

海外基建竞争与欧盟 “全球门户”计划*

李 远 巩浩宇

【内容摘要】 作为国际公共产品，基础设施互联互通不仅与经济发展息息相关，同时也在国际上面临着激烈的竞争。2018年以来，欧盟加大对海外基建的投入力度，并于2021年启动“全球门户”计划。该计划是欧盟对原有地区合作倡议的整合与升级，突出全球性与地缘性的战略考量，在重点领域、合作原则、融资方式等方面对欧盟的海外基建合作模式进行了明确规划。在当前国际基建合作主导权竞争激烈的背景下，美、日、欧作为主要基建计划的发起方，高度关注所谓“高质量”与“软性”基建，渲染合作的规则与价值观驱动，并在地缘重心、战略意图及优势资源上呈现勾连、协同态势。欧盟致力于将“全球门户”计划打造成战略性的全球基建合作平台，但在未来执行中仍将受到自身能力及外部环境的多重影响。其未来走向可能呈现“追随”“对冲”“借力”等多重图景。中欧双方应加强基建领域合作，坚持践行真正的多边主义，为世界经济发展和国际社会共同进步贡献力量。

【关键词】 欧盟 全球门户 互联互通 海外基础设施

【作者简介】 李远，山东大学杰出中青年学者、教授、博士生导师，山东大学国际问题研究院执行副院长（威海 邮编：264209）；巩浩宇，山东大学国际问题研究院研究助理（威海 邮编：264209）

【中图分类号】 F114.4 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2022)06-0073-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202206005

* 本文系国家社科基金一般项目“‘一带一路’规则软联通的评价指标体系研究”（21BGJ028）的阶段性成果。

随着“一带一路”建设的成功推进，一些发达国家也先后提出了大规模海外基础设施投资计划，海外基建领域成为大国之间新的角力场。2019年，美国特朗普政府与日本、澳大利亚联合推出了“蓝点网络”（Blue Dot Network）基础设施计划。2020年底，日本第49次“经济协作与基础设施战略会议”通过了《基础设施海外推进战略 2025》（Infrastructure System Overseas Promotion Strategy 2025）。2021年七国集团（G7）峰会以来，美国拜登政府提出一项名为“重建美好世界：满足中低收入国家巨大基础设施需求的积极倡议”（Build Back Better World, B3W）的全球基建倡议。英国也主导了一项承诺提供30亿英镑的“清洁绿色倡议”（Clean Green Initiative）。欧盟在2018年发布了《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》（Connecting Europe and Asia: Building Blocks for an EU Strategy，简称“欧亚互联互通战略构想”）战略文件，并于2021年12月宣布启动其最新的全球基础设施投资战略——“全球门户”（Global Gateway）计划。这一计划未来可能的发展方向如何，其对大国博弈会产生何种影响，本文将围绕相关问题展开讨论。

一、大国参与海外基建的动因

冷战结束以来，世界逐渐向扁平形态的民族国家转型发展，在主权制度基础上推动国家间实现公平有序的“互联互通”成为全球化时代的全新议题与标志。具体而言，“互联互通”概念在社会科学范畴可以划分为硬件、软件两大领域的联通，即国家间能源、交通、网络等的“硬联通”，以及制度与规则、机制与治理、市场与标准等方面的“软联通”。基础设施互联互通涉及的范围包括物理联通、数字信息联通、金融与市场的联通以及人与人之间流动网络的互联互通等。基础设施又可分为经济基础设施和社会基础设施。^①基础设施和互联互通在本文中视为密切相关的概念，前者侧重于在创建链接的输入方面，后者侧重这些链接的结果。

^① World Bank, “World Development Report 1994: Infrastructure for Development,” New York: Oxford University Press, 1994, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5977/WDR%201994%20-%20English.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

（一）基础设施的经济增长效应

从需求端而言，基础设施在经济增长中所起的重要作用已经被充分认识，因此各国对基础设施投资的需求巨大。结合发达国家和发展中国家的经验，大量文献从理论模型和实证分析等不同层面解析了基础设施对提高经济效率、降低交易成本，进而促进经济增长的意义。^①此外，基础设施可以促进区域和全球贸易流动。来自拉丁美洲和亚洲等发展中国家的经验表明，贸易自由化可以降低成本、增加贸易量，并强化生产活动的规模经济运行。^②基础设施还可以提升就业，从而增进居民福利。基础设施投资是创造就业机会的高效引擎，相关就业机会既可以通过传统的支出渠道直接创造，也可以通过乘数效应间接产生。^③此外，基础设施发展带来的互联互通还有助于弥合全球发展不均衡形成的发展鸿沟。^④作为全球发展的核心概念，基础设施互联互通被纳入联合国 17 个可持续发展目标之中。亚洲开发银行发布的研究报告指出，亚洲贸易的竞争力取决于高效、快速、可靠并完善的基础设施联通；^⑤并预计在 2030 年前的需求总量将达到 23 万亿美元。^⑥

2008 年国际金融危机之后，世界经济的持续低迷和西方大国“内顾倾向加重”^⑦，造成全球基础设施投资严重不足。在此背景下，中国率先提出“一带一路”倡议，成为全球基础设施互联互通的良好范本，自然受到国际社会的热烈响应。美国特朗普政府执政以来，贸易保护主义的抬头冲击了全

^① Robert J. Barro, “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, 1990, pp. 103-125.

