



大国竞争时代的全球发展

康纳·M·萨沃伊、贾妮娜·斯塔古恩¹

编者按：最近，美国战略与国际研究中心发表政策报告，关注美国在对外援助领域与中国的战略竞争。报告认为，美国一方面应该承认中国对外援助模式的优势，另一方面要提供可以替代中国模式的美国方案，优先投入硬基础设施、数字产业、卫生系统和私营部门等美国具有竞争优势的领域。

中国和俄罗斯的崛起正在挑战冷战后的国际安全和经济秩序，美国正面临一个大国竞争的新时代。中俄在开辟自身的势力范围和改变国际秩序上，采取了不同的战略。普京领导下的俄罗斯主要通过组合使用外交、宣传、军事和网络攻击等领域的强制性手段来扭转冷战后的局势。为了保持对前苏联地区的影响力，俄罗斯正在寻求阻止乌克兰和格鲁吉亚等国家向西方靠拢。但其经济和发展实力仍然有限，且受到国际能源市场的制约，对美国构成的挑战远不如中国。

相比之下，中国在一系列指标上更是美国的战略竞争对手。中国自 20 世纪 90 年代以来的经济增长使其得以在军事、经济和发展实力上进行大规模投资。中国同发展中国家加强了贸易和投资关系，并为基础设施建设提供了大量资金支持。而美国及其伙伴基本上不愿意为这些项目提供资金。此外，中国还通过在多边组织中扩大影响力来加强上述举措，包括建立自己的多边机构，如亚洲基础设施投资银行和新开发银行等。今天美国同中国的竞争更多集中在经济领域，尤其是在发展金融（包括对外援助）、贸易和投资，以及数字技术领域。

¹ 康纳·M·萨沃伊（Conor M. Savoy）是战略与国际研究中心（CSIS）发展与繁荣项目的高级研究员；贾妮娜·斯塔古恩（Janina Staguhn）是战略与国际研究中心发展与繁荣项目以及美国领导力项目的助理研究员。本文英文原文发表于战略与国际研究中心官方网站：

<https://www.csis.org/analysis/global-development-era-great-power-competition>。此为中文摘译版。

美国长期依赖对外援助为外交目标服务。整个冷战期间，美国通过部署援助来支持伙伴和盟国；冷战结束后，美国通过援助来巩固其取得的成果，并加强中东的和平协议。近年来，历届美国政府都将对外援助视为赢得全球反恐战争的关键，并通过在伊拉克和阿富汗的重建计划以及对巴基斯坦和约旦等前线盟国的支持来实现目标。过去三届美国政府都将中国视为一个崛起中的战略竞争对手，采取了不同方式来应对这一威胁。

本文将关注对外援助以及其他发展金融工具在对抗战略竞争对手方面可以发挥的作用，聚焦中国带来的独特挑战。本文还将概述二战结束以来美国如何利用对外援助支持外交和安全政策。历史表明，将良好的发展实践作为对外援助的核心至关重要。

一、利用对外援助来应对地缘战略挑战

自二战后出现现代对外援助以来，它已被各国用来影响地缘战略结果。美国常常通过对外援助支持伙伴和盟国，并推进其外交政策和地缘战略目标。传统上，美国主要以三个理由使用对外援助：（1）推进外交政策和国家安全；（2）解决人道主义问题；（3）促进商业和经济交往。

1. 冷战与和平红利

美国冷战期间的对外援助经验告诉我们，哪些做法是有效的，哪些是无效的。对外援助是推动和支持经济与政治改革的关键性工具。那些本能地反对外援助的人往往认为，对外援助在过去的七十年中收效甚微。但是，美国对外援助在冷战中的经验表明，成功是有可能的。美国对智利、哥斯达黎加、韩国和巴西的援助在促进长期经济增长方面发挥了作用，并为这些国家向充满活力的民主政体过渡奠定了基础。尽管如此，冷战时期的美国对外援助确有其阴暗面。在扎伊尔、菲律宾和越南的例子中，美国的援助被用来支持不可持续的专制政权，这些政权基本上用援助为其私利服务。在这些案例中，美国的援助重点完全放在：（1）维持某一特定政权的权力；（2）确保自身可以获得战略矿产与军事基地；（3）支持正在进行的反叛乱活动。我们必须意识到，即使是为了战略目标，对外援助也必须关注良好的发展实践。这是冷战时期美国对外援助得到的最大教训。

