

# 美欧全球基建布局：意图、前景与影响<sup>1</sup>

2022-06-27 10:18 来源： 人民论坛网 作者： 王永中

【摘要】美西方国家近年来推出多项全球基建方案，其意图主要有抢占基建特别是新兴基建的主导权、组团替代“一带一路”基建计划、掌控发展中国家经济命脉等。受益于丰富的国内外基建投资经验、发达的金融市场和较强的资金筹集能力，美欧基建方案具有一定的发展潜质。但财政赤字和政府债务居高不下、私人资本基建投资积极性低、成员国利益不一致等因素，为美欧基建方案的未来发展投下了深重阴影。

【关键词】基建布局 国际投资 “一带一路” 【中图分类号】

D81 【文献标识码】A

目前，基础设施领域已成为大国竞争博弈的重要战场。而且，随着科技革命的深入发展，新能源、信息通信网络（5G）、数字经济、卫生健康和环保等新兴基础设施成为全球经济发展的前沿领域，决定着—国经济发展的方向和前景。长期以来，基础设施在经济发展中起关键作用的观点已被国际社会广泛认可，但因基础设施投资存在规模大、回收期长和风险高等特点，美西方国家私人跨国企业的投资意愿低迷，其在国际基建投融资领域的地位日渐下降。与西方私人企业追求短期利润的投资理念不同，中国国有企业和开发性金融机构秉持长期投资理念，对基础设施这一战略性资产具有浓厚的投资兴趣，中国企业在全球基建投融资领域的能力和地位不断提升。

---

<sup>1</sup> 发表于《人民论坛》，2022年6月。

美西方国家近年来推出包括“重建更好世界”和“全球门户”等在内的多项全球性基建方案

为抢占国际产业发展前沿领域，扭转在基建投融资领域的被动局面，美西方国家近年来在加大内部基础设施投资力度的基础上，先后推出多项全球性基建方案，高举绿色、透明、善治和高标准等原则，聚焦气候、健康和卫生安全、现代化数字技术、性别公平和平等等领域。其中，美国联合七国集团推出的“重建更好世界”和欧盟提出的“全球门户”是两个主要计划。

特朗普政府率先强化了海外基础设施竞争与美国国家安全的联结。2017年12月，特朗普政府发布《国家安全战略》，指责中国主导的全球基建投资，宣称将打造替代性的海外基础设施支持和发展援助模式。2018年10月，美国颁布《更好利用投资引导发展法案》，并将海外私人投资公司（OPIC）与国际开发署的发展信贷管理局（DCA）合并，创建了国际发展金融公司（IDFC），向中低收入国家基建项目提供发展融资。不过，国际发展金融公司仅仅支持了57个基础设施项目，支持金额为25亿美元，主要服务于特朗普政府的短期地缘政治目标，未能成为“一带一路”倡议的替代性机制。

2019年11月，特朗普政府协同日本、澳大利亚启动“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划，鼓吹打造一种多元利益相关者倡议，积极吸引印度、东盟、欧盟作为合作伙伴，试图在所谓尊重透明度和问责制、财产和资源的主权、当地劳工和人权、法治、环境以及政府在采购

和融资方面的良好做法等方面，提升全球基建发展的高质量、可信任标准，共同针对中国开展基础设施项目评估认证的标准之战。美国企图将“蓝点网络”计划打造成为一个对冲“一带一路”倡议的俱乐部式跨国网络，成为美国印太战略的重要一环。

2021年6月，美国拜登政府在“蓝点网络”计划和“重建更好未来”（Build Back Better）国内基建计划的基础上，联合七国集团主导提出一个雄心勃勃的“重建更好世界”（Build Back Better World，简称B3W）的全球基建方案。根据美国政府发布的公告，B3W计划是一个所谓由主要民主国家领导的价值观驱动、高标准和透明的基础设施伙伴关系倡议，七国集团和志同道合的伙伴（like-minded partners）到2035年将努力帮助中低收入国家缩小40万亿美元的基础设施建设资金缺口，资金主要来源于私人部门、开发性金融机构和双多边财政资金，覆盖全球范围内低收入和中等收入国家，指导原则包括价值观驱动、善治和高标准、气候友好、强大的战略伙伴关系、通过开发性金融动员私人资本、提升多边公共财政资金的影响力。该计划将邀请印度、澳大利亚、韩国和南非等国家加入。

