

以发展为战略： 美国、中国和 全球南方



以发展为战略： 美国、中国和全球南方

DANIEL R. RUSSEL

亚洲协会政策研究所国际安全与外交事务副总裁

BLAKE BERGER

亚洲协会政策研究所顾问

2025 年 4 月



亚洲协会政策研究所 (ASPI) 的使命是以解决问题为导向，致力于应对亚太地区在安全、繁荣、可持续发展以及为该地区制定共同规范和价值观方面所面临的重大政策挑战。亚洲协会政策研究所是一个“知行合一”的智库，旨在提出能融合亚洲顶级专家最佳见解的政策理念，并与政策制定者紧密合作，整合这些理念并将其付诸实践。

关于作者

Daniel Russel 是亚洲协会政策研究所 (ASPI) 负责国际安全与外交事务的副总裁。他曾是美国国务院高级外务体系的职业成员，最近的职务是负责东亚和太平洋事务的助理国务卿。此外，他还曾在白宫担任总统特别助理和国家安全委员会亚洲事务高级主任，在任期间协助制定了奥巴马总统对亚太地区的战略再平衡政策。

Blake Berger 是纽约亚洲协会政策研究所的顾问。他曾担任亚洲协会政策研究所副所长，具体工作是担任该所国际安全与外交事务副总裁 Daniel Russel 的顾问，负责处理与东亚和东南亚有关的议题。在加入 ASPI 之前，Blake 曾是新加坡国立大学李光耀公共政策学院亚洲与全球化中心的助理研究员。

致谢

作者衷心感谢参与本项目的中美两国专家。我们也感谢参加三边会议的地区专家，包括 Cheng-Chwee Kuik 博士、Cielito Habito 博士、Zaw Oo 博士、Natharoun Ngo Son 先生、Anthea Mulaka 女士、Prapaporn Tivayanond Mongkhonvanit 教授、Antony Chapoto 博士、Luka Biong Deng 博士、Abdeta Beyene 博士和 Oscar Meywa Otele 博士。特别感谢国际发展知识中心 (CIKD) 的团队成员：周太东博士、余璐博士和朱清逸女士。最后，我们非常感谢 ASPI 的同事 Emma Whitmyer、Konrad Lee 和 Morgan Speece 对本项目的宝贵支持和奉献。

亚洲协会政策研究所和亚洲协会对其赞助的报告和出版物所涉及的公共政策及其他问题不持任何机构立场。本报告中包含的所有事实陈述和意见表达均由作者本人负责，可能并不反映本组织及其董事会、员工和支持者的观点。

© 2025 亚洲协会。保留所有权利。

亚洲协会政策研究所

网站：AsiaSociety.org/Policy-Institute

X：[@AsiaPolicy](https://twitter.com/AsiaPolicy)

Facebook：Facebook.com/AsiaPolicy

电子邮箱：policyinstitute@asiasociety.org

纽约

725 Park Avenue

New York, NY 10021

+1 212 288 6400

华盛顿特区

1779 Massachusetts Avenue NW, Suite 805

Washington, DC 20036

+1 202 833 2742

目录

图片和图形列表	1
缩略语	2
引言	3
中美不同的发展方式	7
全球南方的视角	11
主要发现：有效发展所面临的挑战和结构性障碍	18
有关美中协调一致的建议	22
结论	30
尾注	32

图片和图形列表

图片

- 图片 1 中国向柬埔寨捐赠 Sinovac COVID-19 疫苗。
- 图片 2 赞扎利马境内流离失所者 (IDP) 营地的难民收到美国国际开发署送来的物资
- 图片 3 艾滋病肆虐社会中的妇女赋权
- 图片 4 中国雄心勃勃地将高速铁路扩展到东南亚

图形

- 图 1 洛比托和坦赞铁路线路图

缩略语表

ASEAN	东南亚国家联盟
ASPI	亚洲协会政策研究所
AU	非洲联盟
BRI	“一带一路”倡议
CDCS	国家发展合作战略
CGIAR	国际农业研究磋商组织
CIDCA	中国国际发展合作署
DFC	美国国际开发金融公司
IFPRI	国际粮食政策研究所
IMF	国际货币基金组织
LIC	低收入国家
MOF	中国财政部
MOFCOM	中国商务部
NDRC	中国国家发展和改革委员会
NGO	非政府组织
ODA	官方发展援助
ODF	官方发展融资
OECD	经济合作与发展组织
PGII	全球基础设施和投资伙伴关系
RCDC	区域能力发展中心
RMB	人民币
SDR	特别提款权
USAID	美国国际开发署

作者注

本报告所呈现的发现结果主要基于 2024 年美国大选之前的讨论，以及唐纳德·特朗普政府采取的解散美国国际开发署、取消合同和削减美国对外援助开支等一系列行动之前的情况。我们已经尝试在报告中纳入 2025 年迄今为止美国对外援助政策和预算方面的变化因素。尽管这些变化削弱了短期内美中发展合作的前景，并对本报告中提出的一些建议构成了挑战，但未来仍可能出现协调开展国际发展倡议的机会，以服务于两国和发展中国家的最大利益。

引言

项目目的和理由

长期以来，国际发展在塑造世界各国的经济和政治轨迹方面发挥着举足轻重的作用。对于数亿人来说，能否获得电力、食品、医疗保健和就业机会，则依赖于外部援助和经济支持的流入。¹

美国和中国是国际发展援助和资金的两大提供方，对全球发展成果产生了深远的影响。但是，随着美国政府和中国政府之间战略竞争的加剧，发展援助则日益成为地缘政治竞争的战场，而不是促进经济稳定和增长的工具。援助的政治化不仅造成了高昂的人力代价，还破坏了加强治理、提升经济韧性和维护地区稳定的努力，增加了危机升级的风险。

本报告是亚洲协会政策研究所 (ASPI) 开展的一个项目的成果，该项目以作者的一系列报告为基础，这些报告分析了中国日益增长的海外经济和国际发展活动与战略，特别是聚焦了“一带一路”倡议 (BRI) 及其相关活动。ASPI 之前的工作研究了“一带一路”倡议 (BRI) 对发展中国家及其当地民众的影响；² BRI 港口、数字和其他投资对美国、西方和合作伙伴利益的潜在影响；³ 以及中国、受援国及社区和第三方为减轻这些项目带来的不利影响并改善发展成果所采取的策略。⁴

中美两国在这些问题上缺乏持续的官方对话，这对全球发展构成了挑战。过去，在埃博拉疫情危机期间，发展合作经证明具有重要价值，并支持了有助于满足紧急发展需求的融资工作。然而，在过去的十年中，由于缺乏政府之间的合作，协调工作受到阻碍，相互理解受到限制，对各国发展体系和战略的评估准确性也有所下降，这对中美两国以及全球发展伙伴和受援国都是不利的。

本项目旨在评估战略竞争以及由此导致的国际发展政治化的影响，包括中美之间的竞争如何影响受援国；增进双方之间的理解；并探索在发展活动中规避冲突或开展合作的潜在途径。理想情况下，中美两国应协调各自的发展倡议。但是，无论在地缘政治环境改善的情况下某种程度的双边协调是否可行，“结构化规避冲突”的方法都有可取之处。结构化规避冲突是指受援国政府、区域性机构甚至中美自身的系统性努力，以减少两国之间的冲突、防止投资和项目目标相悖、提升地方优先事项、减少冗余和低效，并构建互补性。即使在没有正式的捐助方协调的情况下，也可以通过东道国的主导或区域框架来做到这一点。这种方法与本报告的研究结果是一致的，报告中强调了确保中美发展政策更加贴合受援国的优先事项、需求和经验的合理性。此外，报告中还指出了中美两国在哪些领域的协调一致能为受援地区和国家带来切实利益。

结构化规避冲突是指防止两国的投资和项目出现目标相悖的情况而做出的系统性努力。

全球南方处于重大地缘政治、经济和安全挑战的中心；如何应对这些挑战将对美国、中国和全球利益产生深远影响。一些发展中国家仍受困于治理薄弱和经济停滞，另一些国家则经历着快速但不均衡的发展，给政治和制度稳定性带来了压力。气候冲击、疫情、大国竞争、全球经济不稳定、能源和资源需求变迁、债务危机和人口压力等外部因素也在塑造着这一格局，为发展合作既带来了风险，也创造了机遇。

对于美国及其盟友，甚至可以说对于中国而言，发展中国的经济稳定、治理能力和韧性不仅仅是发展优先事项，更是安全要务。脆弱国家 / 地区一旦失败，则会引发连锁反应，助长武装叛乱、犯罪网络、非法贩运和传染病的肆意传播。关键地区的经济和政治动荡会导致非正常移民潮，给目的地国家 / 地区带来巨大压力。这些风险伴随着深重的人道主义代价，因为冲突、粮食不安全和公共卫生系统崩溃可导致数百万人遭受流离失所、剥削、饥饿和贫困之苦。因此，对外援助仍然服务于大国的国家利益。

在唐纳德·特朗普第二任政府执政的最初几个月里，美国对外援助政策的转变导致援助项目的范围和实施力度遭受大幅急剧的削减。⁵ 这些政策决定产生了现实后果，包括停止排雷工作、关闭野战医院、终止妇幼健康支持以及地方治理能力和民主促进计划。一些正在进行的基础设施项目也突然被叫停。⁶ 这些变化对受援社区以及美国的全球地位和影响力产生的全面影响仍在不断显现。

然而，甚至在大幅削减对外援助的举措之前，西方的发展工作就已经在战略不一致和长期承诺不确定的情况中挣扎。在一些地区，中国、俄罗斯和海湾国家填补了西方国家退出后留下的空白，从而扩大了自身影响力；而在另一些地区，由于优先事项的变化和协调有限，西方主导的倡议行动效果大打折扣，难以实现持久的影响。⁷“全球门户”和“重建更美好世界”等西方倡议因推出延迟和资金承诺有限而受到影响，从而对伙伴国家的吸引力也有所降低。⁸

对于中国而言，全球南方的挑战既影响了其经济雄心，也影响了将自身定位为发展中国家领袖的更广泛努力。中国政府将“一带一路”倡议和后续倡议（包括“全球发展倡议”）定位为南南合作的典范，并建立在“合作共赢”、互惠互利和共同经济增长的基础之上。与此同时，中国政府也在回应一些国家/地区对债务和环境可持续性、治理挑战以及融资透明度的担忧。在一些地区，经济困境和社会或政治动荡使中国难以获取维持增长所需的关键资源 and 市场。为了应对这些担忧和国内经济压力，中国政府重新调整了相关策略，转向规模较小的项目，提供选择性的债务减免，并修改融资条款，以解决与海外倡议和项目的长期可持续性相关的问题。

项目结构和流程

本项目旨在为中美两国的发展从业者和专家提供一个结构化的非官方平台，以便就各自的国际发展方式展开实质性的讨论。鉴于中美两国在发展问题上缺乏正式协调，本项目设计为第二轨道倡议，将两国专家聚集在一起，开展目前尚未在政府层面进行的与政策相关的坦诚讨论。

本项目分为两个阶段，首先是中美专家之间的双边交流，然后扩展到融入全球南方视角的三边会议。第一阶段的重点是在中美高级发展专家之间建立第二轨道闭门讨论。美国两党代表团包括四位杰出的发展学者和从业者，他们因在美国国际开发署 (USAID)、国际非政府组织 (NGO) 和学术界的丰富经验而入选。中国代表团由四位著名的发展专家组成，他们与中国的政策制定机构（包括大学和政府附属智库）有着丰富的经验和深厚的联系。鉴于对话的保密性质，本报告未列出美国、中国和区域专家参与者的姓名信息。不过，参与者的各种书面和视频评论可在报告网站上查阅：AsiaSociety.org/Policy-Institute/DevAsStrategy。

项目第一阶段包括于 2024 年 4 月和 6 月分别在华盛顿特区和北京举行的一系列面对面会议，旨在确保全面审视发展合作模式、融资方式和实施框架。讨论涵盖了中美两国国际发展战略的历史演变、政府和非政府行为体的作用，以及两国发展倡议所面临的挑战和取得的成功。除专家对话外，会议还包括与来自两国首都的政府官员、学术代表和政策顾问的会晤。

