

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.12.001

周玉渊 “美国国际发展合作新战略探析——兼论其对中国的影响”,《太平洋学报》2019 年第 12 期,第 1-14 页。

ZHOU Yuyuan, “Understanding the New Strategy of America’s International Development Cooperation: Its Aims and Implications to China”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.12, 2019, pp.1-14.

美国国际发展合作新战略探析

——兼论其对中国的影响

周玉渊¹

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

摘要: 特朗普政府上台后, 美国对外援助的重要地位和地位看似在下降, 但国际发展合作改革的进程则在加快。这集中体现在三个方面的转变: 一是国际发展合作的战略化和安全化转向, 大国竞争成为国际发展合作的主导性战略; 二是塑造美国国际发展合作新模式成为美国国际发展合作的主要方向; 三是新的制度工具设计具有更强烈的时代性和战略现实主义特征。美国国际发展合作在战略、模式和机制工具三个方面的变化, 具有明确的针对中国尤其是“一带一路”的目的。在实践层面, 其具体的抓手包括: 一是话语攻击中国国际发展合作模式; 二是构建和利用多边合作平台限制中国; 三是整合现有机具并推动制定美国国际经济战略; 四是创新发展融资工具。虽然短期看, 美国国际发展合作新战略对中国实质性的影响相对有限, 但其潜在、持续和长远的影响需要引起重视。

关键词: 美国; 对外援助; 国际发展合作; 中国

中图分类号: D83/87

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019)12-0001-14

国际发展合作是美国全球战略的支柱之一, 是美国全球领导力的重要来源。美国国际发展合作“致力于为美国国家安全战略及其他战略提供支撑, 致力于通过提升外交和发展合作能力, 为更好实现对外政策目标提供保障”。^①

从马歇尔计划到“第四点计划”, 从欧洲到亚非拉, 美国的发展援助在全球范围内产生了重要影响, 也奠定了美国全球发展事务领导者的地位。过去的 70 年, 美国对外援助的改革更大程度上是对外援助体制不断扩大的过程。^② 然而,

收稿日期: 2019-05-27; 修订日期: 2019-08-30。

基金项目: 本文是国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我实施‘21 世纪海上丝绸之路’战略的影响研究”(16ZDA091) 的部分成果。

作者简介: 周玉渊(1980—), 男, 河南南阳人, 上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员, 研究方向: 国际发展、国际安全、中非关系。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

① 美国国际开发署, <https://www.usaid.gov/results-and-data/planning/policy>, 访问时间: 2019 年 3 月 15 日。

② “对外援助”和“国际发展合作”在本文中交替使用, 其所指总体上是一致的。21 世纪开始, 国际援助话语的一个重要变化是从“援助”向“国际发展合作”的转向。对外援助是一个相对狭义的概念, 经济发展与合作组织(OECD) 国家确定了比较明确的对外援助概念和标准。而“国际发展”则是一个更宽泛的概念, 其更强调发展中国家的“自主权”以及援助国与受援国的“双向性”。在很大程度上, 以发展中国家发展为导向或者结果的国际合作, 都可以理解为国际发展合作。以美国和中国为例, 美国的国际发展合作中, 传统意义的对外援助占据很大比重, 而中国的国际发展合作中, 以发展融资为载体的发展合作则占据较大比重。当前美国国际发展合作的一个重要变化是对传统对外援助的轻视, 而对其他非援助意义上的发展合作给予高度重视。因此, 本文主要以“国际发展合作”统称, 在具体描述 2000 年以前的实践时, 更多使用“对外援助”。

特朗普上台后,美国国际发展合作正在经历多层次的变化。在战略动力上,大国竞争正在成为美国新国际发展合作的重要动力。在发展模式上,美国提出“新发展合作模式”,强化与中国在发展中国家的模式之争。在政策和机制上,国际发展合作的战略化、政治化和安全化在加剧,发展机构与外交和安全部门的捆绑比以往更加密切。中美两国的博弈也开始从双边(贸易冲突、科技竞争等)扩大到第三方或发展中国家。这一现实推动着美国国际合作的改革,同时又给中国带来了新的考验。那么,美国国际发展合作为什么要改革?如何改革?将对中国产生哪些影响?这是本文尝试回答的主要问题。

一、美国国际发展合作改革: 延续与变革

美国的国际发展合作改革并不是一个新问题。^①从肯尼迪政府时期的《对外援助法案》到特朗普时期的《更好利用投资促进发展法案》(BUILD Act),改革一直是美国国际发展合作的重要需求和动力。美国的国际发展合作改革可分为五个阶段:第一个阶段是二战结束到20世纪50年代末,是对外援助的起步阶段。第二个阶段是20世纪60年代初—80年代末,即冷战时期的对外援助,或者是自由主义导向的对外援助阶段。第三个阶段是20世纪90年代的对外援助,对外援助开始经历冷战结束后的短暂迷失期。第四个阶段从21世纪初到奥巴马任期结束,是国际发展合作的战略转型阶段。第五个阶段开始于特朗普政府任期,国际发展合作转向大国竞争导向。^②

1.1 对外援助起步阶段(二战结束—20世纪50年代末)

现代意义上的国际发展援助诞生于二战结束后。^③为阻止苏联和共产主义的全球扩张、维护和巩固西方主导的国际安全秩序,对外援助成为美国对外政策的重要工具。1947年,美国开始援助希腊和土耳其。1948年,美国推出“马

歇尔计划”,向欧洲提供大量的资金和技术援助。1950年,“第四点计划”明确了美国对外援助的目标:一是通过帮助发展中国家减少贫困和促进生产,为美国提供海外市场;二是促进其他国家实行资本主义,来消除共产主义威胁。为此,这一时期的对外援助主要集中于技术援助和大型融资项目。为实现这一目标,新的机构开始成立。1951年10月31日,在“马歇尔计划”结束后,为了促进军事、经济和技术援助项目的整合,美国国会通过了《互助安全法案》,并成立了互助安全局。1953年,在国务院之外成立了独立的政府机构“对外行动局”(Foreign Operations Administration),随后其被整合到“国际合作局”(International Cooperation Administra-

① 美国对外援助机制改革是美国国际发展研究中一个热门话题。随着冷战结束前后对美国对外援助有效性质疑的上升,改革对外援助的呼声持续高涨,相关研究开始增加。代表性的研究如:James Bovard, “The Continuing Failure of Foreign Aid”, Cato Institute Policy Analysis No.65, January 31, 1986; Denis J. Sullivan, “The Failure of U.S. Foreign Aid: An Examination of Causes and a Call for Reform”, *Global Governance*, Vol.2, No.3, 1996, pp.401-415; Stewart Patrick, “U.S. Foreign Aid Reform: Will it Fix What is Broken?”, Center for Global Development, September 2006; Connie Veillette, “Foreign Aid Reform: Issues for Congress and Policy Options”, *CRS Report for Congress*, Nov.7, 2007; Susan B. Epstein, Matthew C. Weed, “Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations”, *CRS Report for Congress*, July 28, 2009; Conor M. Savoy, Erol K. Yayboke, “Reforming and Reorganizing U.S. Foreign Assistance: Increased Efficiency and Effectiveness”, CSIS, July 2017; Jeremy Konyndyk, Cindy Huang, “A Practical Vision for US Development Reform”, Center for Global Development, July 20, 2017。美国全球发展研究中心、大西洋理事会、布鲁金斯学会、战略与国际问题研究中心、传统基金会等美国六大智库还发布了共同立场报告。George Ingram, Tessie San Martin, and Connie Veillette, “A New Foreign Aid Architecture Fit for Purpose”, MFAN, 2017, <https://modernizeaid.net/wp-content/uploads/2017/07/MFAN-Co-Chair-Aid-Architecture-Discussion-Draft-.pdf>。

