

地区竞争、选举政治与 “一带一路”债务可持续性 ——剖析所谓“债务陷阱外交”论

钟飞腾 张 帅

摘 要 从 2017 年开始，国际舆论较为频繁地使用“债务陷阱外交”描述中国“一带一路”倡议背后的战略目的。从经济角度衡量，中国给“一带一路”沿线国家的贷款条件并不苛刻，且在中国推出“一带一路”之前，大量中低收入国家的债务负担就已经出现明显增长趋势，并不存在“一带一路”引发系统性“债务陷阱”的问题。因此，“债务陷阱外交”论缺乏经济基础。进而可以发现，东道国及其所处的地区政治环境在“债务陷阱外交”论产生与传播的过程中扮演了重要角色。为此，本文构建了一个地区环境与国内政治选举相互作用的分析框架，通过比较案例研究分析了“债务陷阱外交”论在典型国家出现、传播与发挥影响的机制。“一带一路”项目往往与东道国执政者“政治捆绑”，国内权力更迭导致的国家发展战略变动，为该国政府改变自身对“一带一路”的政策选择创造了空间，其所处的地区政治环境也显著影响政策变化的幅度。中国在推进“一带一路”建设时，既要与东道国进行双边互动，充分重视东道国国内不同力量的博弈，也要注意沿线国家所处地区政治环

* 钟飞腾，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员（北京 100007）；张帅，北京交通大学经济管理学院 2017 级博士研究生（北京 100044）。

** 本文受到 2017 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“‘一带一路’背景下中国特色周边外交理论与实践创新研究”（项目编号：17JZD035）的资助。

境对该国能否持续参与“一带一路”构成制约。我们需要以一种更加多维的视角进行思考，超越传统的紧盯美国的对外政策模式，为“一带一路”的顺利实施营造更加良好的政治环境。

关键词 一带一路 债务可持续性 债务陷阱外交 双层博弈
地区环境 国内选举

从2015年起，西方媒体开始报道“一带一路”倡议参与国出现一定程度的债务偿还违约问题，如蒙古、巴基斯坦、斯里兰卡等国。^①对发展中国家来说，由于缺乏资金以及管理水平较低，很容易出现债务偿还能力不足的问题。国际舆论大肆炒作“一带一路”中的债务问题，认为这是中国政府有意为之的战略外交行为。早在2016年5月，美国《外交事务》杂志就将中国与斯里兰卡的合作视为中国有意使斯里兰卡背负沉重债务，以实现自身的战略利益，并提出了“中国（债务）陷阱”的概念。^②这是将“一带一路”与“债务陷阱”联系起来的最早表述。随着“一带一路”的展开，“债务陷阱”不仅被国际媒体越来越多地用于攻击“一带一路”，也吸引了一些重要国际智库和政府高官的关注。2017年1月，印度战略学者布雷厄姆·切拉尼将中国与斯里兰卡就汉班托塔港债务问题进行的正常商务谈判视作中国的“债务陷阱外交”，认为在“一带一路”的包装下，中国正通过使东道国陷入债务危机达成自身的政治目的。^③2018年3月，华盛顿全球发展中心发表题为《就债务视角审视“一带一路”倡议》的报告，提出了8个有可能爆发债务危机的“一带一路”国家。^④报告产生了极为广泛的国际影响，其中的观点被各大媒体广泛转载，“债务”也被越来越多的国际主流媒体和部分政要用于攻击“一带一路”。

① 相关报道参见 Elliot Wilson, “Bailed out, Yet Again—Mongolia Stares at a Brighter Future”, *Eurconomy*, January 4, 2018; Panos Mourdoukouras, “To Solve Its Debt Problem, Pakistan Should Either Follow Malaysia or Turn into the Next Sri Lanka”, *Forbes*, October 8, 2018; Wade Shepard, “Sri Lanka’s Debt Crisis Is so Bad the Government Doesn’t Even Know How Much Money It Owes”, *Forbes*, September 30, 2016.

② Jeff M. Smith, “China’s Investments in Sri Lanka: Why Beijing’s Bonds Come at a Price”, *Foreign Affairs*, May 23, 2016.

③ Braham Chellaney, “China’s Debt Trap Diplomacy”, Project Syndicate, January 23, 2017.

④ John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective”, CGD Policy Paper 121, March 2018.

中国政府对将“一带一路”指责为“债务陷阱”的说法进行了驳斥。2018年6月,商务部发言人高峰指出,“‘一带一路’建设实施以来,中国企业在沿线国家已经建设了75个境外经贸合作区,累计投资255亿美元,上缴东道国的税费将近17亿美元,为当地创造就业将近22万个”,用事实驳斥了“债务陷阱”言论。^①2018年10月,推进“一带一路”建设工作领导小组办公室副主任宁吉喆在新闻发布会上也明确表示,“一带一路”带给东道国的是有价值的资产,在项目实施过程中也注意对债务积累的控制,部分发展中国家的债务是由复杂的历史原因积累的,将其归咎为“一带一路”不符合客观现实。^②2019年3月“两会”期间,中国外交部长王毅在接受记者采访时同样声明,“一带一路”建设是惠民“馅饼”而非债务“陷阱”。^③

中外双方在“一带一路”是否导致部分发展中国家陷入债务的问题上分歧明显。尽管中方做了大量准备,包括对“一带一路”总效益评估、项目合同、发展中国家债务等进行了深入阐述,但没有扭转国际舆论的研判。2019年4月第二届“一带一路”高峰论坛召开后,境外舆论仍在继续大量发表有关“债务陷阱”的评论,并且频繁提到中国在“一带一路”上的政治目标。^④极个别西方智库的报告提出了新的评估。例如,2019年4月,专注于中国对外直接投资的美国荣鼎集团与约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院联合发布的报告显示,至少就非洲国家而言,中国并未战略性地使用贷款来实现政治目标,相反中国与借贷国的债务谈判地位是相对平等的,中方尊重了所在国的意见。但该研究也提醒,长期而言债务风险不可小觑,处理不好将影响“一带一路”建设的可持续性。^⑤

客观而言,债务风险已经是“一带一路”建设中面临的重要挑战之一。在第二届“一带一路”高峰论坛期间,中国财政部发布了《“一带一路”债务可持续性分析框架》,表明中国政府已意识到“一带一路”建设中潜在的

① 《商务部:“一带一路”项目带去的不是负担,而是希望和发展》,中华人民共和国商务部网站,2018年6月11日。

② 赵涵:《宁吉喆:“一带一路”项目带来有效投资,而非所谓债务陷阱》,《中国战略产业》,2018年第37期,第22—25页。

③ 《王毅谈“一带一路”建设:是惠民“馅饼”而非债务“陷阱”》,人民网,2019年3月8日。

④ Editorial, “Beware of BRI Debt Trap”, *The Bangkok Post*, April 27, 2019; Stefano Reinard Sulaiman, “BRI Investment Must Avoid Debt Trap: Analysts”, *The Jakarta Post*, April 27, 2019; Yomiuri News, “Can China Dispel Criticism of BRI as Form of ‘Debt Trap Diplomacy’?” *The Japan News*, May 13, 2019.

⑤ Agatha Kratz, Allen Feng, and Logan Wright, “New Data on the ‘Debt Trap’ Question”, Rhodium Group, April 29, 2019.

债务风险。^① 印度学者也注意到，第二届“一带一路”高峰论坛强调债务可持续性，并提醒印度政府重视中国发出的这一信号。^② 国际货币基金组织（IMF）总裁克里斯蒂娜·拉加德在北京参加第二届“一带一路”峰会时也表示，“一带一路”倡议可以为伙伴国提供其亟需的基础设施融资，但这些以基础设施建设为核心的投资也可能导致债务负担加剧。^③ 作为一项以基础设施建设为核心内容的国际合作倡议，“一带一路”具有建设周期长的特点，在此过程中发展中国家出现债务偿还风险也并非不可能。中国作为沿线国家的重要融资方，本身也被一些国际舆论警示有可能出现债务风险，中国企业在海外建设中可能引发债务问题也值得重视。历史上，20世纪80年代拉丁美洲不少国家曾因债务问题陷入“失落的十年”，导致发展中国家对债务问题十分敏感，学术界曾从不同学科视角加以研究。^④

不过，伴随“一带一路”兴起的“债务陷阱外交”论与通常所谓的“债务陷阱”不完全是一回事。2019年6月，世界银行在一份报告中指出，“由于缺乏关于投资和融资条件的全面和一致的信息，评估‘一带一路’对各国债务可持续性前景的影响面临重大挑战。”^⑤ 该报告立足于不同模型对中长期场景进行分析后认为，在其选择的43个国家中有12个国家未来4年将面临更大的债务脆弱性，而模型设定的30个国家中有11个国家面临长期债务恶化。不过，报告强调，中国在“一带一路”沿线投资对这些国家的债务脆弱

① 国际经济关系司：《财政部发布〈“一带一路”债务可持续性分析框架〉》，中华人民共和国财政部网站，2019年4月25日。

② P. S. Suryanarayana, “Geopolitical Moves: China’s BRI Signals to India” S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore, RSIS Commentary, No. 89, May 7, 2019.

③ 克里斯蒂娜·拉加德：《“一带一路”倡议：下一阶段实施的战略》，国际货币基金组织网站，2018年4月12日。

④ Karin Lissakers, “Review: Origins of the Debt Crisis”, *Journal of International Affairs*, Vol. 38, No. 1, Perspective on Global Debt, Summer 1984, pp. 113-117; Miles Kahler, “Politics and International Debt: Explaining the Crisis”, *International Organization*, Vol. 39, No. 3, June 1985, pp. 357-382; Harold James, “Deep Red: The International Debt Crisis and Its Historical Precedents”, *The American Scholar*, Vol. 56, No. 3, Summer 1987, pp. 331-341; Howard J. Wiarda, “The Politics of Third World Debt”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 23, No. 3, September 1990, pp. 411-418; Taimoon Stewart, “The Third World Debt Crisis: A Long Waves Perspective”, *Review* (Fernand Braudel Center), Vol. 16, No. 2, Spring 1993, pp. 117-171; Santiago Capraro and Ignacio Perrotini, “Revisiting Latin America’s Debt Crisis: Some Lessons for the Periphery of the Eurozone”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 37, No. 3, 2013, pp. 627-651.

⑤ Luca Bandiera and Vasileios Tsiropoulos, “A Framework to Assess Debt Sustainability and Fiscal Risks Under the Belt and Road Initiative”, The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 8891, June 2019, p. 3.

性 (debtvulnerability) 的影响是有限的。^① 也就是说, 与 20 世纪 80 年代拉美真正爆发债务危机不同, 如今“一带一路”沿线国家主要是面临债务风险, 谈不上地区范围的“债务危机”, 更不可能是“债务陷阱”。需要我们重视的是, 鉴于“一带一路”是中国经济外交的顶层设计, 也是推进人类命运共同体的重大实践, 如果不厘清“一带一路”建设与发展中国家债务的关系, 这一波“债务陷阱”论也可能对中国重新构建与发展中国家的新型关系造成负面影响。此外, 在当前国际局势不确定性增强、中美关系恶化的情势下, 深入研究与“一带一路”有关的话语传播机制, 揭示债务问题的实质, 也有助于降低外部世界对中国崛起的忧虑。

为探究“一带一路”推进过程中“债务陷阱”的实质, 特别是“债务陷阱外交”论的生成机理, 本文余下部分安排如下。第一部分回顾目前讨论“债务陷阱”和“债务陷阱外交”的相关文献, 对其论点进行归纳整理。第二部分重点从经济逻辑上阐述中国在“一带一路”沿线投资和贷款的基本模式, 并澄清“债务危机”和“债务陷阱”等不同概念之间的区别。第三部分在“双层博弈”模型的基础上, 构建一个分析“债务陷阱”论的框架, 本文认为仅从经济学角度无法解释为什么在债务危机还没有真正爆发之前, “一带一路”被舆论塑造成“债务陷阱”? 与通常只是强调美国因素不同, 本文认为, 东道国国内选举与地区政治环境是决定沿线国家是否将“一带一路”项目归为“债务陷阱外交”的两个重要变量。第四部分则分别进行案例分析和检验, 重点选择第一部分涉及的国家, 以此检验地区大国和东道国国内政治的影响力。本文的梳理表明, 几乎所有债务问题爆发的时刻均与东道国选举政治密切相关。除此之外, 本文的一个主要论点是, 地区大国对“一带一路”的三种不同态度——支持、排斥以及中立, 对“一带一路”项目的不同影响, 并影响到沿线国家的债务问题。第五部分为结论。总体而言, 与其说“债务陷阱”是经济现象, 不如说是个别国家表达的一种政治诉求。与此同时, 我们也应正视, 不管沿线国家的债务是否因为“一带一路”产生, 只要沿线国家存在债务偿还的风险, 那么中国加大对“一带一路”的投资和建设, 都将引发发展中国家和国际社会新的担忧, 需要中国在接下来推进“一带一路”高质量发展时加以重视。

^① Luca Bandiera and Vasileios Tsiropoulos, “A Framework to Assess Debt Sustainability and Fiscal Risks Under the Belt and Road Initiative”, The World Bank, Policy Research Working Paper, No 8891, June 2019, p. 29.