项目第二阶段将对话扩展到在泰国曼谷和肯尼亚内罗毕举行的三边会议，引入了区域发展领导人、政府官员和区域多边机构代表的观点。这些讨论探讨了受援国如何与美中两国的发展模式互动，审视了区域性机构在缓冲和支持构建外部合作方面的作用，并评估了外部援助在哪些方面可以更好地契合当地优先事项。

ASPI 并未打算通过本项目提出联合政策建议或推动美中正式发展合作，而是聚焦于收集并分析美国政府和中国共产党以及全球南方主要利益攸关方的观点，以便就如何使每个行为体的发展合作更有效以及减少矛盾提出务实的见解。本报告不代表美国或中国政府的立场，亦不声称代表全球南方所有群体的声音。然而，这些对话提供了广泛可信的跨领域视角，强调了如何减少发展项目中的低效现象，缓解矛盾，以及如何使外部援助更具可持续性且更能满足当地需求。

为确保实现开放且富有建设性的交流，讨论遵循查塔姆研究所规则 (Chatham House Rule)，⁹ 参与者可以自由分享见解，无需透露身份或来源信息。根据背景研究和专家意见，会议按主题框架设计，使讨论立足于循证政策分析。全球南方的代表积极参与了讨论，塑造了讨论方向，并对中美两国代表团的假设提出了质疑。这一过程融入了实时讨论总结机制，帮助参与者反思政策空白、制度差异以及外部发展合作的改进方向。

本项目为中美两国在发展合作方面搭建了一个难得的高层级坦诚且专业的对话平台，并采用一种有意义的方式融入了受援国的观点。虽然中美在发展问题上不太可能实现正式的政府间协调，但这一过程凸显了影响国际发展合作的结构性挑战以及影响外部资金和投资的更广泛制度动态，强调了捐助方战略与受援国优先事项之间需要更加协调一致。

即使美国国际开发署已经被拆除，美国对外援助未来也充满了不确定性，但中美双方的项目参与者都强烈认同：持续参与和投资国际发展活动对两国和全球南方具有持久价值。该讨论组的主要结论之一是，对于受援国而言，主要捐助方之间加强协调将提高经济和技术援助的有效性，同时减少低效现象，包括不必要的重复工作和有限的国内资源分配不当。对于中国和美国而言，通过结构化合作机制推动国际发展举措，既能实现各自的经济和战略利益，又能促进全球稳定和可持续增长。

即使美国国际开发署已经被拆除，美国对外援助未来也充满了不确定性，但中美双方的项目参与者都强烈认同：持续参与和投资国际发展活动对两国和全球南方具有持久价值。

中美不同的发展方式

尽管中美两国都将援助或发展作为外交政策的一种手段，来推进国家安全、地缘政治影响力和商业利益，但美国的发展援助和中国的发展合作却遵循着不同的范式。尽管美国的对外援助历来强调民主化、治理、减贫和经济增长，但也受到外交政策目标的影响，特别是在应对冲突和战略竞争方面。自 9/11 恐怖袭击事件以来，在地缘战略摩擦日益加剧的背景下，美国的援助工作越来越明确地与国家安全优先事项挂钩。¹⁰ 前总统乔·拜登决定将美国国际开发署署长列为国家安全委员会常任成员，并将“打击独裁主义”作为发展政策的关键目标，这体现了发展已被提升为国家安全工具。¹¹ 美国国务卿马尔科·鲁比奥也强化了这一做法，他坚持认为美国的任何对外援助都必须明确证明能让美国更安全、更强大、更繁荣。¹²

中国政府将其参与定义为国际发展合作，而非传统意义上的发展援助。与美国不同，中国没有将自身定位为捐助国，也不加入经济合作与发展组织 (OECD) 框架。根据经济合作与发展组织的定义，中国的对外援助不属于官方发展援助 (ODA)。¹³ (注：根据经济合作与发展组织的定义，中国所做的工作可归类为官方发展融资 (ODF)，但中国并不向经济合作与发展组织发展援助委员会报告。中国政府选择了一种被称为“南南合作”的模式；似乎将其国际发展合作视为互惠互利的“共赢”合作，而不是与国家安全目标明确挂钩。因此，中国企业从发展项目中获益，而受援国则通过在政治上与中国保持一致来予以回报，这被认为是合理的。¹⁴

根据我们的分析，虽然中华人民共和国的官方观点并非如此，但中国政府的国际发展参与实际上包含两个组成部分。一种是对外援助或国际发展合作，侧重于通过基础设施和能力建设以及分享中国的发展经验，来促进受援国的“自主发展”。对外援助工作由一个新近成立的政府机构——中国国际发展合作署 (CIDCA) 负责协调。另一种机制是经济合作，其中包括贸易、投资以及通过政策性银行提供的非优惠融资，在某些情况下还涉及国有企业。¹⁵ 因此，“一带一路”倡议应

归类为经济合作倡议，而不是对外援助，因为它符合中国促进互联互通和经济联系的战略。¹⁶ 国际发展合作与经济合作之间的这一区别对中国在国际发展参与中的结构及参与方式具有重要影响。



中国向柬埔寨捐赠 Sinovac COVID-19 疫苗
中国新闻社 / 盖蒂图片社。2021 年 11 月 17 日。

虽然共和党和民主党政府都对美国的对外援助战略进行了一些调整，但几十年来，美国的对外援助始终以四个优先事项为目标：经济增长、社会部门发展（尤其是全球卫生）、民主与治理以及人道主义援助。

相比之下，中国从自身经验出发，强调了发展作为以技术为核心的现代化进程的重要性，经济增长以国家主导的交通、能源和数字基础设施投资为支撑。¹⁷ 习近平政府通过“一带一路”倡议推进了这一方式，优先发展实体和数字基础设施以及与中国制造商和市场的经济联系。¹⁸ 中巴经济走廊下的巴中光纤项目就是一个例子，这是“一带一路”倡议的旗舰项目。该项目加强了中国和巴基斯坦之间的数字连接，促进了贸易、电信和数据安全。¹⁹

中国从自身经验出发，强调了发展作为以技术为核心的现代化进程的重要性，经济增长以国家主导的交通、能源和数字基础设施投资为支撑。

中美发展方式的一个关键区别在于：两国政府为发展项目和援助工作提供资金以及进行管理的方式。传统上，美国的对外援助高度制度化，但涉及多层决策，包括总统、众议院和参议院，以及美国国际开发署、国务院和国防部等多个机构，这些机构有时会有相互竞争的优先事项和目标。援助预算按年度分配，由国会批准资金并确定优先事项。国会和多个机构的问责办公室主导监督工作，虽然保障了透明度，但有时会导致延误和官僚程序复杂化。²⁰ 2025年初的政策变化引发了关于这种模式究竟将如何改变的疑问。

过去，美国国际开发署在规划和设计阶段会与当地利益攸关方合作，进行需求评估，确保项目符合国家优先事项和可持续发展目标。²¹ 美国国际开发署特派团与东道国政府官员以及公共和私营利益攸关方合作制定国家发展合作战略(CDCS)，其中概述了目的、目标、预期成果、国家面临的挑战、美国外交政策的相关优先事项以及项目和倡议的绩效衡量标准与指标。²² 2017年，美国国际开发署启动了“自主发展之路”计划，旨在提高合作伙伴制定、资助和实施当地发展挑战解决方案的能力，并将实现这一目标的评估指标纳入国家计划。²³ 这种方法影响了国家战略设计，将自主发展的衡量标准纳入了国家发展合作战略计划。国家发展合作战略是该机构规划和预算编制流程的基础，为项目开发提供指导。

另一方面，中国的发展融资过程则是以项目为基础，并且由项目驱动；主要由中国政府或国有实体与受援国政府进行双边谈判。与美国传统模式中的多年规划框架以及与治理挂钩的条件相比，中国的做法侧重于与各国政府签订具体项目协议，并且没有官方发展援助中通常包含的许多条件。不过，一些研究表明，中国的援助分配可能会受到国内政治因素的影响。虽然设有招标和投标流程，但中国的对外援助项目主要由国有企业承接。这实际上发挥了国内经济刺激机制的作用，同时也创造了国内就业机会，有助于缓解国内经济问题。²⁴ 在“一带一路”倡议的初期阶段，这种态势就可见一斑。当时中国政府利用这一倡议来解决钢铁和水泥等工业领域的产能过剩问题。²⁵

在中国的体系中，国际发展合作的融资和监督分为三条主线：资源动员、政策设计和实施。国务院制定总体政策方向和指导方针，批准对外援助和发展项目的预算，并监督总体战略方向。中国国际发展合作署成立于2018年，目前负责协调对外援助、审批优惠贷款、开展对外援助谈判、制定战略指导方针、制定国别援助政策，以及监督对外援助项目的监测和评估。²⁶ 财政部(MOF)负责管理对相关部委和政策性银行的资金分配。在中国国际发展合作署成立之前，商务部(MOFCOM)负责监督中国的对外援助工作，现在商务部继续实施中国的大部分国际发展合作项目，尤其是基础设施项目和技术援助项目。²⁷

项目的实施和监测反映了这些结构性差异。从最初的设计和规划阶段到实施、监测和评估，美国的发展倡议通常都是长期投入，强调可持续性、机构能力建设、地方合作伙伴关系和严格的影响评估。作为实施过程的一部分，美国国际开发署会与实施伙伴、独立公司和地方政府紧密合作，在项目的整个生命周期内对项目进行监测和评估。严格的监督和采购流程虽然是为了确保问责制和有效性，但往往造成延误——仅美国国际开发署项目的采购流程以往就需耗时一年以上。²⁸ 此外，该机构还面临着项目评估及其影响方面的问题：不到一半的项目影响评估符合美国国际开发署自己的影响评估标准，而且只有不到5%的此类评估被认为符合最高质量。²⁹ 这种评估流程的缺陷导致了无效或仅部分达到援助预期的项目和倡议仍在获取资金支持。³⁰

相比之下，中国的项目往往以商业为基础，侧重于基础设施领域，并且执行迅速。然而，在某些情况下，尽职调查不足、项目前期规划粗糙、项目监测不力和透明度低或者项目完成后评估有限，这些抵消了在速度和灵活性方面的优势。³¹ 其中一个因素是专门负责监督中国对外援助工作的机构能力相对有限。总体而言，中国国际发展合作署仅有约100名员工，主要由商务部、外交部和财政部的前官员组成——与美国国际开发署等职责范围相似的机构相比，这个人数规模相对较少。这种有限的能力让中国国际发展合作署很难管理其职责范围内涉及评估和监测中国对外援助及相关项目的工作量。³² 此外，据报道，中国大使馆和领事馆往往缺乏足够的人力资源和技术专长，难以对东道国项目进行充分监测。³³

不过，中国国际发展合作署已采取措施，通过一个名为“对外援助项目评估体系”的框架来提高其监测和评估项目的能力，该框架旨在成为一个“整个项目周期体系”。³⁴ 在此框架下，中国国际发展合作署发布了标准化指南，委托中国研究机构进行第三方评估，并开始发布评估摘要以提高透明度。³⁵ 自2021年以来，中国的做法已从早期“一带一路”标志性的“大基建”项目转向“小而美”项目，并越来越重视数字基础设施投入。“小而美”可能反映了中国对国内财政限制以及国际社会对债务可持续性担忧的回应。习近平主席在2023年“一带一路”高峰论坛上的讲话正式认可了这一转变，强调了成本效益和“小而美”项目。³⁶

根据财政限制、地缘政治变化以及过往项目的经验教训，美国和中国都已调整了各自的融资模式。在过去十年间，美国逐渐转向混合融资和公私合作伙伴关系，寻求利用私人资本和多边合作。美国国际开发金融公司 (DFC) 通过贷款、担保和股权投资来调动私人资本，支持发展中国家的基础设施、能源和数字项目。此外，该公司还致力于帮助降低项目风险，促进美国私营部门的投资。这种模式可能与特朗普政

府削减政府开支的倾向相吻合，而且据报道，政府内部曾讨论对美国国际开发金融公司的运营进行改革，以加强其在部署美国经济实力方面的作用。³⁷ 而中国正在从大规模优惠贷款转向规模较小、目标更明确的区域综合项目，这既反映了国内财政现实，也体现了对受援国日益增长的债务担忧。³⁸