为配合美国海外基建计划，英国跟进提出了自己的全球基建方案。2021年11月，在《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会（COP26）上，英国政府提出了30亿英镑的“清洁绿色倡议”，计划帮助发展中国家推行太阳能等新能源技术、提供绿色金融融资手段，以更环保的方式推动基础设施建设。

为改变在海外基础设施投资较为滞后的局面，并在地缘政治上向英美靠拢，欧盟于 2021 年 12 月提出“全球门户”（Global Gateway）全球基建计划。该计划实际上是一项整合欧盟和成员国现有海外全球基础设施投资计划的总体方案或“伞”计划，包括“欧洲绿色协议”“欧亚互联互通战略”“欧洲团队倡议”、欧盟与日本和印度达成的互联互通伙伴关系、欧盟与东欧国家的经济和投资计划等。该计划的目标是到 2027 年动员 3000 亿欧元重点投资于数字和交通基础设施、能源生产和运输、卫生项目，协助发展中国家兴建光纤电缆、清洁能源输电线路、运输通道等基础设施，资金主要来源于私人部门、欧盟及其成员国的金融机构和开发性金融机构、欧盟财政预算。该计划是“由价值观驱动的”，基于“社会、环境、财政和劳工的高标准”，为欧盟促进全球可持续互联互通的战略，宣称为发展中国家基础设施建设提供一个公平和清洁的选择，与其建立“联通而不是依赖”的关系。欧盟试图将“全球门户”计划打造成为一个可信赖的全球品牌，对高质量基础设施进行投资，将世界各地的商品、人员和服务互联互通。2022 年 2 月，在第六届欧盟—非盟峰会期间，欧盟宣布将在“全球门户”计划之下向非洲投资 1500 亿欧元。显然，“全球门户”计划与 B3W 计划和“清洁绿色倡议”是互补的。

2022 年 5 月，美国总统拜登访日期间宣布启动由美主导的“印太经济框架”（Indo-Pacific Economic Framework，IPEF），美国、韩国、日本、印度、澳大利亚、新西兰、印度尼西亚、泰国、马来西亚、菲律宾、新加坡、越南、文莱、斐济 14 个国家成为初始成员。IPEF 的宗旨

是通过所谓民主国家之间的经济合作，遏制中国在本地区日益上升的经济影响力。IPEF 的内容包括四大支柱：公平和有弹性的贸易；供应链弹性；清洁能源、脱碳和基础设施建设；税收和反腐败。从而，清洁能源和基础设施成为 IPEF 的一项重要内容。在 IPEF 中，预期美西方将继续沿用惯常标榜的高标准来抗衡中国的“一带一路”基础设施建设倡议。

美西方国家推出全球基建方案主要有三个动机和意图

意图一：抢占基建特别是新兴基建主导权，扭转在基础设施领域地位下降的局面。近年来，中国和美西方国家在基础设施投融资领域呈现出明显分野态势，中国的基建投资强势增长，而发达国家低迷不振。众所周知，基础设施投资规模大、回收周期长，且具有巨大的正外部性，其边际私人报酬显著低于边际社会报酬，难以获得以追求短期利润为目标国际私人资本的青睐，加之欧美发达国家在 20 世纪 70 年代左右基本完成国内基础设施建设，内部基础设施投资空间较小，发展中国家虽然基础设施缺口大，但投资风险较高，因而发达国家跨国公司对全球基础设施的投资意愿显著下降。

目前，中国的基建投资规模已达到美国和欧洲的总和，国内基础设施的现代化水平快速提升，而发达国家因投资迟滞，基础设施老化现象较严重。据世界经济论坛发布的《2019 年全球竞争力报告》，美国基础设施全球排名仅列 13 位，远低于英法德等国，与其全球最大经济体的地位不相称。另据美国土木工程师学会的评估，美国国内基础设施得分长期不超过“D+”，而 2021 年得分“C-”为 20 世纪 80 年代以来