^② T.R. Lakshmanan, Peter Nijkamp, E. T. Verhoef and Pieter Rietveld, “Benefits and Costs of Transport Classification, Methodologies and Policies,” *Papers in Regional Science*, Vol. 80, No. 2, 2001, pp. 139-164.

^③ Adam Brennen and Michel Kerf, “Infrastructure and Poverty Linkages: A Literature Review,” World Bank, December 18, 2002, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---invest/documents/publication/wcms_asist_8281.pdf.

^④ César Calderón and Alberto Chong, “Volume and Quality of Infrastructure and the Distribution of Income: An Empirical Investigation,” *Review of Income and Wealth*, Vol. 50, No. 1, 2004, pp. 87-106.

^⑤ ADB and ADBI, “Infrastructure for a Seamless Asia,” Asian Development Bank and Asian Development Bank Institute, September 2009, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159348/adbi-infrastructure-seamless-asia.pdf>.

^⑥ ADB, “Meeting Asia’s Infrastructure Needs,” Asian Development Bank, February 2017, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>.

^⑦ 习近平：《深化互利合作促进共同发展——在新兴市场国家与发展中国家对话会上的发言》，《人民日报》2017年9月6日，第3版。

全球化的进程，但全球基础设施投资需求依然保持增长。特别是后疫情时代，因为具有创造就业、拉动经济增长的效应，基础设施投资是帮助各国走出经济衰退的重要政策工具，其作用更加突出。

（二）基础设施的公共产品效应

基础设施本质上属于公共产品，具有一定的消费和生产的非排他性和非竞争性。不仅如此，基础设施投资还具有前期投入大、回报周期长、合同复杂、不确定性高的特点，因而尽管在经济上需要更多的基础设施投资，但市场上的投资意愿却往往不足，需要政府在基础设施投资中扮演重要的出资人角色。同样，国家间的基础设施互联互通具有跨国公共产品特征。因为出资建设国不能排斥他国的使用，所涉及的国家都可以享受互联互通的收益，很容易产生“搭便车”问题。与国内公共产品供给不同，在国际社会中，由于国家间可能存在互信不足、协调难度大、地缘政治复杂等原因，海外基础设施作为国际公共产品的稳定供给将比国内基础设施更难以得到保障。

目前，西方发达国家解决全球基础设施供给难题的主要模式仍然局限于建立在以霸权稳定论和自由制度主义学说为指引的供给模式上。前一种模式是指通过霸权国提供国际公共产品来维护世界秩序的稳定，但霸权国这么做的动力是确保“强国和大国总是利益的分享者”^①，这些利益可能包括相关国际规则的设置权、国际影响力，以及霸权地位的巩固等。另一种以自由制度主义为指引的供给模式将国际公共产品的供给和构建与体现西方价值理念的国际秩序相关联，坚持用一把在发达国家打造的万能钥匙可以打开贫穷国家的千万把锁的错误认识，在提供国际公共产品的行动中过度强调西方模式。^② 实践证明，以上两种西方发达国家主导的国际公共产品供给模式并未有效解决全球基础设施的供给难题，要从根本上解决国际公共产品供给的难题，还有赖于国际社会的广泛参与和超越“小圈子”的真正的多边主义合作。“一带一路”倡议立足于“共商、共建、共享”的全球治理观，充分发挥中

① 裴长洪：《全球经济治理、公共产品与扩大开放》，《经济研究》2014 第 3 期，第 4—19 页。

② 蔡昉：《金德尔伯陷阱还是伊斯特利悲剧？——全球公共品及其提供方式和中方方案》，《世界经济与政治》2017 年第 10 期，第 4—22 页。

国作为负责任大国在全球公共产品供给中的引领作用，同时秉承“正确的义利观”，推进中国与沿线国家在“一带一路”建设中实现互利共赢。这使“一带一路”倡议增加了全球基础设施作为国际公共产品的有效供给，彰显了中国理念和中国方案的重要贡献。

（三）基础设施的竞争性

基础设施投资的资产具有沉淀性与专用性，基础设施行业也具有一定的自然垄断性。从经济效率上看，某些海外互联互通项目在局部地区只需一个即足够。例如，一个地区只需要一个输电网、一条铁路线、一条天然气管道系统，超出必要数量就是浪费。这样的市场结构造成了跨国基础设施市场具有先动优势。这主要体现在先进入市场的国家在网络资源掌控、标准制定等方面都具有很强的竞争优势，成为自然垄断者。这一方面为其他国家进入该市场提高了门槛；另一方面市场垄断者也会和新入市场者进行激烈竞争，以巩固自身的垄断地位。西方大国长期掌握着全球基础设施投资供给和相关国际规则的制定，也主导着世界银行等国际组织和相关国际合作机制的决策权。长期以来，发展中国家无法平等参与全球基础设施市场，更多是以投资接受国的身份出现。近十年来，中国开始成为新兴的国际公共产品供给者，积极参与全球基础设施投资。但新入市场者往往会遇到已有垄断者的排斥行为。这也可在一定程度上解释为何在中国提出“一带一路”倡议并推动设立亚洲基础设施投资银行（AIIB）之后，美、欧、日等传统全球基础设施投资者纷纷提出其海外基建计划。