赞扎利马境内流离失所者 (IDP) 营地的难民收到美国国际开发署送来的物资
J. Countess/ 盖蒂图片社。2021 年 12 月 17 日。

全球南方的视角

美国与中国的发展经历

在亚洲协会政策研究所于东南亚和非洲召开的三边会议期间，来自这两个地区的与会者对中美两国发展方式的看法基本一致。同时，他们也介绍了截然不同的经历，这些差异体现在优先事项、实施模式、执行情况和总体影响方面。

几乎所有与会者都认为，美国援助工作历来侧重于治理、机构能力建设和社会部门投资。但他们也指出，美国援助的官僚程序（如漫长的审批周期、繁琐的项目前期尽职调查以及与治理挂钩的附加条件）往往

几乎所有与会者都认为，美国援助工作历来侧重于治理、机构能力建设和社会部门投资。但他们也指出，美国援助的官僚程序（如漫长的审批周期、繁琐的项目前期尽职调查以及与治理挂钩的附加条件）往往会导致实施进度缓慢，并且灵活性也受到限制。

会导致实施进度缓慢，并且灵活性也受到限制。相比之下，中国的政府间合作模式被认为推进速度更快，且主要侧重于大规模基础设施建设，但与会者也表达了对以下问题的担忧：融资条款不透明；债务可持续性；地方参与度、认同度和采购机会有限；受援国能力建设不足等。

在东南亚和非洲，当地与会者普遍认可中国资助的交通、能源和互联互通项目填补了基础设施的重大缺口。一些人指出，中国的不干涉政策使得受援国政府能够谈判达成符合短期政治利益的协议，而不是更具可持续性、更契合国家发展目标的合作安排。与此同时，与会者认为美国的发展合作更侧重于

机构建设、监管协调和治理改革；然而，他们也对美国政府政治优先事项的频繁变动表示担忧，这使得美国的发展工作缺乏连贯性，难以形成长期可信赖的合作关系。

在东南亚，与会者对美国经济倡议缺乏后续行动表示失望。他们还担心，以往几届政府过于重视该地区的安全伙伴关系，导致美国在更广泛的经济合作方面资金不足，并且在与中国的战略竞争中长期处于次要地位。

在非洲，与会者提到了美国各项计划的历史影响，如[美国总统防治艾滋病紧急救援计划](#)和[未来粮食保障计划](#)。然而，他们指出，甚至在特朗普重返白宫之前，西方援助就已经变得越来越不可预测，而中国的融资则一直保持稳定，并且能更快地响应受援国政府的优先事项。

对美国和中国看法

东南亚和非洲的各国政府及地区领导人都强调，他们的首要任务是实现伙伴关系的多元化，而不是与某个大国结盟。他们寻求的发展合作需支持本国目标和经济优先事项，而不是受外部地缘政治竞争的影响。

地区专家引用了东南亚和非洲的调查数据，作为衡量人们对美国和中国看法转变的晴雨表。在东南亚，尽管中国加大了国际发

展合作力度，尤其是通过“一带一路”倡议，但人们对中国领导力的信任度仍然较低。根据尤索夫伊萨东南亚研究所的《2024年东南亚状况调查》，大多数受访者对中国在促进全球繁荣、和平、治理和安全方面的负责任态度几乎或完全没有信心。³⁹与此同时，对美国的信心也大幅下降，各国对美国在该地区经济合作中的退出表示日益担忧。⁴⁰

在非洲，2023年《非洲晴雨表》调查发现，在接受调查的国家中，非洲对美国和中国发挥积极影响的看法显著下降。从2019年到2023年，对中国的好感度下降了10%，对美国则下降了11%。⁴¹虽然这些调查并没有具体涉及发展援助，但是说明了东南亚和非洲国家对美国和中国合作方式的看法发生了更广泛的转变。

三边会议的与会者对这些调查结果也表示赞同，并对中美两国发展合作的某些方面表示不满。一些与会者批评美国的援助行动迟缓、官僚程序繁琐，而且附带有政治条件。与此同时，中国在多个国家的声誉受损，原因是这些国家对债务、劳工做法和资源开采协议方面表示担忧，这些协议被认为过度惠及外部行为体而非东道国社区。

东南亚国家联盟(ASEAN)和非洲联盟(AU)等区域性机构被描述为与外部大国建立合作关系的关键机制，这些机制能够维持当地主导权，并确保外部项目与长期区域战略保持一致。许多与会者认为，这些机构可能有助于缓解中美发展努力之间的矛盾、使发展合作与区域计划 and 需求保持一致、确保更具可预测性的融资，以及减少因地缘政治竞争而产生的问题。



艾滋病肆虐社会中的妇女赋权
Brent Stirton/ 盖蒂图片社。2006年12月1日。

三边会议的共同主题

东道国在发展合作中的主导权：受援国不是被动的行为体，而是在项目的启动、谈判和实施过程中发挥主导作用。他们积极塑造与外部伙伴的合作关系，寻求符合自身需求的发展模式，而不是被地缘政治竞争强加的框架。各国不愿依赖任何单一的行为体，而是寻求并鼓励更多元的发展合作。

在东南亚和非洲，东道国在塑造项目方面发挥着作用。例如，老挝向中国提议修建万象至磨丁铁路，而马来西亚地方当局则主导修建了槟城二桥和关丹工业园。⁴²与会者强调，“合作是双向的”，不能单纯将失败的合作归咎于中国等外部合作伙伴，东道国政府在项目条款谈判以及一定程度的监管中也负有责任。一个关键问题是东道国政府缺乏开发结构合理且对外部投资者有吸引力的基础设施项目的的能力。东南亚和非洲

各国政府仍面临着公共和私营部门行为体缺乏可投资基础设施项目的问题。⁴³

对受援国而言，国际发展合作并不是在美国和中国之间进行二元选择，国际捐助方的多元化为受援国提供了选择和参与的筹码，从而使受援国受益。例如，在东南亚，日本是官方发展援助的主要提供者，超过了所有其他行为体。⁴⁴日本在该地区提

供教育和人力资源能力建设项目方面处于领先地位，并与美国和其他国家合作开展该地区的发展项目，包括日美湄公河伙伴关系，其中提供技术援助并帮助推动清洁能源转型工作。⁴⁵在西方国家的发展援助总体减少的情况下，阿拉伯联合酋长国加大了援助力度，并将在未来五年内成为非洲最大的发展伙伴，以及新商业项目的最大资助者。⁴⁶洛比托走廊就是多方合作推进基础设施建设的一个例子，其中美国和欧盟通过全球基础设施和投资伙伴关系 (PGII) 成为该走廊项目的共同投资方。⁴⁷

债务可持续性和融资透明度：债务可持续性是各国关注的核心问题，许多国家都在寻求更加透明的融资条款和更强有力的债务管理机制。

一些与会者对中国贷款协议的透明度不足表示失望；同时指出，中国采取逐案处理的方式、拒绝债务减免以及回避多边债务

救助机制，导致与中国贷款方进行债务重组难度加剧。⁴⁸尽管他们承认存在这些问题，但一些与会者认为“债务陷阱”的说法过于简单化。一些人还指出，西方金融机构的僵化条件和缓慢审批流程也是一个挑战。



中国雄心勃勃地将高速铁路扩展到东南亚

Lauren DeCicca/ 盖蒂图片社。2024 年 4 月 13 日。

与世界银行或巴黎俱乐部债权方等提供透明、标准化重组框架的多边贷款机构不同，中国的债务重新谈判仍然不透明，部分原因是合同中包含保密条款和其他条款。⁴⁹ 中国政策性银行通常采取双边逐案谈判，且缺乏明确的减免标准，因此受援国难以对债务重组进行预测或规划。这种做法导致了债务解决严重拖延，并使国际金融机构在协调更广泛的债务救助机制方面的努力变得复杂化。例如，赞比亚和斯里兰卡在与中国的债务谈判中面临着长期不确定性，限制了其稳定公共财政和获得替代资金来源的能力。⁵⁰

一些东南亚专家强调，中国越来越多地利用与世界银行等多边贷款机构的银团贷款作为风险分担机制，这标志着中国融资方式的转变。⁵¹ 事实证明，联合融资可以改善项目成果，减少项目取消或暂停的情况，并提高环境绩效。⁵²

非洲与会者对国内腐败、地方监督不力和监管框架不完善等问题表示担忧，这些因素削弱了外部发展融资的成效。一些人强调需要加强治理和地方问责机制，以确保项目成果更有效且互利共赢。

可持续基础设施投资：基础设施投资至关重要，但必须包括地方采购、环境保护和缓解计划、劳动力发展和技术转让，以确保为民众带来长期利益，并实现社会、经济 and 环境的可持续性。若缺乏地方能力建设，外部资助的项目可能会面临利用率低下、维护不善或在政治上引起争议的风险。

东南亚与会者强调，美国推动“高标准”的努力往往缺乏实际的激励措施，而中国的融资更容易获取，也更符合基建的优先方向。虽然中国帮助解决了受援国的基建缺口问题，但有对话者表示，由于中国大使馆和领事馆工作人员的专业知识和能力有限，中国很难对受援国提出的项目进行充分评估。其结果是，这些项目对双方来说在财务或商业方面都不一定具有可持续性。

与会者还认为，基础建设项目需要加强地方能力建设内容，包括明确的维护框架和技术转让，以确保建设阶段之后仍具可持续性。

投资带动的增长：与会者更青睐外国直接投资、合资企业和私营部门主导的倡议，而不是传统的捐助方驱动模式。他们认为贸易和投资（而不是援助）是可持续经济发展最有效的推动力。

一些非洲与会者指出，过度依赖外部融资限制了本地主导权，加剧了对外国技术专长和资本的依赖，而不是促进国内工业化和自给自足。

其他与会者强调，美国的经济倡议往往缺乏连贯性和独特的品牌，导致外界对包括“全球基础设施和投资伙伴关系”、“[蓝点网络](#)”和“重建更美好世界”在内的不同计划感到困惑。在一些地区，美国的经济合作因其安全和国防优先事项而黯然失色，导致发展融资和投资方面出现缺口。

美中努力的协调一致：与会者表示，无论是通过东南亚国家联盟和非洲联盟等区域性机构，还是通过世界银行、亚洲开发银行或非洲开发银行等多边平台，美中之间加强政策协调都有助于减少发展合作中的重复投入和矛盾冲突。

两国在基础设施标准、融资机制和投资重点方面的差异导致效率低下，如项目重复、监管要求不匹配、债务融资模式相互竞争等。一些与会者认为，通过建立结构化合作框架，可有助于协调监管方法，提高债务透明度，并为融资模式创造机会，将中国的资本密集型基础设施投资与美国在治理、可持续性和能力

建设方面的专长相结合。此外，在气候适应能力和能力建设等领域加强协调，可以最大限度地发挥影响力，同时降低受援国和投资者的风险。结构化规避冲突可以成为一种切实可行的手段，确保相互竞争的投资有利于可持续发展，而不是助长浪费的平行举措。这类举措必须正视这样一个现实：

即一些受援国政府可能战略性地利用竞争来最大限度地提高

其谈判地位或经济优势。尽管如此，如果这些政府能将基础设施融资与能力建设、监管协调或贸易便利化措施有效结合起来，便能设计出符合本国长期利益而非外部竞争的发展计划。

结构化规避冲突可以成为一种切实可行的手段，确保相互竞争的投资有利于可持续发展，而不是助长浪费的平行举措。

东南亚和非洲发展中的部门优先事项

虽然各地区的发展需求各不相同，但存在几个共同的优先事项。

对公路、铁路、港口以及数字基础设施和互联互通的投资对于经济增长依然至关重要。与会者强调，基础设施项目应与国家发展议程保持一致，并且要确保项目规模适当、具有可持续性，并融入区域贸易网络。对债务可持续性的担忧以及对更透明融资模式的需求，是围绕交通与互联互通项目反复提及的议题。

创造就业岗位与开展劳动力技能培训，是实现长期可持续工业化和经济多元化的关键。为降低对原材料出口和采掘业的依赖，在外部资助项目中，需加大职业培训力度，促进技术转移，并落实本地招聘和采购要求。一些与会者还强调，需要为中小企业提供更有力的支持，以确保实现包容且可持续的经济增长。