的最高分。欧洲国家也面临基础设施严重老化和亟待更新的问题。同时，依托中国国内巨大的基础设施建设市场，中国工程承包企业迅速成长壮大，施工能力和成本控制基本接近甚至超越西方同行，而且，中国开发银行是全球最大的开发性金融机构。总体上看，中国在国内通过发展开发性金融和扩大基础设施投资有力地驱动了经济持续较快增长，实现了基础设施投资和经济增长之间的正向螺旋效应，并在国际上主导设立了亚洲基础设施投资银行，深入推进“一带一路”基础设施建设，在发展中国家乃至全球基础设施投融资领域的影响力日益上升。因此，欧美发达国家加大海外基础设施投资力度，高度聚焦新能源、5G通信、数字技术等新兴基础设施领域，一个重要动机是扭转地位衰落的不利局面，重新抢占基建特别是新兴基建的主导权。

意图二：组团抗衡中国影响力，提供替代“一带一路”倡议的基建方案。欧美国家提出的海外基建方案最重要的动机是替代“一带一路”基础设施建设计划，遏制中国在全球基建投融资领域不断上升的势头。虽然B3W方案和“全球门户”计划均有意避免直接提及“一带一路”倡议，也没有明确其为“一带一路”倡议的替代方案，但其提出的一些价值原则，给人以强烈的地缘政治和意识形态色彩，被广泛解读为对抗和替代“一带一路”倡议，具体体现在：

一是搞俱乐部式组团合作对抗。欧盟领导人曾与拜登共同表示，B3W、“全球门户”和“清洁绿色倡议”等计划是互相补充的，均为七

国集团合作共同努力提供高质量、可持续基础设施方案的一个部分，并强调与志同道合的发展中国家进行合作。

二是抹黑“一带一路”项目质量低，吹嘘其项目质量高。西方国家不厌其烦地抹黑“一带一路”，而吹嘘他们自己提供的基建计划具有“民主价值观和高标准、善治和透明、公平的伙伴关系、绿色和清洁、安全可靠”等优点，不会产生不可持续的债务。

三是选择有比较优势的软性基建项目，与偏硬性的“一带一路”项目进行错位竞争。中国工程承包企业在施工的效率和本上要优于西方企业，在公路、铁路、机场、发电站和电网等硬性基建领域具有优势，而欧美基建方案避开中国的优势领域，聚焦气候、卫生健康、数字经济、清洁能源等软基建。当然，中国也提出打造绿色、健康、数字丝绸之路的计划，预计欧美的海外基建方案与“一带一路”倡议在气候、健康、数字技术等领域的竞争会加剧。

意图三：聚焦新兴基础设施领域，掌控发展中国家经济命脉，获取地缘政治经济利益。科技革命对基础设施领域产生深刻影响。基础设施已不仅局限于交通、能源等传统硬件领域，5G、清洁能源、数字经济、区块链、卫生健康等新兴软性基础设施将成为引领本世纪科技进步和经济繁荣的前沿产业。美欧的全球基建方案聚焦自身具有比较优势的新兴基础设施领域，通过对发展中国家开展投融资活动，带动相关设备、技术和服务出口，既能提升自身的科技实力和国际竞争力，又能开发和抢占发展中国家巨大的潜在市场，以掌控其经济命脉，获取丰厚的地缘政

治经济收益。B3W 是美国国内版“重建更好未来”基建计划的对外延伸，可以消化美国增加投资所产生的过剩基建产能，扩大美国的就业，促进美国经济增长。“全球门户”计划可扩大欧盟对发展中国家的信息通讯设备、医疗设施、可再生能源设备、电网、电动汽车、充电桩等产品的出口，巩固其在气候、新能源等领域的竞争优势，推进其可持续发展的价值观和愿景。

### 美欧全球基建方案的前景分析

目前，“重建美好世界”和“全球门户”计划仍处于规划阶段，美西方国家丰富的国内外基建投资经验和发达的金融市场，而低收入发展中国家基础设施缺口巨大，为美欧全球基建方案的实施提供了有利条件。但与此同时，美西方国家的财政赤字和公共债务急剧攀升、私人资本基建投资激励不足与成员国利益不一致，以及发展中国家对政治前提条件的接受度不高，为美欧基建方案的未来发展投下了阴影。