二、“全球门户”计划的主要内容和特征

“全球门户”计划被视为欧盟在前期多项地区计划的基础上提出的基础设施投资的总集成，旨在减少因行动分散带来的计划重叠、效率低下、在地缘政治上缺少明确立场等问题。但是，该计划的形成并非一蹴而就，其形成具有清晰的持续脉络。欧盟委员会自 2014 年开始推进“欧洲设施互联计划（2014—2020）”，聚焦于交通、能源、信息网络的现代基础设施投资，以

形成一个连接所有成员国和其他欧洲国家的“泛欧洲”网络。^① 2017 年，欧洲可持续发展基金（European Fund for Sustainable Development, EFSD）成立，服务于对非洲和欧盟邻国的交通和可持续能源投资。^② 2018 年欧盟委员会出台“欧亚互联互通战略构想”，其中明确欧盟将加强同亚洲国家间紧密联系，通过加强投资实现欧亚互联互通。^③ 在此基础之上，2019 年欧盟与日本建立了“可持续互联互通和高质量基础设施伙伴关系”^④（Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure between the European Union and Japan），2021 年与印度建立了“互联互通伙伴计划”^⑤（EU-India Connectivity Partnership），此外还在非洲、拉丁美洲、中亚、黑海等地区达成了一些地区合作规划。这些都说明，欧盟早已认识到基础设施建设在其全球战略中的重要地位，将全球范围的基建合作视作其全球影响力的新增长点。然而，“联通欧亚战略”出台后的实施并不顺利，其政策主张与制度设计近乎停滞，而仅被视作在欧盟更加广泛的对外政策框架下为发展对外关系提供了较为宏观的政策指南。^⑥ 2021 年 7 月，欧盟理事会全票通过一项决议，表示将推出一项“全球联通的欧洲”基础设施建设计划，加强欧盟对全球基础设施建设的参与。^⑦ 同年 12 月，欧盟正式发布“全球门户”计划。这一计划主要

① 《欧盟拟实施“连接欧洲设施”计划 加强基础设施互联互通》，商务部网站，2013 年 6 月 29 日，<http://be.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201306/20130600180338.shtml>。

② European Commission, “Regulation Establishing the European Fund for Sustainable Development (EFSD), the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund,” September 26, 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2017.249.01.0001.01.ENG

③ European Commission, “Connecting Europe and Asia: Building Blocks for an EU Strategy,” September 19, 2018, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf。

④ “The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure between the European Union and Japan,” European External Action Service, September 27, 2019, https://www.eeas.europa.eu/eeas/partnership-sustainable-connectivity-and-quality-infrastructure-between-european-union-and_en。

⑤ European Council, “EU-India Connectivity Partnership,” May 8, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/eu-india-connectivity-partnership-8-may-2021/>。

⑥ Li Qiaoyi and Cui Fandi, “EU’s Global Gateway ‘Another Rubber Check’ from West,” *Global Times*, December 1, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202112/1240432.shtml>; 房乐宪、殷佳章：《欧亚互联互通战略内涵及其对中欧关系的含义》，《教学与研究》2019 年第 5 期，第 68 页。

⑦ Council of the EU, “A Globally Connected Europe: Council Approves Conclusions,” July 12, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/12/a-globally>

包括五个方面的特点或内容。

第一，强化价值观驱动和规则输出。和“联通欧亚战略”相比，“全球门户”计划的政治化程度进一步加深，不仅承袭了欧盟多年来对外发展援助的所谓“民主价值观驱动”，还更加强调技术标准之争，意在以所谓“价值观驱动，符合法治、个人权利保护以及国际规范的方式”进行投融资。欧盟希望在此过程中推广欧盟的技术、社会、环境和竞争标准，推动欧盟主导的全球基建方案在世界各地得到承认。比如，欧盟提出要将其“5G 网络安全工具箱”与《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR）运用在“全球门户”计划的相关项目中。

第二，强调公共与私营部门的共同投资。欧盟宣称，“全球门户”计划将在 2021—2027 年的规划期内共动员 3 000 亿欧元投资。在具体实施过程中，“全球门户”计划通过“欧洲团队倡议”（Team Europe Initiative）的方式进行融资，汇集来自欧盟机构、成员国及多边开发性金融机构的资金，向欧盟确认的受支持项目增加公共投资，从而带动私营部门的投资。在资金组成上，首先，由欧盟与第三国的金融合作倡议“邻国、发展与国际合作工具”（Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI）下新设置的“欧洲可持续发展+”基金（EFSD+）提供 400 亿欧元担保，计划带动 1 350 亿欧元投资，其中包括欧洲投资银行（EIB）额外追加的 250 亿欧元投资。其次，欧盟对外援助项目将提供 180 亿欧元赠款。再次，由欧洲复兴开发银行（EBRD）等开发性金融机构以担保和低息贷款等方式共动员 1 450 亿欧元投资。此外，欧盟还在筹建统一的出口信贷工具，加强对欧盟企业在第三国市场经营的支持。

第三，加强数字和实体基础设施投资。“全球门户”计划强调加强数字基础设施建设，将通过部署海底电缆、陆上光纤、天基安全通信系统以及云数据基础设施等满足数据交换、高性能计算等方面的需求。同时计划在发展中国家投资交通基础设施，形成所谓可持续、智能、弹性、包容和安全的交通运输网络。比如，欧盟将拓展现有的“建立欧洲拉丁美洲互联”计划