与会者强调了**加强医疗保健系统**对于公共卫生和疫情防范的重要性。东南亚和非洲的与会者均强调了对初级医疗保健、卫生人力能力以及疾病监测系统投资的必要性。与会者还指出了实现本地化疫苗生产和建设冷藏设施的契机，以提高供应链韧性。

这两个地区都将**粮食安全和气候适应能力**列为优先事项，认为迫切需要对可持续农业和气候适应措施进行投资。与会者强调了灌溉系统、土壤恢复和改善水资源管理基础设施的重要性，特别是在气候压力日益严峻的地区。部分与会者还指出了整合气候智能型农业并利用数字工具实现精准农业的重要性。推动适应当地条件的技术创新并投资于研发，将提高生产力、效率和韧性。同时，还能吸引年轻劳动力，缓解农业劳动力老龄化问题，使农业部门重焕生机。

能源安全和向可再生能源转型愈发成为这两个地区的优先事项。各国纷纷寻求在发电、电网现代化以及太阳能、风能和水电等可再生能源领域进行投资，以满足日益增长的能源需求，同时降低对化石燃料的依赖。与会者强调，需提升能源供应不足地区的能源可及性，将可再生能源接入现有电网，并探索混合融资模式，降低可再生能源投资风险。

技术转让和数字基础设施发展在经济现代化进程中的核心地位日益凸显。这两个地区的政府在着力应对网络安全风险、解决监管挑战的同时，均将扩大宽带覆盖范围、搭建电子政务平台和发展人工智能驱动型产业列为优先事项。与会者强调，需加强数字部门的地方能力建设，确保技术投资能够推动实现长期经济转型，而不是加深对外部提供方的依赖。部分与会者还强调，制定区域数字贸易政策，统一监管规则，对打造更加一体化的数字经济至关重要。

应对美中竞争的策略

这两个地区的政府都制定了一系列务实举措，应对大国间的竞争，力求实现利益最大化，风险最小化。众多与会者强调，发展中国家政府需要制定明确的长期战略，避免在面对外部融资提议时做出被动、短视性和投机性的决策，从而防止出现债务不可持续或项目偏离目标的问题。

部分政府借助美中竞争的态势，争取更有利的合作条款和利益；而另一些政府则在平衡与两国关系时面临巨大压力，需进行艰难的政治权衡。部分与会者发出警示，利用美中竞争争取更有利的条款存在风险，尤其是短期交易性协议，可能导致长期债务负担，或使项目无法充分发挥本地经济效益。

包括东南亚国家联盟和非洲联盟在内的区域性机构可以发挥重要的缓冲作用，通过制定相关框架和计划来促进美国和中国开展结构化合作，从而减轻各国在直接地缘政治立场上选边站队的压力。

包括东南亚国家联盟和非洲联盟在内的区域性机构可以发挥重要的缓冲作用，通过制定相关框架和计划来促进美国和中国开展结构化合作，从而减轻各国在直接地缘政治立场上选边站队的压力。东南亚国家联盟在其“2025 年议程”中采取了一种结构化规避冲突的方法，力求使外部投资与区域贸易和基础设施优先事项保持一致。这使得东南亚国家联盟成员国既能利用中国的资本密集型基础设施项目，也能利用美国对治理、数字基础设施和供应链安全的支持。通过以这种方式构建外部合作，东南亚国家联盟推动了相互补充而非相互冲突的平行投资。然而，东南亚国家联盟和非洲联盟等机构在人力资源和能力方面面临着严重的制约，限制了它们影响发展融资和政策决策的能力。与会者强调，地区各个国家必须继续加大对这些机构的投入，以增强其影响力。

同样，包括世界银行、亚洲开发银行和非洲开发银行在内的多边融资机构也被视为实用的中介平台，它们可以推动美国和中国的融资与当地优先事项保持一致，而非加剧地缘政治竞争。虽然与会者认为中国和美国都倾向于双边交易，但他们认为区域协调可以帮助受援国在更平等的基础上参与合作，并确保相关项目符合更广泛的国家和区域发展框架。多边融资机构有可能促成的区域协调，有助于确保受援国政府在确定融资优先事项方面发挥主导作用，而不是任由外部供资者来决定。

许多国家越来越重视在卫生、气候适应能力和贸易等领域开展针对具体问题的合作，这些领域被认为在政治上的敏感性低于安全或治理领域。这使各国能够在不被卷入更广泛地缘政治紧张局势的情况下，同时与两个大国开展合作。

主要发现：有效发展所面临的挑战和结构性障碍

发展各自为政的代价

地缘政治分裂以及缺乏结构化协调，削弱了发展效率，造成基础设施项目相互竞争、融资举措相互重叠、债务协议缺乏协同，经济走廊规划相互冲突，无法推动区域一体化进程。技术标准未能统一，导致对数字基础设施、物流和能源等领域的投资偏离预期。非洲相互竞争的经济与运输走廊就是这一问题的典型案例。美国和欧盟支持的洛比托走廊连接赞比亚、刚果民主共和国与安哥拉，旨在与中国出资建设的坦赞铁路走廊形成竞争。后者连通坦桑尼亚与赞比亚。这场博弈的核心是对关键矿产资源的争夺——当前中国主导这一市场，而美国和欧洲正试图在其中占据一席之地。⁵³ 尽管这两条走廊吸引了大量投资，为相关非洲国家带来显著的经济发展与互联互通契机，但目前缺乏协调一致的战略来对它们加以整合，从而优先考虑非洲区域贸易利益，弱化外部竞争干扰。

图 1：洛比托和坦赞铁路线路图⁵⁵



美国政府和中国政府之间缺乏协调，浪费了财政和人力资源，也使受援国管理自身发展轨迹的能力复杂化。中国的基础设施投资和美国的能力建设项目在设计上并不互补，导致成本高昂、效率低下。发展倡议融资不协调导致一些受援国的债务负担加重、环境遭到破坏且资源利用低效。东南亚湄公河地区就是例证，表明美国与中国支持的相互竞争的倡议和计划会造成发展工作各自为政和资源浪费。

美国通过“美国 - 湄公河伙伴关系”，将湄公河地区的可持续发展和环境韧性列为优先事项。与此同时，中国支持与之竞争的“澜沧 - 湄公河合作”机制，并资助了大规模的运河和水坝项目，这些项目改变了水流状况，扰乱了生态系统。由于这些努力之间缺乏协调，美国支持的保护计划未能防止环境破坏；此外，这些计划往往旨在事后减轻中国基础设施投资对环境造成的影响。这种各自为政的做法加剧了经济和生态成本，导致干旱、渔业崩溃和不稳定的农业损失。⁵⁴ 更好地将基础设施融资与可持续发展倡议结合起来，能够避免此类低效问题，并减轻湄公河沿岸国家政府的负担。

与此相关的一个挑战是，受援国必须应对来自美国和中国相互竞争的压力，从而承受巨大的外交压力。各国政府常常陷入两难境地，与一方大国合作就有可能面临来自另一方的政治或经济方面的不利影响。这种态势给受援国造成了不必要的负担，因为它们只是为了满足自身发展需要而寻求支持，并不想卷入地缘政治竞争。

中国的基础设施投资与美国的能力建设项目及其他援助之间的协调所面临的政治障碍日益增多。虽然美中两国进行明确合作仍然不太可能，但如果全球南方各国政府和区域性机构能够直接促成基础设施投资与治理及能力建设举措之间的协调，或者能够利用多边机制来协调融资，那么即便不需要美中两国进行明确合作，也可能存在实现发展效益最大化的契机。

美国于 2025 年冻结对外援助一事，凸显了其对外交往中不可预测性所带来的风险，进一步加深了这种观点：即尽管中国在治理和债务可持续性方面的保障措施较少，但能提供更稳定的长期融资。

平衡发展融资模式

中国的优惠贷款模式使基础设施投资变得容易获得，但也引发了对主权债务风险的深切担忧。如今，许多受援国寻求更大的透明度、更完善的债务重新谈判机制以及融资来源的多样化，以避免依赖单一贷款方。

受援国通常认为，美国通过混合融资、推动私营部门参与以及赠款等方式提供发展融资的方法更具可持续性，但这种方法的推进速度较慢，而且受援国常常认为其附带的规则或条件限制过多。

发展中国家日益青睐更灵活的融资方案。许多国家呼吁，要让获取特别提款权 (SDR) 的途径更加便捷，完善区域融资机制，设立集合发展基金，以降低对任何单一捐助方或贷款方的依赖。

影响发展的人口和结构性挑战

非洲约 60% 的人口年龄在 25 岁以下，预计这一人口比例在未来十年将大幅增长。⁵⁵ 未来 10 年，每年加入劳动力大军的非洲青年人数将超过世界其他地区的总和。⁵⁶ 非洲大陆青年人口激增，迫切需要创造就业机会并发展劳动力技能，以避免出现经济停滞或崩溃、政治动荡、社会不稳定、资源和服务紧张以及激进化风险——这些问题可能会在该地区内外引发疾病传播、人口迁徙和暴力极端主义。

快速的城市化进程和不断变化的经济结构要求投资优先考虑产业多元化、劳动力培训和本地价值链发展，而不是基于资源的采掘模式，因为后者会强化经济对大宗商品的依赖。如果无法摆脱以大宗商品驱动的增长模式实现转型，就有可能加剧经济脆弱性和不平等，使各国更容易陷入不稳定。

快速的城市化进程和不断变化的经济结构要求投资优先考虑产业多元化、劳动力培训和本地价值链发展，而不是基于资源的采掘模式，因为后者会强化经济对大宗商品的依赖。

东南亚面临着不同的人口发展态势——劳动力老龄化问题日益严重。该地区 60 岁及以上人口占比预计在未来五年内将增长至近 14%，到 2050 年将达到约 20%。⁵⁷ 面对东南亚劳动力老龄化的问题，需要制定长期战略来增强劳动力市场的韧性，并投资于技术领域和数字化技能提升，以维持经济生产力。

本地机构、区域性机构和国家发展框架

发展中国家并不是被动的受援国，而是积极塑造与外部伙伴的合作关系，力图平衡美国和中国所提供的资源，以最大程度地契合本国利益。肯尼亚就是一个例子，说明各国如何从美国和中国的参与中直接获益。肯尼亚获得了中国为蒙巴萨 - 内罗毕标准轨距铁路提供的融资，⁵⁸ 同时得到了美国在贸易物流、海关现代化以及港口运营效率方面的支持和能力建设帮助。肯尼亚当局通过平衡与美国和中国的合作，得以从两个合作伙伴那里获取所需。这种做法避免了重复，实现了利益最大化，并表明了东道国政府如何使外部投资与国家重点发展事项保持一致。

东南亚国家联盟和非洲联盟等区域组织努力构建外部合作，确保这些项目与[东南亚国家联盟 2040 年愿景](#)和[非洲联盟 2063 年议程](#)等区域经济战略相一致。然而，这些区域组织的效力仍然受到执法权力有限、成员国承诺参差不齐以及资源短缺等因素的制约，这往往削弱了它们切实塑造或协调外部合作的实际能力。如果没有更强大的机构能力以及更具凝聚力的区域领导力，这些区域组织抵御外部压力的能力仍将十分有限。

诸如亚洲开发银行和非洲开发银行等多边机构，被视为协调美国和中国投资的实用中介平台，尤其是美国政府和中国政府之间的直接协调在政治上不可行的情况下。

本地主导权仍然是受援国的一个重要优先事项，各国政府和区域利益攸关方主张加强技术转让、扩大劳动力培训，并在外部资助项目的采购和就业方面提高本地企业的参与度。

有关美中协调一致的建议

1. 中国参与捐助方协调会议

中国可以考虑参加由东道国政府主导的发展捐助方会议,以加强协调、减少重复工作,并提升援助效果。此前,美国国际开发署的双边及区域特派团曾派遣代表参加撒哈拉以南非洲地区和亚洲的此类会议。中国基本上没有参加这些论坛。这种参与方式将促进国际发展努力与东道国政府的优先事项更好地保持一致,并在国家层面上改善与其他发展伙伴的协调。