投融资经验丰富，实力强劲，美欧海外基建方案有一定的发展潜质。美国的马歇尔计划曾加快了战后西欧基础设施的重建进程，推动了战后全球经济的复苏和繁荣。七国集团成员之一的日本在海外基础设施领域具有丰富的投资经验，是东南亚地区最大的投资国。美欧国家金融发达、筹资能力强，美欧基建方案的资金来源包括财政预算资金、开发性金融和私人部门资金三条渠道，且以私人资金为主，开发性金融机构和政府部门为私人资金提供担保等支持。作为 B3W 计划的主导国，美国政府声称将充分挖掘其开发金融的全部工具箱和潜力，包括开发金融公司、



美国国际开发署、进出口银行、千年挑战公司、美国贸易和发展署、交易咨询基金等，并充分调动养老基金、保险公司等私人机构的积极性，推动其向中低收入国家基建项目提供投融资。欧盟“全球门户”计划动员欧盟及其成员国的开发性金融机构，如欧洲可持续发展基金+（EFSD+）、欧盟预算资金、欧洲投资银行（EIB）、欧洲复兴开发银行（EBRD）等，并带动其他私营金融机构向发展中国家的基础设施提供资金。而且，欧盟层面的出口信用机构正在筹备成立之中，以取代欧盟成员国原有出口信用机构，增强欧盟的出口信贷能力。

财政赤字和公共债务急剧攀升，私人资本激励不足，限制了筹资能力。疫情导致美西方国家财政赤字和公共债务大幅攀升，财政不可持续风险显著上升，限制其支持海外基建的能力。2020 财年，美国公共债务达 21 万亿美元，占 GDP 的 102%；联邦财政赤字占 GDP 的比率从上一财年的 4.6% 升至 15.2%，创 1945 年以来新高。因担心推高财政赤字和加剧通货膨胀压力，拜登政府投资额约 2 万亿美元的“重建美好未来”的国内基建法案在民主党内部遭遇重大阻力。显然，在目前环境下，如果拜登政府提出较大规模的海外基建预算法案，在美国内部势必很难获得支持。同时，欧盟各成员国再度面临财政赤字、政府负债率双高的问题。2020 年，欧元区公共债务急剧攀升，债务总额增长至 11.1 万亿欧元，占 GDP 比重攀升至 97.3%，欧盟 27 国公共债务率升至 90.1%，债务总额 12.07 万亿欧元；欧元区财政赤字也大幅攀升，赤字率升至 7.2%，欧盟 27 国赤字率升至 6.9%。远高于欧盟《稳定与增长公约》所规定的各成员国财政赤字率和政府债务占 GDP 的比率不得超

过 3%和 60%的水平。这必然会大幅限制欧盟公共资金支持“全球门户”计划的能力。而且，在国内饱受基础设施老化困扰和财政风险上升的背景下，七国集团难以就向发展中国家基建提供 40 万亿美元资金一事对其国民作出合理的解释。

在财政资金捉襟见肘的情形下，B3W 和“全球门户”计划通过提供初始融资或担保等方式鼓励私人资本大力投资发展中国家的基建。但实际情形是，基础设施投资规模巨大，项目现金流高度依赖设施使用者缴纳的税费，投资回报期长，对私人投资者的实力和耐心都是非常严峻的考验。同时，中低收入国家的投资风险较高，政府更迭频繁，营商环境较差，基建项目投资会面临诸多不确定性，这显然会挫伤欧美投资者的积极性。

成员国利益不一致影响基建计划的成效。特朗普在执政时期奉行“美国优先”理念，喜欢单打独斗，在与中国大打贸易战的同时，也频频与欧洲、加拿大等西方盟友产生贸易摩擦。而且，当时美国退出数个双多边国际机制和条约，放弃一些国际规则的主导权，与盟友的关系遭到严重破坏。拜登政府更为重视联盟战略，试图努力修复盟友关系，并与盟友协调立场一致与中国竞争，但实际上美欧关系修复程度远低于预期。拜登政府撤销了从加拿大向美国输送石油的“拱心石”（Keystone XL）输油管道项目，引发加方抗议。澳大利亚在美国的授意下撕毁与法国的潜艇购买合同转而与美国达成核潜艇交易协议，严重损害了法国的