一、三种“债务陷阱”说与中国学者的回应

目前将“一带一路”视为中国“债务陷阱”的报道，较少从债务危机发生与演变的一般机理入手分析“一带一路”的债务问题，单纯认为“一带一路”诱发东道国公共债务增长，其关注点集中在中国为何有意使用债务作为实现自身战略意图的手段。依照视角不同，我们大致可以将相关文献分为三类：争霸论、战略论与国企论，中国学者就“债务陷阱”的回应也大多围绕这三点展开。

（一）争霸论：中美博弈与“债务陷阱”

这类观点的一个显著特点是，将“一带一路”视作中国对美国霸权的挑战，认为中国推动“一带一路”的主要动因是政治目的，意在团结更多新兴市场国家。在这一战略性思维的支撑下，美方学者提出“债务陷阱”是为了阻止中国与发展中国家建立更紧密的联系。这种观点在美国有深厚的传统，例如日本在拉美债务危机中的作用和角色曾是当时辩论的题目之一。1982年墨西哥危机爆发时，巴西和墨西哥占第三世界债务的43%，阿根廷、委内瑞拉和智利合计占14%。从债权国角度看，美国银行占拉美贷款的42%，而日本银行只占10%。作为当时的崛起国，日本积极介入拉美债务危机是挑战美国霸权的选择之一。^①

美国布鲁金斯学会的杜大伟2015年即认为，正是由于美国阻碍IMF和世界银行等国际组织进行必要的调整以适应中国实力上升，才最终导致中国不得不在现有的国际组织框架之外，通过建立亚洲基础设施开发银行(AIIB)、推动“一带一路”等方式拓展自身的国际影响力。“一带一路”沿线国家多为经济落后、治理脆弱的发展中国家，中国在这些国家的投资和贸易行为，可能无法得到回报，最终不得不像历史上的发达国家那样，对相关国家可能的债务违约行为进行减免，但收益是中国将扩大影响力。^②美国方面认为，中国提出“一带一路”倡议是为了维护自身不断扩张的全球利益，

^① Barbara Stallings, “The Reluctant Giant: Japan and the Latin American Debt Crisis”, *Journal of Latin American Studies*, Vol 22, No 1, February 1990, pp 1-30.

^② David Dollar, “The AIIB and the ‘One Belt, One Road’”, Brookings, Summer 2015.

如对关键地区的介入能力、保障能源安全以及与美国竞争地区主导权等。^①

特朗普就任美国总统后，中美关系的对立性进一步上升，这对美国的学术研究产生了十分明显的影响，美国学界对“一带一路”的认识出现了负面化趋势。同在布鲁金斯学会的莱恩·哈斯认为，美国应该从中美两国竞争的角度思考“一带一路”中的“债务陷阱”问题，以便对美国与中国之间的博弈产生更为积极的影响。^② 从中美对立的角度思考“一带一路”，导致美国在外交实践中甚至出现向“一带一路”参与国制裁与施压的情况，不仅恶化了相关国家的财政状况，甚至在一定程度上使“债务陷阱”成为自我实现的预言。2018 年 7 月，针对巴基斯坦出现的国际收支恶化，美国国务卿蓬佩奥虽然表示，美国期待与巴基斯坦政府接触，但认为中国向巴基斯坦提供贷款的救助“没有理由”，同时警告说，任何潜在的国际货币基金组织对巴基斯坦新政府的救助都不应该提供资金来偿还中国的贷款。^③ 美国政府的这一表态，无疑会影响外界对巴基斯坦财政状况的判断，增加巴方从国际金融市场融资的难度。

（二）战略论：中国的战略诉求与“债务陷阱外交”

与第一种观点主要从中美关系角度看待“一带一路”有所不同，更广泛的观点认为中国在推进“一带一路”时缺乏透明度，特别是从经济角度看无法评估中国投资的回报，导致外界认为中国在进行“一带一路”相关投资时，主要是基于战略收益而非经济收益的考虑。正因为如此，中国大量的投资有意流向信用评级不佳的国家，诱发相关国家债务负担水平上升，而这恰恰符合中国的利益诉求。^④ 这种观点把中国在推行“一带一路”倡议过程中正常的经济行为政治化，对其背后所谓的战略色彩进行过度解读。2017 年 1 月印度学者切拉尼的“债务陷阱外交”，以及 2018 年 5 月哈佛大学肯尼迪学院发表的《债务簿外交》(Debtbook Diplomacy) 报告均属典型看法。^⑤ 该报告

① “2017 Report to Congress of U. S -China Economic and Security Review Commission”, November 2017, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/2017__Annual__Report__to__Congress.pdf

② Ryan Hass, *Principles for Managing U. S -China Competition*, Brookings, August 2018, pp. 1-8.

③ David Brunnstrom and David Lawder, “U. S. ’ Pompeo Warns Against IMF Bailour for Pakistan that Aids China”, Reuters, July 30, 2018.

④ Tanner Greer, “One Belt, One Road, One Big Mistake”, *Foreign Policy*, December 6, 2018.

⑤ Sam Parker and Gabrielle Chefitz, “Debtbook Diplomacy”, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, May 24, 2018; Helen Davidson, “Warning Sounded over China’s ‘Debtbook Diplomacy’ ”, *The Guardian*, May 15, 2018.

认为，中国的“债务簿外交”利用债务实现其战略目标。有媒体透露，《债务簿外交》的内部版是由美国太平洋司令部编制的，而公开版本的署名则是哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森的两任研究生，两个版本最终都提交给了美国国务院。^①

从外交而不是商业角度分析中国对“一带一路”的贷款颇具迷惑性。一方面，中国政府于2015年10月提出，“一带一路”是中国“经济外交的顶层设计”。^②另一方面，如果“一带一路”是一种外交战略，那么经济不一定是首要目标，更重要的将是外交目标，而评估外交目标则带有很强的主观价值判断。正是在这种价值预判下，中国在缅甸、老挝、柬埔寨、菲律宾、越南、马来西亚、斯里兰卡等国的正常经济活动，不仅被西方舆论视为中国大战略的一部分，部分研究甚至认为中国的相关战略构想可以追溯到上世纪八十年代中期，中国通过对这些战略要地进行投资建设，不仅可以摆脱“马六甲困局”对自身经济和安全的潜在威胁，还可以进一步深入印度洋地区，实施“珍珠链战略”对印度进行“遏制”。在整个过程中，东道国拖欠中国的债务规模越大，中国在谈判中获得的优势就越大，周边中小国家只能接受这种不平等交易。^③印度退役准将纳伦德·库马尔认为，中国在“一带一路”过程中充分掌握了主导权，并通过使一些经济脆弱的国家陷入“债务陷阱”的方式，向中国出卖主权。^④美国国防大学青年学者吴志远则认为，中国通过进出口银行等一系列国有银行，以及丝路基金与AIIB等国际组织，向“忠于”中国利益的国家分配贷款，甚至通过向一些国家发放“无法偿还”的贷款谋取他国政治精英的“忠诚”。^⑤第二届“一带一路”高峰论坛举办之后，《华尔街日报》在一则评论中指出，“真实政治目的并非债务陷阱，而是

① Michael O'Keefe, "China's Debt Diplomacy in the Pacific", La Trobe University, May 18, 2018.

② 习近平：《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社，2018年，第84页。

③ J. Mohan Malik, "Myanmar's Role in China's Maritime Silk Road Initiative", *Journal of Contemporary China*, Vol 27, No 111, December 2017, pp 1-17; Maria Tavernini, "Chinese 'Debt-Diplomacy' Is Drowning Sri Lanka's Economy and Environment", *trtworld.com*, April 3, 2019; Kimkong Heng and Veasna Var, "Cambodia and the Issue of China's Debt Trap", *International Policy Digest*, May 20, 2019; Richard Javad Heydariyan, "China Debt Trap Fears Shake the Philippines", *Asia Times*, March 28, 2019; Joshua Lipes, "Experts Warn of 'Debt-Trap' for Vietnam in Belt and Road Initiative as China Bids for Projects", *eurasiareview.com*, May 24, 2019.

④ Brig Narender Kumar, *Belt and Road Initiative: A Potential Threat to the Region and Eurasia*, Centre for Land Warfare Studies, No 150, August 2018, pp 1-10.

⑤ Joel Wuthnow, *Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative: Strategic Rationales, Risks, and Implications*, National Defense University Press, 2017.

与沿线国家建立高层次的关系，这有助于推进符合中国崛起需要的军事、外交或者贸易联盟。从美国或者印度的战略视角看，这足以让人担心。”^①

（三）国企论：“预算软约束”与政策性负担

中国大型国有企业广泛参与“一带一路”项目是一个客观事实，“国有企业”也在诸多研究和报道中成为攻击“一带一路”的工具。此类论断的一个共通点是，从中国国有企业的性质出发，认为中国国有企业对“一带一路”倡议的参与加剧东道国的债务风险，“预算软约束”理论构成这一论点的重要理论基础。

“预算软约束”理论由匈牙利经济学家雅诺什·科尔奈提出，在社会主义制度条件下，在国有企业出现亏损时，政府常常通过追加投资、增加贷款、减少税收以及提供财政补贴等方式弥补国有企业的亏损，维持其运营，国有企业的经理人也常常预期会得到国家的支持。^②一些学者在分析中国通过贷款推进“一带一路”项目建设时，立足于社会主义国家的“预算软约束”，认为参与“一带一路”的中国国有企业可以更为便捷地获得廉价的资金，对经营活动中的风险敏感度大幅降低，更易产生道德风险。正是政策性银行提供的政府补贴，才导致参与“一带一路”的中国企业低估风险，甚至扩大其海外投资规模。^③因而，大量资金流向不具有商业价值的项目，部分国家的债务风险随之上升。^④东南亚金融危机的教训之一是，尽管许多外债是私人部门借的商业贷款，但到头来都成为国家负债，由国家或全体国民来承担其后果。^⑤因此，即使在“一带一路”中债务主体不是东道国政府，一旦企业出现债务危机，政府“置身事外”几无可能。就此而言，参与“一带一路”的中国企业债务确实存在转为东道国政府债务的可能。而且，中国国有企业本身确实存在较为严重的债务负担。截至2018年12月末，中国国有

① Nathaniel Taplin, “One Belt, One Road, and a Lot of Debt: Is Beijing Strong-Arming Borrowers with ‘Debt-Trap Diplomacy’”, *The Wall Street Journal*, May 2, 2019.

② 龚强、雷丽衡、袁燕：《政策性负担、规制俘获与食品安全》，《经济研究》，2015年第8期，第5页。

③ Sarah Chan, “The Belt and Road Initiative: Implications for China and East Asian Economies”, *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol 35, No 2, 2017, pp. 52-78.

④ Shu Zhang and Matthew Miller, “Behind China’s Silk Road Vision: Cheap Funds, Heavy Debts, Growing Risk”, Reuters, May 15, 2017.