运作方式: 东道国政府通常通过其财政部或规划部召集这类捐助方会议,以促进发展伙伴之间的沟通,并确保国际援助(包括南南合作)与国家优先事项保持一致。中国的参与将有助于简化项目规划,减少低效现象,并使其投资更好地融入更广泛的发展框架。在美国和中国都有开展业务的许多国家,双方的目标领域相似,如基础设施、卫生、能源、农业和粮食安全。参加这类会议将使中国更清楚地了解东道国的需求,避免项目重叠,并找到现有发展项目与中国的项目及倡议相互补充的机会。

重要性: 对于东道国政府而言,中国的参与将确保主要发展行为体参与到相同的讨论中,从而促进协调。这将推动由当地主导的发展战略,并加强中国对国际援助在该国和该地区的部署情况的了解程度。参与其中将提升中国作为负责任发展伙伴的地位,改善与其他捐助方的沟通,并影响国家层面的发展计划。这也将使中国能够澄清外界对其发展方式、融资条件和项目执行方面普遍存在的误解和担忧。

评论: 中国历来不太愿意参与与经济合作与发展组织相关的捐助方协调框架,因为中国不是该组织的正式成员。然而,在国家层面上,捐助方会议并不强加义务,也不要求遵守经济合作与发展组织的规则;这些会议的性质是对话平台,而非决策机构。参与并不要求中国改变其援助模式,但却能表明中国致力于在东道国政府主导的进程中开展工作。鉴于中国作为发展伙伴的角色,参加这类会议将是朝着改善其发展合作迈出的合理、低风险且低成本的一步,同时也能加强其与主要捐助方之间的信任和沟通。

2. 全球公共卫生协调的渠道

美国和中国可以制定一条全球公共卫生安全协调路线图,汲取埃博拉疫情期间双方协调工作的经验,以及COVID-19疫情应对过程中所暴露问题带来的经验教训。未来,全球卫生威胁不可避免,降低长期危机风险益处显著,这要求我们采取行动,为更有效、更协调的应对举措筑牢基础。

运作方式：首先开展专家级对话，明确可行且极具价值的合作领域。应将 COVID-19 溯源、世界卫生组织改革和疫苗生产等争议性问题暂时搁置，或通过其他渠道解决。这类对话应聚焦切实可行、政治敏感性低的领域，在这些领域开展合作将明显有利于两国和全球社会。

专家可拟定候选倡议，为中低收入国家提供协调援助，增强这些国家在疾病预防、检测和应对方面的能力。

这一方法契合《全球卫生安全议程》下达成的既有共识，也符合大流行病基金的优先事项。由于全球卫生

加强美中协调将提高中低收入国家的全球卫生安全能力，确保在疫情爆发时能够做出更为迅速的响应，降低卫生系统的脆弱性。如果缺乏此类合作，各国在疫情防范方面的差距将持续存在，导致未来疫情的持续时间被拉长，进而加剧全球卫生风险。

能力存在巨大差距，脆弱国家面临风险，而鉴于公共卫生的相互关联性，发达国家民众同样可能受到影响。因此，即便美中开展有限协调，也能增强全球卫生安全保障，提升对大流行病的防范。

进一步的措施可包括预先部署关键设备（如移动实验室以及具备生物安全 1-4 级防护水平的物资运输设备），以提升疫情响应速度。两国就援助非洲疾病预防控制中心开展适度且有序的沟通，有助于优化援助成效。随着时间推移，双方可扩大合作，包括推动流行病学家开展实时协作，追踪病毒传播路径，并构建统一的公共卫生新威胁早期预警系统。

重要性：加强美中协调将提高中低收入国家的全球卫生安全能力，确保在疫情爆发时能够做出更为迅速的响应，降低卫生系统的脆弱性。如果缺乏此类合作，各国在疫情防范方面的差距将持续存在，导致未来疫情的持续时间被拉长，进而加剧全球卫生风险。

对中国而言，参与切实可行的卫生安全合作将有助于修复 COVID-19 引发的紧张局势对自身国际声誉造成的损害，并彰显其致力于全球性公共事务的坚定承诺。加强公共卫生领域的合作还能提升中国在构建国际卫生治理体系、制定危机应对策略方面的影响力。

对美国而言，在全球卫生安全领域与中国开展早期阶段、可控、针对特定议题的合作，能使美国集中精力实现既定目标，收获显著成效，而不意味着在其他争议领域与中国达成立场共识。系统的路线图提供了一种务实、以结果为导向的方法，既能增强美国及全球的卫生安全保障，又能彰显美国在这一领域的领导力。

评论：美中双边在全球公共卫生安全问题的探讨中不应涉及两国国内卫生安全威胁相关议题，因为这些威胁仍然具有政治敏感性。从应对地区性疫情着手，可能是更为可行的切入点。COVID-19 疫情期间双方滋生了信任危机，再加上中美关系总体上的竞争特性，最有效的应对策略是围绕具有针对性、循序渐进且不带政治色彩的公共卫生举措，推动相关工作的开展。

3. 为低收入经济体重新分配特别提款权提供便利

美国和中国可在国际货币基金组织 (IMF) 机制下，就特别提款权重新分配达成一致，帮助低收入国家 (LIC)——尤其是非洲地区的低收入国家——获取成本更低的融资。当前，美中两国持有大量盈余的特别提款权配额，而低收入国家不仅流动性严重不足，还背负着高昂的借贷成本。通过开展合作，美国政府和美国政府既能维护发展中经济体的金融稳定，又能巩固两国在全球金融领域的领导地位。

运作方式：中国应重申并加快兑现 2021 年做出的特别提款权重新分配承诺，即用硬通货兑换低收入国家持有的特别提款权，或向国际货币基金组织减贫与增长信托基金注资特别提款权，该信托基金向低收入国家提供零利率贷款。美国则需在 2024 年 3 月向该信托基金注资 210 亿美元的基础上，继续支持并推动特别提款权重新分配工作的开展。

此后，美中两国应支持将亚洲基础设施投资银行和新开发银行认定为国际货币基金组织特别提款权“指定持有机构”。这将使低收入国家能够在与这些机构的交易中使用特别提款权，既拓宽它们获取优惠融资的渠道，又进一步完善基于规则的国际金融体系。

重要性：对低收入国家而言，特别提款权重新分配能迅速为其注入流动性，降低借贷成本，减轻债务负担。低收入国家背负着私人债权人的高息贷款。例如，肯尼亚的 10 年期债券利率为 14.36%，而目前的特别提款权利率仅 3.22%。通过特别提款权获得更低成本的融资将增强金融韧性。

对中国而言，履行在特别提款权领域的承诺，既能彰显其在全球金融领域的领导力，也能为主要贸易伙伴提供支持。这也将强化中国对国际货币基金组织主导机制的支持，而不是倾向于建立平行的金融架构。虽然人民币国际化仍是一项长期目标，但中国应允许受援国自主选择结算货币，增进彼此的友好关系，提升互信。

对美国而言，支持特别提款权重新分配，契合维护金融稳定和推动全球经济治理公平化的诉求。鼓励中国履行其承诺将有助于反击对金融不平等的指责，同时确保中国政府在既有多边框架内开展行动。稳定低收入国家的经济状况也将降低违约风险，增加美国在发展中地区的出口机会。

评论：美国担心特别提款权重新分配可能会扩大中国的金融影响力，而保障受援国自主选择货币的权利，并防止人民币被强行推向国际化，可打消这一顾虑。中国担心美国会利用国际货币基金组织来限制其影响力，而将亚洲基础设施投资银行和新开发银行纳入国际货币基金组织规则体系，能化解这一隐忧。此举旨在强化基于规则的国际金融体系，而非排挤中国主导的金融机构。尽管地缘政治局势紧张，但特别提款权重新分配本质上是一项零成本政策，对两国都有利。这将加强低收入国家的金融稳定性，进而扩大美国和中国的出口与贸易市场。

4. 为发展融资开展国内税收征管培训

美国和中国可各自支持低收入国家加强其国内税收征管工作，以减少对援助的依赖，提高财政可持续性，并为长期发展提供资金。虽然两国都参与了税收征管能力建设，但更具系统性的技术培训和机构改革方法将使低收入国家能够更有效地调动资源。有效的税收征管将减轻财政压力，增强国家的信用状况，减少对外部捐助方的依赖，并为基础设施、教育和卫生项目提供稳定的资金来源。

运作方式：美中两国将分别通过两种互补机制支持低收入国家的税制改革：直接提供技术援助，以及增加对国际货币基金组织区域能力发展中心 (RCDC) 的资助。例如，其中一个国家可以提供电子税收管理方面

加强税收管理将抑制非正规经济活动与腐败行为，稳定政府财政，确保对可持续发展的资金支持。

的专业知识，包括电子登记、电子申报和自动审计，而另一个国家则可以侧重于机构培训和政策制定，提高税收管理效率并完善合规框架。与东道国财政部进行协调，将确保援助符合国家优先事项并避免重复。

此外，两国还可以增加对国际货币基金组织区域能力发展中心的资助，该中心为低收入国家的财政官员提供税收征管、执法战略和最佳实践方面的培训。国际货币基金组织目前在全球运营着 17 个区域能力发展中心，其中 5 个在亚太地区，6 个在非洲。⁵⁹ 增加财政捐款将使低收入国家的税务当局能够更广泛地参与其中并获得有针对性的支持，从而提升这些国家的长期税收征管能力。

重要性：对低收入国家而言，改进税收征管工作能够增强其财政自主性，降低对外部借贷的依赖。许多低收入国家通过改革成功地提高了税收收入在其国内生产总值 (GDP) 中的占比。例如，尼泊尔在 15 年内将这一比例从 11% 提高到 21%，而卢旺达和菲律宾则通过改进行政管理取得了显著成果。⁶⁰ 加强税收管理将抑制非正规经济活动与腐败行为，稳定政府财政，确保对可持续发展的资金支持。

对中国而言，支持低收入国家提高税收征管能力将与其投资驱动型经济参与策略相一致。低收入国家的税收征管能力增强后，便能在避免陷入债务困境的前提下为基础设施项目提供资金，从而减少外界对中国大规模投资可能引发债务危机的疑虑。通过参与多边财政改革的努力，中国也将展示出对完善全球金融治理的承诺。

对美国而言，加强低收入国家的税收管理符合特朗普政府降低对外援助依赖性和促进经济自给自足的政策重点。虽然美国国际开发署此前支持过相关国家开展国内资源调动工作，但政府缩减此类计划的举动凸显了低收入国家构建自主可持续税收体系、摆脱外部援助依赖的必要性。提升低收入国家的税收征管能力，有助于它们履行财政责任，降低对多边救助的依赖，营造更加公平的贸易环境，这与特朗普政府的经济优先事项一致。此外，确保低收入国家拥有稳定的收入来源将缓解可能扰乱市场、影响美国出口并引发地区安全问题的金融不稳定局面。

评论：地缘政治紧张局势限制了美中两国之间的直接协调，但资助由国际货币基金组织主导的能力建设项目为美国提供了一种务实且经济高效的途径，使其无需与中国政府直接互动，便能推进自身战略利益。与传统援助方式不同，加强低收入国家的税收管理符合特朗普政府对财政主权的重视，可以降低这些国家对外部援助的依赖，并确保美国的捐助产生切实的经济回报。虽然美国政策制定者可能对联合财政治理倡议持怀疑态度，但优先考虑税收制度改革而非直接插手税收征管事务，可避免卷入低收入国家的国内政策纷争，同时推动这些国家实现财政自给自足，这正是特朗普政府的一项关键目标。此外，鼓励中国参与多边财政改革，能够让中国政府在既定金融框架内承担更大责任，防止其通过不透明的放贷行为扩大影响力。加强低收入国家的税收征管能力将为美国的出口创造更稳定的市场环境，减少可能引发移民潮的金融危机，并确保更公平的经济竞争，进而在无需投入大量资金的情况下，巩固美国在维护全球金融稳定方面的领导地位。

5. 美中高校合作促进低收入国家的劳动力发展

美国和中国的高校可搭建合作框架，与低收入国家的高校开展合作，制定并协调课程和培训内容，让这些国家当前及未来的劳动力具备更适配的能力。尤其聚焦于下一代农业技术和数字经济领域，将有助于应对不断变化的行业需求。目前，全球平均失业率徘徊在 4.9% 左右，而低收入国家的情况则更为严峻，平均失业率约为 8%；青年失业率更是高达 10.2%。⁶¹ 造成这一局面的一个重要因素是持续存在的技能差距，以及劳动力市场需求与现有和可用劳动力技能之间的不匹配。改善这些状况，有助于提升低收入国家的就业前景和经济韧性。

