最快的全球主要进口市场，进口增速比美国、德国、日本和全球分别高出 8.9、5.5、5.4 和 5.3 个百分点。据世界贸易组织统计，1982 年到 2017 年，中国服务出口世界排名由第 28 位上升至第 5 位；进口由第 40 位上升至第 2 位，并连续五年保持这一地位。2005 年到 2017 年，中国服务进出口占世界的比重由 3.2% 上升至 6.6%，其中出口占比由 3.2% 上升至 4.3%，进口占比由 3.2% 上升至 9.1%。^① 因此，美国提出的发展中国家标准条件事实上否定了中国的发展中国家身份。

美国还通过分化其它新兴市场国家在发展中国家的问题上的立场，来强化其否认中国发展中国家身份的提法。2019 年 3 月 19 日，美国总统特朗普与巴西总统博尔索纳罗在华盛顿会晤，之后发布的联合声明中称巴西放弃 WTO 中的发展中国家地位所带来的特殊和差别贸易待遇。^② 巴西的立场变化，不仅对南南合作产生影响，也对金砖国家合作带来不可估量的影响。发展中国家地位不仅仅是一个在 WTO 中的涉及身份和待遇的技术问题，已经成为一个政治问题。在世界贸易组织成员中，发展中国家的数量占到了绝大多数，据统计现有 WTO 涵盖协定共有 155 项针对发展中国家的特殊及差别待遇条款，但是这些条款“软法”性质明显，大多缺乏执行力。在多哈回合和 WTO 改革的问题上，以美国为代表的发达国家不仅反对将 WTO 涵盖的特殊及差别待遇条款细化，反而提出对 WTO 发展中成员予以分类，驱使中国、印度、巴西等放弃全部或部分特出与差

^① 国家统计局：《对外经贸跨越发展 开放水平全面提升——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之三》，2018 年 8 月 30 日，http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/ggkf40n/201808/t20180830_1619861.html。

^② Joint Statement from President Donald J. Trump and President Jair Bolsonaro, <https://br.usembassy.gov/joint-statement-from-president-donald-j-trump-and-president-jair-bolsonaro/>。

别待遇，同时主张 WTO 应设计发展中成员“毕业”条款，定期审查享受特别与差别待遇的发展中国家资格，促使符合“毕业”条件的发展中国家放弃特殊和差别待遇。^①

美国对于发展中国家的标准是一个为中国量身定做的标准，缺乏逻辑和科学性，最突出的一点就是美国确立的上述发展中国家三个标准侧重经济总量标准，忽视了质量标准，特别是能力标准，掩盖了实质上发展中国家和发展国家之间的能力不对等。比如，发展中国家在运用多边贸易机制方面存在明显能力不足问题。发展中国家在全球贸易体系中的优惠待遇是建立在发达国家自愿和决策基础上，出于本国经济利益的考虑发达国家拒绝给予发展中国家这些优惠待遇的情况时有发生。中国常驻 WTO 大使张向晨专门撰文分析 WTO 改革应关注发展中成员的能力缺失问题，提出“在目前的 WTO 改革讨论中，发达国家的一项重要主张是取消 WTO 通行的‘自我认定’的发展中国家标准，将对发展中国家普遍适用的‘特殊与差别待遇’原则改为‘逐案处理’的方式。这种主张在 WTO 成员中引起了巨大争议，也反映了发达成员在发展问题上存在认知偏差和价值偏差，这种偏差体现在发达国家未能认识或者有意忽视发展中国家在多边贸易体制中普遍存在的能力缺失问题。”^②

美国借贸易战将中国的发展中国家身份问题化和政治化，不仅仅是在 WTO 未来改革中以公平贸易和对等贸易为由转化矛盾焦点，将 WTO 改革阻力和矛盾转移到中国。更为重要的是，美国通过否定中国的发展中国家身份拒绝承认中国开展的国际发展合作的南南合作属性。美国否认中国发展中国家身份，为中国参