⑤ 樊纲：《论“国家综合负债”——兼论如何处理银行不良资产》，《经济研究》，1999年第5期，第12页。

企业资产负债率 64.7%，其中央企为 67.7%，地方国有企业为 62.3%。^① 中国国有企业本身的债务问题，在某种程度上成为中国国有企业经营中存在“预算软约束”和高道德风险的“佐证”。

许多“一带一路”项目往往被赋予重大政治意义，个别企业所承担的政策性负担是客观存在的，而这种负担对企业正常的经营活动有可能造成干扰。如曾被认为是“真正意义上的中国高铁海外首单”的墨西哥高铁，如果实施建设，几乎必然会导致中国企业亏损。^② “预算软约束”和“政策性负担”是否在参与“一带一路”的中国企业中发挥影响，这一影响在多大程度上对企业的正常经营行为产生干扰，以及目前出现的部分项目债务压力过大究竟是个例还是普遍情况，都需要进一步研究。不同行业、级别的企业在大型项目的审批、投融资和运营的不同环节都是不同的，不能因个别项目运营困难就断定中国国有企业的介入会加剧东道国的债务负担，需要对不同项目进行具体研究。与此同时，考虑到大型基础设施盈利周期长等问题，对其最终影响有必要进行长周期跟踪研究。

（四）中国学者对“债务陷阱”论的回应

虽然中国学者并不认可“债务陷阱”的概念，但依然对“债务陷阱”的发展逻辑进行了阐释，从不同层面对这一问题做出了回应。谢来辉从全球治理的角度出发，认为“一带一路”开展后，逐渐对现行全球治理模式形成冲击，“债务陷阱”只是西方国家“中国威胁论”的变种而已，但中国有必要注意“一带一路”实施过程中的透明度，以及与现有债务处理机制协调的问题。^③ 杨思灵则从南亚的地缘政治角度出发，指出正是由于印度坚持权力政治的逻辑思维，认为中国在南亚地区推进“一带一路”是对其利益的损害，才会一再制造“债务陷阱”舆论，并在政治实践中对“一带一路”的实施加以干扰。^④ 史泽华和储殷则从“陷阱”理论本身和东道国的实际出发，认为“债务陷阱”只不过是诸多针对中国的政治指责的最新发展。^⑤ 张衡和王秋彬

① 《2018年1—12月全国国有企业及国有控股企业经济运行情况》，中华人民共和国财政部网站，2019年1月22日。

② 赵坚：《高铁火热走出去的冷思考》，《中国交通报》，2015年3月4日，第4版。

③ 谢来辉：《“一带一路”与全球治理的关系——一个类型学分析》，《世界经济与政治》，2019年第1期，第39—40页。

④ 杨思灵、高会平：《“债务陷阱论”：印度的权力政治逻辑及其影响》，《南亚研究》，2019年第1期，第55—81页。

⑤ 史泽华：《正确看待各种“陷阱”论》，《红旗文摘》，2018年第18期，第11—13页；储殷、秦帅、马田甜：《“债务陷阱”论站不住脚》，《红旗文摘》，2018年第23期，第34—35页。

的观点与之相似，认为西方在报道“债务陷阱”问题时，并没有从东道国债务问题的实际出发，在忽视中国债务对东道国经济积极作用的同时，片面夸大了中国债务的负面影响。^① 中国学者对斯里兰卡、菲律宾以及肯尼亚的个案研究也表明，中国的投资均没有导致“债务陷阱”。^② 此外，对“一带一路”沿线国家交通基础设施投资的实证分析表明，中国企业（国有和非国有）在2005—2017年间的投资并没有导致东道国政府中止项目的风险上升。^③ 总体而言，中国学者指出，尽管“一带一路”在项目透明度等问题上有待改进，但均不承认“债务陷阱”的存在，认为这是外界对中国崛起敌视态度的反映。

值得注意的是，中国学者普遍认为“第三方”因素对“债务陷阱”概念的传播起到了推波助澜的作用。后布雷顿森林体系时代，发展中国家曾多次遭受债务危机冲击，西方国家的政府也曾在债务后续治理中发挥重大作用，并借此谋求自身利益，如美国在1982年拉美债务危机和1994年墨西哥债务危机的救援中均发挥了重要作用，前者更成为美国提炼“华盛顿共识”的试验场。^④ 此次“一带一路”债务问题与以往最大的不同在于，中国继传统发达国家之后，在全球债务积累和治理中发挥着重要作用，国际资本流动模式与当下国际权力运行模式出现背离，可能导致中国的发展经验被越来越多的国家接受。因而，“债务陷阱”论是各方对中国崛起的政治忧虑，这在“债务陷阱外交”论的发展机制中得以充分体现。

① 张衡：《中国致非洲陷“债务陷阱”论可以休矣》，中国财经报网，2018年9月11日；王秋彬：《“一带一路”“债务陷阱论”实质是制造舆论陷阱》，中国社会科学院网，2019年2月14日。

② 宋颖慧、王瑟、赵亮：《“中国债务陷阱论”剖析——以斯里兰卡政府债务问题为视角》，《现代国际关系》，2019年第6期，第1—9页；李金明：《“一带一路”建设与菲律宾“大建特建”规划——对“债务陷阱论”的反驳》，《云南社会科学》，2019年第4期，第1—7页；陈甬军、李雅洁、余天诚：《“一带一路”建设中合作国家债务可持续性研究——基于对肯尼亚债务风险的评估风险》，《价格理论与实践》，2019年第7期，第30—34页。

③ 金刚、沈坤荣：《中国企业对“一带一路”沿线国家的交通投资效应：发展效应还是债务陷阱》，《中国工业经济》，2019年第9期，第79—97页。

④ Charles Gore, “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, *World Development*, Vol 28, No 5, 2000, pp. 789-804.

二、中国的融资模式与“一带一路” 债务问题的复杂性

与历史上频繁爆发债务危机，因而研究债务危机的文献汗牛充栋不同，学术界较少使用“债务陷阱”描述债务危机，而“债务陷阱外交”的说法更是罕见。^① 学术界之所以重视债务危机，很大原因在于历史上债务违约是常态，而连续债务违约将造成连续性的金融危机。^② 主权债务经济学的研究也进一步表明，债务重组不仅伴随着巨大的债务损失（通常在30%以上），而且重组时间平均长达8年。^③ 与本文相关的另一个概念是所谓“战略性债务”（strategic debt），用于描述美国利用美元霸权长期维持赤字的政策。^④ 仅从债务规模而言，美国是当今世界第一大债务国，2017年占全球债务额的31.8%。^⑤ 虽然分析家普遍认为美国不太会完全偿还主权债务，但很多国家依然只能继续购买美国国债。因此，美国的债务风险具有特殊性，不同于一般的债务危机现象。

学术界衡量债务脆弱性的基本指标是债务占GDP的比重，另一个指标是出口占债务的比重。世界银行在近期出版的《“一带一路”经济学》报告中提出，如果公共和公共担保债务（PPG）超过GDP 50%的指示性阈值（indicative thresholds），意味着债务脆弱性比较严重，需要严格审查相关贷款。^⑥ IMF在2002年的一份报告中曾提出40%的门槛值，对于负债率低于这一水平的国家，发生债务危机或调整的可能性约为2%—5%，负债率高于此

① 正如前文所述，最近一两年才出现“债务陷阱外交”这个概念。有研究指出，使用这一概念的研究人员其实也是以前使用“新殖民主义”概念的一批人。参见 Nathanaël T. Niambi, “China in Africa: Debtbook Diplomacy?” *Open Journal of Political Science*, Vol 9, No 1, 2019, pp. 220-242.

② Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, “From Financial Crash to Debt Crisis”, *The American Economic Review*, Vol 101, No 5, August 2011, pp. 1676-1706.

③ Mark Aguiar and Manuel Amador, “Sovereign Debt”, in Gita Gopinath, Elhanan Helpman, and Kenneth Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*, Vol 4, Elsevier, 2014, pp. 647-687.

④ Carla Norrlof, “Strategic Debt”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol 41, No 2, June 2008, pp. 411-435.

⑤ Jeff Desjardins, “\$ 63 Trillion of World Debt in One Visualization”, *Visual Capitalist*, October 27, 2017.

⑥ The World Bank, *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*, 2019, p. 47.

值的国家，概率上升为15%—20%左右。^① 20世纪80年代，在拉美危机爆发时，有学者曾比较过拉美和非洲地区的债务占GDP比重，尽管拉美是当时全球最大的负债地区，债务占GDP比重为58%，而非洲则达到了62%，非洲据此被认为陷入“债务陷阱”。非洲债务占出口的比重从1974年的51.2%上升至1981年的110.2%，到1983年有可能达到333%。^② 对后一个指标而言，现行国际标准是150%。不过，杰弗里·萨克斯在很多年前即指出，这一标准也不完全准确，研判重债穷国的债务削减任务，应根据明确的发展目标，系统评估每个国家对债务削减和增加外国援助的需求。^③ 萨克斯还提出一个研判债务危机发展为“债务陷阱”的初步指标——经济增长率长期下降。1975—1996年，在59个需要对其债务进行重组的国家中，有39个国家长期处于严重的危机状态，不仅未能重建可行的债务状况，也没能实现经济持续增长，1990—1999年年均经济增长率为0.3%，而脱离“债务陷阱”的经济体年均增长率达到4%。^④ 可见，“债务陷阱”用于描述债务国的经济由于遭受沉重债务负担而长期陷入停滞状态。但在整个过程中，即使以国际通行的标准看，“债务陷阱”也是有着较高门槛的一种现象，更需要对债务国的经济活动进行长周期观察才能加以判断，而不是像很多批评“一带一路”的人士想得那样简单。

除上述两个指标之外，不同类型国家的债务结构也是影响债务风险的因素之一。巴里·艾肯格林等人近期的研究表明，主权债务由来已久，但不同国家集团的债务结构差异较大。1900—2015年，发达经济体的债务占GDP之比平均达到63%，但以本币计价的中长期债务平均占发达国家债务总额的近四分之三。同一时期，20国集团中新兴经济体的债务占GDP之比为37%，但20世纪80年代曾飙升至100%多。由于外币债务在新兴经济体中占比显著高于发达经济体，1980—2012年平均占比达到46%，因而就债务构成而

① International Monetary Fund, “Assessing Sustainability”, prepared by the Policy Development and Review Department, approved by Timothy Geither, May 28, 2002, pp. 42-53. 需要注意的是，IMF也强调，超过40%并不意味着一定发生债务危机，从实际发生案例看，负债率超过40%的案例中有80%未曾发生过债务危机。而且IMF也指出，“债务危机”这个概念并不容易进行定义，很大程度上可以说IMF提出的这个比重是一个经验判断。

② Trevor W. Parfitt and Stephen P. Riley, “African in the Debt Trap: Which Way Out?” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 24, No. 3, 1986, p. 520.

③ Jeffrey D. Sachs, “Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries”, *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 2002, p. 277.

④ *Ibid.*, p. 273.

言，新兴经济体的债务风险更高一些。1926—2015年，低收入国家的债务占GDP之比平均为38%，但在上世纪90年代曾高达147%。^①“一带一路”的投资主要集中在中等收入国家，也涉及发达国家和低收入国家，但无论怎样看，以过去一百年全球的债务占比水平衡量，目前“一带一路”沿线国家的平均债务水平并不突兀。

近期世行的相关研究也表明，“一带一路”的债务风险是可控的。在《“一带一路”经济学》报告中，世行指出，能源和运输行业占“一带一路”总投资的71%。预计三分之二的资金将提供给东亚和太平洋、欧洲和中亚国家，其余的主要用于南亚、中东和北非，只有2%流向撒哈拉以南非洲。几乎所有预期的资金都将提供给中低和中高收入国家，只有1%流向低收入国家，11%流向高收入经济体。^②这意味着如果债务危机爆发，那么也主要在中等收入国家，而不是最低收入国家。世界银行数据表明，平均而言，目前中低收入国家的外债负担仍然适中。2018年底，中低收入国家的外债占国民收入的比重为26%，比上一年提高了1个百分点，但外债占出口收入的比重略有改善，下降至101%。而且，平均而言，2018年中低收入国家的外债存量增长5.2%，约为2017年增量的一半。^③世界银行工作论文显示，基于对2016—2018年计划或正在建设的“一带一路”项目的评估，中国对沿线国家的投资高度集中，66%的投资集中于七个国家，其中俄罗斯、巴基斯坦、马来西亚和印度尼西亚四国占总投资的50%。目前来看，债务总体是可控的，因为世行所谓债务脆弱性，基本上是指来自“一带一路”的PPG债务占GDP比例超过5%，而且只有极个别国家超过了20%。世行对此的建议是，未来的研究应该跟踪债务和非债务融资的实际形式，并进行国别分析，以确定“一带一路”投资、合同安排与融资等对债务可持续性和财务风险的影响。^④

更进一步而言，中国在“一带一路”的投资并非平均分布，采取的融资方式具有多样性，加上债务问题本身的复杂性，都决定了单纯将“一带一路”视作中国的“债务陷阱”是有违事实的。

① Barry Eichengreen, Asmaa El-Ganainy, Rui Esteves, and Kris James Mitchener, “Public Debt Through the Ages”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 25494, January 2019.

② The World Bank, *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*, p. 45.

③ World Bank, *International Debt Statistics 2020*, Washington, DC: World Bank, 2020, pp. 3-4.