② 根据不同标准,存在着多种美国对外援助的阶段划分。美国国内主要以美国对外援助的机制改革为标准进行划分。一种是根据政府任期进行划分,即不同政府的改革主张和事件。另一种是年代划分,美国国际开发署根据不同时期的重点,将美国的对外援助分为50年代(援助作为外交工具)、60年代(援助机制建立)、70年代(强调人的基本需求)、80年代(转向自由市场)、90年代(民主与可持续发展)、2000年第一个十年(反恐与国家重建)以及当今的对外援助。中国学者更倾向于从美国总体的国际战略变化和援助动机变化的角度去划分。美国对外援助的不同阶段可参见,刘国柱等著《在国家利益之间:战略美国发展援助探研》,浙江大学出版社,2011年。

③ USAID, “USAID History”, <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>, Last Visited: Mar. 15, 2019.

tion)。《1954年互助安全法案》开始明确发展援助、安全援助、突发应急基金和私有投资担保等细化的外援概念。在此基础上,美国外援的相应机制和工具逐渐建立,包括“粮食换和平项目”(Food for Peace Program)、发展贷款基金(Development Loan Fund)。同时,还通过“粮食换和平”、发展贷款基金等方式,用于巩固发展中国家的亲美政权,阻止其倒向苏联阵营。美国甚至为此向诸多独裁和军政府政权提供了大量援助。^①这一时期,美国对外援助主要流向以色列、埃及、菲律宾、孟加拉国、巴基斯坦等国。

1.2 冷战时期的对外援助改革(20世纪60年代初—80年代末)

60年代是美国对外援助获得巨大发展的十年。肯尼迪和约翰逊任期被称为“发展的黄金十年”。然而,也正是在这一时期,美国对外援助的有效性和实践中的问题开始涌现,美国公众和国会对美国外援的质疑开始上升。肯尼迪在评价美国外援的作用时指出,“美国外援项目分散、机构协调低下、行动笨拙迟缓。”“一个现代且协调统一的援助机构是必要的,其将有利于推进美国的道德、经济和战略利益,进而应对当前的极权主义威胁。”^②在这一背景下,美国外援改革被正式提上议程。1961年,《对外援助法案》出台是美国对外援助进程的重要里程碑。根据这一法案,美国国际开发署(USAID)成立。同时,美国对外援助机制进行了较大规模改革和重组。在发展援助项目上,建立了发展贷款基金和发展赠予基金(Development Grant Fund)两个主要机构。在经济援助项目上,则建立了美国企业海外经营的担保机制(即现在的海外私人投资公司的前身)、经济支持项目(现在的经济支持基金项目)、应急基金等重要机制。美国新援外体制最大的转变是开始把国别规划和长期规划作为未来工作重点。进入70年代,“人的基本需求”成为引领国际援助的主导理念。美国对外援助的领域和重点也开始进行调整。早期的美国援助主要是资金、粮食、物资和基础设施融资支持,70年代开始重点关注农业、

计划生育和教育等具体领域问题。尼克松政府和卡特政府在对外援助机制上也提出了不同的主张。尼克松政府时期发布了《皮特森委员会报告》,提出对美国对外援助进行大规模改革。其核心是将美国国际开发署分割为三个机构:美国国际发展公司;美国国际发展研究所;安全援助项目。^③其中,海外私人投资公司(OPIC)正是在尼克松政府任期内组建。然而,卡特政府任期的重要主张是整合现有援助机构。卡特政府提出由国际发展合作局(IDCA)来协调国务院、财政部、农业部等各个机构的援外项目。这一时期还成立了国际发展研究所,来管理和协调与社会组织的关系,同时也成立了美国和平队。1979年,根据行政命令建立了国际发展合作局。这改变了之前对外援助项目主要由国务院管理的局面,使美国国际开发署再次成为对外援助的主要职能机构。这一时期,美国外援体制基本形成,同时,通过新的立法,国会已经成为决定美国外援和管理机制的重要力量。

在20世纪80年代里根政府时期,伊朗人质危机以及苏联入侵阿富汗使美国更加重视援助的作用。里根政府迅速增加了对外援助的规模,对外援助优先用于安全领域。美国减少了对多边机构的援助,相当大比例的援助流向了少数具有战略价值的国家,例如巴基斯坦、埃及和土耳其。里根政府时期,在国际开发署署长彼得·麦克弗森(Peter McPherson)的协调下,共和、民主两党在对外援助上的共识以及政府与国会的协调开始获得进展。然而,即使如此,对美国对外援助的有效性的质疑在这一时期达到新的高度,美国一些官员直接称“美国援助已死”。为此,里根政府也尝试提出改革方案,

① 刘国柱等著《在国家利益之间:战后美国对发展中国家发展援助探研》浙江大学出版社2011年第160-210页。

② John Norris, “Kennedy, Johnson and the Early Years”, *US-AID: A History of US Foreign Aid*, Part 1/5, DEVEX, July 23, 2014, <https://www.devex.com/news/kennedy-johnson-and-the-early-years-83339>.

③ John Norris, “The Cold War and its Aftermath”, *DEVEX*, 23 July 2014, <https://www.devex.com/news/the-cold-war-and-its-aftermath-83340>.

1983年,里根总统任命成立卡卢齐委员会(Carlucci Commission),1987年,众议院外事委员会成立汉密尔顿-吉尔曼(Hamilton-Gilman)专家组,先后对美国外援进行评估。并在随后提出新的《对外援助法》修正案,然而由于各方的主张差异,这一修正案并没有获得通过。

1.3 冷战结束后的对外援助改革(20世纪90年代初—90年代末)

90年代,美国的对外援助出现了一些新的变化。一方面,美国的重心从国际转向国内,国际援助的有效性遭到国会的严重质疑。布什政府因为过于关注国际事务而忽略国内事务,导致其第二任期竞选失败。这直接促使克林顿政府将重心转向了国内事务。“增加美国对外援助并不是总统的优先”。在克林顿政府精简政府机构的政策下,缩减对外援助规模也成为政府改革的一个方向。美国中止了在26个国家的援助,“这是自马歇尔计划以来,美国第一次缩减受援国家数量”。另一方面,为了巩固冷战胜利成果,克林顿政府也希望发挥援助在重要地区和国家的转型和稳定上的作用。这一时期,克林顿政府关注的重点地区是中东欧国家。其核心的方式包括,通过一揽子援助方式加强对发展中国家的援助,重点援助处于危机中的“转型国家”,通过非政府组织(NGOs)向美国援助无法覆盖的国家提供援助。^①然而,由于共和党控制的国会对援助的极力限制,美国对外援助在90年代总体上处于低迷期。“美国国际开发署几乎被掏空,1995—2000年间,发展署职员缩减了29%,在编雇员相比20年前减少了一半,三分之一的雇员接近退休年龄”。^②在这一背景下,尽管克林顿政府也提出了一些援助改革的计划,如修改1961年的《对外援助法案》,但基本没有进展。

1.4 新千年的国际发展合作改革(2000—2016年)

2000年开始,千禧年发展目标(MDGs)确立了国际发展合作的全球话语。在这一背景下,国际发展合作再次受到美国政府和国会的重视。一方面,“9·11”事件发生后,反恐成为美国国家安全战略的优先议题,配合和支持美

