



## 美国对中国“一带一路”倡议的战略

盖尔·拉夫特<sup>1</sup>

编者按：针对中国提出的“一带一路”倡议，美国国内一直存在不同的看法。近来，美国政府似乎有意宣扬“印太”概念，被外界解读为要与中国的“一带一路”倡议对抗。美国采取怎样的态度才是理性的？本期摘译美国大西洋理事会的研究报告。该报告认为，美国对“一带一路”倡议应该采取既不排斥、也不完全接纳的第三种策略，即建设性参与。报告认为，美国应积极务实地参与“一带一路”倡议，同时抵制那些有损美国地缘政治利益和价值观的项目。报告强调，中美应该将“一带一路”倡议作为全面对话与合作的新平台，具体可以在融资、能源、安全、法律、咨询等方面开展务实合作，美国还可以观察员身份加入亚投行。

中国国家主席习近平于 2013 年发起的“一带一路”倡议将是人类历史上最宏伟最全面的经济发展项目。这一投入资金达数万亿美元的倡议将跨越陆地连接中国和欧洲，并将横跨中国南海、印度洋、红海和地中海。

尽管这一倡议具有改变规则的颠覆性质，并且涉及几乎所有与美国有重要利益关系的地区，但是奥巴马政府和特朗普政府都或多或少地忽略了它。美国国会也是如此，自从“一带一路”倡议提出以来，没有一次国会听证会讨论这一倡议。由国会授权的致力于观察美中关系的美中经济与安全审查委员会也没有讨论过它。在一些情况下，美国甚至试图使用软实力破坏中国的这一倡议。但是，忽视

<sup>1</sup> 盖尔·拉夫特 (Gal Luft) 是全球安全分析研究所联合主任、美国能源安全理事会高级顾问。本文英文原文载于大西洋理事会 (Atlantic Council) 网站：  
<http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/us-strategy-toward-china-s-belt-and-road-initiative>。此为该文摘要的中文翻译。

“一带一路”倡议是一个战略性的错误。

即便特朗普政府对中国的崛起抱有种种异议，但在“美国第一”的孤立主义情绪盛行的情况下，特朗普政府必须承认美国不愿挑战中国在投资和执行基础设施建设项目上的世界领导角色。因此，美国应重新考虑其对待“一带一路”倡议的做法，制定一个既有利于欧亚发展又能保护美国重要利益的新方针。美国不应停留在“一带一路”倡议的边缘，目睹其盟友们被中国所吸引。美国应更好地参与“一带一路”倡议，并试着从倡议内部影响它的设计和机制。为了实现这一目标，本文建议美国既不要排斥也不要完全接纳“一带一路”倡议，而是采取第三种策略：建设性参与。美国将公开接受区域联系和能源安全的总体构想，但只会有选择地积极支持与自身地缘政治逻辑和意识形态观念相符合的项目，同时抵制“一带一路”倡议中破坏美国战略利益的部分。这一建设性参与的策略将把美国定位为一个积极且务实的团队伙伴，而不是搅局者，同时也让美国保有足够的灵活性。

### 建议

**一、承认、参与和适应：**美国应认可“一带一路”倡议及其为人类带来的潜在好处，然后在美国政府内部建立机制来认识和观察“一带一路”倡议，评估它的进展。国会委员会和美中经济与安全审查委员会应举行关于“一带一路”倡议的定期听证会。华盛顿方面应寻求一个合适的论坛来与中国讨论美国在“一带一路”倡议中应当发挥的作用，双方互通意见，确定合作的领域。这将成为特朗普总统和习近平主席在2017年4月佛罗里达会晤时建立的新型美中全面对话的一部分。

**二、明确“红线”：**美国应远离甚至反对那些具有地缘政治性质的倡议或是被用作烟幕以掩饰中国地缘政治优势的倡议。美国还应该反对以“一带一路”倡议为借口实行军事扩张，反对在“一带一路”倡议参与国领土上部署破坏地区稳定的军事力量和军事装备。美国应确保在争议地区的任何计划是在争议涉及的所有国家的同意下执行的。此外，美国还应确保“一带一路”倡议不被用于掩护对美国价值观有害的政策，美国的价值观包括民主、人权、反腐败、透明度和航行