运作方式：美国和中国的高校在特定技能领域具有比较优势，这可以在很大程度上弥补低收入国家的技能差距。有三种可行的模式，有助于让劳动力培训更好地契合劳动力市场需求。其一，合作模式。高校可通过与行业合作伙伴安排实习，将学术课程学习与工作实践相结合。其二，双任务模式。院校既提供职业教育（以就业为导向），也开展学术教育（主要为人文社科教育）。这种组合既能满足不同学生群体的兴趣和志向，又能确保与劳动力市场需求相契合。其三，“科学庭院”模式。学生直接在未来可能就业的场所学习，搭建起从校园通向产业的直接通道。

重要性：预计低收入国家青年失业率将持续处于高位，这给低收入国家及其合作伙伴带来了巨大风险。失业，尤其是青年群体失业，不仅会阻碍经济增长，抑制消费需求，还会加剧政治和社会不稳定，加重家庭经济负担。此外，失业与身心健康问题以及不平等加剧相关，使低收入国家长期深陷发展滞后和贫困的困境。

评论：对美国和中国而言，全球南方青年失业率攀升带来的风险，已不仅仅关乎人道主义问题，还对经济和安全造成切实威胁。除了给低收入国家自身带来诸多问题外，青年贫困和失业问题长期得不到解决还会滋生社会不稳定因素，引发非正常移民潮，为极端组织招募人员和跨国犯罪创造了肥沃的土壤。尽管美国政府和中国共产党似乎深陷地缘政治竞争，国家安全方面的考量也日益限制了两国在科技领域的合作空间，但两国高校可主动在低收入国家开展劳动力培训和教育合作项目。这既能降低上述风险，又能强化全球人才培养渠道，避免受政治紧张局势的影响。鉴于美国政府现阶段难以提供资金支持，美国高校可向因低收入国家劳动力素质提升而直接受益的私营企业寻求资金支持，如科技公司、农业综合企业和跨国制造企业。以教育和经济发展为重点的基金会和非政府组织也是潜在的资金来源。中国高校则可从中国的开发性金融机构、政府海外发展项目，或与在低收入国家开展业务的相关中国企业合作中获取支持。

6. 美中高校合作促进低收入国家的粮食安全

美国和中国的高校可依托现有的学术网络，与低收入国家的合作院校携手，增强在粮食安全和农业可持续发展领域的研究实力与政策专业知识。与美中高校在劳动力发展领域的合作类似，双方在粮食安全领域开展合作，有助于应对限制农业生产效率、可持续农业实践推广以及民众获取营养食物的结构性挑战。粮食安全问题在撒哈拉以南非洲地区尤为严峻，当地超 70% 的人口（8.68 亿人）面临中度或重度粮食不安全问题，其中超过 3.4 亿人处于重度粮食不安全状态。⁶² 东南亚地区同样面临粮食安全挑战，尽管形势相对缓和，但也饱受气候变化、农业生产效率低下、财政限制、基础设施落后以及治理能力欠佳等问题的困扰。

运作方式：美国和中国的高校在农业研究和粮食安全政策领域经验丰富，现有的合作项目可为拓展针对低收入国家的学术合作奠定基础。有多种模式可推动高校在粮食安全领域的合作：一种方法是，利用密歇根州立大学数十年来在非洲粮食安全方面所做的工作，⁶³ 联合一所中国高校，与撒哈拉以南非洲地区的农业院校开展合作。同样，中国农业大学也是 5A 联盟的成员，该联盟还包括加州大学戴维斯分校和康奈尔大学。5A 联盟已呼吁扩大与非洲高校的合作，这为三方合作创造了契机。⁶⁴

高校间的学术合作可涵盖师生交流、联合科研奖学金项目、协同政策分析，以及使农业教育契合可持续发展目标的培训项目。这些努力有助于提升参与国的机构能力，支持粮食安全领域的新一代政策制定者和科研带头人。

重要性：发展高校间在粮食安全领域的合作关系既能带来立竿见影的成效，也能带来长远效益。在短期内，这能提升机构能力，巩固研究网络，并助力地方政策制定。随着时间的推移，在可持续农业实践、气候智能型农业和农村金融方面更丰富的专业知识可推动农业增收，让更多人获取营养食物，并降低因粮食问题引发不稳定状况的可能性（粮食短缺导致了尼日利亚、海地和斯里兰卡等国的动乱）。对美国和中国而言，对粮食安全教育的投资符合两国的经济和安全利益，可以降低因粮食问题导致的移民潮和地区不稳定带来的风险。

评论：与劳动力发展方面的建议不同，这项倡议在现有的中美学术合作关系中已有一定基础，所需的启动时间较短。然而，财政限制仍然是一个挑战：美国的高校显然需要更多资源，这些资源可能来自那些在支持可持续农业和粮食安全倡议方面有着悠久历史的慈善基金会。农业综合企业和国际组织，包括世界粮食计划署和国际农业发展基金，也可以提供资金支持，特别是针对旨在解决低收入国家粮食不安全问题的研究和政策制定方面。中国的高校可通过中国南南合作援助基金或农业发展倡议获取资金支持。在东南亚，与更广泛的经济转型倡议相比，粮食安全计划可能在地区优先事项中的地位没那么高，这表明该地区的关系应将粮食安全纳入更大的发展战略中，如农村经济多元化和贸易便利化。

7. 通过扩大合作关系维持全球农业研究与营养安全

国际农业研究磋商组织 (CGIAR) 及其附属中心和计划，包括[国际粮食政策研究所 \(IFPRI\)](#) 和 [HarvestPlus](#)，在全球粮食安全、农业可持续发展和公共卫生方面发挥着至关重要的作用。这些机构主导了一系列关键研究，涉及气候适应性农业、作物增产以及生物强化种子培育等方面，旨在解决营养不良问题，并提升低收入国家的农业生产力。⁶⁵

然而，包括美国在内的传统捐助方削减预算，使国际农业研究磋商组织和国际粮食政策研究所维持其研究和分配网络的能力捉襟见肘。美国政府冻结国际发展计划资金的做法造成了资金缺口，如果不加以解决，可能会扰乱惠及全球数百万人的研究、种子分配和培训计划。

这一问题可以通过一种新的资助模式来解决，即中国扩大对国际农业研究磋商组织和国际粮食政策研究所研究的资金支持，而美国私营部门和非政府行为体则支持正在进行的研究和部署工作。鉴于中国在非洲和东南亚地区的农业影响力持续扩大，中国对国际农业研究磋商组织和 HarvestPlus 的成功具有战略利益，而美国的农业综合企业也将从持续创新和进入低收入国家稳定的农业市场中获益。

运作方式：这种方法不需要美中两国政府的直接协调，而是依赖于两国不同来源的平行资金投入。中国将大幅增加对国际农业研究磋商组织和国际粮食政策研究所的资助，特别是在与其全球农业优先事项相一致的领域，如土壤管理、种子技术和低收入国家的粮食安全议题。中国政府还将利用政府和私营部门的投资，推动 HarvestPlus 的生物强化种子计划持续开展，加强其在已开展农业项目地区的供应链。这将使中国能够在全球粮食安全领域展现领导力，同时扭转外界认为中国只资助其能直接控制的组织的看法。

与此同时，美国的农业综合企业、基金会和高校也将通过国际农业研究磋商组织和国际粮食政策研究所的附属中心，参与到维持研究和种子分配的行动中来。这种支持可以采取多种形式，比如与低收入国家的高校建立职业培训合作关系，或者推动种子分发、可持续农业及供应链领域的知识交流。通过资助正在进行的有关气候适应性作物、土壤健康和微量营养素种子的农业研究，美国私营部门可以确保持续的市场稳定和粮食安全，维护其在发展中经济体的长期利益。

重要性：大规模解决粮食安全刻不容缓。当前，全球超过 20 亿人口缺乏微量营养素，这导致了经济损失、发展挑战以及低收入国家沉重的健康负担。HarvestPlus 的生物强化种子计划已使全球 3.3 亿人受益，充足的资金可以保证该计划能够惠及更多人口。⁶⁶

从经济层面来看，扩大对农业发展的参与，契合中国“一带一路”倡议在低收入国家粮食供应链的投资布局。对美国农业综合企业而言，国际农业研究磋商组织的持续研究将提高全球作物的抗逆性，保障供应链稳定，并加强与发展中经济体的贸易联系。

通过美中平行资助模式加强全球领导力将防止国际农业研究磋商组织和国际粮食政策研究所走向衰退，在保持其独立性的同时实现资金来源的多元化。对中国而言，这将提高其作为全球性公共事务贡献者的信誉。对美国私营部门而言，这将能够维持市场准入、促进研究合作，并巩固其在可持续农业领域的企业领先地位。

评论：这一建议为维持全球农业研究和粮食安全提供了一个务实且政治上可行的解决方案，而无需美中两国政府直接协调。通过将中国的资金捐助与美国私营部门和慈善机构的参与相结合，可实现资金来源的多元化，确保国际农业研究磋商组织、国际粮食政策研究所和 HarvestPlus 在保持独立性的前提下，继续开展其重要工作。这一模式通过让非政府行为体参与其中，避免了地缘政治障碍，使其能够适应政策变化，同时符合中国在海外的农业优先事项以及美国在市场稳定、创新和粮食安全方面的利益。在面临严峻挑战的当下，这种方式将提供一个可持续的、去政治化的筹资机制，以加强农业研究和全球粮食系统。

结论

国际发展不仅仅是慈善事业，而是对受援国、地区稳定、全球安全与繁荣以及韧性的战略投资，对美国和中国都有着直接影响。扩大教育机会、减少贫困、加强卫生与疫情早期预警系统，以及提高政府能力，既符合受援国利益，也对捐助方有利。区域增长和繁荣创造了更广阔的经济机遇，并加强了全球稳定性。国际发展援助可以给各国 / 地区及其民众带来变革性影响，但如果缺乏结构化协调，发展工作可能会引发一系列意想不到的后果，造成机会流失。

虽然美中两国的地缘政治竞争使得两国在国际发展方面的直接合作可能性较低，但在若干条件下，开展结构化规避冲突工作——比如避免项目重复、通过多边融资机制进行协调，或者在东道国层面统一行动——仍是可行的。对美国和中国而言，结构化规避冲突不仅能减少效率低下的重复工作，还能带来其他切实的益处，如避免受援经济体捉襟见肘的财政风险，确保投资取得实际成果，产生持久且可持续的影响，以及降低因各自为政和错失发展机遇而造成的日益高昂的成本。

虽然美国政府和中国政府优先考虑不同的战略目标，但缓解不稳定性和促进可持续增长仍是双方的共同利益，可通过平行或互补的合作加以推进。

在这方面，受援国和区域性机构可以而且应当发挥关键作用，在美中两个行为体之间穿针引线，推动开展有序的发展合作，

从而产生有益的结果。受援国不是被动的旁观者，它们在如何参与、代表自身利益以及与外部合作伙伴谈判协议条款方面拥有自主权。东南亚国家联盟和非洲联盟等组织，尤其是在当前的地缘政治环境下，必须发挥更加积极的作用，帮助成员国处理好与美国、中国和其他发展伙伴的关系，同时确保地区和国家发展计划与长期增长战略更好地整合和协调一致。

正如东南亚和非洲的专家在三边会议上所强调的，全球南方寻求的不是更多传统形式的外援和援助，而是希望开展发展合作与投资，以增强自身经济实力，加强本地机构，并降低对外部以及对采掘业的依赖。加强地方和区域能力建设、赋予地方行为体更大权力是重要举措，有助于确保发展计划在设计之初就能产生超越捐助方优先事项的长期可持续影响。