(Building the Europe Link with Latin America, BELLA)，在拉美地区建设海底电缆和陆上光纤项目，支持北极圈地区的 5G 网络部署，推动泛欧交通网络向西巴尔干地区和东部伙伴国延伸等。

第四，加强绿色能源投资。“全球门户”计划强调通过有效的基础设施投资和监管措施帮助伙伴国实现清洁能源转型。该计划将推广沿海地区海上风电场互联项目，支持建设智能电网以促进区域能源一体化，提高能源效率，形成多样化的清洁能源供应及发展可持续和有弹性的原材料价值链；还将推动清洁能源市场的规则改革，通过与有潜力的伙伴国合作，发展可再生氢能生产，使非欧盟国家的氢能能够自由地开展国际贸易。欧盟还计划加快推进“非洲—欧盟绿色能源倡议”（Africa-EU Green Energy Initiative），支持非洲发展可持续能源并推动地方价值链的绿色化。

第五，加强卫生、教育投资。全球新冠肺炎疫情流行暴露了部分国家和地区医疗系统和药品供应链的脆弱性，“全球门户”因而更加强调帮助发展中国家建立基本的医疗产品生产和分销能力，并提供医疗产业与研发的相关基础设施支持。比如，欧洲疾病预防控制中心（ECDC）将为非洲提供援助，提升其危机应对能力。“全球门户”计划还宣示帮助发展中国家建设公平、包容、高质量的教育体系，重视数字教育弱势群体，希望通过教育投资来增强性别平等和提升教育系统公平的能力与韧性。

总体而言，“全球门户”计划较为全面地覆盖了当前技术与产业革命、气候变化、以及新冠肺炎疫情带来的全球挑战。该计划既涉及交通、能源等实体基础设施的投资，也涵盖健康卫生、数字技术、教育科研等领域的合作。此外，“全球门户”计划还强调规则标准竞争，突出制定国际规则和新兴产业标准的目的，并欲以其价值叙事塑造欧盟竞争力。

三、美、日、欧海外基建计划的联动与特点

在全球化时代的大国战略竞争中，基础设施被视作国家间能力竞争的重要战略资源。西方发达国家相继推出一系列海外基建投资计划，美国、日本、

欧盟三方是其中颇具代表性的发起者。三方的基建计划不断加快协调步调，并在计划设计、目标定位、比较优势等方面协同、勾连，强化了国际基建合作中战略博弈的色彩。

（一）美、日基建计划

2021年，拜登政府推动七国集团发起 B3W 海外基建计划，动员美国商务部、能源部以及包括美国国际开发金融公司（U.S. International Development Finance Corporation, DFC）、国际开发署（United States Agency for International Development, USAID）在内的全部政府发展融资机构的力量参与。^① B3W 提出背后的动因首先是服务于其对华全面战略竞争。拜登政府明确提出“赢得与中国的竞争”的全球战略目标，希望利用 B3W 提供所谓基于“共同价值观”的高质量替代方案。^② 2021年4月，美国参议院审议通过《2021年战略竞争法案》（Strategic Competition Act of 2021），将推动国际基建合作列为在开展对华竞争中“增强未来竞争力”的关键途径。^③ 同时，B3W 将成为拜登政府开展“价值观外交”和重塑美国全球领导力的重要手段，并服务于其振兴中产阶级的内政目标。^④ B3W 在地缘上展现出明显的全球布局，将覆盖世界各地所有的中低收入国家，包括拉丁美洲、非洲和“印太地区”等，^⑤ 并已经取得了一定的初步进展。^⑥ 美方声称，“印太

^① *President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*, White House, June 12, 2021.

^② *Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing the Second Day of the G7 Summit*, White House, June 11, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/12/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-the-second-day-of-the-g7-summit/>.

^③ Congress of the United States, *S. 1169-Strategic Competition Act of 2021*, April 21, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1169/text>.

^④ *President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*, White House, June 12, 2021, .

^⑤ *Ibid.*

^⑥ “Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on Deputy National Security Advisor Daleep Singh’s Travel to Colombia, Ecuador, and Panama,” White House, October 1, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/01/statement-by-nsc-spoke-spokesperson-emily-horne-on-deputy-national-security-advisor-daleep-singhs-travel-to-colombia-ecuador-and-panama/>; “Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on Deputy National Security Advisor Daleep Singh’s Travel to Ghana and Senegal,” White House, November 08, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/08/statement-by-nsc-spoke-spokesperson-emily-horne-on-deputy-national-security-advisor-daleep-singhs-travel-to-ghana-and-senegal/>.