^① 刘敬东：《WTO 改革的必要性及其议题设计》，《国际经济评论》，2019 年第 1 期，第 49-50 页。

^② 张向晨、徐清军、王金永：《WTO 改革应关注发展中成员的能力缺失问题》，载《国际经济评论》，2019 年第 1 期，第 9-10 页。

与南南合作带来冲击和影响,也有以身份问题来分化和瓦解南南合作基础的战略考虑。

二、对中国在全球发展治理体系中发展话语权的限制性影响

建国以来,中国始终作为发展中国家的一员来参与国际事务和国际合作,如果中国不是发展中国家,那么由此对中国在全球发展治理体系中的话语权也将产生系统性的影响。国际发展合作的两条主线是南北合作与南南合作,二战以来的半个多世纪里,南北合作是主线,南南合作更多的是发挥补充性作用。国际发展合作的格局主要包含四个层面的合作:全球层面的联合国发展系统内的国际发展合作,发达国家在其中起主导性地位;地区层面以开发性金融机构比如地区开发银行为主导,发达国家是多数地区性开发银行的大股东国;双边层面以国家对外援助机构为代表的政府开发援助为主导,经合组织国家是全球发展援助资金最大的来源国;社会层面以大量的非政府组织和民间基金所组成的国际民间发展合作网络,其中发达国家在非政府组织和民间基金方面占据主导性的优势。总的来看,发达国家在国际发展融资中的决定性地位,决定了其在国际发展合作中具有主导性话语权。但是,2008年金融危机后国际发展合作呈现出一些新的变化,原有的南北合作和南南合作的发展治理格局出现新的裂变和调整,南南合作的重要性和影响力不断上升,特别是中国在全球发展治理中的影响力显著上升。在全球治理中发展治理和发展议程主流化趋势明显,发展中国家特别是新兴市场国家在全球发展治理议程中的参与度上升。中国在2016年G20杭州峰会上将发展议题置于全球宏观政策协调的核心,对于推动发展议题主流化起到了积极的推动作用。在中国的努力下,杭州峰会实现了历史性的突破,时任联合国秘书长潘基文表示中国作为G20轮值主席国作出了杰出贡献,非常感谢中国把联合国2030年可

持续发展议程设为本次峰会的核心议题之一。他强调，中国推动峰会在可持续发展议题上制订行动计划，这是历史性的贡献。^①

中国作为最大的发展中国家，随着国家实力的上升，在坚持力所能及的前提下对发展中国家的援助数额和发展话语权呈现双上升的趋势。根据 2014 年发布的第二份《中国的对外援助》白皮书显示，2010 年至 2012 年，中国对外援助金额为 893.4 亿元人民币。^②而根据 2011 年发布的第一份《中国的对外援助》白皮书显示，截至 2009 年底，中国累计对外提供援助金额达 2562.9 亿元人民币。^③可见，2010-2012 三年的援助额就占据了建国以来截止 2009 年的援助总额的 1/3。伴随中国援助数额上升的是中国在全球发展治理中的话语权上升。中国在全球发展领域中的话语影响力上升是中国参与全球治理能力上升的一个缩影。近年来，中国在联合国的可持续发展大会、发展合作论坛、最不发达国家会议、南南合作高级别会议，以及二十国集团峰会、世界贸易组织“促贸援助”全球审议大会、援助有效性高级别论坛等一系列国际会议上，积极阐释自身的原则立场和政策主张，为解决全球发展问题贡献中国方案和资源。中国所坚持的坚持共商共建共享的全球治理观，坚持全球事务由各国人民商量着办，积极推进全球治理规则民主化，与美国所坚持的霸权主义、单边主义和“美国优先”有着本质不同。习近平主席就全球治理问题在国际上多次表达了中国的立场和原则，比如 2019 年 3 月在法国参加中法全球治理圆桌论坛时提出：“全球热点问题此起彼伏、持续不断，气候变化、网络安全、难民危机等非传统安全威胁持续蔓延，保

^① 新华社：《潘基文盛赞 G20 杭州峰会实现两大历史性突破》，2016 年 9 月 4 日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/04/c_1119507962.htm。

^② 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》白皮书(全文)，2014 年 7 月 10 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013_4.htm。

^③ 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，2011 年 4 月 21 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/896983/896983_2.htm。

护主义、单边主义抬头，全球治理体系和多边机制受到冲击。我们要我们要继续高举联合国这面多边主义旗帜，充分发挥世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行、二十国集团、欧盟等全球和区域多边机制的建设性作用，共同推动构建人类命运共同体。”^① 中美对于全球治理的不同理念和方法，必然引起美国对于中国话语影响力上升的遏制。