国的安全战略成为美国对外援助的重要目标。美国的援助大量投入到与美国安全利益和反恐需要密切相关的国家,包括以色列、伊拉克、埃及、巴基斯坦等国。另一方面,国际发展合作也成为布什政府和奥巴马政府希望留下政治遗产的重要领域。在这一背景下,布什政府和奥巴马政府时期都给予了国际发展合作较大的重视。为了配合美国的全球反恐战略,小布什政府在援助规模、目标和政策上加大了改革力度。相比于历届美国政府,小布什政府第一次提出援助促发展是美国对外政策的优先议题和核心工具。^③2006年,小布什政府在国务院下成立美国外援资源办公室(F Bureau),把美国国际开发署的政策、计划、预算以及大量人员划归到这一新的办公室。小布什政府推动成立了千禧年挑战公司(MCC)、总统艾滋病防治计划(PEPFAR)、总统疟疾倡议等重要倡议。“这些倡议成为小布什政府重要的政治遗产,使小布什成为自肯尼迪以来对美国援助进行最大改变甚至‘改革’的总统”。^④

然而,对援助重视的提升伴随的是国内要求援助改革呼声的上升。奥巴马任期初期,开始尝试推动对外援助改革的立法。奥巴马签署了1961年以来的美国第一份国际发展合作文件——《全球发展总统政策指令》(PPD-6)。在美国国家安全战略报告中,明确将国际发展合作确立为美国全球战略的三大支柱(3D),即民主、外交和发展。在国际层面,奥巴马政府时期还曾尝试通过推动与中国在非洲等第三方的合作,维护和巩固美国在国际发展事务上的领导力。与此同时,美国国会也加大了立法力度。参议院提出了《国家外交与发展战略法案》。众议员霍华德·伯曼(Howard Berman)花两年时间组织起草了长达923页的《2012年全球伙伴

① USAID, “USAID History”, <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>, Last Visited: Mar. 15, 2019.

② John Norris, “The Clashes of the 1990s”, DEVEX, 23 July 2014, <https://www.devex.com/news/the-clashes-of-the-1990s-83341>.

③ Carol Lancaster, *George Bush's Foreign Aid: Transformations or Chaos?*, Baltimore: Brookings Institution Press, 2008, pp.3-4.

④ 同③。

关系法案》,试图以此来取代1961年的《对外援助法》,但最终这一法案并没有获得通过。这一时期,由国务院、国会和发展援助机构构成的庞大援外管理体制已经形成,然而,在缺乏强大内外部动力的前提下,机制性的改革基本很难推动。在小布什和奥巴马时期,虽然涌现出更多新的援助机制和工具,但美国的对外援助改革并没有取得实质性的进展。^①

二、美国国际发展合作新战略: 动力与转向

特朗普政府上台后,“援助失败论”“援助无用论”等论调再度高涨。重塑美国的对外援助也正成为特朗普政府的施政方向。在战略层面,特朗普政府将大国竞争视为美国全球战略的优先目标。^②2017年的《美国国家安全战略报告》明确提出,美国将重建新的国际发展合作模式,为发展中国家提供一套不同于中国的发展合作模式。与此同时,国会与白宫、国会两党间在国际发展合作改革上形成了空前共识。“加强与中国的大国竞争已经成为美国国际发展合作的统一战略思想”。^③这意味着,“中国因素”正成为美国国际发展合作的重要动力。

2.1 外部动力

21世纪以来,中国在国际发展合作事务中的话语权和影响力显著上升,中国推动的新发展倡议和政策正在为国际发展合作和发展中国家的发展提供强劲动力。中国与发展中国家合作的规模、质量和效果正在超越美国。^④在贸易、发展融资、基础设施建设、电力、工业化、产业园区等领域,中国开始建立起优势地位。

中国已经超越美国成为世界上最大的贸易国家。2006年时,美国是全球130个国家的最大贸易伙伴,中国是70个国家的最大贸易伙伴。到2016年,中国成为全球124个国家的最大贸易伙伴,美国则减少至76个。2000年,中国只是5个国家的最大出口市场,到2014年增至43个,而美国则从53个减少至31个。^⑤从区

域层面,中国与东南亚和撒哈拉以南非洲的贸易额分别在2008年、2009年超越美国。2017年,中国与东盟、非洲的贸易分别接近和超过美国与东盟贸易的2倍(见图1和图2)。中国也已经成为南美最大的出口市场和整个拉美地区仅次于美国的第二大出口市场。^⑥

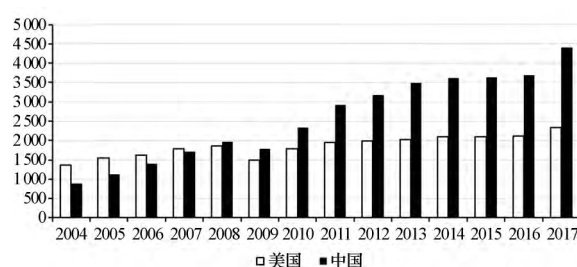


图1 东盟国家与美国和中国贸易对比(单位: 亿美元)

来源: ASEAN Secretariat, ASEAN Statistics Yearbook 2018, Jakarta, 2018。

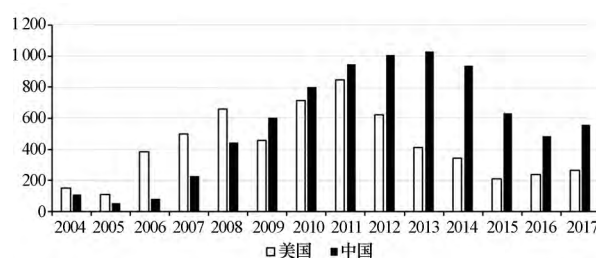


图2 撒哈拉以南非洲与美国和中国贸易对比
(单位: 亿美元)

来源: WITS

① 美国对外援助管理体制改革的改革可参见,丁韶彬、周宝根“美国对外援助管理: 历史与现实”,《国际经济合作》2012年第4期;周琪“新世纪以来的美国对外援助”,《世界经济与政治》,2013年第9期;孙明霞“‘9·11事件’以来美国对外援助机构的调整: 目标与现实的差距”,《美国问题研究》2015年第1期。

② 滕建群“特朗普‘美国第一’安全战略与中美博弈”,《太平洋学报》2018年第1期,第18-24页。

③ Michael Igoe, “USAID Chief Lays out a Trump Development Doctrine”, DEVEX, Dec. 6, 2018, <https://www.devex.com/news/usa-id-chief-lays-out-a-trump-development-doctrine-93973>.

④ Daniel F. Runde, “Renewing U.S. Economic Engagement with the Developing World”, CSIS, November 2018.

⑤ Daniel F. Runde, “A Tale of Two Paths: Divergence in Development”, CSIS, February, 2017.

⑥ Rebecca Ray, “China - Latin America Economic Bulletin 2018 Edition”, Boston University Global Development Policy Center Discussion Paper, January, 2018.

