

大国竞争下的海外基建发展探究

唐欧阳蒙

上海交通大学 国际与公共事务学院 上海 200240

摘要: 大国竞争加剧背景下, 基础设施建设日益成为推动国家内部发展, 应对复杂严峻国际局势的关键经济引擎。既有文献主要集中在梳理大国海外基建战略特征、政策意图与影响机制上。近年来叠加全球能源危机, 大国海外基建的重点向清洁能源领域转移, 在技术创新、产业链安全等方面的竞争日趋激烈。本文通过文献综述, 结合国际新趋势, 对大国竞争下的海外基建发展深入研究。

关键词: 大国竞争; 海外基建; 清洁能源; 技术创新; 产业链安全

引言

随着中国“一带一路”的深入推进, 大国海外基建布局步伐在加快。2019年, 特朗普政府推出“蓝点网络”(Blue Dot Network)基础设施计划, 2021年G7峰会拜登政府提出“重建美好世界”(B3W)的全球基建倡议。2020年底日本通过了《基础设施海外推进战略2025》。2018年欧盟发布了“欧亚互联互通战略构想”文件, 2021年启动全球基础设施投资战略“全球门户”(Global Gateway)计划。

亚洲开发银行(The Asian Development Bank, ADB)将基础设施定义为交通、电力、电信、供水和卫生设施, 它们对发展至关重要。^[1]林毅夫等人认为, 发达经济体可能将长期存在高失业率、低投资回报、高风险和低增长等现象, 全球基建投资不失为拉动国家增长的战略, 而且在发展中国家投资基建的经济回报率很高。^[2]本文将对大国海外基建现状进行深入探究。

1. 文献综述

首先, 发达经济体加速布局海外基础设施建设的动态趋势引起了国内学者的关注, 他们对大国海外基建政策进行了较为全面的剖析。其中大部分是对美国近几届政府海外基建战略的梳理。毛维准将特朗普上台后的海外基建实践定性为“美国的印太基建攻势”, 背后隐含着对抗性和遏制的逻辑, 目的在于对冲中国的“一带一路”倡议。^[3]他和戴菁菁共同分析了特朗普政府“蓝点网络”(Blue Dot Network)计划的政策意图, 以及拜登上任后的延续与升级。^[4]王凤珍从双层博弈视角分析“蓝点网络”计划, 认为美国海外基建面临三方面挑战, 分别是被投资国的顾虑和不信任、伙伴国的多元

目标以及国内政治制度缩小国际合作范围。^[5]金新等人更新了拜登政府海外基建的举措和动向。^[6]张馨的研究时间跨度最长, 厘清自二战后马歇尔计划到冷战、反恐、奥巴马政府、特朗普政府各时期美国海外基础设施建设政策的历史演变。^[7]日本、欧盟的海外基建动向同样受到重视。周紫君等人对日本《基础设施系统海外输出行动计划2020》进行背景分析, 梳理出七个重点战略举措。^[8]李远等人分析了欧盟“全球门户”的主要内容与特征, 认为欧盟有追随(Bandwagoning)、对冲(Hedging)与借力(Power Borrowing)三种潜在战略选项来保持竞争力。^[9]邹磊认为, 海外基建投资是美欧涉华政策协调的组成部分, 双方正在围绕投资规则、融资模式和项目布局加强协调。^[10]

其次, 现有研究聚焦在大国海外基建的影响方面, 既有区域国家层面的影响, 又有东道国及其内部社会层面的。毛维准以“一带一路”下中国在东南亚开展大规模基建为例, 划分出大国海外基建对地区秩序的塑造功能的四种影响机制: 信号、分化、杠杆和黏性。^[11]刘飞涛评估了美国在印太区域的基建投资策略, 认为短期内, 政治影响将超过经济效应; 从长期看, 与“一带一路”的互补性高于竞争性。^[12]Zhao, Hong认为, 中日在东南亚的基础设施投资活动主要是出于市场扩张和经济上的考虑, 总体上有利于东南亚的整体发展。但是, 中日竞争可能升级为中美竞争的一部分, 如以高铁项目为例, 中日为提供更具吸引力的融资方案, 导致利润率微薄, 使得两国的海外基础设施投资更加困难, 失去经济效益, 增加东南亚国家的国家债务, 从而损害资源配置的市场决定原则, 引发这些国家对大国竞争的担忧。^[13]