即便在战略竞争的时代，主要发展行为体之间的结构化规避冲突和间接协同不仅具有可行性，对于降低风险和支持可持续发展而言也愈发重要。

美国政府大幅削减对外援助资金与相关行动，这就需要美国的非政府行为体（包括基金会、非政府组织、高校和企业）同样积极地扩大与全球南方的合作。当下，我们需要创造性的解决方案，调动替代资金，扩大合作伙伴关系，并加强与发展中国家的长期关系。维持并加强这些联系，有助于防止美国在全球发展领域数十年的投资付诸东流，降低不稳定局势加剧、移民潮失控、经济崩溃、传染病传播以及极端主义网络在脆弱国家 / 地区蔓延所带来的风险。

与此同时，受援国和区域性机构必须在构建发展合作方面发挥更大作用，促使合作契合当地的优先事项，而非服务于外部竞争。当下，既需要外部合作，也需要受援国和区域性机构发挥更强有力的领导作用，以符合本国长远利益的方式促进发展。即便在战略竞争的时代，主要发展行为体之间的结构化规避冲突和间接协同不仅具有可行性，对于降低风险和支持可持续发展而言也愈发重要。

尾注

- 1 联合国贸易和发展会议, “Development Aid Hits Record High but Falls for Developing Countries” (发展援助创历史新高, 但对发展中国家的援助减少), 2024 年 4 月 11 日, <https://unctad.org/news/development-aid-hits-record-high-falls-developing-countries>.
- 2 Daniel R. Russel 和 Blake Berger, “Navigating the Belt and Road Initiative” (解读“一带一路”倡议), 亚洲协会政策研究所, 2019 年 6 月, https://asiasociety.org/sites/default/files/2019-06/Navigating%20the%20Belt%20and%20Road%20Initiative_2.pdf.
- 3 Daniel R. Russel 和 Blake H. Berger, “Weaponizing the Belt and Road Initiative,” (“一带一路”倡议的武器化), 亚洲协会政策研究所, 2020 年 9 月, https://asiasociety.org/sites/default/files/2020-09/Weaponizing%20the%20Belt%20and%20Road%20Initiative_0.pdf; Daniel R. Russel 和 Blake H. Berger, “Stacking the Deck: China’s Influence in International Technology Standards Setting” (暗中操纵: 中国在国际技术标准制定中的影响力), 亚洲协会政策研究所, 2021 年 11 月, https://asiasociety.org/sites/default/files/2021-11/ASPI_StacktheDeckreport_final.pdf.
- 4 Daniel R. Russel 和 Blake H. Berger, “Navigating the Belt and Road Initiative Toolkit” (解读“一带一路”倡议工具包), 访问于 2025 年 2 月 14 日, <https://asiasociety.org/policy-institute/navigating-belt-road-initiative-toolkit>.
- 5 Ellen Knickmeyer, “Sec. of State Rubio Says Purge of USAID Programs Complete, 83% of Programs Gone” (美国国务卿鲁比奥称美国国际开发署项目清理完成, 83% 的项目已取消), ABC 新闻, 2025 年 3 月 10 日, <https://abcnews.go.com/US/wireStory/secretary-state-rubio-purge-usaid-programs-complete-83-119628492>.
- 6 Susan Hammond 和 Sera Koulabdara, “The US Left Landmines in Vietnam. An Aid Freeze Won’t Erase That” (美国在越南留下了地雷。援助冻结无法抹去这一事实), 《Responsible Statecraft》, 2025 年 2 月 28 日, <https://responsiblestatecraft.org/usaid/>; Anil Giri, “In Nepal, US Pulls the Plug on Aid Projects Worth Rs46.12 Billion” (尼泊尔: 美国叫停价值 46.12 亿美元的援助项目), 《加德满都邮报》, 2025 年 3 月 12 日, <https://kathmandupost.com/national/2025/03/12/in-nepal-us-pulls-the-plug-on-aid-projects-worth-rs46-12-billion>.
- 7 “Australian Projects Tackling Climate Change and Poverty in Indo-Pacific ‘in Limbo’ After Trump Halts USAid” (特朗普停止美国援助后, 澳大利亚在印太地区应对气候变化和贫困的项目陷入困境), 《卫报》, 2025 年 2 月 14 日, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/14/australian-projects-tackling-climate-change-and-poverty-in-indo-pacific-in-limbo-after-trump-halts-usaid>; Ghassan Elkahoul 和 Sansom Milton, “The Evolution of the Gulf States as Humanitarian Donors” (海湾国家作为人道主义捐助方的演变), 《第三世界季刊》第 45 卷, 第 15-16 期 (2024 年): 2246–2265, <https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2229742>; Y. K. Zaytsev, “Russia’s Approach to Official Development Assistance and Its Contribution to the SDGs” (俄罗斯官方发展援助的方式及其对实现可持续发展目标的贡献), 载于《实现 2030 年议程的发展合作帕尔格雷夫手册》, Sachin Chaturvedi 等编辑 (Cham: Palgrave Macmillan, 2021 年), https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_22.
- 8 Szczudlik, Justyna. *The EU’s Global Gateway Strategy: Opportunities and Challenges* (欧盟全球门户战略: 机遇与挑战)。波兰国际事务研究所 (PISM), 2022 年 12 月 14 日。 <https://www.pism.pl/publications/the-eus-global-gateway-strategy-opportunities-and-challenges>
- 9 “When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed.” (当会议或其部分环节遵循查塔姆研究所规则时, 与会者可自由使用所获信息, 但不得透露发言者或任何其他与会者的身份或所属单位)。查塔姆研究所, 《查塔姆研究所规则》, 访问于 2025 年 2 月 13 日, <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>.
- 10 Emily M. Morgenstern 和 Nick M. Brown, “Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy” (对外援助: 美国项目与政策简介), 国会研究服务部, 2022 年 1 月 10 日, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40213>.
- 11 Samantha Power, “Written Statement of Administrator Samantha Power, U.S. Agency for International Development (USAID) before the Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs, Committee on Appropriations, U.S. House of Representatives” (美国国际开发署署长萨曼莎·鲍尔在美国众议院拨款委员会下属的国务院、外交行动及相关项目小组委员会的书面声明), 2021 年 5 月 27 日, <https://www.congress.gov/117/meeting/house/112709/witnesses/HHRG-117-AP04-Wstate-PowerA-20210527.pdf>.
- 12 马尔科·鲁比奥, “Secretary of State Marco Rubio Remarks to the Press” (美国国务卿马尔科·鲁比奥在新闻发布会上的讲话), 美国国务院, 2025 年 3 月 12 日, <https://www.state.gov/secretary-of-state-marco-rubio-remarks-to-the-press/>.
- 13 Yunnan Chen, “Levelling the Playing Field? OECD Responses to China’s Overseas Finance” (公平竞争? 经济合作与发展组织对中国海外融资的回应), 海外发展研究所, 2024 年 4 月 11 日, <https://odi.org/en/insights/levelling-the-playing-field-oecd-responses-to-chinas-overseas-finance/>.

- 14 Rolf Schwarz 和 Marina Rudyak, “China’s Development Co-operation” (中国的发展合作), 发展合作工作文件第 113 号 (经济合作与发展组织, 2023 年 12 月), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/china-s-development-co-operation_ea34f6c2/2bbe45d2-en.pdf。
- 15 Schwarz 和 Rudyak, “China’s Development Co-operation” (中国的发展合作)。
- 16 Schwarz 和 Rudyak, “China’s Development Co-operation” (中国的发展合作)。
- 17 Marina Rudyak, “Development” (发展), 《解码中国》, 访问于 2025 年 2 月 12 日, <https://decodingchina.eu/development/>。
- 18 Thomas M. Eder, “Belt and Road Forum: ‘Chinese Companies Are Clearly the Main Beneficiaries of BRI Projects’” (“一带一路”论坛: 中国企业显然是“一带一路”倡议项目的主要受益者), 墨卡托中国研究中心, 2019 年 4 月 24 日, <https://merica.org/en/press-release/belt-and-road-forum-chinese-companies-are-clearly-main-beneficiaries-bri-projects>。
- 19 中国电信美洲公司, “Breakthrough Belt and Road Initiative Project: China Telecom Completes First Direct-Access Optical Fiber Cable Between China and Pakistan” (“一带一路”倡议突破性项目: 中国电信完成中国与巴基斯坦之间首条直连光缆铺设), 2018 年 7 月, <https://www.ctamericas.com/news/breakthrough-belt-road-initiative-project-china-telecom-completes-first-direct-access-optical-fiber-cable-china-pakistan>。
- 20 Adva Saldinger, “The US Foreign Aid Budget Process Explained” (美国对外援助预算流程解读), Devex, 2023 年 11 月 16 日, <https://www.devex.com/news/the-us-foreign-aid-budget-process-explained-106590>。
- 21 美国国际开发署, “Project Design and Implementation Process: An Additional Help Document for ADS Chapter 201” (项目设计与实施流程: 美国国际开发署指令系统第 201 章附加帮助文档), 2020 年 10 月 28 日, 访问于 2025 年 2 月 13 日, <https://www.usaid.gov/ads/policy/200/201>。
- 22 Pete Troilo, “USAID Continues Country Strategy Rollout, Pushes Deadline to End of 2014” (美国国际开发署继续推出国家战略, 将截止日期推至 2014 年底), Devex, 2014 年 2 月 10 日, <https://www.devex.com/news/usaid-continues-country-strategy-rollout-pushes-deadline-to-end-of-2014-82819>。
- 23 William Steiger, Christopher Maloney 和 Daniel F. Runde, “Whither the Journey to Self-Reliance?” (自力更生之路何去何从?) 威尔逊中心, 2021 年 7 月 27 日, <https://www.wilsoncenter.org/article/whither-journey-self-reliance>。
- 24 Joris Mueller, “The Domestic Political Economy of China’s Foreign Aid” (中国对外援助的国内政治经济学), 工作文件第 133 号 (威廉玛丽学院援助数据研究实验室, 2025 年 1 月), 第 1 页, <https://www.aiddata.org/publications/the-domestic-political-economy-of-chinas-foreign-aid>。
- 25 Peter Cai, “Understanding China’s Belt and Road Initiative” (理解中国的“一带一路”倡议), 洛伊国际政策研究所, 2017 年 3 月 22 日, <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-china-s-belt-road-initiative>。
- 26 Marina Rudyak, “New Measures for the Administration of Foreign Aid by CIDCA, MFA and MOFCOM” (中国国际发展合作署、商务部和商务部对外援助管理新办法), 《中国援助博客》, 2021 年 9 月 1 日, <http://china-aid-blog.com/2021/09/01/407/>; 中国国际发展合作署、商务部和商务部, 《对外援助管理办法》, 2021 年, http://www.cidca.gov.cn/2021-08/31/c_1211351312.htm。
- 27 Schwarz 和 Rudyak, “China’s Development Co-operation” (中国的发展合作)。
- 28 美国国际开发署, “USAID Procurement Reform” (美国国际开发署采购改革), 奥巴马政府 Performance.gov 档案, 访问于 2025 年 3 月 23 日, <https://obamaadministration.archives.performance.gov/content/usaid-procurement-reform.html>。
- 29 William Steiger, Christopher Maloney 和 Daniel Handel, “Passing the Baton on Data and Evidence” (数据与证据的接力棒), 威尔逊中心, 2021 年 8 月 3 日, <https://www.wilsoncenter.org/article/passing-baton-data-and-evidence>。
- 30 美国国际开发署, 监察长办公室, “Audit of USAID’s Implementation of the DATA Act” (关于美国国际开发署实施《数据法案》的审计), 报告编号 9-000-19-006-P, 2019 年 9 月 25 日, <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2019-09/9-000-19-006-P.pdf>。
- 31 Russel 和 Berger, “Navigating the Belt and Road Initiative” (解读“一带一路”倡议)。
- 32 Marina Rudyak, “The Ins and Outs of China’s International Development Agency” (中国国际开发署的来龙去脉), 卡内基国际和平基金会, 2019 年 9 月 2 日, <https://carnegieendowment.org/2019/09/03/ins-and-outs-of-china-s-international-development-agency-pub-79739>。
- 33 Russel 和 Berger, “Navigating the Belt and Road Initiative” (解读“一带一路”倡议)。