中国对发展中地区的投资增长凸显了美国经济影响力的衰退。截至2017年底,中国对外直接投资存量超过1.8万亿美元,从2016年的第六位升至全球第二位,仅次于美国。^①中国对外投资存量的八成分布在发展中经济体。而美国对外投资投资的74%集中于高收入国家,且对发展中国家的投资在持续减少。^②在东南亚地区,2008年,中国对东盟地区投资只有7.32亿美元,美国的投资有36.85亿美元。但之后,中国对东盟投资快速增长。2017年,中国投资达到113.7亿美元,同年美国的投资则下降到43.22亿美元。^③自2009年以来,中国对非投资出现了较快增长。截至2017年,中国对非投资存量433亿美元,比2009年增加了3.6倍;而美国对非投资存量自2015年以来连续下降,2017年降至503亿美元,仅比2009年多了63.44亿美元(见图3)。中国商务部副部长钱克明表示截至2017年底,中国各类对非投资存量超过了1000亿美元。按照现在数据,2018年,中国对非直接投资已经超越美国对非直接投资。这是继2009年中非贸易超过美非贸易后的又一个重要变化。在拉美地区,2016年,中国对拉美直接投资快速上升,达到272.3亿美元,同比增长115.9%。截至2017年末,中国在拉美地区的投资存量为3868.9亿美元,拉美是亚洲之外中国第二大投资地区(见图4)。

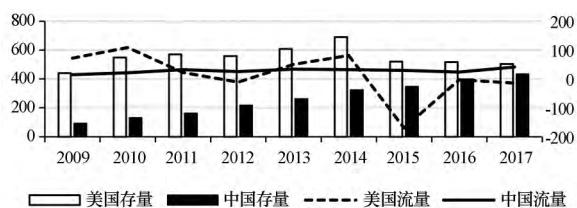


图3 2009—2017年中美在非投资比较(单位: 亿美元)

来源《2017年中国对外投资统计公报》、美国商务部BEA、CARI。

中国国际发展融资进一步削弱了美国的竞争力。自“一带一路”倡议提出以来,中国国际开发性融资的机制、规模和方式正发生重要变化。在中国进出口银行和国家开发银行等传统的开发性金融机构之外,中国也推动成立了新

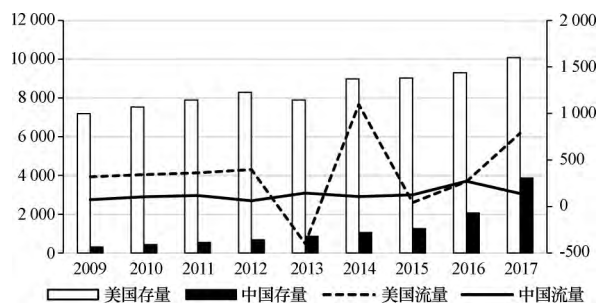


图4 2009—2017年中美对拉美直接投资比较

(单位: 亿美元)

来源《2017年中国对外投资统计公报》、美国商务部BEA。

发展银行、亚洲基础设施投资银行、中国东盟投资合作基金、中拉合作基金、中非发展基金、中拉基础设施专项贷款等多元化的融资机制。中国对发展中地区的融资规模在不断提升。根据威廉玛丽学院援助数据(AidData),2000—2014年,中国在全球的发展融资规模已经达到3543亿美元,同期美国的融资规模是3946亿美元。从2009年开始,中国每年的发展融资规模已经较大幅领先美国(见图5)。从区域看,在亚洲,2009年以来,中国的发展融资规模开始超过美国。^④在非洲,自2010年以来,中国的融资规模平均达到120亿美元。^⑤中国是非洲基础设施最大的融资方。在拉美地区,2018年,中国进出口银行和国家开发银行对拉美地区的融资支持规模为77亿美元,尽管比往年有所下降,但依然超过世界银行和泛美银行。^⑥

① 中华人民共和国商务部《中国对外投资发展报告2018年》2018年9月,商务部网站, <http://images.mofcom.gov.cn/fec/201901/20190128155348158.pdf>,第4页。

② James K. Jackson, "US Direct Investment Abroad: Trends and Current Issues", CRS (Congressional Research Service) Report, June 29, 2017.

③ ASEAN Secretariat, ASEAN Statistics Yearbook 2018, Jakarta, 2018, p.142.

④ Yoon Ah Oh, "China's Development Finance to Asia", KIEP Staff Paper 18-02, Korea Institute for International Economic Policy, 2018.

⑤ Chris Humphrey, Katharina Michaelowa, "China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?" World Development, No.120, 2019, pp.15-28.

⑥ Margaret Myers, Kevein Gallagher, "Cautious Capital: Chinese Development Finance in LAC, 2018", Global Development Policy Center, Boston University, 2019.

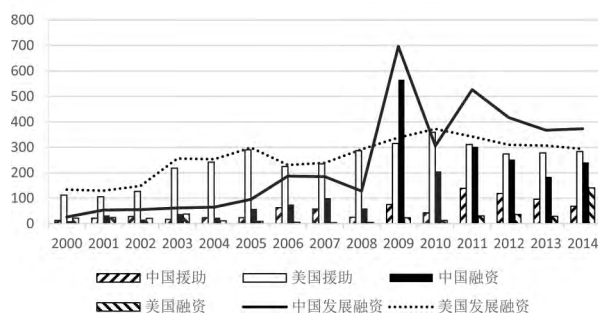


图5 中美发展融资(单位:亿美元)

来源:威廉玛丽学院援助数据(AidData)

发展融资成为影响中美在发展中地区经济影响力的重要因素。这不仅体现在融资的规模对比变化上,更体现在融资结构和融资效果上。美国发展融资的70%是发展援助,官方融资的比重相对较小,而中国发展融资中官方融资的比重约为61%。在融资支持领域上,美国发展融资主要集中于发展领域,包括卫生、粮食安全、农业和教育。发展领域的资金占比超过了40%,经济领域只占5%,尤其是贸易政策上的支持只占不到1%。^①相比之下,中国发展融资主要集中于经济领域,尤其是基础设施、能源、交通、信息通讯等关系发展中国家经济发展的重大经济领域。根据2014年中国对外援助白皮书,44.8%的中国发展援助流向了经济基础设施。^②

中美发展融资结构的差异直接决定了其融资的效果。可以说,在发展中国家致力于摆脱援助依赖、谋求自主发展的时代背景下,中国的发展融资更契合发展中国家的现实需求,其经济促进效应更加明显和有效。这正是中国与发展中国家关系快速发展的关键性原因。相比之下,美国发展融资的经济带动效应非常有限。在美国学者看来,美国援助对经济领域的忽视带来了非常严重的后果,“无论是从贸易、投资还是发展融资角度,美国都不再是最大玩家。美国的优势正在被侵蚀,美国留下的真空正在被其他国家填补。”^③在这一背景下,中国发展融资越来越受到美国的重视和关注。特朗普政府上台后极力攻击和抹黑中国的海外发展融资。美国16位参议员还联名上告财政部和国务院,要求美国政府马上采取措施遏制中国的发展融

资。^④在一些美国学者看来,中国海外开发性融资正在成为“当前中美关系新的竞争方向”。^⑤

2.2 战略转向

基于上,中国在发展中国家不断上升的影响力正在成为美国国际发展合作战略转向的重要外部因素。在这一背景下,美国国际发展合作开始出现三个明显的变化:国际发展合作战略更加明确和有针对性;新发展模式需求更加强烈;美国发展合作工具开始出现大的调整和创新。

(1) 美国国际发展的战略功能转向大国竞争。通过发展援助促进国家安全一直是美国对外援助的重要目标,但当前这一战略功能正在让位于大国竞争的需要。特朗普政府的美国新安全战略明确提出,美国将通过实行新的发展合作模式以抵消中国的影响力。美国国会报告毫无隐晦地指出,美国建立国际发展融资公司的目的就是加强与中国在发展中国家的竞争。^⑥美国专家更是向美国国会建议,美国国际开发署应建立对中国援助的年度报告机制,商务部建立中国对外经济影响力报告机制。“美国需要从全球战略而非美中战略的角度来加强与中国的竞争”。^⑦美国国际开发署马克·格林则明确表示,“美国国际发展

① Daniel F. Runde, Romina Bandura, Own Murphy, “Renewing U. S. Economic Engagement with the Developing Countries”, CSIS, November 2018.

② 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的对外援助(2014)》白皮书,2014年7月10日,国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375013/1375013.htm>.

③ Daniel F. Runde, Romina Bandura, Own Murphy, “Renewing U. S. Economic Engagement with the Developing Countries”, CSIS, November 2018.