冷战结束后，随着国会以及布什和克林顿政府寻求利用“和平红利”，美国对外援助的水平大幅下降。这一时期，美国的对外援助帮助了东欧国家向具有市

场经济的自由民主国家过渡。

2. 9·11事件、反恐和新的对外援助项目

9·11事件极大地改变了美国对外援助的优先事项。美国转而使用民主和人权来打击中东和其他地区的激进主义和恐怖主义。布什和奥巴马政府时期，对外援助的战略目标在于阻止恐怖主义蔓延。但这一目标很快就改变了。

3. 向内转？

特朗普对对外援助的蔑视众所周知，他不断宣扬“美国优先”的外交政策。特朗普的言辞与其最初的总统预算提案一致，包括2018财年削减30%的国家与对外行动预算（the State and Foreign Operations Budget）。

二、中国模式：道路，不附加条件

中国长期以来一直向发展中国家提供对外援助，并像美国一样利用这些援助来支持其地缘政治目标。在冷战期间，中国支持了东南亚和撒哈拉以南非洲的“革命”伙伴。作为其未来政策的缩影，中国在1970年代帮助建设了连接坦桑尼亚和赞比亚的坦赞铁路。中国经济在1990年代和2000年代初蓬勃发展，使其对外援助得以稳步增加。但与美国不同，中国主要依靠分散的机构和部门来提供援助。

尽管来自中国的融资常常被称为“援助”，但将其所有融资都称为援助是不准确的。事实上，中国提供的融资是政府开发援助（ODA）、软性优惠贷款、出口信贷和其他主权融资的组合。中国提供的大部分资金应当被描述为“其他政府资金（OOF）”，而不是OECD定义政府开发援助（ODA）。

中国官方并未将这些资金称作“对外援助”，而是将其称为“南南合作”，并将其描述为“双向交流与双边合作”。中国表示，它提供的融资“不附加任何条件”，这与西方形成了鲜明对比，因为西方经常给援助施加额外的治理和经济改革条件。

中国的非赠款资助——包括出口信贷、软性优惠贷款和其他主权融资——受到美国和其他国家的批评，理由是受援国可能背负不可持续的债务。尽管有人质疑中国的对外援助是“债务陷阱外交”，但不可否认的是，中国为陷入债务困境的国家提供了大量的外部融资。

美国政策制定者应当承认并理解中国的发展金融具有明显的优势。发展中国家需要更新和扩建基础设施，但它们面临巨大的资金缺口。无论动机如何，中国

正确地抓住了这个机会，并积极提供融资。尽管一些项目华而不实，如足球场、总统府和经济效率低下的港口等，但中国也建设了大量的公路、铁路、海港和其他能够支持经济增长的基础设施。这与美国和其他西方捐助者形成鲜明对比。尽管中国要求受援国接受一个中国原则，并在建设合同上向国有企业倾斜，但几乎没有其他附加条件。中国的援助常常被认为更有效率，部分原因是受援国获取援助的门槛较低，同时也因为授权援助的官僚流程较少。这些是美国及其伙伴国和盟友在面对中国的竞争时必须解决的问题。

三、美国模式：转型而非交易

美国仍然为世界提供了一种令人瞩目的发展援助模式，其关注点在转型而非交易。这种模式建立在良好的发展实践上，并使数百万人脱离了贫困。美国以透明和负责任的方式与其伙伴接触。奥巴马提出的《美国全球发展政策》（PPD-6）承认美国国际开发署和国际发展是实现外交政策的核心，这份文件是美国新时期对外援助强有力的起点。但美国需要升级这一政策，将同中国的竞争纳入其中，提出一个更具凝聚力的战略。

美国国际开发署正在审查其现有政策，并探索如何更好地利用资源向发展中国家展示一个具有吸引力的模式。然而，美国政府发展机构不应当从与中国竞争的角度来看待所有的援助计划。有时，援助将支持与中国无关的外交政策目标；有时，好的发展计划不一定能够直接对抗中国或直接支持美国的外交政策。决策者在决定对外援助的优先事项时，应考虑与中国竞争之外的因素。