从美国国家层面，为了限制中国发展话语权，美国用“战略竞争者”、“修正主义国家”、“非市场经济国家”、“经济掠夺者”等新的定位名词妖魔化中国，美国将异化中国在国际社会中的身份和形象作为遏制中国发展话语影响的一种重要战略手段。美国在其 2017 年 12 月发布的《美国国家安全战略报告》中，把中国界定为“修正主义的竞争者”，认为中国和俄罗斯一样是“挑战美国的实力、影响力和利益，试图侵蚀美国的安全和繁荣。加剧经济不自由、不公平，通过发展军力，控制信息和数据，压制国内社会，扩大自身影响。”^② 2018 年 1 月发布的《美国国防战略报告》提出“国家间的战略竞争，而不是恐怖主义，成为美国国家安全的主要担忧。”中国作为国家间的竞争对手，排在了俄罗斯和北朝鲜之前。^③ 2018 年 2 月发布的《特朗普总统关于自由、平等和互惠的贸易政策议程和年度报告》认为，中国赢得了对美国的不公平贸易优势，特朗普政府坚决捍卫美国经济利益。指控中国强制技术转让，是知识产权盗窃者。^④

美国智库的相关研究报告也持续不断地就中国的全球治理观、中国话语影响

^① 参见习近平：《为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量——在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话》，2019 年 3 月 26 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/26/c_1124286585.htm。

^② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Dec.2017 ,

^③ US Department of Defence, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States America, Shaping the American Military's Competitive Edge*,<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

^④ The White House, *President Donald J. Trump's Policy Agenda and Annual Report for Free, Fair, and Reciprocal Trade*, February 28, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-policy-agenda-annual-report-free-fair-reciprocal-trade/>.

力等问题展开讨论，其中不乏妖魔化和抹黑中国形象的论断。比如布鲁金斯学会 2016 年外交政策项目“在混沌中寻求秩序”的系列研究报告认为，中国对国际体系、机构和规则采取了一种混合的应对方式，既包含对西方的憎恨和不满所产生的修正主义意识形态；又涵盖了与外部世界的相互依赖和逐渐增长的对国际机构和规则的拥护；还包括有选择地置身现行国际秩序之外或者建立能与之抗衡的国际机构。报告提出，“中国对待国际体系的态度可能会继续沿着一条迂回曲折的道路前进。中国会进一步发展与国际体系的关系并加深与其他国家间的相互依赖，但是同时也会有选择性地遵循国际准则：即在准则符合其国家利益时遵循，在不符合自身利益时对其无视或寻求改变。”^① 将中国描绘为利用国际体系和全球治理达成自身利益的投机者。无独有偶，美国斯坦福大学胡佛研究所 2018 年发布报告《中国影响和美国利益：推动建设性警惕》，进一步警示美国应该对中国在美国各界的不当干预提高警惕、做出精准反映。报告中罗列了中国动用党、国家和非国家行为体来增强中国在美国的影响力，近年来中国显著增加了这方面的投入和工作力度。^② 将中国妖魔化为向美国输出价值观的威胁者，损害和侵蚀了美国国家利益。此外，还有美国国家民主基金会于 2017 年 12 月发布的《锐实力：崛起的威权影响力》报告^③，指责中国利用文化传播等广泛的“锐实力”方式在包括美国在内的西方国家进行从大学、智库、社会、文化、媒体等多领域渗透，弱化西方民主制度的吸引力。“‘锐实力’论所针对的是中国发展模式 and 文

^① Jeffrey A. Bader, *How Xi Jinping sees the world...and why?*, Brookings, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/04/xi_jinping_worldview_chinese.pdf.

^② Larry Diamond, Orville Schell, *China's Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, November 29, 2018, <https://www.hoover.org/research/chinas-influence-american-interests-promoting-constructive-vigilance>.

^③ National Endowment for Democracy, *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*, December 2017, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>.