④ “Letter by US Senators to US Government on IMF China Belt and Road Initiative”, *The Elephant*, August 3, 2018, <https://www.theelephant.info/documents/letter-by-us-senators-to-us-government-on-imf-china-belt-and-road-initiative/>.

⑤ Kevin P. Gallagher, “China’s Role as the World’s Development Bank Cannot be Ignored”, National Public Radio, October 11, 2018, <https://www.npr.org/2018/10/11/646421776/opinion-chinas-role-as-the-world-s-development-bank-cannot-be-ignored>.

⑥ Shayerah Ilias Akhtar, Curt Tarnoff, “OPIC, USAID, and Proposed Development Finance Reorganization”, CSR Report, April 27, 2018.

⑦ Oriana Skylar Mastro, “Cooperation and Competition with China: The Need for New Approaches”, Statement before the Senate Committee on Foreign Relations, Sept. 5, 2018.

合作就是要提供一个完全不同于中国的发展合作模式,帮助发展中国家摆脱对中国的依赖”。2018年,美国副总统彭斯在亚太经合组织领导人峰会上明确提出,美国将改变其对外援助模式,加强与中国在发展中国家的竞争。^①

(2) 塑造美国国际发展合作新模式。现实主义正在成为推动美国国际发展合作模式重构的主导理念。特朗普政府上台后,以价值观为导向的对外援助模式遭到严重质疑。^② 特朗普在不同场合指责美国的对外援助“华而不实”“浪费国家资源”。为此,特朗普政府正在改变传统的价值观导向的对外援助,比如提出减少乃至取消对国家民主基金(NED)等的海外民主援助经费,将相关机构并入国务院。^③ 白宫明确提出对外援助必须服务于美国的外交、商业和安全利益。特朗普及美国政府高官更是多次直白地表示,接受美国援助的国家自然必须与美国的外交和安全战略保持一致,否则将取消援助。^④ 美国国家安全战略报告中也第一次较为全面地提出“新发展合作模式”。大体上,这一新模式将聚焦于三个层面的改变。其一,强调从援助关系转向新发展伙伴关系。即不只关注美国的单向援助,而是强调双向性和伙伴关系,更加重视美国从中获益。其二,责任共担和公私伙伴关系是新模式的核心。一方面,重视政府在撬动私有部门参与和加大援助和发展合作投入上的作用。另一方面,通过国际协调,鼓励和要求其他国家在国际发展合作上承担更大责任,以分摊美国压力。其三,商业合作模式成为新的焦点。奥巴马政府后期,美国已经开始重视撬动私人资本在维护和提升美国发展事务影响力上的作用。奥巴马政府的发展倡议和工具,包括“电力非洲”“贸易非洲”等发展合作项目,基本是以撬动美国私人资本为目的。这一时期美国的国际发展合作具有“以投融资促发展合作”的特点。然而,到了特朗普时期,这一模式的重点有所偏移,其更体现出“以发展合作促进投融资”的特点。通过发展合作促进美国海外利益拓展,成为特朗普政府美国国际发展合作的重要商业目标。

(3) 创新国际发展合作工具。援外体制和机制改革一直是美国对外援助改革的主要方式。

然而,这种机制导向的改革效果并不理想。结果是越改革,机构越庞大。目前美国援外的机构和机制从肯尼迪时期的4个增加到了二十几个。美国对外援助机构和机制是长期发展和实践的产物,在美国政治体制下,重组和改革的难度很大。当前美国发展改革的主要矛盾从党际矛盾演变为府会之间的矛盾,进一步加大了对外援助管理体制改革的难度。在这种背景下,虽然美国国内存在着强烈的对外援助改革的呼声,不同部门也提出了相应的改革方案和建议,但美国援外管理体制发生重大变化的可能性非常小。这一现实促使美国更加重视通过议题设置和项目规划的方式来最大程度地发挥外援的功能和作用。从机制改革导向到项目导向,正在成为美国国际发展合作政策转型的一个重要特征。在之前,美国国际开发署等机构相对独立地开展国际发展合作,其外援主要集中于医疗卫生、教育、农业和人道主义援助等民生领域。然而,特朗普政府上台后,美国政府和国会对美国对外援助领域的介入比之前更加强烈。最重要的一个表现是,针对“一带一路”以及中国在发展中国家不断上升的影响力,美国对外援助的领域也在发生重要变化。美国援助重点向高质量基础设施、美国发展融资机构以及多边融资机构倾斜。

三、美国国际发展合作新战略: 政策工具及影响

美国国际发展合作改革的重要目的是遏制

① “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit”, The White House, Nov. 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

② 美国对外援助的理想主义特征可参见,姜亚萍,“理想主义与美国对外经济援助”,《太平洋学报》,2012年第8期,第23-29页。

③ Carlos Ballesteros, “Trump State Department Accused of Abandoning Global Democracy in New Budget”, Newsweek, May 3, 2018, <https://www.newsweek.com/state-department-democracy-promotion-funding-rex-tillerson-830858>.

④ Nikki Haley, “American Foreign Aid should Only Go to Our Friends”, Fox News, February 28, 2019, <https://www.foxnews.com/opinion/amb-nikki-haley-american-foreign-aid-should-only-go-to-our-friends>.

中国在全球发展事务上不断上升的影响力。其核心战略是重塑美国发展合作模式,以对抗中国发展合作模式。重要政策手段包括恶意诋毁中国的国际发展合作模式、重新重视与发展中国家的贸易和投资关系、以责任共担为原则重建西方发展共同体、以国际发展合作为工具直接威逼和间接诱使发展中国家疏远中国。

3.1 政策工具

(1) 诋毁中国国际发展合作模式。发展问题是全球面临的共同挑战,是国家间最容易的开展合作的领域。中美在全球气候变化、公共卫生、应对自然灾害、粮食安全包括和平安全等诸多领域开展过合作。总体上,“中美在发展中世界既没有直接的冲突,也没有紧密的合作。中美之间在发展中世界并不是战略竞争对手”。^①然而,特朗普政府上台后,美国对中国的战略不信任和疑惧主导着当前美国国际发展合作战略和政策的制定。强化中美发展合作模式对立、凸显美国模式的道德高尚、抵消中国模式的积极作用是特朗普时期美国国际发展合作政策的基本方式。美国总统、副总统、国安会、国务院以及国际发展合作署等各级别部门和官员都在不同场合恶意攻击中国在发展中国家的合作,《美国国家安全报告》、国家预算解释、包括美国主要智库的研究报告都指出中美发展合作模式的竞争是当前中美全球竞争的重要组成部分。正如美国国家安全战略报告露骨地表示“美国的投资代表的是最可持续、最负责任的发展模式,这与专制国家的腐败、不透明、掠夺以及质量低下的交易形成了鲜明对比”。^②

(2) 利用盟友体系和多边平台限制中国。特朗普政府上台后在发展合作上的一系列政策虽然引发了西方国家的不满,比如减少国际发展援助、施压联合国、退出多边协议等。然而,通过强化中美竞争和对中国的负面宣传,美国促使西方发展网络与中国的模式竞争和差异成为国际发展合作格局的主要矛盾。特朗普上台后,美国正在重塑与国际多边发展机构关系,试图弱化中国其中的影响力。2019年,特朗普政府提名一直