太地区”作为中美博弈的前沿，^① 将成为 B3W 的重点布局场域。2022 年 2 月，拜登政府发布全新的《美国“印太战略”》（Indo-Pacific Strategy of the United States）报告，宣称将联合地区内盟友与伙伴国家在 B3W 框架下合作，缩小域内基础设施赤字，重点强调对 5G 等技术的投资与部署。^②

自二战结束以来，日本通过提供政府开发援助（Official Development Assistance, ODA）塑造了亚洲基建秩序主导者的角色。安倍晋三第二次执政后，对日本原有的基建计划进行了系统性整合与升级，启动了总额达 1 100 亿美元的“高质量基础设施伙伴关系计划”（Partnership for Quality Infrastructure, PQI）和 2 000 亿美元的“扩大高质量基础设施伙伴关系计划”（Expanded Partnership for Quality Infrastructure, EPQI），提出要调动日本国际协力机构（JICA）、日本国际协力银行（JBIC）、日本贸易保险（NEXI）、日本海外基础设施投资公司（Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport and Urban Development, JOIN）等机构的力量全面提供高质量的基础设施。^③

日本海外基建合作首先服务于其对外战略。建设所谓符合国际标准的“高质量基础设施”是日本推动“印太战略”的支柱之一。^④ 基建援助合作作为日本推进“价值观外交”，谋求战略利益形成了支撑条件。随着“一带一路”建设取得令人瞩目的成就，日本对于亚洲基建合作秩序的主导权归属深感忧虑，因此不断调整策略，积极配合美国“蓝点网络”、B3W 等。此外，海外基建合作在日本的经济战略中具有重要位置，是日本确保供应链安全、支持跨国公司经营布局以及维持经济发展的重要手段。

从 PQI 到 EPQI，日本海外基建计划的地缘布局经历了从亚洲走向世界的变化过程。但毋庸置疑，亚太地区（特别是东南亚地区）仍将是日本海外

① 2022 年的美国“印太”战略文件声称，美国在地区内正面临越来越多来自中国的挑战。中国正综合经济、外交、军事、技术力量，在“印太地区”谋求构建势力范围，并寻求成为全球最具影响力的大国。

② “Indo-Pacific Strategy of the United States,” White House, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Expanded Partnership for Quality Infrastructure,” May 2016, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000241008.pdf>.

④ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Towards Free and Open Indo-Pacific,” November 2019, <https://www.mofa.go.jp/files/000407643.pdf>.

基建的焦点。在 2013 年 5 月日本政府公布的《基础设施系统出口战略》（Infrastructure System Export Strategy）中，东南亚地区被称作“不容有失”的地区。^① 这一地区与日本长期保持密切的经贸合作关系，是日本产业链布局以及扩大海外市场的重点地区。同时，东南亚地区连接太平洋和印度洋的地理位置对于日本维护其所称的海上通道安全也有着突出意义。

（二）美、日、欧海外基建计划的联动

第一，在计划内容的设计上，美、日、欧的优先领域保持协同，均重视“软性”基建。为谋求新的经济增长点，形成对“一带一路”倡议的差异化竞争优势，美、日、欧的基建计划在倡导交通、能源、通信等传统硬性基建合作的同时，试图重点打造新兴“软性”基础设施的合作议程。当前全球处于数字、绿色双转型与新冠肺炎疫情影响交织的时期，三方试图在新兴基建领域争夺标准制定权，弱化中国在基础设施转型中的引领作用与话语权。

第二，在计划的价值体系上，美、日、欧基建计划均以西方的所谓“民主价值”体系为底色。三方强调基于规则和价值观的合作，强调东道国的民主、人权、透明度、环境等标准和“民主价值观”是合作的前提，支持赤道原则（Equator Principles）、巴黎俱乐部原则（Paris Club）等投资标准。然而，三方的基建合作计划并非开放性多边主义合作倡议，反而包含浓重的对抗色彩。中国不但被排除在战略合作圈外，还被塑造成战略制衡的对象。

第三，在计划的融资方式上，美、日、欧代表了发达国家海外基建合作的普遍模式。由于美、欧财力不足，难以填补发展中国家庞大的基建资金缺口，需要公共与私营部门共同努力，特别是发挥市场的主导作用，采取以政府等公共部门的投资与援助为先导，引导私人资本和专业技术投入，与受援国的政府、私营部门共同落实投资项目的办法。而日本的新计划也从大量投入 ODA 转向更为综合的融资模式，计划以资金技术援助和低息贷款方式参与基建项目，同时重视民间资本的力量，着力培植公私合营项目（Public-Private Partnership, PPP）在基建计划中的重要角色。然而，在新冠肺炎疫情下，全球民粹主义与“逆全球化”思潮迭起，国际投资风险骤升，

^① 第 4 回経協インフラ戦略会議テーマ 2:『インフラシステム輸出戦略』，首相官邸，2013 年 3 月，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/dai9/siryou8.pdf>。

严重抑制了私营部门的参与动力，三方能否兑现其所谓的资金规模承诺，仍具有很大的不确定性。

第四，在计划动因上，美、日、欧三方突出了对基建秩序主导权的争夺，这深嵌于其大国博弈的战略议程中。三方合作倡议的战略竞争色彩更为浓厚，体现在包括企图联合遏制中国与有关国家的基础设施建设合作等方面。尤其是欧盟作为在国际基建合作起步较晚的后来者，为了地缘竞争目的急于出台整体性的战略框架，与世界其他地区建立持续的相关联系，以便在大国战略博弈中增强自身实力，维护其主导的地区秩序并塑造战略自主性。此外，新冠肺炎疫情的爆发凸显了全球供应链的脆弱性，美、日、欧的产业发展深受供应链问题的困扰。因此，三方将国际基建合作确定为重要的经济外交手段，以拓展能源、原材料供应及贸易渠道，从而维护其所谓的供应链安全，优化产业结构，强化产业竞争力。