对外援助需呼应美国更广泛的外交目标，并用于战略性地促进美国利益。在与中国进行战略竞争的时代，美国的对外援助应集中在美国相较中国具有竞争优势的领域，从而成为中国模式的有力替代者。

美国对外援助的核心应当是良好的发展实践，不论这一援助是为了实现地缘战略目标还是其他情况。良好的发展实践意味着美国：（1）不会让受援国背负不可持续的债务；（2）主要通过千禧年挑战公司（MCC）、电力非洲倡议（Power Africa）和国际开发署水资源部门来提供有限但具有针对性的高质量基础设施；（3）参与知识和技术转让，在世界各地支持贸易伙伴，消除它们对援助的需求。这是美国对外援助与中国模式不同的地方。中国主要采取自上而下的发展方式，与国家层面的政府合作，而美国则涉足各个层面。对外援助取得成功的首要条件

是触及需要帮助的社区。在更加地方性的层面上开展工作，可以确保援助到达这些目标社区，让当地社区就如何使用资金提供意见。

1. 多重路径：超越政府开发援助

截至目前，美国主要关注国际开发金融公司（DFC）所提供的对外援助和私营部门定向融资在对抗中国方面可以发挥的作用。这些都是重要的政策工具，但还远远不够。美国政府需要更全面地考虑其官方财政，寻求最大限度地利用其工具箱中的工具。

尽管常常被忽视，但美国实际上拥有同中国相似的工具。例如，美国进出口银行（ExIm）可以在促进基础设施投资方面发挥更大作用。过去，美国依靠赠款和优惠贷款相结合的方式支持地方政府的发展计划。从1980年开始，出于对债务可持续性的担忧以及援助不应给国家带来额外成本的信条，美国逐渐叫停了发展贷款计划。目前，美国国际开发署仍有权向发展中国家政府提供软性贷款或优惠贷款。鉴于中国主要使用债务融资方式，美国应当考虑如何提供一个负责且透明的替代方案，以满足发展中国家的实际需求。其他OECD发展援助委员会的捐款国，如日本、法国、德国和欧盟机构，应当继续在适当的情况下以优惠贷款的形式提供大量资金。

近年来，美国政府曾向处于特殊境况的国家提供主权贷款担保。尽管主权贷款仍应被谨慎使用，但主权担保和主权贷款仍不失为重要工具，可以在对美国有战略意义的中高收入或高收入国家中对抗中国贷款。

2. 优先部分产业

美国的对外援助几乎遍及所有产业和地区。但在制定应对中国的战略时，美国应聚焦其能够提供替代方案的产业和地区。这意味着增加对近年来忽视的部门的支持，包括硬基础设施、数字产业、卫生系统和私营部门等。在这些领域，美国政府能够提供中国模式的可行替代方案（例如硬基础设施领域），或美国具有显著比较优势，从而使中国无法替代美国（例如发展私营部门）。

美国政府需要为硬基础设施建设提供更强有力的支持。《重建更美好世界倡议》（B3W）是一个良好开端，但应当包括新的且有针对性的资金来源，用于建设公路、桥梁、港口、铁路和其他连接经济的基础设施。这一倡议不仅表明了七国集团（G7）在利用发展金融建设基础设施方面的承诺，也反映了对利用发展金融促进外交利益的重新聚焦。

对希望充分获取 21 世纪知识经济利益的国家而言，缩小数字鸿沟是一项重大挑战。针对那些有需要的国家，美国应该通过与私营部门合作来提供更高质量的数字基础设施。

新冠肺炎大流行告诉我们，世界在很大程度上仍未准备好应对大规模流行性疾病。美国是全球卫生领域的主要捐赠者，并在过去 20 年内取得了显著成果。但新冠肺炎表明，这些成果是脆弱的，捐赠国依然未能在受捐国建立可持续且有弹性的卫生系统。这表明美国大部分的全球卫生资助都集中在抗击特定疾病上，而非建立综合卫生系统。将部分资源集中在建立这些综合系统上将进一步加强美国对外援助的优势。它还能使各国更好地掌控地方上的医疗卫生状况，从而间接加强公民与国家间的纽带。

美国对外援助的另一个优势是其在私营部门发展上的长处。美国拥有强大的工具，可以使中小企业吸引到所需的资本，从而创造就业、增加收入和推动经济增长，最终实现更广泛的社会效益。

（陈泽均摘译，归泳涛校）