④ Luca Bandiera and Vasileios Tsiropoulos, “A Framework to Assess Debt Sustainability and Fiscal Risks Under the Belt and Road Initiative”, pp. 10, 13, 35.

（一）“一带一路”的多种融资模式

中国提出“一带一路”倡议的一项重要考虑是提升发展中国家的基础设施水平，在基础设施建设领域中国积累了丰富的实践经验，处理与之相关的债务问题也有一套做法。把中国当作是基础设施建设的新手，认为中国政府意识不到“一带一路”推进过程中的部分项目可能存在债务问题，这既不客观也失之简单。更为重要的是，中国作为兴起的发展中大国，对于发展中国家在发展基础设施中的债务风险有相当程度的了解。鉴于传统上发展中国家存在储蓄缺口、外汇缺口等“双缺口”现象，中国考虑到沿线国家经济发展水平较低的事实，在融资方面依据中方与东道国的实际情况进行制度安排。

首先，中国对“一带一路”相关项目贷款的发放遵循正常的商业流程，且照顾东道国的发展需求，条件并不苛刻。以中国向斯里兰卡汉班托塔港提供的贷款为例，2007 年中国向汉班托塔港第一阶段建设提供的商业贷款利率为 6.3%，其时斯里兰卡正在进行内战，中国的贷款条件与国际同类商业贷款相比依然具有一定的优惠，而且中国向汉班托塔港的第二阶段建设工程提供的贷款利率为 2%，中国向斯里兰卡提供的贷款中有 77% 都享受这一优惠利率。^① 本文整理资料显示，中国向“一带一路”东道国提供的贷款利率普遍在 2%—3% 之间，且多为 20 年的长期贷款，并有相应的延期规定。^② 这符合大型基础设施建设回报周期长、资金需求量大的特点，短期内并不会使东道国背负较为沉重的偿债负担。目前出现债务问题的“一带一路”东道国如果通过国际资本市场进行融资，由于主权信用评级较低，利率大都在 4%—8% 之间，吉布提甚至达到了 9%。^③ 部分国际媒体在报道的过程中将中国的贷款利率与日本的政府开发援助（ODA）利率进行比较，而后的利率普遍在 1% 以下，以此认为中国提供的贷款对东道国造成了负担。但 ODA 是政府援助，将其与商业贷款利率相比缺乏合理性。而且，考虑到汇率变化，日本

① 宋颖慧、王瑟、赵亮：《“中国债务陷阱论”剖析——以斯里兰卡政府债务问题为视角》，第 5 页；《斯里兰卡汉班托塔港问题的真相》，北京周报网，2018 年 9 月 29 日。

② 世行认为，中国给低收入国家的贷款时长约为 20 年，宽限期为 6 年，给新兴市场的一般在 12—18 年，宽限期在 3—5 年。2016—2017 年，固定利率一般在 2%，比较稳定，而可变利率从 3% 上升至 4% 左右。Luca Bandiera and Vasileios Tsiropoulos, “A Framework to Assess Debt Sustainability and Fiscal Risks Under the Belt and Road Initiative”, p. 42.

③ Joe Bavier and Christian Shepherd, “Despite Debt Woes, Africa Still Sees China as Best Bet for Financing”, Reuters, August 31, 2018; 《“一带一路”基建投资将吸引社会资本参与》，中国经营网，2018 年 6 月 16 日。

国际协力机构给一些国家的日元贷款折合成美元的话，名义利率将从 0.8% 上升为 2.7%。^①

中国在“一带一路”推广过程中坚持商业原则，既是从自身实际能力出发，不承担超出国力的义务，也与援助本身难以从根本上促进受援国经济发展有关。研究证明，国际援助在促进受援国经济发展和减少贫困人口等方面作用相对有限，只有在受援国本身具有良好发展态势时才能发挥积极效果。而且，很多时候援助并未进入最需要的贫穷地区，而是被东道国利益集团捕获，进入了相对富裕的地区。^② 针对小型企业和中低收入群体借贷行为的微观层次研究也表明，在不改变发展环境的情况下，单纯向经济体提供一次性资金支持和技能培训无法改变经济体对高利率贷款的依赖，从而陷入事实上的债务危机。^③

其次，对于确实出现偿债困难的国家，如斯里兰卡、委内瑞拉、蒙古国等，中国也愿意根据实际情况，与东道国就利率和具体还款事项进行协商，而非利用经济压力谋求所谓的战略利益。^④ 如“一带一路”是“债务陷阱”，中国政府最合理的选择是促使东道国始终处于债务危机的边缘，但在实践中，中国政府往往根据不同国家的实际情况，大致采取以下几种措施缓解东道国的债务压力：第一种，“债转股”。该处理方式往往围绕具体的大型基础设施项目展开，东道国通过向中国转移基础设施运营权或股份的方式，获取新的贷款或债务减免，中国与斯里兰卡在汉班托塔港问题上的协商是这方面的代表。2016年4月中旬，中斯两国就双边债务问题进行协商。外交部发言人在回答记者提问时指出，对于斯里兰卡总理维克勒马辛哈提出“希望通过

① 李金明：《“一带一路”建设与菲律宾“大建特建”规划——对“债务陷阱论”的反驳》，第5页。

② Sebastian Edwards, “Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A Historical Perspective”, *Kyklos*, Vol 68, No 3, 2015, pp 277-316; Peter Boone, “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid”, *Review of Development Economics*, Vol 20, No 3, 2016, pp 289-329; Simplice A. Asongu, “Development Thresholds of Foreign Aid Effectiveness in Africa”, *International Journal of Social Economics*, Vol 41, No 11, 2014, pp 1131-1155; Ryan C. Briggs, “Does Foreign Aid Target the Poorest? *International Organization*, Vol 71, No 1, 2017, pp 17-206.

③ Dean Karlan, Sendhil Mullainathan, and Benjamin N. Roth, “Debt Trap? Market Vendors and Moneylender Debt in India and the Philippine”, *American Economic Review: Insights*, Vol 1, No 1, 2019, pp 27-42.

④ Stuart Lau, “Self-Declared Leader of Venezuela Juan Guaido Extends Olive Branch to China, Wants ‘Productive and Mutually Beneficial Relationship’”, *South China Morning Post*, February 2, 2019; 《斯里兰卡汉班托塔港问题的真相》。

债转股的方式来偿还贷款”，中斯“双方也在探讨一些具体的合作方式”。^①在中斯两国发表的联合声明中，斯里兰卡表示欢迎更多中国企业赴斯里兰卡投资，中国则鼓励中国金融机构为斯里兰卡基础设施建设提供融资支持。^②2017 年 7 月 29 日，中国招商局港口获得斯里兰卡汉班托塔港为期 99 年的特许经营权，并承诺向其陆续投资 11.2 亿美元。据悉，中斯双方将成立两家合资公司，汉班托塔国际港口集团有限公司和汉班托塔国际港口服务有限责任公司，招商局港口控股有限公司将在这两家新公司中分别占股 85% 和 49.3%，斯里兰卡港务局分别占股 15% 和 50.7%，中资在两家合资公司中的总占股比例将达到 70%，10 年后双方将逐步调整股权比例，最终调整为各占 50%。^③从当时新华社的报道来看，该协议首先由斯里兰卡内阁批准，但报道中并未提及斯里兰卡议会是否如期批准。这份协议中的“99 年”被国际媒体广泛报道，引发了极为负面的效果，而协议中强调的 10 年后调整为各占 50% 的内容却没有引起重视。并且，很多国外报道均不重视招商局集团承诺的 11.2 亿美元究竟意味着什么。事实上，斯里兰卡政府公布的数据显示，2017 年斯里兰卡共吸引外国直接投资 16.3 亿美元，其中来自中国的投资约占 35%，中国成为斯里兰卡当年外国直接投资最大来源国。^④

第二种，国际多边方案。在这种类型的救援方案中，中国只是国际多边行动的组成部分之一，并且往往有多边国际组织参与其中，蒙古是这一方式的代表。蒙古由于产业结构单一，高度依赖矿产品出口，2012 年后，国际大宗商品价格波动低迷，蒙古出现债务违约风险。在各方协调努力下，2017 年 5 月，中日韩与 IMF、亚洲开发银行（ADB）等国际组织，与蒙古达成总额 55 亿美元的融资方案，缓解蒙古的债务压力，以便为进一步的改革创造条件。^⑤

① 《2016 年 4 月 11 日外交部发言人陆慷主持例行记者会》，中华人民共和国外交部网站，2016 年 4 月 11 日。

② 《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国联合声明》，《人民日报》，2016 年 4 月 10 日，第 3 版。

③ 《斯里兰卡内阁批准中就汉班托塔港签署特许经营协议》，新华社，2017 年 7 月 25 日；《招商局港口局正式入股斯里兰卡汉班托塔港》，新华社，2017 年 7 月 26 日；《中国与斯里兰卡正式签署汉班托塔港特许经营协议》，新华社，2017 年 7 月 29 日；文少彪：《新时期中国参与斯里兰卡港口建设探析》，《当代世界》，2018 年第 5 期，第 67 页。

④ 朱瑞卿、唐璐：《中国去年成为斯里兰卡外资最大来源国》，《人民日报》，2018 年 1 月 30 日，第 21 版。

⑤ Neil Saker, “Mongolia Turns the Corner with \$5.5 Billion IMF-Led Financing Package”, IMF, May 31, 2017.

第三种，通过与东道国协调，中国适度调整原贷款协定安排，以委内瑞拉和马来西亚为代表。2016年，为缓解委内瑞拉的经济困境，中国与委内瑞拉对贷款的相关协议进行了修改，允许委内瑞拉在2018年之前只偿还贷款的利息，委内瑞拉负责经济事务的副总统米格尔·佩雷斯对此表示，各方面条件都得到了改善，这将为委内瑞拉提供重要的“氧气”。^①2018年5月，马哈蒂尔就任马来西亚总理后，以债务负担过重为由取消了东海岸铁路项目。经过中马双方协调，2019年4月12日，马来西亚总理办公室发表声明，表示在缩减三分之一建设成本后，将恢复东海岸铁路项目。^②

中国在“一带一路”项目的债务发放与重新安排等问题上，态度积极，且充分尊重东道国的权利，甚至愿与“第三方”共同处理东道国债务问题，而非谋求垄断整个过程的话语权。因而，“债务”从未成为中国谋求战略利益的“杠杆”。中国政府认为“债务陷阱”是个伪命题，外交部发言人表示，“中方提供的有关贷款从来不附带任何政治条件”，^③认为相关言论是“不负责任的”与“别有用心”的。^④为彰显中国的外交理念，加快推进“一带一路”建设，甚至出现中国对沿线国家作出重大让步的现象。在斯里兰卡和马来西亚的事例中，在一定程度上是东道国利用已经部分完工项目“要挟”中国，东道国在工程与贷款条款的重新安排等问题上始终握有相当的主动权，相反中国的合理利益却缺乏相应的保障，为保障工程的顺利进行，中国不得不进行“单边转移支付”。^⑤

（二）债务问题的复杂性

利用“债务陷阱”说法指责中国，显然没有理解债务累积的复杂性，以及债务与国家经济发展之间的关系。从发展经济学角度看，发展中国家的债

① Alexandra Ulmer and Corina Pons, “Venezuela Says Better Oil Loans Deal Reached with China”, Reuters, May 17, 2016; Corina Pons, “Exclusive: Venezuela Faces Heavy Bill as Grace Period Lapses on China Loans-Sources”, Reuters, April 28, 2018.

② Prime Minister’s Office, “An Improved Deal on the East Coast Rail Link (ECRL) Project”, April 12, 2019.