化在海外影响力日趋上升这一问题。它既是新时代美国制造的一种“中国威胁”论，更是美国将中国视为战略竞争对手在意识形态领域的反映。”^①

实际上，推动中美贸易战升级的动力之一就是不断更新的“中国威胁论”，美国相关智库报告反映了美国对于中国在全球治理体系中话语影响力不断上升的高度关注和焦虑。中国在全球治理体系中话语权不断上升，体现了“中国外交理论重视量变质变的辩证关系。中国在倡导国际体系改革和人类命运共同体时把奋斗总目标分解为一系列的地域和领域的目标，通过循序渐进和积小胜为大胜，分步累进实现总目标。”^②中国不仅以自身成功的发展实践为发展话语权奠定了坚实的案例基础，而且中国在国际话语权特别是发展话语权方面的努力已经取得成效。对此，美国所采取的措施是以贸易不平衡问题入手，指责中国通过不公平竞争方式获得贸易盈余的红利，从而达到限制中国发展话语的国际影响力上升的目的。

三、对中国倡导并建立的发展合作机制的抵制性影响

相比于发展身份和发展话语，美国对中国倡导并建立的国际发展合作机制的抵制更为直接，并且诉诸于实际的抵制行动。2013年以来，中国相继倡议并建立了两个新的国际发展融资机构：亚洲基础设施投资银行（亚投行）和金砖国家新开发银行。美国不仅拒绝参加亚投行，对于英国和德国等欧洲国家作为创始成员加入也公开表示反对。对于亚投行不断扩大成员的发展趋势，美国在忌惮的同时也加大了对中国在国际发展治理领域中建章立制的抵制。在美国看来，“中国政府投资 500 亿美元成立亚投行，巩固了中国在地区经济中的主导地位。亚投行旨在在亚洲范围内投资交通和能源项目，是对世界银行和亚洲开发银行在亚洲

^① 刘国柱：《“锐实力”论与美国对华战略环境的转变》，《美国研究》，2019年第2期，第88页。

^② 杨洁勉：《改革开放40年中国外交理论建设》，《国际问题研究》，2018年第5期，第8页。

长期扮演的角色的挑战。当 56 个国家决定作为创始成员国加入亚投行时，连中国领导人自身也难以想象中国的吸引力会得到如此显著地体现。”^① 截至 2018 年底，亚投行累计批准贷款 75 亿美元，撬动其他投资近 400 亿美元，已批准的 35 个项目覆盖印度尼西亚、印度、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、埃及等 13 个国家，涉及交通、能源、电信、城市发展等多个领域。^② 对于中国在全球发展治理和国际发展合作中的机制影响力上升，美国的抵制不仅仅停留在妖魔化和抹黑，而且诉诸于实际的战略行动。

首先，加强美国与亚太地区盟友国家的合作。2019 年 6 月 1 日，美国国防部网站公布《印太战略报告》，强调美国是印太国家，明确了美国国防战略在印太地区的战略目标包括保卫国家、保持军事实力领先世界、确保关键地区的力量平衡且向有利于美国的方向发展以及推动建立有利于美国的安全和繁荣的国际秩序。^③ 2018 年 9 月，美国政府发布日美两国战略合作文件，以“中国试图加强在印太地区的影响力”为由，宣称“美日需要在能源、基础设施、网络安全、海洋安保与防灾减灾 5 个重点领域遏制中国”。^④

其次，美国政府也开始采取实质性的新机制建设措施和战略安排，来应对和对冲中国在国际发展合作新机制特别是发展融资领域内的影响力上升。2018 年 10 月 5 日，特朗普总统签署“2018 年善用投资促进发展法案”，对美国原有的发展机构合并重组，将海外私人投资公司(OPIC)和美国国际发展署信贷局(DCA)

^① Jeffery A. Bader, *How Xi Jinping sees the world...and why?*, Brookings, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/04/xi_jinping_worldview_chinese.pdf.

^② 金立群:《亚投行设立国际合作典范》，《人民日报》，2019 年 1 月 16 日。

^③ THE DEPARTMENT OF DEFENSE, *Indo-Pacific Strategy Report Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

^④ 吴敏文、李志新:《美国国防部的“印太战略报告”说了什么》，《青年日报》，2019 年 6 月 13 日。

等机构合并，新组建成立“美国国际开发金融公司”（IDFC）^①，与海外 OPIC 相比，IDFC 将采取一套更广泛灵活的方式：它可以获得海外项目的股权，更自由地与非美国投资者展开合作，提高美国政府在发展融资领域的贷款能力和国际影响力，是自 2004 年小布什成立“千年挑战公司”以来美国对外发展政策的最大调整。美国显然是想通过这一新的金融机构，增强美国在开发性金融领域的影响力和规则制定权，通过高标准和高规则，抵制中国在相关规则领域的构建能力，防止中国通过新的开发机构和“一带一路”的战略倡议推动建立新的治理规则。