以来批评世界银行与中国关系的大卫·马尔帕斯(David Malpass)担任世行新总裁,其重要的目的是通过国际多边金融平台削弱中国的影响力。“这一任命表明美国已经把世界银行作为与中国经济和地缘政治竞争的重要工具”。^③马尔帕斯一直是世界银行与中国关系的强力批评者,其重要主张就是削弱世界银行与中国全方位的关系。在2017年的国会听证中,他提出,美国应与盟友和其他国家重塑世界银行规则,防止世行为中国的地缘政治野心背书。最近,他又提出世行应停止向中国贷款,并不断批评中国在发展事务上的角色。^④这清晰地表明,美国正极力改变世行与中国在发展事务上的合作关系,尤其是推动世行改变支持“一带一路”的立场。同样,美国也正努力通过国际货币基金组织(IMF)影响发展中国家向中国的借贷等发展合作,如要求国际货币基金组织拒绝向接受中国贷款的国家提供支持。美国还通过提出“印太战略”和“五眼联盟”,积极推动日本、印度、澳大利亚等国在各自区域内加强对中国的牵制。例如,日本追随美国称,担心中国在非贷款可能是“债务陷阱”,日本为此向(中国)债务问题严重的国家如埃塞俄比亚派遣金融顾问。^⑤

(3) 构建国际经济安全战略加强中国的商业竞争。“美国优先”是塑造特朗普政府发展政策的重要原则,而商业利益是特朗普政府希望美国发展合作发挥的重要功能。撬动和服务私人资本海外拓展将是美国维护其发展中地区经

① Andrew Scobell, Bonny Lin and others, *At the Dawn of Belt and Road: China in the Developing World*, Rand, 2018, p.299.

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p.39.

③ Michael Igoe, “Will Trump’s Nominee Turn the World Bank Against China?” *Devex*, Feb. 7, 2019, <https://www.devex.com/news/will-trump-s-nominee-turn-the-world-bank-against-china-94257>.

④ Kenneth Rapoza, “Trump’s Pick to Lead World Bank is a Huge Negative for China”, Feb. 7, 2019, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2019/02/07/trumps-pick-to-lead-world-bank-is-a-huge-negative-for-china/#f46b87082712>.

⑤ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Extraordinary Press Conference by Foreign Minister Taro Kono”, May 5, 2019, https://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaiken4e_000639.html.

济影响力的重要方式。一个重要的趋势是,为了加强与中国的竞争,美国将加大利用美国国际开发署等机构的网络和影响力推动美国企业在当地的拓展。2018年12月,美国国际开发署发布了新的《私有部门接触政策》。^①这一政策将发展中国家发展与美国大型企业紧密结合,美国跨国公司既是美国发展政策的工具,也是发展政策的目标。“美国通过发展合作促进美国商业利益的目标比之前更加明显”。“在传统基金会等机构的长期推动下,美国国际开发署当前新的职能是,借美国发展和人道主义援助的名,行获取私人利益的实。”一个典型的案例是,美国国际开发署利用自己的关系网络和经验成功说服埃塞俄比亚政府允许美国杜邦公司向埃塞俄比亚投放转基因玉米种子。^②

积极推动构建美国国际经济战略成为美国维护全球影响力的重要战略选择。为了应对中国带来的经济挑战和影响,2018年4月,托德·杨等四位参议员向国会提出了制定美国国家经济安全战略的提案。该提案提出美国应从经济安全的战略高度加强对中国的遏制。^③与此同时,美国国内也呼吁美国构建明确国际经济战略加强与中国在发展中国家的竞争。美国智库建议,美国国家安全委员会、经济委员会、商务部、国务院、财政部和美国贸易代表办公室应该在国际经济战略上加强协调合作。^④为此,美国应该整合现有的发展工具和机制,加强与发展中国家的商业联系。具体的建议包括:第一,更加平衡地利用美国发展政策工具与以私人部门为主体的市场化运作之间的关系,充分发挥美国对外援助在促进商业发展上的撬动作用。第二,改革和重组美国进出口银行。为了加强与美国及其他国家的竞争,美国进出口银行的现代化改革和赋权势在必行。第三,在对美国具有重要战略价值的地区和国家启动新的企业基金,推动私人部门的海外拓展。

(4) 创新发展融资工具。发展融资能力已经成为大国在国际发展事务上影响力的最直接体现。发展融资和开发性金融是中国扩大与发展中国家关系的重要工具。“一带一路”倡议提

出后,中国倡议并推动成立的亚洲基础设施投资银行、新开发银行、丝路基金、南南合作基金等一系列发展融资工具进一步彰显了中国在国际发展事务上的影响力。在美国政客看来,中国发展融资支持使美国的发展模式和商业利益面临重要挑战。中国发展融资也因此成为当前美国政客攻击的焦点之一。美国一方面恶意诋毁中国发展融资模式,另一方面推动和支持美国国际发展融资模式的创新。2018年9月,美国国会通过了《更好利用投资促进发展法案》,决定组建新的美国国际发展融资公司(IDFC)。美国国际发展融资公司将整合美国海外私人投资公司和美国国际开发署发展信贷局两家机构。根据这一新的融资机构,美国将执行20年的国际发展融资议程,对外发展融资规模从290亿美元提升至600亿美元。该融资机构将致力于确立发展、透明和信用的最高标准,为发展中国家和伙伴提供一个不同于其他国家由政府主导的投资模式。为此,美国国际发展融资公司的功能将更加多元,包括贷款、担保、股权投资、保险、技术支持、项目管理等多种工具。^⑤

美国国际发展融资公司还有两个潜在的重要功能。一是发展融资公司的资本催化功能,二是模式引领和规范塑造功能。美国国际发展融资公司并不是直接的资金投资者,而扮演的是私人部门投资的护航者的角色。特朗普政府明确表示,撬动私人投资将是美国外交政策的

① “U. S. Agency for International Development Administrator Mark Green Panel Discussion on the Launch of USAID’s New Private Sector Engagement Policy”, American Enterprise Institute, December 12, 2018, <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/dec-12-2018-administrator-green-panel-launch-private-sector-engagement-policy>.

② Joeva Rock, Jacob M. Grumbach, “Donald Trump’s Africa Policy”, February, 2019, <https://africasacountry.com/2019/02/making-a-buck-under-donald-trumps-usaid>.

③ Todd Young, Christopher Coons, Jeff Merkley, Marco Rubio, “National Economic Security Strategy Act of 2018”, 115th Congress S. 2757, April 25, 2018.

④ Goodman, “A Multilateral and Strategic Response to International Predatory Economic Practices”, CSIS, May 9, 2018.

⑤ Department of State, “Fiscal year 2020 Congressional Budget Justification”, March 11, 2019.

非常重要的工具。^①美国国际发展融资公司将在引领和撬动西方国家的发展融资以及塑造集体融资规范上发挥推动者角色。美国与西方国家在国际发展融资上一直存在着较密切的合作关系,例如海外私人投资公司与英联邦发展融资公司(CDC)等密切合作。美国发展融资公司的成立为西方机构间的合作提供了更大空间,也为美国拉拢其他国家共同塑造针对中国的融资规范提供了条件。在美国国际融资发展公司方案刚签署不久,就有加拿大机构表示,美国国际发展融资公司的成立将重塑以透明、责任和信用为核心的融资模式,为西方国家和企业提供机遇,这将推动国际发展融资进入新时代。^②

当然,因为其主要定位为加强与美国竞争而非应对发展中国家的需求,其从一开始就受到质疑。有学者就指出,虽然新发展融资公司的资金规模翻了一倍,但其规模依然很小,根本就无法改变现有格局(game-changer)。^③更有学者明确指出,如果这一融资机制是以强化与中国在发展中地区的竞争为目的的话,其将很难实现预期的目标,“为了竞争需要,美国甚至可能去模仿中国的融资模式”。^④虽然美国国内认为这一机制将非常重要,但也承认仅靠这一机制还远远不够,“美国还需要尽快制定新的国际经济战略,以及强化在国际金融机构中的领导地位”。^⑤