Jiang, Yang 的研究体现出区域内大国海外基建的模仿学习效应：中日两国互相采用了对方的捆绑式商业融资做法，利用大量的政府参与，注重有形的基础设施和工业化，以及对东道国的治理形式表示尊重。^[14]Liao, Jessica C. 与 Saori N. Katada 解释了国家对经济发展的积极参与会催生本国“走出去”（go-global）运动，并以 20 世纪 80 到 90 年代的日本和 21 世纪头十年的中国的海外基础设施促进运动（promotion campaigns）为例，两国政府都试图将产业政策向外扩展，借此弥补国内的政治经济问题。他们称日本作为“走出去”的先行者影响了后来者中国；中国基于自身独特的制度和意识形态环境，吸取日本过去政策实践中的教训，制定出了符合本国利益的海外基建战略。^[15]薛松提出了关于海外基建对东道国国家基础权力影响的分析框架。^[16]潘玥分析了印尼国内“政治化”中国海外基建项目“雅万高铁项目”的表现、动因、危害等。^[17]Oh, Yoon Ah 认为尽管中国相对于东南亚国家具备实力优势，这种权力不对称也无法保证中国倡议的基础设施合作顺利推进。她以中国在印尼、老挝、泰国和缅甸的高铁谈判为例，东道国的国内威胁点（host threat points），如东道国的不耐烦程度（host impatience）、外部选择（host outside options）和国内约束（host domestic constraints）影响其相对议价能力，它们与中国提供的项目条款相互作用，导致了最终议价结果。^[18]黄贝等人对中国海外基建与东道国国内冲突做了实证研究，发现整体上中国海外水电站缓和了所在地冲突，因为水电站推动当地经济发展，既抬高了民众发起冲突的机会成本，又提升了政府治理能力。^[19]

2. 新的趋势

2021 年起，多重因素叠加引发全球性能源供应紧张、价格急剧上涨，已演变为一场以能源价格飙升、市场剧烈动荡为主要表现的“能源危机”。全球能源危机正在推动可再生能源加速扩张，主要因为中美欧等国家或地区比预期更快地实施新的政策、监管和市场改革来应对。^[20]《2023 年电力转型趋势》报告指出，越来越多的市场将可再生能源技术作为首选，单 2022 年全球约 67% 的经济体安装的可再生能源发电量就已超过了化石燃料发电量。^[21]另外，如果没有配套基础设施的建立，可再生能源将毫无用处。^[22]因此本文将大国海外清洁能源项目投资与基建划等号。

一方面，清洁能源已被视为引领全球经济新增长周期

的重要引擎，大国纷纷加速在此领域的海外基建。2021 年中国宣称将不再在国外新建燃煤发电项目，并承诺加大对其他发展中国家发展绿色低碳能源的支持力度。2022 年据《国家发展改革委等部门关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》，鼓励太阳能发电、风电等企业“走出去”。^[23]拜登政府已将美国对海外气候行动的支持作为其外交政策议程的核心，其中大部分重点是帮助加速全球能源转型。^[24]2023 年 Team Europe 承诺为非欧绿色能源倡议（AEGEI）提供 200 亿欧元，巩固欧洲对非洲绿色能源投资方面的支持和持续努力。^[25]岸田政府积极参与全球基础设施和投资伙伴关系（PGII），在七国集团峰会、G20 峰会等重大场合均有表态，承诺在 PGII 框架下与美欧等国支持国际能源转型项目。^[26]

另一方面，大国海外清洁能源基建竞争日趋激烈。表现在官方态度上，如 2022 年 11 月美国商务部长就美国竞争力和中国挑战的讲话中，提到了 26 次竞争而合作仅仅 6 次。^[27]欧洲议会将中国定义为欧盟的经济竞争对手，甚至是“系统性竞争对手”。^[28]也体现在竞争性战略上，已在引言中提及。究其原因有二：一是随着新能源技术的大力发展，全球能源开始了从资源依赖向技术依赖转移，能源绿色转型进程中新能源技术的关键核心作用凸显。“绿色技术创新正成为全球新一轮工业革命和科技竞争的重要新兴领域。”^[29]二是现在能源安全不仅通过进口来源多元化，还通过能源生产来源的多样化来实现。^[30]某种程度上各国都有发展新能源的潜力。因此，加快构建以新能源技术为核心的供应链体系，将成为未来各国能源转型的重要方向。^[31]美国国家安全顾问杰克·沙利文称，清洁能源供应链面临被武器化的风险，就像 20 世纪 70 年代的石油或 2022 年欧洲的天然气管道一样。^[32]

3. 结语

大国海外基建正围绕着清洁能源展开。与传统能源不同的是，由于能源以电的形式存在，因此需要将产能与储能结合，清洁能源才能得到完整的应用，因此清洁能源从开发到利用，产业链更长，科技含量更高。^[33]当前中美竞争的大背景下，我们应警惕清洁能源全球价值链的相互依存转化为地缘政治的手段，采取富有雄心的战略来保证与此相关的国家安全。^[34]同时，增强技术创新来提升“非对称相互依赖”的经济政治优势。

参考文献

[1] Asian Development Bank, "Meeting Asia's Infrastructure Needs," February 2017, <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>.

[2] Lin, Justin Yifu, and Doerte Doemeland. "Beyond Keynesianism: Global infrastructure investments in times of crisis." *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 3.03 (2012): 1250015.

[3] 毛维准. 美国的印太基建攻势: 演变、逻辑与局限[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2021, No.280(02):85-97.

[4] 毛维准, 戴菁菁. 对冲“一带一路”: 美国海外基建“蓝点网络”计划[J]. 国际论坛, 2021, 23(05):55-75+157.

[5] 王凤珍. 双层博弈视角下美国海外基建面临的挑战[D]. 北京外国语大学, 2022.