最后，在多边机制中，通过规则制定和强调建立在规则基础上的全球治理，来强化和巩固美国为首的西方国家的制度和规则优势。比如 2019 年 G20 日本大阪峰会推出《高质量基础设施原则》^②，尽管只有六条原则，但是在强调基础设施环境和社会影响，采购透明度，项目发展效益，债务公开等方面具有明显的美国为首的西方国家烙印。

四、对中国倡导的国际发展合作战略的遏制性影响

“一带一路”倡议是旨在推动国际和区域互联互通的国际合作倡议，其主要目的在于通过基础设施建设和其他与联通相关的投资、政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，加强中国与其他国家间的联系。“一带一路”倡议是中国国内发展实践和中国参与国际发展合作特别是南南合作的时间经验基础上形成的。现有的全球经济治理体系在培育新经济动能、稳定世界经济增长、防范金融风险等方面存在诸多的内在缺憾。^③作为一个以“发展”为核心指针的

^① Adva Saldinger, A new US development finance agency takes flight, 4 October 2018, <https://www.cgdev.org/article/new-us-development-finance-agency-takes-flight-devex>.

^② *G20 PRINCIPLES FOR QUALITY INFRASTRUCTURE INVESTMENT*, https://www.g20.org/pdf/documents/en/annex_01.pdf.

^③ 隆国强：《全球经济治理体系的历史逻辑与中国作用》，《人民日报》，2017 年 8 月 28 日。

全球经济合作新平台，“一带一路”建设有助于促进基础设施互联互通，推动贸易投资自由化、便利化及相关体制机制创新，提高沿线国家和地区的经济社会发展水平，培育和提升发展中国家的“供给能力”，帮助发展中国家补齐发展短板。

① 但是，从 2013 年“一带一路”倡议以来，中美之间的分歧呈现扩大而不是缩小的趋势。中美贸易战的背景下，“一带一路”倡议带来的“威胁论”在美国的影响力呈现上升趋势，无论是陆上丝绸之路经济带、海上丝绸之路还是数字丝绸之路，美国的疑虑和抵制不断增加。

美国智库关于“一带一路”倡议的相关研究报告中^②，罗列了诸多“一带一路”带来的新威胁，从地缘政治、军事安全到经济竞争、人权等诸多领域，特别是对美国主导的现有国际体系的威胁。在中国智库来看，对“一带一路”的研究则更多将其描述为一种发展合作方案，一种解决发展中国家基础设施发展和融资瓶颈的方案，以及不断扩大多领域系统性合作的发展方案，并将其作为与联合国 2030 年可持续发展议程相关联的一种方案。美国智库对于“一带一路”的批评集中于债务的不可持续性，以及相关融资领域的标准和规则构建。根据美国全球发展中心（CGD）的研究^③，“一带一路”项目未来的融资把八个国家置于严重的债务危机之下：吉布提、马尔代夫、老挝、黑山共和国、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦。在这八国当中，吉布提、马尔代夫或者巴基斯坦的还债危机

^① 权衡：《经济全球化的实践困境与“一带一路”建设的新引擎》，《世界经济研究》，2017 年第 12 期，第 3-8 页。

^② Jonathan Hillman, *China's Belt and Road Initiative: Five Years Later*, CSIS January 25, 2018; Daniel Kliman and Abigail Grace, *Power Paly: Addressing China's Belt and Road Strategy*, Center for a New American Security, September 2018; Andrew Scobell, Bonny Lin, Howard J. Shatz, Michael Johnson, Larry Hanauer, Michael S. Chase, Astrid Stuth Cevallos, Ivan W. Rasmussen, Arthur Chan, Aaron Strong, Eric Warner, Logan Ma, *At the Dawn of Belt and Road China in the Developing World*, RAND Corporation, 2018.

^③ Scott Morris, *China's Belt and Road Initiative Heightens Debt Risks in Eight Countries, Points to Need for Better Lending Practices*, Center for Global Development, March 4, 2018.