利益，引发美欧关系高度紧张。德、法等欧洲国家与美国在对华关系上存在巨大的利益差异，从而不可能在统一的战略驱动下诉诸一致行动。

设置政治前提，在发展中国家的受欢迎程度会大打折扣。B3W 和“全球门户”方案虽在一定程度上帮助中低收入国家缩小基建投资缺口，但其根本目的是要通过援助或投资的基建项目设置一系列政治条件，如由美国及其盟友主导，基于价值观驱动的“志同道合”的伙伴关系，坚持透明度、善治、可持续发展、高标准和气候友好等原则，宣称维护人权、法治和预防腐败等，对东道国施加政治影响，甚至要求其选边站，以达到孤立中国的目的。这将导致拟接受投资和援助的发展中国家陷入窘境，既要被迫让渡部分主权，又要选边站队。与美欧基建方案相比，中国的“一带一路”倡议主张各国在平等的基础上，在包括基础设施等领域开展互利合作，不附带任何政治条件。显然，发展中国家更愿意选择不受政治压力或条件限制的基础设施项目。因此，美欧的海外基建方案在发展中国家的受欢迎程度将因排他性政治和内政干预意图而大打折扣。

### 美欧基建方案对“一带一路”基建计划的影响

鉴于美西方国家强烈的排他性政治意图和替代动机，美欧基建方案总体上对“一带一路”倡议构成负面影响。不过，在全球基建投资缺口巨大、聚焦领域存在差异、筹资难度增加、“一带一路”基建拥有多年运作经验的情形下，美欧基建方案难以对“一带一路”倡议产生实质性负面冲击。而且，鉴于双方相关企业存在较强的互补性，二者具有一定合作空间。

第一，全球基建投资缺口巨大，基建供给总体上短缺，美欧基建方案不会对“一带一路”倡议构成实质性负面冲击。根据全球基础设施中心发布的《全球基础设施建设展望》报告，2016年至2040年，全球基础设施投资需求将增至94万亿美元。其中，亚洲的基础投资需求最大，占全球的54%，美洲占第二位，其投资份额为22%。而且，全球基础设施投资缺口将达19%，其中，美洲、非洲的资金缺口大，分别达47%、39%，而亚洲的缺口最低，为10%。另据世界银行估计，要实现气候和环境保护，能源、水和卫生设施的普遍获取，以及改善粮食安全等目标，全世界每年必须在基础设施上投资1.3万亿欧元。鉴于发达国家的公共财政困难和私人基础设施投资激励不足状况，美欧海外基建方案的资金动员能力较弱，实际落地的投资和援助的资金规模将会远低于计划水平。同时，受疫情冲击，发展中国家经济下行压力加大，财政不可持续风险增加，“一带一路”基建项目的投融资风险上升，中资企业的基础设施投资行为更为谨慎，更为强调质量提升而非规模扩张。从而，在全球基建投资计划供给处于短缺而非过剩的状态、“一带一路”基建计划已具有较丰富运作经验的情形下，尚处于纸面的美欧基建方案难以对“一带一路”倡议构成实质性负面冲击。

第二，美欧基建方案的排他性政治意图和替代性动机，将对“一带一路”基建计划的推进构成困扰。体现在：一是为削弱中国在基建领域的影响力，美西方国家的政客和媒体持续抹黑“一带一路”基建计划，如不透明、腐败、破坏生态环境和加重债务负担等，这会对中国海外基建的声誉构成消极影响；二是对于一些具有重要战略价值的基建项目，

如港口、电网、管道等，美西方国家政府可能会直接介入向东道国政府施加压力，阻止中资企业获得基建工程合同；三是随着中国基建科技水平的稳步提升，在新能源、通信、数字经济和环保等高科技基础设施领域，美欧基建方案与“一带一路”的竞争将日益激烈，不排除美国要挟东道国二选一等行为，如禁止采用华为、中兴通讯等公司的技术和设备。