③ 《外交部发言人：中方提供的有关贷款从来不附带任何政治条件》，新华网，2018年8月30日。

④ 《汉班托塔港式“债务陷阱”？外交部：有关媒体不要热衷于假新闻》，人民网，2018年7月3日；《外交部：敦促美方不要挑拨离间》，新华网，2018年10月17日。

⑤ 可参考“China Will Suffer Losses If Sri Lanka Scraps Colombo Port Project”, *The Economic Times*, January 20, 2015; Goh Sui Noi, “East Coast Rail Link and pipeline projects with China to be deferred; Malaysian PM Mahathir”, *The Straits Times*, August 21, 2018; Zurairi AR, “Minister Hopes ECRL Prioritises Local Goods, More Palm Oil Bought by China in Return”, *Malay Mail*, April 12, 2019; 《中国一带一路与马来西亚恢复东铁项目的时机》，BBC中文网，2019年4月15日。

务问题是一个复杂的问题。一方面，缺乏资金是发展中国家的一个典型特征。早期的发展经济学理论均认为，发展中国家之所以没能发展起来，是因为欠缺促进经济增长所需要的资本，因而需要借贷或者引进外资。另一方面，发展中国家在规划发展战略时，其理念和能力较弱，因而难免在适度债务规模以及偿债能力判断上失误，从而导致大规模的债务危机。随着研究的深化，人们也越来越了解到，债务与一国经济发展的关系、债务累积的成因等都十分复杂，不同的国家和处于不同发展阶段的同一个国家对待债务也有不同的态度，这也是各方在确定“债务陷阱”门槛问题上分歧如此之大的重要原因之一。

首先，债务与国家经济发展之间的关系非常复杂。二战后，大量发展中国家之所以未能从全球体系的边缘进入核心，关键原因之一在于工业后期外部资金供应的断裂，借贷是发展中国家重要的筹资方式，而且与对外直接投资（FDI）相比，债务资金赋予发展中国家更大的灵活度。^①若政府单纯追求财政平衡，一味实行紧缩政策以削减债务，对国家经济增长带来的负面作用将超过收益。^②相反，如果政府能够合理使用债务，那么债务积累与经济增长之间就呈现出长期的正相关性。^③政府的债务规模自然不可以无限增长，目前经济学的主流观点是，债务积累对国家经济发展的影响呈现倒“U”型，由于发展阶段、制度环境、产业结构甚至计算模型与数据选择等原因都会得出不同的“拐点”。^④具体到基础设施建设领域，发达国家和中国的发展经验都表明，在经济起飞阶段，基础设施尤其是交通基础设施建设“适度超前”

① Andrew M. Fischer, “Debt and Development in Historical Perspective: The External Constraints of Late Industrialisation Revisited Through South Korea and Brazil”, *The World Economy*, Vol 41, No 12, 2018, pp. 3359-3378.

② “Public Debt: How Much Is Too Much?” *The Economist*, June 3, 2015.

③ Tajudeen Egbe Tunde, “Public Debt and Economic Growth in Nigeria: Evidence from Granger Causality”, *American Journal of Economics*, Vol 2, No 6, 2012, p 105; Sami Al Kharusi and Mbah Stella Ada, “External Debt and Economic Growth: The Case of Emerging Economy”, *Journal of Economic Integration*, Vol 33, No 1, March 2018, p 1154.

④ 有关“债务”积累与国家经济发展呈现非线性观点的经典文献，参见 Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, “Growth in a Time of Debt”, *American Economic Review*, Vol 100, No 2, 2010, pp 573-578; Cristina Checherita-Westphal and Philipp Rother, “The Impact of High Government Debt on Economic Growth and Its Channels: An Empirical Investigation for the Euro Area”, *European Economic Review*, Vol 56, No 7, 2012, pp 1392-1405; Jaejoon Woo and Manmohan S. Kumar, *Public Debt and Growth*, IMF Working Papers, 2010.

是必要的。^① 当下“一带一路”基础设施建设，以交通基础设施建设为重点，而诸如铁路这样的交通基础设施具有“密度经济”和“网络经济”特性，通过与更大的经济时空和交通网络连接，其经济溢出效益会得到明显提升。^② 以“债务陷阱”论中“引用率”最高的汉班托塔港为例，《纽约时报》以2012年该港口仅吸引了34艘船只来证明该港口的建设是无用的。^③ 但2017年底汉班托塔国际港口集团（HIPG）接手运营之后，汉班托塔港的运营效率与经济产出大为改善。2018年，汉港全年货物吞吐量增长了1.6倍，挂靠作业船舶357艘次，中转货量增长超过60%，而且整个港口九成以上是斯方员工，直接、间接创造就业机会超过2900个。^④ 随着基础设施的完善，越来越多的第三方也开始加入到“一带一路”的建设当中。2019年3月，一家总部位于新加坡的公司和阿曼政府已承诺在中国控制的港口旁边建造一座价值39亿美元的炼油厂，这将成为斯里兰卡有史以来最大的外国投资。^⑤ 类似事例还很多，2019年1月，沙特能源大臣哈立德·法利赫宣布要在巴基斯坦的瓜达尔港投资100亿美元建立炼油厂。^⑥ “一带一路”的相关项目和贷款，正在转化为东道国工业化的助力。

其次，债务规模扩大的原因复杂多样。在全球化时代，简单地将东道国债务总量增加归咎于“一带一路”，严重忽视了国际大环境变化的影响。20世纪70年代以后，拉美国家之所以债务规模快速上升，甚至爆发债务危机，与国际大宗商品价格走高、欧美等发达国家的“经济滞胀”，以及随后的紧缩政策有关。^⑦ 20世纪90年代初期，东南亚国家债务积累速度加快，明显受到当时各界对东南亚国家经济发展前景盲目乐观、自身监管不力以及国际经

① 樊一江：《关于我国交通基础设施总量规模的几点认识》，《综合运输》，2019年第9期，第27页。

② 荣朝和：《关于运输业规模经济和范围经济问题的探讨》，《中国铁道科学》，2001年第4期，第97—104页。

③ Maria Abi-Habib, “How China Got Sri Lanka to Cough up a Port”, *The New York Times*, June 25, 2018.

④ 《汉班托塔港招商引资一站式服务中心启用》，人民网，2019年3月24日。

⑤ Bharatha Mallawarachchi, “Sri Lanka Will Get a \$3.9 Billion Refinery Next to China-Run Hambantota Port”, *The Diplomat*, March 20, 2019.

⑥ Gul Yousafzai, “Saudi Arabia to Set up \$10 Billion Oil Refinery in Pakistan”, Reuters, January 13, 2019.

⑦ Martin Feldstein, *International Economic Cooperation*, University of Chicago Press, 1988, pp. 241-242; Jocelyn Sims and Jessie Romero, “Latin American Debt Crisis of the 1980s”, *Federal Reserve History*, November 22, 2013; Pedro-Pablo Kuczynski, “Latin American Debt”, *Foreign Affairs*, Winter 1982/83.

济环境变化等因素影响。^① 2018 年 10 月 IMF 的世界经济展望数据库显示, 2012—2018 年, 不同发展阶段的 138 个国家的公共债务/GDP 均有明显增长, 而且 47 个国家的增长率在 50% 以上。^② 这是 2008 年全球金融危机之后, 各国普遍缺乏经济增长支撑点的结果。2008 年全球金融危机之后的全球经济增长, 在相当程度上是债务驱动的结果, 不仅政府债务, 公司债务和家庭债务水平都有明显增长。^③ 全球不同发展水平国家的负债水平总体上升趋势明显, 中美日三国的债务总额占全球负债总额的 50% 以上, 远高于其 GDP 占比, 只是大量中低收入国家由于内部金融市场发展不完善、财政管理水平低下、依赖大宗商品出口等原因, 在这一过程中显得尤为脆弱。^④ 2015 年 3 月博鳌亚洲论坛发布行动与愿景规划文件, 标志着“一带一路”大规模展开。因此, 中国在推行“一带一路”过程中的借贷行为, 只是中低收入国家进入借贷增长周期的结果, 而非原因。世界银行 2019 年 6 月发布的有关“一带一路”的研究报告也承认, 部分东道国债务承受能力恶化在加入“一带一路”之前就已经出现。^⑤ 考虑到中国的借贷资金大都流入生产性领域, 且多为长期贷款, 在相当程度上形成了对 FDI 的替代, 这与欧盟等发达国家的公共债务主要流向公共消费和转移支付领域发挥再分配功能不同。^⑥

长期来看, “一带一路”相关项目有助于改变东道国的经济环境, 降低其经济发展对外部贷款的依赖。截至目前, 对“一带一路”东道国债务问题发展方向最大的不确定因素不是中国, 而是美联储是否降息, 由于进入 2019

① 斯蒂文·雷德莱特、杰弗里·萨克斯:《亚洲金融危机: 诊断、处方及展望》,《战略与管理》, 1998 年第 4 期, 第 38—47 页; 弗雷德里克·米什金:《亚洲金融危机的教训及政策启示》,《国际经济评论》, 1999 年第 5 期, 第 21—25 页; 张毅来:《国际金融体系的构造缺陷与亚洲金融危机的内在联系》,《经济经纬》, 2007 年第 4 期, 第 128—131 页。

② 数据来源: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>。各国公共债务/GDP 之比排名详见附件 1。

③ 对 2008 年全球金融危机之后各国债务问题的研究, 参见 Sher Verick and Iyanatul Islam, *The Great Recession of 2008—2009: Causes, Consequences and Policy Responses*, The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No 4934, 2010; Steven G. Cochrane, Katrina Ell, and Marc Korobkin, *Some Rising Pressure Points in Global Debt*, Moody's Analytics, January 2019。

④ IMF, *Global Debt Database: Methodology and Sources*, IMF Working Paper, May 2018, pp. 1—52; Martin Mühleisen and Mark Flanagan, “Three Steps to Avert a Debt Crisis”, IMF, January 18, 2019; Patrick Kirby, “Debt in Low-Income Countries: A Rising Vulnerability”, IMF, January 25, 2019。

⑤ The World Bank, *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*, p. 102。

⑥ Cristina Checherita-Westphal and Philipp Rother, “The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: An Empirical Investigation for the EURO Area”, European Central Bank, Working Paper Series, No. 1237, August 2010, p. 23。

年6月以后10年期美债收益率在2%上下浮动，美联储的下一步反应将在相当程度上影响国际信贷市场的成本。^①随着全球经济可能再次步入低利率时代，政府通过借贷的方式进行投资建设可能会日益有利可图。^②如果“一带一路”沿线国家能借此良机充分利用廉价资本，大幅度改善基础设施，那么不仅可以有效增强国内发展能力，还会进一步形成与“一带一路”的良性互动。

三、理解“一带一路”与“债务陷阱外交” 关系的一种分析框架

从经济学角度看，所谓中国在“一带一路”制造“债务陷阱”的说法并不成立，而理论上，只有使东道国持续承受“一带一路”债务带来的压力时，中国才有可能利用债务问题谋求自身利益，实施所谓的“债务陷阱外交”。但客观而言，以债务问题为由头的“债务陷阱外交”的说法却很兴盛，其中印度的鼓吹作用特别明显。由此就带来一个问题，“债务陷阱”以及由此引发的争议更多时候并非一个经济问题，而更像是一个政治经济学的问题，国际国内政治因素不容忽视。^③从政治经济学角度研究债务问题，传统上集中在两个层次，第一个是国际体系，例如米尔斯·凯勒1985年发表在《国际组织》上的文章《政治与国际债务》；^④第二种侧重于国内层次的研究，例如20世纪80年代后期阿尔伯特·艾莱斯那、托斯顿·佩尔松等人沿着实证政治经济学的思路，从政府更替（时间不一致性）讨论不同政府

^① 关于美联储降息以及美联储对国际资本市场的影响，参见 Michael Morris, “Emerging-Markets Currencies Suffer as Advanced Economies Tighten Policy”, Federal Reserve Bank of Dallas, Economic Update, October 3, 2018, pp. 1-2; David Beckworth and Christopher Crowe, *The International Impact of the Fed When the United States Is a Banker to the World*, Hoover Institution, 2017, pp. 55-123.

^② World Bank, *Global Economic Prospects: Darkening Skies*, Washington, DC: World Bank, January 2019, p. 9.

^③ 对“一带一路”研究文献进行的分析表明，对“一带一路”的研究已超越了传统的经济学学科，需要和正在逐步形成一种新的研究范式。参考钟飞腾：《新型全球化与“一带一路”研究范式的兴起》，《晋阳学刊》，2019年第6期，第78—92页；李向阳：《“一带一路”的研究现状评估》，《经济学动态》，2019年第12期。

^④ Miles Kahler, “Politics and International Debt: Explaining the Crisis”, pp. 357-382.