第五，在基建计划的地缘布局上，美、日、欧呈现全球布局与区域分工并行的特点。三方的基建计划均宣称将积极寻求在全球范围内扩展互联互通伙伴关系。B3W 是美国原有地区发展倡议的整合与升级，提出了远超其他各方倡议的融资规模，旨在为全球所谓民主国家的基建合作制定路线图。而日、欧的愿景则具有明显的地理侧重。作为美国“印太”版图中的重要一环，日本在亚洲设施投资领域长期保持强势存在，凭借在地区内长期进行基建合作积累的经验、渠道等优势，成为配合美国深度介入地区基建竞争不可或缺的伙伴。“全球门户”计划的投资则将主要流向非洲及欧盟周边的西巴尔干地区、东部及南部邻国等主要合作目标，^① 同时兼顾亚太和拉美等地区的基

^① 在 2022 年 2 月举行的欧非峰会上，欧盟宣布了一项总额达 1500 亿欧元的对非投资计划，涉及加速绿色与数字化转型、可持续增长和创造体面就业，强化卫生系统，改善教育和培训等方面，是“全球门户”提出以来的首个区域计划，投资规模达到了“全球门户”计划总额的一半。European Commission, “EU-Africa: Global Gateway Investment Package,” February 18, 2022, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_en; 欧盟睦邻和扩大事务专员奥利弗·瓦尔赫利 (Olivér Várhelyi) 指出，“全球门户”将为其周边地区的新能源、数字、交通基础设施建设提供近 800 亿欧元的投资与赠款。European Commission, “Remarks by Commissioner Várhelyi at the Global Gateway Press Conference,” December 1, 2021, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-varhelyi-global-gateway-press-conference_en.

建合作伙伴，将有限的资金安排于最重要的地缘关切上，^① 最终形成以美国愿景为主体，主要地区伙伴相互协调呼应的基建合作秩序。

第六，在各方的比较优势上，三方呈现相互勾连、“优势”互补的态势。美国不断提升基建合作在其国际战略中的位置，力图升级全球基建攻势，其将发挥庞大的盟友优势，借“四方安全对话”（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）集结美、日、澳、印在基建合作领域的专业知识、能力和影响力，启动四方基础设施协调小组，^② 并引导跨大西洋盟友参与，构建重叠、嵌套的合作机制，形成对华竞争的多层次“基建合作联盟”^③。其中，日本基建计划的突出优势在于以先进的知识与专业技术提供所谓“高质量”的基础设施。由于诸多方面原因，日本在国际基建合作中具有“软性竞争力”。而欧盟强调推进内部一体化的互联互通经验将构成其主要竞争优势，^④ 欧盟凭借其统一大市场的体量优势与主要合作对象建立了密切的经贸联系及产业分工关系，为“全球门户”计划目标落地提供了合作基础。此外，三方长期以来凭借在信息生产，新闻媒介等领域掌控的垄断优势不断对中国的基建国际合作施加话语霸权，不断炮制“债务陷阱论”“环境污染论”“不透明论”等，企图干扰“一带一路”建设的顺利推进。可以说，三方作为发达国家基建合作计划的代表，有着加紧勾连、协调优势的倾向，试图进一步打造西方阵营的战略合作网络。

显然，当前一些大国在海外基建领域呈现日趋激烈的竞争态势。发达国家的基建方案普遍为项目设置高标准和所谓“民主价值观”门槛，以意识形态划线。从本质上来看，这突出了对华竞争性。同时，考虑到全球基建面临极大的融资赤字，个别国家无力提供足够的资金支持，亟须全球主要经济体

① Ugo Armanini and Mario Esteban, “Digital and Development Cooperation: the Global Gateway and a Future EU-Japan Digital Partnership,” The Elcano Royal Institute, March 29, 2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/digital-and-development-cooperation-the-global-gateway-and-a-future-eu-japan-digital-partnership/>.

② “Quad Leaders’ Summit,” White House, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>.

③ “Indo-Pacific Strategy of the United States,” White House.

④ Council of the European Union, “Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy,” October 15, 2018, https://www.eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/connecting-europe-and-asia-%E2%80%93-building-blocks-eu-strategy_en.

共同参与，^① 而中国成熟的建设和运营经验以及先进的施工技术占据显著优势。因此，主观的对华竞争无法排除客观的对华需求，这也为发达国家创造了巨大的第三方市场合作空间。而且，中国大力推动多元参与的融资体系建设，鼓励民间企业投资沿线基础设施建设项目，中国民间企业的积极参与无疑将使私营部门的合作与互动更为频繁。此外，中国作为负责任大国，致力于在应对气候变化、新冠肺炎疫情流行等全球性危机中发挥建设性作用以及在绿色低碳、公共卫生等关键领域展开合作，以确保全球层面的互联互通符合国家间的共同利益。基于这些原因，与中国开展务实合作，才能真正破解全球发展赤字难题。当然，这需要那些国家或地区机构真正摒弃以意识形态划线的“小圈子外交”。