3.2 对中国的影响

总体上,美国构建了一套针对和遏制中国发展影响力的政策体系。虽然其实质性的影响还有待观察,然而其未来的趋势和潜在的影响应引起关注。

(1) 中国总体的国际发展合作环境趋于严峻。在亚太地区,美国积极推动与日本、澳大利亚、印度等国的合作,支持这些国家扩大与中国在发展合作上的竞争。在美国的支持下,澳大利亚和新西兰加大了对中国在太平洋岛国投资和发展合作的关注和抗衡力度。澳大利亚通过了新的外国干预法;新西兰发布了新的战略防务政策;两国同时加大了对太平洋岛国的援助。^⑥2018年,新西兰和澳大利亚先后宣布将新

增对太平洋岛国援助5亿美元和9.79亿美元。^⑦印度加大了对中国在南亚经济和发展项目的负面宣传,加大对邻国援助以抗衡中国。^⑧在具体合作机制上,美国加强与盟友和伙伴的协调,加大对国际金融机制的利用,以压制中国海外拓展的空间。利用七国集团(G7)峰会等平台,美国海外私人投资公司(OPIC)建立了与英国联邦发展合作公司(CDC)、意大利存款机构股份有限公司(Cassa Depositi e Prestiti)、法国国家开发银行(Proparco)、日本国际合作银行及国际协力机构、德国投资与开发有限公司(DEG)之间的协调合作机制。^⑨2018年,美国海外私人投资公司与欧洲发展融资机制(EDFI)签订合作备忘,双方将在推动和规范私有资本向新兴市

① Department of State, “Fiscal year 2020 Congressional Budget Justification”, March 11, 2019.

② Paul M. Murphy, Mark McAuley, “The U.S. BUILD Act: A New Chapter in International Development Finance?” Lexology, September 20, 2018, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=32a4148e-3daf-43ed-8d5f-61594d221d82>.

③ Erin Collinson, Todd Moss, “Why is the White House Scuttling its Biggest Development Win? Four Hidden Daggers Pointed at the heart of the New USDFC”, Center for Global Development, April 2, 2019, <https://www.cgdev.org/blog/why-white-house-scuttling-its-biggest-development-win-four-hidden-daggers-pointed-heart-new>.

④ Scott Morris, “The Problem with Competing for the Allegiance of Poor Countries”, CDGDEV, November 19, 2018, <https://www.cgdev.org/blog/problem-competing-allegiance-poor-countries>.

⑤ Daniel F. Runde, Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” CSIS, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

⑥ Jonanne Wallis, “Australia Steps Up its Pacific pivot”, East Asia Forum, Oct. 20, 2018, <http://www.eastasiaforum.org/2018/10/20/australia-steps-up-its-pacific-pivot/>.

⑦ “Pacific to Receive Bulk of Bolstered NZ Aid Budget”, RNZ, May 9, 2018, <https://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/356909/pacific-to-receive-bulk-of-bolstered-nz-aid-budget> “Australia Boost Aid to Pacific”, RNZ, May 9, 2018, <https://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/356925/australia-boosts-aid-to-pacific>.

⑧ Roberto Schmidt, “Wary of China, India Shares Its Largesse with Neighbors”, Stratfor, April 24, 2018, <https://worldview.stratfor.com/article/india-china-aid-neighbors-nepal-bhutan-sri-lanka-maldives-bangladesh-seychelles>.

⑨ Jack Aldane, “G7 Development Agencies Pledge US \$ 3 Billion to Empower Women”, Development Finance, June 18, 2018, <https://www.devfinance.net/g7-development-agencies-pledge-us-3-billion-to-empower-women/>.

场投资上开展合作。“具体合作包括直接股权和投资基金、合作框架、企业联盟、组建借贷设施和平台等”。^①美国海外私人投资公司、日本国际合作银行、澳大利亚外交与贸易部达成了正式协议,将加强在印太地区的三方投融资合作。美国明确告诫国际货币基金组织禁止巴基斯坦将紧急财政援助资金用于偿还中国债务。^②美国对中国国际发展合作上的战略竞争态势促使盟友和伙伴的发展政策开始发生变化。2017年,欧盟启动“欧洲对外投资计划”,日本在亚太地区提出建设“高质量基础设施”倡议,有明显针对中国的意味。在非洲,美国援助的削减对欧洲国家而言则必须加大对非援助,来填补美国退出留下的空缺。^③2018年开始,德、英、法等欧洲国家“重返非洲”步伐加快,贸易、投资和安全成为对非合作重点领域。2018年9月13日,欧盟委员会称将与非洲建立“新联盟”。^④

(2) 中国在发展中国家的商业竞争将加剧。美国的国际发展合作长期以来主要集中于安全、医疗卫生、教育和人道主义援助等领域,美国援助在促进当地经济发展和与当地经贸关系发展上的作用相对有限。正是基于此,特朗普政府提出美国对外援助新模式,呼吁推动私人投资者在发展合作上发挥更大作用。美国国际开发署署长马克·格林明确表示,“未来的国际发展将是由企业推动的”。组建国际发展融资公司、制定历史上第一份专门的“私人部门对接政策”、推动构建针对中国的国际经济安全战略,意味着中美全球商业竞争将进入新的阶段。美国商务部长罗斯以及参议员克里斯·库恩斯称,《更好利用投资促进发展法案》的通过将会给美国的海外商业利益拓展带来“真正的改变”,“《更好利用投资促进发展法案》的通过向全世界宣告:美国将继续全面发展与非洲以及其他发展中国家的关系,美国国际发展融资公司将扩大美国的影响。”^⑤正如美国专家所言,当前的政策将在与中国竞争中发挥重要作用。第一,高举私人投资和市场原则的大旗,削弱中国的政府金融和国企补贴的合法性。第二,为加强构建西方国家的“融资共同体”“融资俱乐部”创造条件。西方国家将

在发展融资以及相应国际标准上密切合作,集体应对乃至遏制中国。第三,将进一步推动美国与当地中小企业的合作,突出与中国在当地竞争的比较优势。^⑥总体上,美国新发展合作模式的核心目标是打击中国在发展中国家的合作模式,直接竞争对手是中国的政策性融资机制,包括中国进出口银行、国家开发银行以及其他各种基金,矛头指向中国的国有和跨国企业,针对性的领域主要包括基础设施建设、能源电力和信息通讯。在这一背景下,美国在第三国针对中国企业 and 个人的“长臂管辖”将更会有“政治意义上的选择性”。^⑦

(3) 美国国际发展合作的安全化、政治化和社会化后果将抵消中国的发展贡献。虽然美国很难直接改变发展中国家的选择,但是持续的施压和渲染间接地影响着发展中国家的国内政治和社会舆论。其一,持续渲染中国发展合作对发展中国家主权安全的影响。通过挑动发展中国家国内的民族主义情绪来抵制中国。彭斯在访问东南亚时暗示中国的贷款将使东南亚国家陷入债务的深渊,美国前国务卿蒂勒森在访

① Jack Aldane, “OPIC and EDFI Sign MoU on Private Sector Investment”, Development Finance, June 4, 2018, <https://www.dev-finance.net/opic-and-edfi-collaborate-to-attract-private-capital/>.

② Dilsher Dhillon, “Pakistan has Declined an IMF Bailout After Securing Help from China and Arab Countries”, Business Insider, Jan. 14, 2019, <https://www.businessinsider.in/pakistan-has-declined-an-imf-bailout-after-securing-help-from-china-and-arab-countries/articleshow/67526393.cms>.

③ Michael Kaczmarek, Graham Scott, “US Development Policy: New Priorities under President Trump”, European Parliamentary Research Service, July 2017.