- 34 中国国际发展合作署, “International Development Cooperation: China’s Practice — China’s Foreign Aid Project Evaluation (FAPE) System” (国际发展合作: 中国的实践——中国对外援助项目评估 (FAPE) 体系), 第三期, 2023 年 10 月, <http://en.cidca.gov.cn/pdf/InternationalDevelopmentCooperationChina’sPracticeChina’sFAPESystem1101.pdf>。
- 35 参阅《中国对外援助项目评估 (FAPE) 体系》, <https://en.cidca.gov.cn/pdf/InternationalDevelopmentCooperationChina’sPracticeChina’sFAPESystem1101.pdf>; 以及援助数据研究实验室, Ties That Bind: Evaluating China’s Development Finance Programs (纽带: 评估中国的发展融资项目), 2022 年, <https://www.aiddata.org/publications/ties-that-bind>。
- 36 新华社, 《习近平在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲全文》, 中华人民共和国国务院, 2023 年 10 月 18 日, https://english.www.gov.cn/news/202310/18/content_WS652fc328c6do868f4e8e064e.html。
- 37 Shawn Donnan, Joe Deaux 和 Eric Martin, “Trump Team Has Wealth-Fund Ambitions for Small Lending Agency” (特朗普团队计划将小型贷款机构打造为财富基金), 彭博新闻社, 2025 年 1 月 17 日, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-01-17/trump-team-has-wealth-fund-ambitions-for-small-lending-agency>。
- 38 Christoph Nedopil, “China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023” (2023 年中国“一带一路”倡议投资报告), 绿色金融与发展中心, 2024 年 2 月 5 日, <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2023/>。
- 39 Lee Sue-Ann 和 William Choong, “Southeast Asian Perceptions of China: Beijing’s Growing Power Is Recognised, but Feared” (东南亚对中国的认知: 北京日益增长的影响力得到认可, 但也引发担忧), ISEAS–Yusof Ishak Institute Perspective 第 46 期, 2024 年, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2024-46-southeast-asian-perceptions-of-china-beijings-growing-power-is-recognised-but-feared-by-lee-sue-ann-and-william-choong/>。
- 40 Sharon Seah, Joanne Lin, Melinda Martinus, Kristina Fong, Indira Aridati, Pham Thi Phuong Thao 和 Damon Chee, “The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report” (东南亚现状: 2024 年度调查报告), ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2024 年, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf>。
- 41 Cobus van Staden, “New Afrobarometer Polling Shows Both China and the U.S. Losing Popularity in Africa” (新的非洲晴雨表民意调查显示中国与美国在非洲的受欢迎程度双双下降), 中国 - 全球南方项目, 2023 年 4 月 27 日, <https://chinaglobalsouth.com/analysis/new-afrobarometer-polling-shows-both-china-and-the-u-s-losing-popularity-in-africa/>。
- 42 Cheng-Chwee Kuik, “Laos’s Enthusiastic Embrace of China’s Belt and Road Initiative” (老挝对中国“一带一路”倡议的热切拥抱), 《亚洲视角》第 45 卷第 4 期 (2021 年): 735-759, <https://dx.doi.org/10.1353/apr.2021.0042>; Cheng-Chwee Kuik, “Malaysia’s China Policy in the Post-Mahathir Era: A Neoclassical Realist Explanation” (后马哈蒂尔时代的马来西亚对华政策: 新古典现实主义解释), 工作文件第 244 号 (拉惹勒南国际关系学院, 2012 年 7 月 30 日), <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP244.pdf>。
- 43 亚洲开发银行, “Q&A: Innovative Financing Can Help Bridge Southeast Asia’s Infrastructure Financing Gap” (问答: 创新融资有助于弥补东南亚基础设施融资缺口), 2023 年 5 月 2 日, <https://www.adb.org/news/features/qa-innovative-financing-help-bridge-southeast-asia-infrastructure-financing-gap>; Kannan Lakmeharan, Qaizer Manji, Ronald Nyairo 和 Harald Poeltner, “Solving Africa’s Infrastructure Paradox” (解决非洲基础设施悖论), 麦肯锡公司, 2020 年 3 月, <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Capital%20Projects%20and%20Infrastructure/Our%20Insights/Solving%20Africas%20infrastructure%20paradox/Solving-Africas-infrastructure-paradox.pdf>。
- 44 Eugene R. L. Tan, “Rightsizing Japan’s Economic Influence in Southeast Asia,” (调整日本在东南亚的经济影响力), *Fulcrum*, 2024 年 4 月 29 日, <https://fulcrum.sg/rightsizing-japans-economic-influence>。
- 45 Hoang Thi Ha 和 Pham Thi Phuong Thao, “Japan and Southeast Asia Set to Co-create an Interwoven Future” (日本与东南亚携手共创一个相互交织的未来), ISEAS–Yusof Ishak Institute Perspective 第 24 期, 2024 年 4 月 3 日, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/ISEAS_Perspective_2024_24.pdf; 湄公河 - 美国伙伴关系, “JUMPP Accomplishments Report” (JUMPP 成果报告), 2024 年 12 月 9 日, <https://mekonguspartnership.org/2024/12/09/jumpp-accomplishments-report/>。
- 46 Prithvi Gupta, “UAE’s Economic Engagement in Africa” (阿联酋在非洲的经济参与), 观察家研究基金会, 2025 年 2 月 13 日, <https://www.orfonline.org/expert-speak/uae-s-economic-engagement-in-africa>。
- 47 欧盟委员会, “Connecting the Democratic Republic of the Congo, Zambia, and Angola to Global Markets Through the Lobito Corridor” (通过洛比托走廊将刚果民主共和国、赞比亚和安哥拉与全球市场连接起来), 最后修改于 2023 年 10 月 24 日, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/connecting-democratic-republic-congo-zambia-and-angola-global-markets-through-lobito-corridor_en。
- 48 Alex Vines, Creon Butler 和 Yu Jie, “The Response to Debt Distress in Africa and the Role of China” (非洲债务困境的应对措施和中国的作用), 查塔姆研究所, 更新于 2023 年 10 月 4 日, <https://www.chathamhouse.org/2022/12/response-debt-distress-africa-and-role-china/03-chinas-evolving-approach-african-debt>。

- 49 Anna Gelpern 等人, “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments” (中国如何放贷: 对 100 份与外国政府签订的债务合同的罕见观察), 威廉玛丽学院援助数据研究实验室, 2021 年 3 月, https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/How_China_Lends_A_Rare_Look_into_100_Debt_Contracts_with_Foreign_Governments.pdf。
- 50 “Debt-Plagued Zambia Reaches Deal with China, Other Nations to Restructure \$6.3 Billion in Loans” (负债累累的赞比亚与中国和其他国家达成协议, 重组 63 亿美元贷款), 美联社, 2023 年 6 月 22 日, <https://apnews.com/article/zambia-debt-restructuring-deal-china-a0d14e7af986e2f873555685cedb86b3>。
- 51 Rachel Savage 和 Clare Baldwin, “China Lent \$1.34 Trillion from 2000 to 2021 as Focus Shifts to Belt and Road ‘Rescue Finance’: Report” (报告显示: 2000 年至 2021 年中国放贷 1.34 万亿美元, 重点转向“一带一路”救援融资), 路透社, 2023 年 11 月 6 日, <https://www.reuters.com/world/china/china-lent-134-trln-2000-2021-focus-shifts-belt-road-rescue-finance-report-2023-11-06>。
- 52 Yangsiyu Lu, Cecilia Springer 和 Bjarne Steffen, “Cofinancing and Infrastructure Project Outcomes in Chinese Lending and Overseas Development Finance” (中国贷款与海外开发融资中的联合融资和基础设施项目成果), 全球中国倡议工作文件第 027 号 (波士顿大学全球发展政策中心, 2023 年 4 月), <https://www.bu.edu/gdp>。
- 53 Jevans Nyabiage 和 Ralph Jennings, “Could China-US Rivalry Go Off the Rails in Africa over a Resourceful Train Route?” (中美竞争是否会因一条资源丰富的铁路线在非洲失控?) 《南华早报》, 2024 年 11 月 12 日, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3286062/could-china-us-rivalry-go-rails-africa-over-resourceful-train-route>。
- 54 “Starving the Mekong” (饥饿的湄公河), 路透社, 2022 年 12 月 15 日, <https://www.reuters.com/graphics/GLOBAL-ENVIRONMENT/MEKONG/egpbbyadnvq/>; 国际危机组织, “Dammed: The Mekong and Averting an Environmental Catastrophe” (筑坝: 湄公河与避免环境灾难), 2024 年 10 月 7 日, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/cambodia-thailand-china/343-dammed-mekong-averting-environmental-catastrophe>。
- 55 Chido Mpemba 和 Chido Munyati, “How Africa’s Youth Can Drive Global Growth in the Digital Economy” (非洲青年如何推动数字经济的全球增长), 世界经济论坛, 2023 年 8 月 16 日, <https://www.weforum.org/stories/2023/08/africa-youth-global-growth-digital-economy/>。
- 56 Mpemba 和 Munyati, “How Africa’s Youth Can Drive Global Growth” (非洲青年如何推动全球增长)。
- 57 世界卫生组织, “Ageing” (老龄化), 访问于 2025 年 2 月 19 日, <https://www.who.int/southeastasia/health-topics/ageing>。
- 58 Oscar Otele, “China’s Approach to Development in Africa: A Case Study of Kenya’s Standard Gauge Railway” (中国在非洲的发展方式: 基于肯尼亚标准轨距铁路的案例研究), 外交关系委员会, 2021 年 9 月 14 日, <https://www.cfr.org/blog/chinas-approach-development-africa-case-study-kenyas-standard-gauge-railway>。
- 59 国际货币基金组织, “Capacity Development” (能力发展), 《国际货币基金组织 2024 年年报》, 访问于 2025 年 2 月 26 日, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2024/what-we-do/capacity-development/>。
- 60 Yam Lal Bhoosal 和 Rohan Byanjankar, “An Empirical Study on the Determinants of Government Revenue in Nepal” (尼泊尔政府收入决定因素的实证研究), *NRB Economic Review* 第 34 卷, 第 2 期 (2023 年), <https://www.nepjol.info/index.php/nrber/article/view/49437/36801>; Anna Leah Gonzales, “Gov’t Exceeds Revenue Collection Target in 2024” (2024 年政府税收超额完成目标), 菲律宾新闻社, 2025 年 1 月 20 日, <https://www.pna.gov.ph/articles/1242161>; 国际货币基金组织, “Rwanda: Selected Issues” (卢旺达: 选定问题), 国际货币基金组织国家报告第 23/423 号, 2023 年 12 月 1 日, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/12/18/Rwanda-Selected-Issues-542584>。
- 61 世界银行, “Youth Unemployment Rate for Least Developed Countries” (最不发达国家的青年失业率) [SLUEM1524ZSLDC], 检索自 FRED, 圣路易斯联邦储备银行, 访问于 2025 年 2 月 17 日, <https://fred.stlouisfed.org/series/SLUEM1524ZSLDC>。
- 62 联合国粮食及农业组织, “Africa Regional Overview of Food Security and Nutrition: Statistics and Trends” (非洲粮食安全和营养区域概览: 统计数据和趋势), 2023 年, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/c6c81d5f-e337-4b3e-8330-555c9ed0e741/content>。
- 63 Derek Byerlee, “How Michigan State University Became a Leader in African Agricultural Economics: A Personal Memoir” (密歇根州立大学如何成为非洲农业经济学的领导者: 个人回忆录), 工作人员论文系列第 2024-007 号 (密歇根州立大学农业、食品与资源经济系, 2024 年 9 月), <https://ageconsearch.umn.edu/record/345227>。
- 64 Agrifood 5 Alliance, “General Information” (一般信息), 访问于 2025 年 3 月 13 日, <https://www.agrifood5.net/general%20information>。
- 65 HarvestPlus, “Biofortification: Why and How” (生物强化: 原因与方法), 访问于 2025 年 2 月 20 日, <https://www.harvestplus.org/home/biofortification-why-and-how/>。
- 66 HarvestPlus, “About” (关于), 访问于 2025 年 2 月 20 日, <https://www.harvestplus.org/about/>。

如需了解与本报告相关的更多内容，请访问：AsiaSociety.org/Policy-Institute/DevAsStrategy/Report

其他 ASPI 报告：

解读“一带一路”倡议

“一带一路”倡议的武器化

暗中操纵：中国在数字规则制定中的影响力



引领共同未来