四、“全球门户”计划的未来图景

“全球门户”计划既涉及基建伙伴关系的制度性构建，又涉及具体项目选定、设计、融资、建设、交付的解决方案。欧盟通过将基建倡议与其地区和全球战略互嵌，在全球搭建互联互通伙伴关系，强化融资机构间的合作水平，在制度化层面取得一定成果。

然而，在项目的具体实施中，欧盟仍将面临诸多挑战。首先，欧盟的投资计划高度依赖私人资本，而私人资本一般具有规避政治和经济风险的强烈偏好，对海外投资周期长、风险高、收益慢的基建项目普遍意愿不强，新冠肺炎疫情的不确定性又放大了投资风险，能否调动足够的私人资本是欧盟无法回避的难题。其次，欧盟成员国投资的意愿和能力令人怀疑。新冠疫情暴发以来，众多发达国家政府面临财政赤字大幅上升及债台高筑的风险，而欧元区主要国家尤为严重。德国总理奥拉夫·朔尔茨（Olaf Scholz）与德国央行前行长延斯·魏德曼（Jens Weidmann）分别向欧洲央行发出强烈信号，

^① 全球基础设施中心（GIH）与牛津经济研究院（Oxford Economics）发布的研究报告显示，2016—2040 年间全球基础设施投资需求将达到 94 万亿美元。“Global Infrastructure Outlook,” Global Infrastructure Hub and Oxford Economics, July 2017, <https://cdn.gihub.org/outlook/live/methodology/Global+Infrastructure+Outlook+-+July+2017.pdf>.

要求“将采取措施稳定市场价格作为优先事项，而非专注于推行向债务国提供资金的政策”^①。再次，欧盟的援助计划中过分强调西方价值观与意识形态，可能被更多发展中国家视作破坏市场稳定与干预内政的标志。最后，“全球门户”计划与 B3W 间可能面临融资上的潜在分歧。目前美欧之间尚未给出具体的融资协调方案，法、德、意三国均为七国集团成员，可能更倾向于支持“全球门户”计划，从而形成对 B3W 的“挤出”效应。

在当前以大国战略竞争、全球危机交织以及经济发展转型为特征的时期，欧盟日益凸显的地缘雄心以及美欧跨大西洋关系的变动都将对“全球门户”计划的未来走向产生深刻影响。在“全球门户”计划未来面对的多元图景中，“追随”（Bandwagoning）、“对冲”（Hedging）、“借力”（Power Borrowing）构成了欧盟推进“全球门户”计划的潜在战略选项。“追随”是指主动或被动地进入大国的势力范围或利益集团，从而在政治、外交等方面形成对大国的从属性关系。当国际体系中出现“潜在的新霸权”时，“追随”往往更容易被采纳，以实现自我利益的扩展。^②“对冲”常见于力量对比变动的体系中，是指在大国间采取相互抵冲的外交策略，保持利益的模糊性，降低体系不确定性带来的风险。^③“借力”则是在所掌握的实力资源间建立联系，建立资源间的组合，增强自身的力量。^④

（一）跨大西洋主义下的追随战略

美国将欧盟视作其与中国竞争的重要筹码，^⑤而跨大西洋关系的逐渐回暖会加大欧盟深度参与由美国主导的基建俱乐部的可能性。大国战略竞争使国际体系中的对抗性增加，欧盟在中美之间选边站队的空间被极大压缩。特

① Li Qiaoyi and Cui Fandi, “EU’s Global Gateway ‘Another Rubber Check’ from West.”

② Stephen Walt, “Alliance Formation and the Balance of Power,” *International Security*, Vol. 9, No. 4, 1985, p. 9; and Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in,” *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, p. 74.

③ Darrent J. Lim and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies*, Vol. 24, No. 4, 2015, pp. 696-727; and Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, p. 163.

④ 张晓通：《欧盟在中美欧经贸大三角中的“借力型战略”》，《欧洲研究》2021年第3期，第17—42页。

⑤ Andrew Small, “Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration,” German Marshall Fund of the United States, October 30, 2019, <https://www.gmfus.org/news/transatlantic-cooperation-asia-and-trump-administration>.

别是拜登政府在外交上重拾盟友间合作，2021 年 6 月，美欧双方在《美欧峰会声明》中强调就对华战略进行密切磋商和合作。^① 加之俄乌冲突下欧美间以“共同价值观”为基石的安全同盟关系将更加紧密，这使欧盟的对外战略倒向美国的可能性增大，^② 欧盟追随美国遏制中国的选项正在浮出水面。

在美国试图再度主导的跨大西洋关系下，欧盟可能将采取对美国的追随战略。^③ 如果这样，B3W 与“全球门户”将以所谓的“民主价值观”和“基于规则的国际秩序”为连接合作的基石，突出与中国竞争的战略和对抗。美欧双方将在促进私营部门投资、产业政策、数字化转型、供应链安全等方面确立基本一致的行动目标，特别是双方将强化数字治理的“去中国化”合作，构建以意识形态为基础的标准体系。^④ 同时，追随战略下的“全球门户”计划将在 B3W 的宏大框架下明确自身区域分工的地理定位，配合美国加强西方主导的硬件与规则的联通。

（二）战略自主下的对冲战略

即便拜登将美欧协调作为遏制中国的主要外交方向，但美国战略重心的转移为美欧双边关系的回转带来了结构性障碍，跨大西洋联盟仍无法回到过去的状态。^⑤ 面对中美博弈的不确定性，欧盟也可能采取一种对冲战略，即采取多元化外交政策对冲中美战略博弈带来的外部风险。欧盟由此会不断强调战略自主在处理中美欧三边关系中的作用。谋求欧洲主权是战略自主理念发展深化的逻辑内核，这要求欧盟在大国战略竞争的世界政治经济格局中维护身份与行动的自主性，摆脱欧盟在经济、安全、技术等方面受其他西方大国挟持的被动局面。中国仍然是欧盟追求经济利益不可或缺的合作伙伴，欧盟也重视中国在全球治理中的角色，双方仍具有充分的合作空间。在这种情

① “U.S.-EU Summit Statement,” White House, June 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.