④ “Juncker Unveils EU’s Africa Plan to Counter China”, BBC, Sept. 12, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45496655>.

⑤ Commerce Secretary Wilbur Ross, Sen. Chris Coon D-Del, “China is ‘Pouring money into Africa’, Here’s how the US can Level the Playing Field”, CNBC, August 2, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/08/02/china-is-pouring-money-into-in-africa-heres-why-the-us-must-compete.html>.

⑥ Daniel F. Runde, Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” 12 Oct. 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

⑦ 肖河“美国的长臂管辖:概念、实践及其应对”,光明网-理论频道,2019年6月21日, https://theory.gmw.cn/2019-06/21/content_32937145.htm.

问非洲时声称中国债务将使非洲国家丧失主权。西方媒体则将中国与斯里兰卡正常的港口经营权商业合作描述为战略野心和商业掠夺。其二,通过议题引导将“中国议题”“债务问题”转化为发展中国家国内政治斗争的主题。例如马哈蒂尔领导的马来西亚新政府上台后,很快暂停了东岸铁路和两个油气管道项目,这也让西方政客和媒体欢呼不已,期待马来西亚能够扮演抵制中国和“一带一路”的急先锋。^①然而,从马来西亚国内政治的角度,这一做法的根本用意是利用“中国因素”打击前总理纳吉布,是马来西亚国内政治斗争的延续。^②其三,通过智库、媒体和社会网络,在当地社会和民众间塑造中国的负面形象。中国国际发展合作的国际舆论环境总体上在恶化。根据相关研究,理性的和定量的研究基本上都能支持中国在发展中国家发挥了积极作用的结论。^③然而,对中国指责和批评的声音往往能产生更大的影响。^④

四、结 语

国际发展合作是美国全球战略的重要组成部分,是美国巩固全球领导地位、实现外交和安全目标、谋求美国国家利益的重要支撑。随着全球格局、国际发展和美国国际战略的变化,美国的国际发展合作也在进行不断的调整和改革。进入21世纪的第二个十年,尤其是特朗普政府上台后,美国国际发展合作改革正在经历重大的变化。大国竞争尤其是中美竞争已经成为美国国际发展合作改革的重要动力。美国国际发展合作的理想主义和自由主义导向在淡化,现实主义正在成为美国国际发展合作的基本理念,这带来了美国国际发展合作模式的重大变化。

应对中国不断上升的国际影响力塑造着当今美国国际发展合作的改革。为了抵制和限制中国在发展中国家不断上升的影响力,美国国际发展合作的战略功能和政策工具正在不断强化。第一,美国正利用其传统国际发展大国的身份,塑造中美国际发展合作模式的差异。宣扬美国模式的道德制胜,鼓吹中国模式的动机

不纯,以抵消中国的国际发展合作贡献。第二,利用双边和多边手段,撕裂中国的国际发展合作网络。通过控制世界银行、威胁联合国、挑拨和诱导第三国等方式,阻碍和限制中国的多边和双边国际发展合作。第三,整合现有发展机制和工具,推动发展合作的战略化和政治化转型。服务与中国大国竞争需要成为美国各发展合作机制和工具的重要目标。第四,创新发展融资工具。通过发挥政府融资工具的撬动作用、私人融资的主体作用和国际资本的协同作用,加强与中国在发展中国家的融资模式和能力竞争。

美国国际发展合作的战略化、安全化、政治化和工具化取向正在给中国带来深刻的影响。中国面临的来自美国和西方国家的商业竞争将加剧,中国在发展中国家相当长一段时间内享有的宽松环境将趋于收紧。美国发展战略和政策调整一定程度上将加大国际发展合作格局的分裂,中国与西方国家间形成的“自然分工”、互为补充的合作格局将受到冲击,构建三方合作和多方合作的信任基础将更加脆弱,这对中国引领和构建新型国际发展合作将带来挑战。在美国政府、企业、智库和媒体的持续渲染下,中国国际发展合作仍将在较长时期内面临着严峻的国际舆论环境。更重要的是,针对中国的负面话语在发展中国家内部的社会化和政治化过程,将给中国与当地的合作带来更大的不确定性影响。

美国国际发展合作的战略和政策的变化给

① Richard Javad Heydarian, "Malaysia as a New Vortex of Regional Resistance Against China", CSIS, September 17, 2018, <https://amti.csis.org/malaysia-new-vortex-regional-resistance-china/>.

② Amrita Malhi, "Race, Debt and Sovereignty - The 'China Factor' in Malaysia's GE14", *The Round Table*, Vol. 107, No. 6, 2018, pp. 717-728.

③ 例如威廉玛丽学院援助数据(AidData)、约翰霍布金斯大学中非研究倡议(CARI)基于大量数据的分析具有很大的代表性。作为权威的数据库和研究机构,其都对中国在发展中国家的经济影响进行了研究。其结论也基本一致,都认为在当地经济发展、债务问题等敏感问题上,中国并不像美国政客所描绘的那样是负面作用,相反,中国是发展中国家经济发展的重要动力。然而,尽管如此,这种科学的研究却有悖于美国的“政治正确”,因此也基本被排除在主流话语之外。

④ Chris Humphrey, Katharina Michaelowa, "China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?" *World Development*, Vol. 120, 2019, pp. 15-28.

中国带来了新的考验,中国应积极应对。第一,中国应对自身的国际发展合作模式和实践保持自信。中国的国际发展合作在发展中国家经济和社会发展上的贡献有目共睹,在促进中国海外利益拓展上功不可没,在推动全球治理、国际发展合作、南南合作上的作用在稳步提升。第二,针对美国的恶意攻击应坚决回应,但同时仍应以积极态度回应美国国内的合作需求。相比于美国政府,非政府组织(如盖茨基金会、卡特中心)和私人部门(如美国通用电气)更愿意加强并推动中美(包括企业)在第三方的合作。因此,中国更应通过务实的合作扩大包含美国非政府组织和私人部门的国际发展合作网络。第

三,尊重国际发展合作的规律、规则和规范,继续参与和推动国际、多边、三方和双边等不同层次的国际发展合作。第四,继续深化与发展中国家的双边和区域合作。一方面,积极构建和完善政府引导、企业主体和社会参与的务实高效合作模式,充分发挥中国不断壮大的私人部门和社会力量的作用,推动合作从高速增长向高质量增长发展。另一方面,积极回应和解决困扰双边和区域合作的问题和挑战。通过持续的合作和实践,不断夯实与发展中国家的民意基础、社会基础和政治基础。

编辑 邓文科

Understanding the New Strategy of America's International Development Cooperation: Its Aims and Implications to China

ZHOU Yuyuan¹

(1. Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China)

Abstract: US foreign aid seems losing its importance under the Trump administration. However, the reforms of international development cooperation are speeding up. It can be observed from three aspects of changes. The first one is the strategic and securitizing shift of US international development cooperation, and major power competition is greatly shaping US international development strategies. The second one is the remaking of new model of US development cooperation. The third one is its strong strategic realism in creating new institutions and tools of international development cooperation. It can be read from these changes that competing against china is becoming the main determinants of the shaping of US international development strategy. The strategy shift is leading to policy changes. The US is attempting to offset China's contributions to the developing world by defaming China's development mode, and constrain China's influence by utilizing existing multilateral development institutions. As well, the US is expecting to reorganize existing institutions and attempting to forge new international economic strategy, such as creating new development financing institutions. No doubt these changes will bring impacts on China's international cooperation. Though the short-term impacts shouldn't be overexaggerated, the potential, lasting and long-term impacts will be huge challenges for China, and deserve more attention.

Key words: the US; foreign aid; international development; China