自由等。

美国作出如此清楚的声明，不只是针对中国，也是针对美国的盟友们——尤其是美国在欧洲的盟友。华盛顿应与欧洲合作，建立应对“一带一路”倡议的政策共识。美国和欧洲应在有关国有资产私有化的问题上形成一致的政策，还应就可以向中国出售哪些类型的资产以及在什么条件下出售等问题达成共同的指导原则。

**三、让美国发挥作用：**美国应确定在哪些领域能够为亚洲经济发展、为“一带一路”倡议做出特殊贡献。美国政府和美国公司凭借卓越的力量投送、国土安全和网络防御能力，能够在保护新丝绸之路沿线的基础设施中发挥重要作用。美国公司可以提供“软基础设施”服务，如咨询、法律服务、研究和融资——这些将有助于项目的成功。另外，美国能够分享关于环保设计、基础设施工程、设施效益、废物处理和节能交通枢纽这些方面的最佳做法，美国也可以促进私人资本的参与。

- **利用美国在多边开发银行的领导力：**美国应鼓励它所主导的多边开发银行（如世界银行和亚洲开发银行）为“一带一路”倡议的金融机构提供获取其设施、服务、工具和方法的渠道，这能够提升项目的可行性和可持续性。
- **重新思考亚洲基础设施投资银行：**华盛顿迄今反对亚洲基础设施投资银行。但是，自亚投行成立以来，它已采取令人鼓舞的措施表明了透明度和高标准管理上的承诺。美国应考虑改变对亚投行的态度。加入亚投行成为其中一员将是一场艰难的战斗，因为这需要国会拨款。但是，作为观察员加入亚投行将是一个现实的目标，这将示意私营公司：投资由亚投行共同出资的项目是安全的。

**四、将“一带一路”倡议纳入美中关系总体框架中：**“一带一路”倡议为美国提供了一个与中国深化合作的平台。在撰写本文时，美中关系的单一联系是朝鲜问题，该问题上的联系不牢固、不稳定、不足以维系美中关系。而“一带一路”倡议为美中提供了一个新的合作平台——在其他因素都失效时，这一平台能够保有一定程度的稳定性。

- **加强与中国的安全合作：**“一带一路”倡议将逐渐迫使中国在陆地和海上投放力量，这会与美国及其盟国发生新的摩擦。美国不应为维护自身在世界海洋和海上贸易路线上的霸权而卷入到一场具有经济毁灭性的军备竞赛中。美国应寻求与中国的海军和地面部队在国际联盟、海上联合巡逻、打击海盗和走私以及反恐行动方面的合作。
- **使“一带一路”倡议成为重建中东的平台：**在未来，国际社会面临的最重大的任务之一是快速高效地重建遭受战争破坏的中东。华盛顿要帮助美国公司争得参与中东重建的利益，同时，也应考虑利用“一带一路”倡议及其机构支持中东重建。
- **使能源安全成为美中关系的新“粘合剂”：**在气候变化问题不再能够联结美中关系后，亟待提出其他联结的纽带。能源安全应成为美中关系的联结纽带之一。美国和中国应扩大它们现有的合作领域，在农村电气化、能源分散化、运输燃料非石油化、可再生能源、非常规能源开发、关键能源基础设施保护、网络安全及能源管理系统这些方面实现合作。特朗普政府致力于振兴煤炭工业，而中国对升级和优化煤炭的使用很感兴趣。因此，美国和中国应重视改善煤炭生产、运输和使用方式——而不是争相开采作为能源的煤炭。

**五、提出美国对基础设施发展的看法：**美国不应让中国独自掌控国际经济发展的任务。美国应发表它对亚洲经济发展的看法，促进与盟国本土倡议的合作。华盛顿应在“一带一路”倡议的基础上，通过开展自己的项目，扩充一带一路倡议的内容——尤其在“一带一路”倡议没有覆盖到的新地区，如非洲部分地区和拉美地区。

（黄琳摘译，归泳涛校）