② 参见焦莉、严骁骁：《理解中美博弈下的欧洲战略自主：限度、立场与行为逻辑》，《国际关系研究》2021 年第 5 期，第 49 页。

③ 有关“追随战略”与“崛起霸权”的探讨参见 Stephen Walt, “Alliance Formation and the Balance of Power,” p. 9.

④ 刘作奎：《欧盟互联互通政策的“泛安全化”及中欧合作》，《理论学刊》2022 年第 1 期，第 72—81 页。

⑤ 贺之杲：《后疫情时代的欧洲战略自主对欧美关系的影响》，《当代世界与社会主义》2021 年第 6 期，第 49 页。

况下，在中美间两面下注是欧盟确保与其他大国进行平等、互惠合作的理性选择。正如欧盟外交事务与安全政策高级代表博雷利所表示，“欧盟应以‘欧洲方式’来应对中美战略竞争，与中美在具有共同利益的领域展开合作，避免被迫选边站队”^①。如果选择对冲战略，欧盟将不会拒绝“全球门户”计划与“一带一路”建设的协调与对接；积极开放的姿态有助于欧盟避免在中美间选边站队而丧失自主性。中国具有的资金、技术以及项目推进经验优势将有助于中欧在基建合作中促进具体项目的落地实施，能为欧盟创造更多贸易机会和就业岗位，同时还可增强欧盟产业转型的韧性与可持续性。

（三）地缘取向下的借力战略

欧盟作为国际社会中具有强大经济实力的行为体，一直努力在各类国际议程中发挥引领作用，塑造其全球治理领袖的国际身份。然而，在内外多重危机的冲击下，欧盟对在全球议程的引领难以为继。同时，其战略文化也随国际格局的变化不断调整，日益提升作为地缘战略力量进行大国博弈的诉求。^② 加强海外基建投资恰成为连接欧盟地区与全球战略体系的重要依托。

考虑到欧盟在全球海外基建议题上的目标，欧盟有可能采取一种“借力型战略”，发挥欧盟在经贸合作领域的资源与政治影响力，联系和争取更多的利益攸关方加入其计划，增强自身在国际基建领域的话语权与影响力。此外，欧盟还可利用灵活的外交手段对中美均保持若即若离的竞合状态，通过适度合作向中美以及其他地区力量借力，扩展合作联盟，提高自身地位。借力战略下的“全球门户”计划将作为欧盟重要的政策工具，应用到谋求地区权力空间和推进地区战略中。通过建设基建领域的合作支点，集中各个领域的优势资源和市场网络，欧盟将与地区各行为体在双边倡议和第三方合作等多边平台深化基建合作的协同，进而在产业转型与互联、供应链部署多元化等方面获得更多收益，系统性塑造自身竞争力。采取借力战略的“全球门户”计划将为欧盟对外输出规范与价值观、投射地缘影响力开辟新的窗口。借力

^① 严少华：《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》，《复旦学报(社会科学版)》2021年第6期，第130页。

^② Li Yuan and He Zhigao, “The Remaking of China–Europe Relations in the New Era of US–China Antagonism,” *Journal of Chinese Political Science*, 2022, <https://doi.org/10.1007/s11366-022-09792-5>.

多元化的合作网络也将有助于欧盟提高其在中美两国间的战略地位，避免在中美博弈中沦为棋子或牺牲品。

结 束 语

随着国际关系中的不稳定性与不确定性增强，欧盟也可能会综合采取追随、对冲、借力等不同的战略姿态，在不同的时空下凸显不同的战略选择，使全球海外基建表现出更为复杂的对抗、竞争、合作等动态特征。作为国际社会中的重要行为体，中欧双方拥有广泛的共同利益。保持双边关系的稳定，进行务实开放合作是双方的客观需要。中欧双方有责任、有义务在多边主义框架下加强合作，实现彼此间的良性竞争，为后疫情时代弥合国际基建赤字、破解世界发展难题、引领全球经济发展模式可持续转型发挥建设性作用。就欧盟而言，应明确“全球门户”计划定位，客观看待竞争与合作。例如，“全球门户”计划在实际推进过程中所面临的私营部门投资动力不足、规则标准在东道国水土不服等问题仍为中欧合作留有空间。同时，欧盟也期待与中国在绿色可持续发展、公共卫生与健康等领域进行合作。针对各种可能，中欧双方可尝试在促进发展中国家经济增长、融资模式创新与可持续性等方面形成良性互动态势。特别是双方可以尝试向全球提供发展型公共产品，共同构建持续稳定的中欧互联互通伙伴关系。

[责任编辑：孙震海]