的负债规模。^①正如世界银行指出的，“一带一路”沿线个别国家的确已经发生债务危机，但能否归结为“一带一路”还有待进一步研究，特别是需要进行国别层次的分析 and 论证。更为重要的是，在“一带一路”并没有导致普遍性债务危机的情况下，也就是说并没有出现经济层面的“债务陷阱”时，“债务陷阱外交”论却在扩散。受上述文献启发，我们认为有必要进一步挖掘政治因素在“债务陷阱外交”说法流行中的影响力。

中国政府将“一带一路”界定为规模最大的国际合作平台，而国际合作具有典型的双层博弈特征。双层博弈模型最初由哈佛大学教授罗伯特·帕特南于1988年在《外交和国内政治：多层次博弈的逻辑》一文中提出，他认为若要达成国家间合作，政府不仅要在国际层面进行谈判，为推动谈判结果在国内通过，同样需要在国内不同利益集团之间谋求平衡。^②与以往类似研究相比，该文在两个方面有所突破：首先，打开了国家这个“黑匣子”，将政府进行国际互动时策略与利益形成的机制呈现出来。在此之前国际关系在研究国家合作问题时，更多从国际社会的无政府状态和国家单一行为体的假设出发，忽略了国内政治对政府国际行为的影响。如同样是研究国际合作问题，罗伯特·基欧汉主要从“互惠”（reciprocity）角度讨论无政府状态下国家之间的合作与国际制度问题，但基欧汉也指出，“什么样的策略与制度环境更有益于国际合作需要进一步思考”。^③其次，奠定了此后双层博弈论的研究框架。帕特南的“双层博弈”模型，解释政府的国内博弈如何影响其在国际谈判时的表现，并偏重政府与国内利益集团互动对其国际行为的影响，他认为政府在进行国际谈判时层次性更为复杂，且不同层次之间的影响机理远比文中呈现更为复杂。自“双层博弈”模型提出之后，沿着这一思路的研究出现了以下几种趋势：第一，研究议题已经从单纯的国际“谈判”向更多形式的国际互动发展；第二，研究主体不仅从发达国家向发展中国家扩展，大量的国际组织如欧盟、北约等也进入研究视线，盟友或国际组织的作用也相

① Torsten Persson and Lars E. O. Svensson, “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 104, No 2, May 1989, pp 325-345; Alberto Alesina and Guido Tabellini, “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy”, *Review of Economic Studies*, Vol 57, No 3, July 1990, pp 403-414.

② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol 42, No 3, 1988, pp 427-460. 该文在相当程度上影响了人们对国际关系的认识，是迄今国际关系领域引用率最高的一篇文献。

③ Robert O. Keohane, “Reciprocity in International Relations”, *International Organization*, Vol 40, No 1, 1986, pp 1-27.

应开始显现；第三，双层博弈论向多层次、互动博弈发展，涉及的议题几乎全方位覆盖国际关系研究，甚至不乏对债务谈判的研究。^①

目前“一带一路”项目投资的70%左右都集中在基础设施领域，“债务陷阱外交”与其说指向债务，不如说是部分政治行为体对大型基础设施建设的担忧，因而某些国家对于推进“一带一路”这样的国际合作欠缺动力，甚至希望阻止“一带一路”的发展。大型基础设施，尤其是涉及多国利益的重要的跨国交通基础设施，国家围绕相关基础设施控制权的博弈，往往成为双层博弈论研究的经典案例。帕特南在《外交和国内政治：双层次博弈的逻辑》一文中，就曾将美国在《巴拿马运河条约》谈判中的表现作为案例。针对1956年英国政府忽视国内民意执意武装干涉苏伊士运河危机，有研究认为，在国内与国际之间的互动机制的复杂程度可能远高于双层博弈论的展示。^②大型基础设施建设对于国家建设本身的意义也是不容忽视的，因而，也有少量研究尝试从国家建设角度，应用双层博弈论研究基础设施建设问题。^③但不难发现，将双层博弈应用于分析跨国基础设施建设的为数甚少，而且更少关注基础设施修建对于行为体在各个层次互动模式变动的的影响，正如上文指出的，大型跨国基础设施的修建，带动了不同层次经济要素的流动，会打破既有的利益与力量均衡，进而影响各方的利益偏好，这也就意味着政府需要在不同层面进行新的博弈，以便建立新的均衡。

基于上述文献的启发，本文将构建更为基本的分析框架，将国内和地区两个层次统一起来，进而以国别案例研究来验证，地区竞争与选举政治在“债务陷阱外交”论扩散中的作用。

① Corneliu Bjola and Ilan Manor, “Revisiting Putnam’s Two-Level Game Theory in the Digital Age: Domestic Digital Diplomacy and the Iran Nuclear Deal”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 31, No 1, 2018, pp 3-32; Clara Weinhardt and Anke Moerland, “(Mis) Perceptions in Two-and Three-Level Games: Detachment in Economic Partnership Agreement Negotiations”, *JCMS: Journal of Common Markets Studies*, Vol 56, No 3, April 2018, pp 576-593; Irene Fernández-Molina, “Modelling for a Living: Two-Level Games and Rhetorical Action in the Foreign Debt Negotiations of Post-Revolutionary Tunisia”, *The Journal of North African Studies*, Vol 24, No 3, 2019, pp 376-400.

② Eugénia da Conceição-Heldt and Patrick A. Mello, “Two-Level Games in Foreign Policy Analysis”. This is a preprint version of a chapter published in the Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2017, pp 1-33.

③ Daniel Lambach, “State-Building as a Two-Level Game”, Paper Presented at the 48th ISA Annual Convention, February 21, 2007, pp 1-14; Vicki M. Bier and Sinan Tas, “Game Theory in Infrastructure Security”, *WIT Transactions on State of the Art in Science and Engineering*, Vol 54, 2012, pp 91-104; Aidin Ferdowsi, Anibal Sanjab, Walid Saad, and Narayan B. Mandayam, “Game Theory for Secure Critical Interdependent Gas-Power-Water Infrastructure”, *Resilience Week (KWS)*, 2017, pp 184-190.

（一）选举政治、发展战略调整与“债务陷阱”

尽管将“一带一路”等同于中国制造“债务陷阱”有违事实，但确有部分“一带一路”东道国以债务负担沉重为由，调整甚至取消“一带一路”相关项目。同时，我们都注意到出现类似情况的国家，国内多发生大选和执政力量的更迭。选举带来的东道国执政团队更迭，往往导致公共政策的巨大变化。鉴于“一带一路”沿线国家中“债务危机”严重的国家数量较少，目前还难以从定量上推断选举和“债务陷阱”之间的相关性。但实证政治经济学曾用“政治预算周期”这一概念来概括发达民主国家政府更替对财政赤字的影响，既有的研究表明，与人们通常认为政治家为了取悦选民而增加开支、减少税收不同，进入选举期的政府财政和债务安排有更复杂的考虑。例如，有研究认为，政治家在临近选举时，比起不太明显的公共品投入，更愿意选择更明显的公共品，因为后者更容易让选民看懂。关于在什么样的国家更容易出现政治预算周期这一点，学术界目前还存在争议，早期观点认为比例代表制要比多数制更容易出现政治预算周期。而挑战者则认为，政治预算周期是否存在与投票规则无关，而与民主的新旧有关。在新民主国家，由于选民对选举政治缺乏经验或者不具备足够的信息，政治家更容易对财政进行操纵。^①“一带一路”的债务多与具有公共产品性质的大型基础设施相关，极易引起各方关注，且国家负债增加极有可能削减政府未来在公共福利领域的投入。因而，反对派在选举期间使用“债务陷阱”攻击政府的“一带一路”政策符合既有的研究结果，加之相关贷款协议或处于保密状态，或极为专业复杂，这又给了反对派进行议题操作的信息空间。

“一带一路”的成效既与发展中国家民主政治的特点有关，又可能进一步放大选举政治对东道国“一带一路”政策的影响。首先，不同政治派别的更迭，可能带动国家发展战略取向上的变动，尤其是“一带一路”涉及项目大都为建设与影响周期较长的大型基础设施，与国家的发展方向紧密相连。其次，关于政党政策与选举关系的研究已经表明，即使选举过程中不发生执政力量更迭，执政党出于争夺选票的考虑，同样有可能根据选举结果对自身政策进行不同程度的调整。^②随着“一带一路”东道国进入选举周期，无论

^① Alberto Alesina and Andrea Passalacqua, “The Political Economy of Government Debt”, in Harald Uhlig and John Taylor, eds., *Handbook of Macroeconomics*, Vol 2, Elsevier, 2016, pp. 2599-2651.

^② Zeynep Somer-Topcu, “Timely Decisions: The Effects of Past National Elections on Party Policy Change”, *The Journal of Politics*, Vol 71, No 1, 2009, pp. 238-248.

是否发生政权更迭，竞选压力都有可能对东道国的“一带一路”政策产生影响。在选举期间，发展中国家的政治家往往依据“身份”进行国内政治动员。“身份”政治容易放大彼此的矛盾，使不同政治集团日益走向对立面。^①在这样的政治环境中，重大的国家政策往往与政党甚至领导人本人“捆绑”。政治对立程度而非政策本身的效果，成为新政府“修正”上届政府政策的依据，这也使得“一带一路”更有可能成为东道国国内各派政治斗争的“筹码”与“牺牲品”。因而，即使新的执政力量认可“一带一路”对国家发展的重要性，同样会对“一带一路”进行某种形式的政策上的攻击，甚至进行某些细节安排上的调整，以便将相关政策与前任政治力量进行“切割”。尤其需要注意的是，国家重大政策转变往往意味着新政府不再认可上一届政府设立的发展战略，而更倾向于另起炉灶。那么，新政府的发展战略也将改变建立在旧发展战略上的财政预算平衡，从而导致债务危机，与之相关的“一带一路”债务可持续性也会受到影响。

（二）小国特性、地区竞争与“债务陷阱外交”

在强调东道国国内选举对“一带一路”的冲击时，我们发现东道国政策的改变也受到地区政治环境的影响。东道国选举期对“一带一路”政策的动摇，往往并非纯粹意义上的国家预算问题或发展战略调整，它涉及东道国对外政策的选择，而“一带一路”东道国多属中小国家，小国特性决定了其对外政策要受其所处地区环境的影响。尽管从人口和地理面积看，有些“一带一路”沿线国家并非“小国”，但在国际关系中多被归为小国，个别被归为中等权力国家，对于中小国来说，自主性差，其对外行为更容易受到地区和国际局势变化的影响，在对外关系上往往搞大国平衡。^②与大国相比，小国更需要应对外部环境变化带来的“脆弱性”。^③而且，小国在与大国互动时，通常只能在追随与制衡之间进行选择，后者往往需要借助他国力量，或实施

^① Dani Rodrik, "Is Liberal Democracy Feasible in Developing Countries?" *Studies in Comparative International Development*, Vol 51, No 1, 2016, pp. 50-59; Muna Ndulo and Sara Lulo, "Free and Fair Elections, Violence and Conflict", *Harvard International Law Journal Online*, Vol 51, 2010, pp. 155-171.

^② 孙西辉、金灿荣：《小国的“大国平衡外交”机理与马来西亚的中美“平衡外交”》，《当代亚太》，2017年第2期，第17页。

^③ 韦民：《小国概念：争论与选择》，《国际政治研究》，2014年第1期，第83页；Severrir Steinsson and Baldur Thorhallsson, "The Small-State Survival Guide to Foreign Policy Success", *The National Interest*, September 28, 2017.