第三，美欧基建方案与“一带一路”倡议有互补性，存在合作空间。表现在：一是细分行业定位不同。中国的“一带一路”倡议主要侧重于传统的硬性基础设施，如港口、公路、水坝、铁路、发电厂和电信设施等，而美欧基建方案主要侧重于新兴的软性基础设施。二是比较优势不同。中国的“一带一路”倡议已实施多年，在海外基建领域积累了丰富的经验，工程建设管理和成本控制具有优势，而美欧基建方案尚未启动，需借鉴“一带一路”基建计划的经验。三是融资机制存在差异。“一带一路”基建项目资金主要来源于中国的政策性银行、开发性金融机构、国有商业银行和投资基金，私人金融机构的参与率不高，在撬动民间资本方面成效有限，而美欧基建方案虽重视发挥公共资金和开发性融资的作用，但主体资金来源于私人部门。四是对待基建合作的态度存在温差。美欧基建方案虽暗示有替代“一带一路”倡议的意图，但尚未明言挑战后者，为二者开展合作提供了一定的可能性，而中国政府强调“一带一路”倡议的开放包容性，表态欢迎一切帮助发展中国家建设基础设施、促进共同发展的倡议，认为不同的基建倡议之间不应是相互替代、相互排斥的关系，而应提倡兼容并蓄和沟通协调，以形成合力。

中国既要警惕和防范美欧基建方案的排他性政治意图与动机，又应秉持开放包容理念，考虑与其开展务实合作

综上所述，美西方国家在抹黑“一带一路”基建计划的基础上，主导推出 B3W 和“全球门户”等全球基建方案。考虑到全球基建投资缺口巨大、聚焦领域存在差异、“一带一路”计划的开放性及其经验、中国企业在基建投融资领域的竞争力等因素，未来不确定性较大的美欧基建方案难以对“一带一路”构成实质性负面冲击。但从排他性政治意图和替代动机看，欧美基建方案可能会对“一带一路”基建计划的推进构成一定的困扰。为尽可能降低美欧基建方案对“一带一路”倡议的负面影响，现提出如下建议：

一是坚决反击美西方国家政客和媒体的抹黑造谣活动。政府、智库、企业和行业协会商会要加强协调配合，创新媒体国际传播的机制和途径，结合鲜活的事例，生动和全面展示“一带一路”基建工程的高质量及其给东道国作出的贡献。

二是警惕、防范和反制美西方国家政府和企业的破坏活动。在“一带一路”基建项目的前期可研论证、合同签署、施工建设和管理运营等全生命周期，中资企业要做好突发事件应对预案，特别要警惕和防范美西方国家介入破坏重大战略性基建项目。

三是以我为主，稳妥扎实推进“一带一路”基建项目提质增效。立足中国国情和东道国的需要，不与美西方国家搞投资规模竞争，重点搞活现有项目，谨慎投资新项目。着眼科技革命和低碳转型，鼓励投资周

期性短、见效快的项目，大力鼓励私人资本参与，扎实推进“一带一路”基建项目朝着绿色化、数字化和软性化方向发展。提升中资企业在国际基建工程领域的管理能力，在与欧美工程企业激烈竞争中成长壮大。

四是秉持开放包容精神，寻找合作时机。中资企业可与美西方企业开展第三方合作，探讨如何实现欧美成员国的先进技术、中国的产能和成本优势、东道国巨大基建需求之间的有机结合，以拓宽基建资金来源渠道，提高国际大型基建项目建设质量。

在当前全球基建投资缺口巨大的情形下，美欧全球基建方案与“一带一路”倡议虽呈竞争关系，但发展定位不同、互补性较强，存在合作的空间。中国既要警惕和防范美欧基建方案的排他性政治意图与替代动机，又应秉持开放包容理念，可考虑在项目实施层面与其开展务实合作。

（作者为中国社会科学院大学国际政治经济学院教授、博导，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员）

【注：本文系中国社会科学院国际合作课题“‘一带一路’建设与中非基础设施合作”的阶段性成果】

#### 【参考文献】

①毛维准：《美国的印太基建攻势：演变、逻辑与局限》，《南开学报（哲学社会科学版）》，2021年第2期。

②US White House, Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership, June 12, 2021.

③龚婷：《美国发起“重建更美好世界”计划：背景、概况及前景》，《和平与发展》，2021年第6期。

④Global Infrastructure Hub and Oxford Economics, Global Infrastructure Outlook: Infrastructure Investment Needs 50 Countries, 7 Sectors to 2040, A G20 Initiative, July 2017.

⑤Tagliapietra Simone, The Global Gateway: A Real Step towards A Stronger Europe in the world , December 7, 2021.