[6] 金新, 罗艳. 拜登政府对华海外基建竞争: 策略、制约与前景[J]. 亚太经济, 2022, No.233(04):74-82.

[7] 张馨. 美国的海外基础设施建设政策研究[D]. 北京外国语大学, 2022.

[8] 周紫君, 范煜君, 刘思. 日本新一轮基础设施系统海外输出行动计划分析[J]. 交通与运输, 2021, 37(01):81-84.

[9] 李远, 巩浩宇. 海外基建竞争与欧盟“全球门户”计划[J]. 国际展望, 2022, 14(06):73-90+152-153.

[10] 邹磊. 美欧全球基建计划协调对“一带一路”倡议的影响与中国应对[J]. 国际经济评论, 2023, No.164(02):85-108+6.

[11] 毛维准. 大国海外基建与地区秩序变动——以中国—东南亚基建合作为案例[J]. 世界经济与政治, 2020, No.484(12):96-122+159.

[12] 刘飞涛. 美国“印太”基础设施投资竞争策略[J]. 国际问题研究, 2019, No.192(04):1-20+137.

[13] Zhao, Hong. "China - Japan compete for infrastructure investment in Southeast Asia: Geopolitical rivalry or healthy competition?." *Journal of Contemporary China* 28.118 (2019): 558-574.

[14] Jiang, Yang. "Competitive partners in development financing: China and Japan expanding overseas infrastructure investment." *The Pacific Review* 32.5 (2019): 778-808.

[15] Liao, Jessica C., and Saori N. Katada. "Institutions,

ideation, and diffusion of Japan's and China's overseas infrastructure promotion policies." *New political economy* 27.6 (2022): 944-957.

[16] 薛松. 海外基建与东南亚的国家基础权力[J]. 东南亚研究, 2021, No.251(02):20-37+154.

[17] 潘玥. 中国海外高铁“政治化”问题研究——以印尼雅万高铁为例[J]. 当代亚太, 2017, No.215(05):107-132+159-160.

[18] Oh, Yoon Ah. "Power asymmetry and threat points: negotiating China's infrastructure development in Southeast Asia." *Review of International Political Economy* 25.4 (2018): 530-552.

[19] 黄贝, 王霄, 刘哲希. 中国海外基础设施建设与当地冲突——基于水电站项目的实证分析[J]. 世界经济与政治, 2021, No.495(11):38-66+157.

[20] IEA, "Renewable electricity," 2022, <https://www.iea.org/reports/renewables-2022/renewable-electricity>.

[21] BloombergNEF, "Power Transition Trends 2023," October 18, 2023, <https://about.bnef.com/blog/power-transition-trends-2023/>.

[22] BloombergNEF, "A Power Grid Long Enough to Reach the Sun Is Key to the Climate Fight," March 8, 2023, <https://about.bnef.com/blog/a-power-grid-long-enough-to-reach-the-sun-is-key-to-the-climate-fight/>.

[23] 《国家发展改革委等部门关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》，国家发展改革委，2022-03-28, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/t20220328_1320629.html.

[24] The White House, "National Security Strategy", October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[25] Africa-EU Energy Partnership, "Team Europe pledges 20 billion for the Africa-EU Green Energy Initiative (AEGEI) at COP28," December 14, 2023, <https://africa-eu-energy-partnership.org/team-europe-pledges-e20-billion-for-the-africa-eu-green-energy-initiative-aegi-at-cop28/>. Team Europe 由欧盟、欧盟成员国（包括它们的执行机构和公共开发银行）以及欧洲投资银行（EIB）和欧洲复兴开发银行

(EBRD) 组成。

[26] FACT SHEET: Presidents Biden, Widodo, von der Leyen, and G20 Announce G20 Partnership for Global Infrastructure and Investment Projects, NOVEMBER 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/15/fact-sheet-presidents-biden-widodo-von-der-leyen-and-g20-announce-g20-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-projects/>.

[27] U.S. Department of Commerce, “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge,” November 30, 2022,

<https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china>.

[28] European Parliament, “East Asia,” October 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/182/east-asia>.

[29] 《两部门：构建市场导向的绿色技术创新体系》，发展改革委网站，2019-05-14, https://www.gov.cn/xinwen/2019-05/14/content_5391394.htm。

[30] CSIS, “South Korea and Japan: Divergent Paths to Energy Security,” October 31, 2023, <https://www.csis.org/analysis/south-korea-and-japan-divergent-paths-energy-security>.

[31] 《碳达峰、碳中和政策措施与实施路径》，中国环境与发展国际合作委员会，2022-05, <http://www.cciced.net/zcyj/yjbg/zcyjbg/2022/202206/P020220617502635828023.pdf>。

[32] THE WHITE HOUSE, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

[33] 《2023EqualOcean 全球新能源科技 50 报告》，EqualOcean, 2023-12-08, <https://cn.equalocean.com/research/202312081180>。

[34] 余南平, 栾心蔚. 国际政治经济竞争范式的转变: 从全球价值链到战略价值链 [J]. 欧洲研究, 2023, 41(04): 79-102+7.