多边政策。^①地区大国对“一带一路”的态度和应对措施，便在一定程度上左右了东道国“一带一路”政策的走向。

在美国对“一带一路”的负面态度逐渐“常量化”的情况下，地区秩序对东道国“一带一路”政策的选择尤为重要，而且新世纪以来，国际学术界倡导的一个新思路是世界是由地区构成的。冷战时期，地区秩序只是全球竞争和敌对关系的“投影”，而冷战结束后，地区秩序与地区大国在国际关系中的自主性和影响力均在上升。^②从政治层面看，地区主义的兴起和蓬勃发展也是新世纪国际关系的主要特征。除政治因素之外，经济因素也是推动地区地位上升的重要因素。广泛存在的地区自由贸易协定以及跨国公司的地区化是推动地区融合的动力。例如，已故跨国公司学者阿兰·鲁格曼曾提出，跨国公司的经营事实上不是全球分布的，而是呈现出高度的区域集中特性。^③而“一带一路”是一种发展导向型的新型区域经济合作机制，不可避免带有地区特性，注重地区间的合作与竞争。^④

“一带一路”的影响之所以能够超出中国与东道国双边层面，引发地区大国的反应，与其实施过程中的“外部性”有关，也与大型基础设施自身特性密切相关。2015年3月，中国提出“一带一路”以“五通”为主要内容，而贸易和资金的“经济通”是“五通”的重要内容，经济要素（包括资本、技术、劳动力以及信息）流动会在全球、地区与国家内部三个层面引发政治结构的变动，而三个层面政治结构的变动同样会对经济要素的流动产生作用力。^⑤大型交通设施直接服务于经济要素的流动，可以对地缘政治与经济形

① 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社，2014年；Sandya Gunasekara，“Bandwagoning, Balancing, and Small States: A Case of Sri Lanka”，*Asian Social Science*, Vol 11, No 28, 2015, pp 212-220；Maria Nilaus Tarp and Jens Ole Bach Hansen，“Size and Influence: How Small States Influence Policy Making in Multilateral Arenas”，*DIIS Working Paper 2013: II*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2013, pp 1-26。

② 彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界》，秦亚青、魏玲译，北京大学出版社，2007年；Amitav Acharya，“The Emerging Regional Architecture of World Politics”，*World Politics*, Vol 59, No 4, 2007, p 631；Mikael Wigell，“Conceptualizing Regional Powers’ Geoeconomic Strategies: Neo-Imperialism, Neo-Mercantilism, Hegemony, and Liberal Institutionalism”，*Asia Europe Journal*, Vol 14, No 2, 2015, p 1。

③ Alan M. Rugman, *The Regional Multinationals: MNEs and ‘Global’ Strategic Management*, Cambridge University Press, 2001。

④ 李向阳：《亚洲区域经济一体化的“缺位”与“一带一路”的发展导向》，《中国社会科学》，2018年第8期。

⑤ 王正毅：《构建一个国际政治经济学的知识框架——基于四种“关联性”的分析》，《世界经济与政治》，2009年第2期，第6—12页。

式产生直接的影响。麦金德之所以认为俄罗斯陆地霸权逐渐取得相较于英国海洋霸权的优势，正是基于沙俄在欧亚大陆内部大规模修筑铁路，这将大幅度提升沙俄相较于英国的地缘优势。^① 麦金德指出，铁路这样具有大运力的交通基础设施的修建，有助于人类通过压缩时间的方式克服空间对自身行为的限制，进而影响国家之间的地缘经济与安全格局，两者的结合将会改变国家之间的博弈形势。^② 设施联通恰是五通的纽带，而交通运输的互联互通是基础，是优先领域。^③ “一带一路”的实施客观上形成了一个以中国为核心的区域交通网络，中国在地缘上兼顾海陆的潜在优势将被充分挖掘，相对周边地区大国的地缘优势改善尤为明显。^④ 依托基础设施建设的六条经济走廊，不仅有助于东道国融入全球分工体系，也将使沿线国家更好地分享中国的发展成果，中国借此向东道国提供了“发展”这一重要的公共产品。正是由于各方预期“一带一路”将促进当地的经济的发展，在经济因素对维持政府合法性更加重要的当代社会，哪个国家提供了有利于增长的外部动力，就将在国际竞争中赢得更多主动，由此围绕“一带一路”的争论难免涉及地区竞争。^⑤ 简言之，“一带一路”建设在客观上从地缘格局与公共产品两个领域，使中国与地区大国不可避免地产生竞争。

因此，地区大国在“一带一路”建设中扮演着独具一格、非同一般的角色。^⑥ 所谓的地区大国不仅在该区域内享有绝对的物质和影响优势，地区领导地位也得到各方认可，并通过为地区内其他国家“代言”和提供公共产品的形式提升自身合法性，它们竭力维持自身在地区内部的地缘政治优势，试

① 麦金德：《历史的地理枢纽》，林尔蔚、陈江等译，商务印书馆，1985年，第60—63页。

② 交通对时空影响的分析范式，参见荣朝和：《交通—物流时间价值及其在经济时空分析中的作用》，《经济研究》，2011年第8期，第133—146页。

③ 《设施联通提升空间巨大——2018年“一带一路”五通指数单项报告之二》，北京大学“一带一路”数据分析平台，<http://ydyl.pku.edu.cn/xwdt/1304773.htm>；《图解“一带一路”：“五通”大数据和大事记》，新华网，2017年4月28日。

④ 李晓、李俊久：《“一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构》，《世界经济与政治》，2015年第10期，第57页。

⑤ “Will China's New Trade/Debt Diplomacy Strategy Reshape the World?” *The International Economy*, Vol 32, No 1, Winter 2018, pp 8-33.

⑥ 林民旺：《“一带一路”与南亚地缘政治》，世界知识出版社，2018年；丁工：《地区大国或可促进一带一路五通》，中国社会科学网，2017年6月8日。

图挫败任何挑战其地区霸权的努力。^①一旦地区大国将地区内小国与域外大国的互动视为对自身霸权的挑战,干预地区内小国的内政便成为地区大国维护自身优势地位的政策选项之一,目标国国内选举引发国内稳定性下降,降低了地区大国实施干预的成本,增加了地区大国采取干预政策的可能性。地区大国可以大致分为帝国型、霸权型与领导型三种类型,分别对应强制(胁迫)、制度与引导三种类型的对外政策,三种类型地区大国的区分并非绝对,不同的外交政策之间也存在交互使用的情况。^②三种政策对应着不同的“一带一路”政策,当地区大国从零和博弈视角审视这一现象时,则倾向于采取反制措施,特别是干预沿线中小国家的发展战略,排斥地区内国家加入“一带一路”,最明显的借口则是将中国推动“一带一路”指责为“债务陷阱”和“债务陷阱外交”。

(三) 分析框架与假设

从近些年有关“债务陷阱”以及“债务陷阱外交”论的发生情况来看,既有本国的因素,也有地区环境的因素,特别是地区大国的干扰。从叙述便利性角度出发,本文侧重从地区大国的干预来界定地区竞争关系。依据地区大国对“一带一路”的态度以及东道国国内是否发生选举,本文得到了图-1这一基本分析框架。在这一框架中,本文将地区大国对“一带一路”的态度和东道国国内政情大致分为六种情况。既有研究表明,国家的重要政治经济决策虽受国际影响,变动的深度则由国内政治议程决定。^③从这一角度出发,东道国国内政治环境的变动是其调整对“一带一路”政策的前提。依此本文提出以下三个假设并加以检验,这三个假设的前提均建立在东道国发生政治势力更迭的基础上。

^① Detlef Nolte, “How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics”, *Review of International Studies*, Vol 36, No 4, 2010, pp 881-901; Olusola Ogunnubi, “Effective Hegemonic Influence in Africa: An Analysis of Nigeria’s ‘Hegemonic’ Position”, *Journal of Asian and African Studies*, Vol 57, No 7, 2017, pp 1-15; Philip Nel and Detlef Nolte, “Introduction: Special Section on Regional Powers in a Changing Global Order”, *Review of International Studies*, Vol 36, No 4, 2010, pp 877-879.

^② Sandra Destradi, “Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership”, *Review of International Studies*, Vol 36, No 4, 2010, pp 903-930.

^③ Doyle David, “Politics and Privatization: Exogenous Pressures, Domestic Incentives and State Divestiture in Latin America”, *Journal of Public Policy*, Vol 30, No 3, 2010, pp 291-320.

		地区大国对“一带一路”的态度		
		参与	中立	抵制
东道国国内政情	选举	1	2	3
	非选举	4	5	6

图-1 基本分析框架

假设 1：当地区大国对华友好，积极参与“一带一路”，即便东道国国内发生选举，或执政力量更迭，所谓具有“民族主义”或“反华”倾向的政治人物上台，但由于地区层面缺乏对“一带一路”的替代选项，东道国对“一带一路”的政策依然具有稳定性。此外，在这一假设中，我们还认为，如果一个区域内存在明显的地区敌对关系，而且某个地区大国对“一带一路”持抵制态度，那么另一个地区大国将更加积极地参与“一带一路”，在与“一带一路”相关的债务问题上也将保持政策连贯性。由于从长期角度审视“一带一路”带来的发展机遇，加上各方对“一带一路”推动经济增长具有共同的期待，“债务危机”通常是可控的。

假设 2：当地区内某个大国敌视“一带一路”时，便会对东道国国内政治活动进行积极干预，东道国国内不同政治派别的博弈在一定程度上成为大国地区关系在东道国国内的“投影”。而且，地区大国往往提出替代“一带一路”基建项目的新项目，使得东道国新政府具有重新选择的可能性。在这样的情况下，竞选中反对派的相关政策宣示更有可能转变为国家政策，因而，东道国国内执政力量的更迭会对“一带一路”推进造成一定程度的干扰，这就动摇了对“一带一路”的长期性视角，容易产生债务纠纷，也容易被炒作产生“债务陷阱”。当然，我们也要注意，这种炒作的有效性也取决于各方如何评估中国的目标，在远距离地区，那种指责中国地缘政治目标的说法不容易取信于人。

假设 3：当东道国所处地缘政治环境没有明确的地区内大国，东道国国内政治活动将成为影响其“一带一路”政策取向的关键因素。若东道国国内执政力量稳定，则国家在“一带一路”问题上的政策取向具有相对稳定性。但当国内不同政治派别之间明显对立时，执政力量的更迭会对“一带一路”在东道国的推进产生阶段性干扰，“一带一路”相关项目何时回归正轨，取决于新的执政力量何时完成对“旧”执政力量的“清算”，“第三方”因素在整个过程中成为东道国国内政治活动的“因变量”而非“自变量”。在这种

情况下，债务问题的严重性与否往往与国内政治经济十分相关，特别是某一行业的特性和具体区域的政治经济情况。也就是说，在这些区域，只要关注重点行业领域和重点选区，那么债务问题也将变得总体可控。

四、案例分析：双层博弈的视角

本文重点选择泰国、马来西亚、蒙古、巴基斯坦、斯里兰卡和马尔代夫等国，依照地区大国对“一带一路”的态度分成三组，并利用双层博弈框架所提出的要点进行案例分析，进一步对上述假设进行检验。之所以这样操作，主要是出于以下考虑：2014—2018年，六国均举行大选（泰国是政变），反对派也纷纷在大选期间从“债务”角度攻击“一带一路”，部分国家反对派掌权后以“债务”为由修改原合作计划，但从债务角度难以解释六国行为的变化。图-2显示，2012—2018年，泰国与马来西亚的债务负担率相对稳定，分别维持在42%和55%左右，蒙古、巴基斯坦、斯里兰卡和马尔代夫的债务负担率都出现了明显上升，但中国与蒙巴两国的合作并没有受到严重冲击，斯里兰卡与马尔代夫的负债率总体上也与蒙巴处于同一水平。

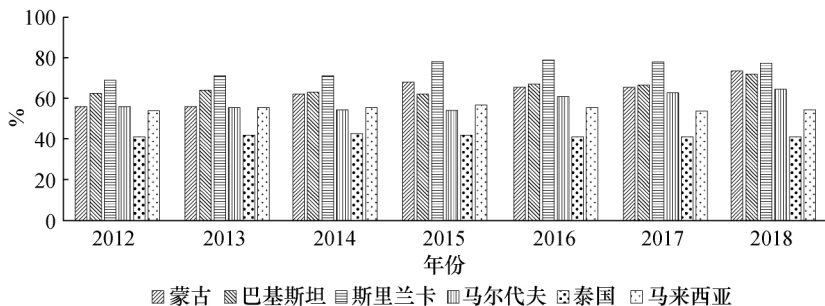


图-2 六国债务负担率（2012—2018）

资料来源：IMF数据库。

考虑到中国也是当前地区环境中的重要变量，对于地区环境而言中国的地缘影响力也是不可忽视的变量。因地理空间对国家权力投射的影响随距离长远而减弱，为进一步探究政治因素在“债务陷阱”概念发展中的作用，本文在每组案例分析之后，也将适度分析“一带一路”远距离沿线国家。

（一）地区大国积极参与“一带一路”

冷战结束后，民族主义取代共产主义成为蒙古国具有支配地位的意识形

态，国内政治民主化进程又放大了其影响，民族主义因素必然会投射在蒙古的对外关系中。^① 巴特图勒嘎利用蒙古国内不断高涨的民粹主义情绪，竞选时多次发表资源民族主义言论，把自身塑造为“全民利益卫士”。^② 早在2014年接受电视采访时，巴特图勒嘎就明确表示，“（蒙古）资源将在40到50年内开采完，到那时蒙古人肯定会与中国人发生冲突。”^③ 2017年7月，巴特图勒嘎赢得蒙古国总统大选，立刻有舆论认为这是对中国蒙古政策的一次“警告”。^④ 但涉及具体经济发展议题时，巴特图勒嘎又回到谋求对华合作的立场，如表示支持从塔班陶勒盖（Tavan Tolgoi）煤矿建设通往中国铁路的计划，称赞中国“一带一路”泛亚基础设施的倡议，而且整个项目的轨距将采用中国的标准轨，而非蒙古现行的宽轨。^⑤ 2017年12月，蒙古国外长访华时表示，“蒙方保持政策的连续性”，“双方将进一步加强务实合作”。^⑥

巴特图勒嘎的“转变”与蒙古内外政治环境有关。巴特图勒嘎与前总统查希亚·勒勒贝格道尔吉同属民主党成员，二者在2017年蒙古总统大选中避免了正面冲突，中蒙两国的“一带一路”既有合作项目属于巴特图勒嘎可资利用的政治遗产，这抑制了新政府改变国家政策的政治动机。在对外政策上，蒙古国自上世纪90年代便提出“第三邻国”的思想。^⑦ 但“陆锁国”的现实决定了蒙古难以摆脱中俄的影响。在经济领域，2018年，中国占蒙古外贸总额的71.21%。^⑧ 在能源与安全供给上，蒙古国更是几乎完全依赖俄罗斯，蒙古油气资源的90%以上和武器进口的80%以上来自俄罗斯。^⑨ 在经济

① 宋效峰：《冷战后蒙古国的“多支点”外交及其影响》，《世界经济与政治论坛》，2011年第2期，第134页。

② 毕波：《2017年蒙古总统大选与政局走向》，《当代世界》，2017年第8期，第58页。

③ Terrence Edwards, “Mongolians Fret over China Investment as They Prepare to Vote”, Reuters, June 25, 2017.