将尤其会为美国及其盟友和伙伴制造不利的地缘政治后果。在新美国安全研究中心”（CNAS）的一份报告^①中指出除了中国，世界上主要贷款国都是巴黎俱乐部的成员，巴黎俱乐部为债务国所遇到的还贷困难找到了协调和可持续的解决措施。在重建方案中，中国可能会提出侵犯债务国主权的非标准让步。

习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上提出共建“一带一路”，是顺应经济全球化的历史潮流，顺应全球治理体系变革的时代要求，顺应各国人民过上更好日子的强烈愿望。“面向未来，我们要聚焦重点、深耕细作，共同绘制精谨细腻的“工笔画”，推动共建“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进。”^②

尽管中国一再表明推进“一带一路”倡议的主观意图并非挑战和对抗美国主导的现行国际体系，但是美国更加关注的是中国具体做了什么，比如中国在巴基斯坦、斯里兰卡、吉布提等国基础设施建设和潜在的军事威胁上升。

五、展望与思考：中美贸易战与中国参与国际发展合作的未来

中美关系的发展不仅仅是两国之间的问题，这是一个涉及到全球体系和国际格局的系统性问题。对于中美而言，在缺乏信任的前提下，避免彼此的战略误判和由此带来的利益双输，最好的办法是加强对话和沟通。展望未来，中美管控分歧，避免冲突升级，延续合作是最有利于各自国家利益和国际社会共同利益的选择。对于中国而言，需要平衡好两个方面的合作：一方面要继续保持与美国的对话与合作，不仅是双边层面，还有在多边机制中的合作；另一方面保持自身经济更高质量发展，并且更好的参与和推动国际发展合作，特别是南南合作。

^① Daniel Kliman and Abigail Grace, *Power Paly: Addressing China's Belt and Road Strategy*, Center for a New American Security, September 2018.

^② 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(全文实录), 2019年04月26日, 新华网。

中美贸易战是国际格局复杂变迁进程中的一个缩影,在百年未有之大变局的国际大背景下,国际发展合作也面临更为复杂的挑战:第一,发展和安全的关联性增强。传统安全和非传统安全依然是困扰国际发展合作特别是减贫和实现可持续发展目标的重要因素,并且不同地区、不同国家面临的安全问题不同。大国在发展中国家比如拉美、东南亚、特别是非洲的传统亚非拉地区的发展援助博弈与安全问题的联动也日益明显。第二,发展议题的复杂化和长期化。旧的发展问题没解决,新的发展问题叠加,发展面临的瓶颈议题交织在一起,增加了发展问题解决的难度,突出表现在传统的减贫、就业和新技术、人工智能等带来的新挑战。发达国家和最不发达国家之间的发展差距,贫富差距、数字鸿沟在持续加大,导致发展问题的长期化。第三,全球发展治理机制处于调整转型阶段,南北博弈的格局有可能加剧。发展治理问题已经成为全球多边机制的首要关切议题之一,发达国家借助多边机制的建章立制来规制新兴市场国家影响力上升已经成为一种重要手段。发达国家更加注重官方发展资金的杠杆作用,以少量投入撬动国际资源和民间资源成为未来发展融资的竞争趋势,同时以议题融资来虚化国家主体的影响力,发达国家通过议题设置的优势来实现其国家利益和援助目的。

复杂国际背景下,中国参与国际发展合作与南南合作需要特别关注处理好以下三组关系:第一,可持续发展和创新发展的关系。自建国以来,中国就开始对发展中国家提供力所能及的援助,并随着自身发展不断增加对国际发展合作的贡献,形成了富有中国特色的对外援助模式。中国对外援助已经从双边为主走向双边和多边合作共同推进,从技术资金援助为主到能力和机制建设并重的新阶段。因此,结合国际发展合作的新趋势,在坚持可持续发展的前提下,借助新的主体、新的技术等新要素推动国际发展合作的创新。第二,发展责任和发展话语关系。

中美贸易战已经显示，国际社会对中国的发展责任要求上升，但是对相应发展话语权上升却极力压制。因此，一方面应积极探讨对于国际发展合作相关领域的标准和规则的对接，比如债务的透明度标准、基础设施建设的环境、社会标准等，在探讨标准和规则对接的过程中，逐步升级和改造国际发展合作领域内的现有规则体系；另一方面还要更加积极推动中国的发展理念、方案和实践经验的国际化。

第三，多边和双边发展治理机制的平衡。伴随中美贸易战逐渐显现的全面规制中国发展的国际环境正在加速形成，如何应对新形势，更好参与多边机制特别是国际多边发展合作，运用发展合作突破国际环境对中国发展不利的规制尤为重要。