④ Gregory Xanthos, “Will a Battulga Victory in Mongolia’s Election Mark a Shift Toward Russia”, *The Diplomat*, July 4, 2017.

⑤ Terrence Edwards, “China’s Shenhua to Invest in Cross-Border Rail Link from Mongolia”, Reuters, April 9, 2014; Terrence Edwards, “Former Martial Arts Star Battulga Wins Mongolian Presidential Election”, Reuters, July 8, 2017.

⑥ 《中蒙两国外长发表联合新闻稿》，中华人民共和国外交部网站，2017年12月4日。

⑦ 李大军、张建平、王辛：《蒙古国“多支点”外交政策及其对我国周边环境的影响》，《东北亚论坛》，2005年第2期，第38页；申林：《蒙古“第三邻国”外交析论》，《当代世界》，2013年第4期，第45页。

⑧ 蒙古外贸数据根据蒙古统计局提供数据得出：Mongolian Statistical Information Service.

⑨ Richard Connolly and Cecilie Sendstad, “Russia’s Role as an Arms Exporter: The Strategic and Economic Importance of Arms Exports for Russia”, Russia and Eurasia Programme, March 2017, p. 11; “Mongolia Economy Profile 2018”, Index Mundi

和安全领域，蒙古对中俄的绝对依赖，使蒙古对外政策只能在中俄之间做选择，长期以来，蒙古一直试图通过提升与俄罗斯的关系平衡中国。2014年，蒙古国提出“草原之路”战略，既是呼应“一带一路”，更是对俄罗斯远东地区发展战略的配合。^① 巴特图勒嘎总统又持明显的“亲俄”立场，中俄关系将极大影响蒙古对“一带一路”的态度。^②

进入21世纪后，中俄关系持续升温。2004年，中俄两国签署《中俄国界东段补充协定》，确定了两国边界线的全部走向，边界实现了从“陈兵百万”到“互不设防”。^③ 在中亚、远东和北极等地区战略事务上，中俄积极协调合作，双边关系朝着积极共赢的方向发展。^④ 2019年6月5日，中俄两国元首决定将两国关系提升为“新时代中俄全面战略协作伙伴关系”，《中俄关于加强当代全球战略稳定的联合声明》标志着中俄关系的定位与发展日益具有全球意义。^⑤ 良好的双边关系构成了俄罗斯积极参与“中蒙俄经济走廊”建设的政治基础。在蒙古参与“一带一路”建设问题上，俄罗斯更多扮演领导型地区大国的角色，使用“引导”的方式施加影响，积极参与中蒙俄三方合作。从2015年起，中蒙俄三国在工业生产、投资、科技研发、运输、能源等领域的合作便有条不紊地推进，并愿意在已有的基础上进一步深化各方合作。^⑥

巴基斯坦自身便是南亚地区大国之一，其政策变化颇能说明地区竞争关系的影响力。巴基斯坦在2018年7月举行的大选中同样实现了政府换届，巴现总理伊姆兰·汗在上台前曾公开质疑巴基斯坦能否从“一带一路”的合作中获益。^⑦ 伊姆兰·汗所属的巴基斯坦正义运动党甚至曾将中巴经济走廊

① 宋效峰：《冷战后蒙古国的“多支点”外交及其影响》，第123页；华倩：《“一带一路”与蒙古国“草原之路”的战略对接研究》，《国际展望》，2015年第6期，第62页；“Mongolia's ‘Rebalance’ Towards Russia and China”，DW，February 9，2014。

② Gregory Xanthos，“Will a Battulga Victory in Mongolias Election Mark a Shift Toward Russia？”

③ 娄琛、孙健：《中俄边界：从“陈兵百万”到“互不设防”》，中华人民共和国驻朝鲜民主主义人民共和国大使馆网站，2007年7月25日。

④ Paul Stronski，“Cooperation and Competition：Russia and China in Central Asia，the Russian Far East，and the Arctic”，Carnegie Endowment for International Peace，February 28，2018。

⑤ 《中俄元首签署〈中华人民共和国和俄罗斯联邦关于加强当代全球战略稳定的联合声明〉》，新华网，2019年6月6日；王政淇：《为啥说中俄关系进入“新时代”，七份文件告诉你》，人民网，2019年6月6日。

⑥ 相关报道参见“Meeting with Chinese President Xi Jinping and Mongolian President Kahaltmaagiin Battulga”，President of Russia，June 9，2018；“Putin Supports Idea of Building Oil，Gas Pipelines from Russia to China via Mongolia”，TASS Russian News Agency，June 9，2018。

⑦ Emily Schmall，“Asian Victors May Find Anti-China Campaign Vows Hard to Keep”，AP News，September 26，2018。

比作当代的东印度公司，但伊姆兰·汗上台后明确表示，“中巴经济走廊是巴基斯坦的绝佳机会，它将巴基斯坦连接到中国这一全球最大的市场之一。”^①巴官方人士更坚决回击将“一带一路”视作“债务陷阱”的言论。巴前驻WTO代表曼佐尔·艾哈迈德博士在媒体上公开撰文回应“债务陷阱”的言论，指出目前巴基斯坦的还款压力并非来自中国，2017年，巴基斯坦的还本付息总额为50亿美元，其中只有5亿美元、约10%流向中国。^②针对自身的债务问题，巴财政部长阿萨德·奥马尔明确表示，“巴基斯坦肯定存在债务问题，但没有中国债务问题”，坚决否认中国在实施“债务外交”。^③

巴基斯坦内外环境同样限制了伊姆兰·汗的政策选择空间。伊姆兰·汗的当选并没有打破巴基斯坦内部权力结构，2008年以来军方避免直接干预政治，但依然发挥重要影响，军方在2014年8月国内政局危机与2018年选举过程中表达了对伊姆兰·汗的支持。^④2018年7月巴基斯坦执政力量更迭，更多是军方改变国内政治盟友。在外部，中巴关系稳定兼具经济与政治意义，2017—2018财年，中巴贸易与投资分别占巴基斯坦贸易总额的16.4%、吸引外资总额的57.3%，连续4年成为巴最大贸易伙伴、连续5年排名巴第一大外资来源国，并形成较好的梯度互补，可对巴基斯坦经济结构升级起到良好的推动作用。^⑤

在地缘政治方面，除中国外，巴基斯坦还与印度、阿富汗和伊朗接壤，但巴基斯坦与这三个国家均存在不同程度的战略分歧。^⑥自1951年两国正式建交以来，巴基斯坦国内各集团在稳定对华关系问题上拥有高度共识。^⑦冷战结束后，中巴两国关系更是进入全面合作、持续发展的新阶段，巴历届政

① “Mr. Imran Khan, Prime Minister of Pakistan (Official Message)”, CPEC, <http://cpec.gov.pk/messages/8>.

② Manzoor Ahmad, “CPEC-Debt Trap or Game Changer?” *The Express Tribune*, October 8, 2018.

③ “CPEC Excellent Example of Pak-China Cooperation: Asad Umar”, *The Nation*, November 6, 2018.

④ 王世达：《巴基斯坦政局动荡及其前景分析》，《现代国际关系》，2014年第10期，第10—15页；Christophe Jaffrelot, “Imran Khan, the Army’s Choice”, *The Nation*, September 4, 2018.

⑤ 相关数据与报道，参见《2017年中巴双边经贸合作简况》，中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国大使馆经济商务参赞处，2018年10月11日。

⑥ 刘锦前：《浅析美国“阿富汗—巴基斯坦”反恐新战略》，《阿拉伯世界研究》，2009年第6期，第38—43页；Shamil Shams, “Unhappy Neighbors-Afghanistan, India, Iran Wary of Pakistan’s ‘Jihadist Support’”, DW, September 5, 2017.

⑦ Jamal Afridi and Jayshree Bajoria, “China-Pakistan Relation”, Council on Foreign Relations, July 6, 2010; Lisa Curlis, “China’s Military and Security Relationship with Pakistan”, The Heritage Foundation, May 26, 2009.

府均用“基石”一词表述中巴关系。^①从巴基斯坦角度考虑,与中国建立稳定关系符合巴基斯坦的战略利益,即平衡印度的影响力。从一定意义上说,正是基于对印度的防范,使得巴基斯坦更加重视“一带一路”。

位于欧亚大陆西端的黑山等东欧各国与蒙巴两国情况相似,同样被视作陷入“债务陷阱”之中,且面临基础设施落后、经济规模小、外贸逆差严重等问题。黑山与中国的“一带一路”合作相对顺利,这与其内外政治环境有关。^②1990年至今,虽经历多次选举,但黑山社会主义者民主党“垄断”总统、总理等要职,内部政治架构高度稳定,这有利于双边关系的延续,面对外界“债务陷阱”的指责,黑山政要纷纷表达了对两国合作的支持,以及相关项目对黑山的战略意义。^③在地区层面,中欧虽在许多重要国际问题上有分歧,但并不存在直接的地缘矛盾,且欧盟将“一带一路”视作加深中欧关系的契机,德法英等传统欧洲大国政要对“一带一路”也总体认可。^④德国等国虽担心中国借助“一带一路”分裂欧盟,但应对措施相对温和,2019年4月26日德国经济部长阿尔特迈尔表示,希望欧盟通过集体形式签署“一带一路”合作备忘录。^⑤德国的倡议具有明显的霸权型地区大国特征,借助制度将自身的利益诉求包装为集体利益,并未干预地区国家在“一带一路”问题上的具体政策。

(二) 地区大国消极对待“一带一路”

2017年,印度的人口、军费开支与GDP分别占南亚^⑥次大陆总量的75%、79%与79%,相对于南亚其他国家呈现出绝对的力量优势。^⑦印度独立后便在南亚推行“印度主义”(India Doctrine),即印度是南亚安全与稳定

① 傅小强:《冷战后巴基斯坦对华政策的驱动因素和现实考虑》,《当代亚太》,2004年第10期,第28页。

② 黑山经济状况,参见“黑山概况”,中华人民共和国驻黑山大使馆网站,2018年9月13日。

③ Noah Barkin and Aleksander Vasovic, “Chinese ‘Highway to Nowhere’ Haunts Montenegro”, Reuters, July 16, 2018.

④ Michel Rose, “China’s New ‘Silk Road’ Cannot Be One-Way, France’s Macron Says”, Reuters, January 8, 2018; “Belt and Road Initiative in Europe: Reaching Beyond Asia”, Council for European Studies (CES), June 5, 2018.

⑤ Jeff M. Smith and Fabio Van Loon, “Xi Goes to Rome: Course-Correction for China’s Belt and Road Initiative?” *The Diplomat*, May 23, 2019; Tom Daly, “Europe Wants to Deal with China as a Group: German Minister”, Reuters, April 26, 2019; Emilian Kavalski, “China’s ‘16+1’ Is Dead? Long Live the ‘17+1’”, *The Diplomat*, March 29, 2019.

⑥ 南亚包括了南亚区域合作联盟的八个成员国:孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、斯里兰卡、尼泊尔、巴基斯坦和阿富汗。

⑦ 文中数据来自世界银行数据库(Data Bank), <https://data.worldbank.org/cn/>。

的唯一保证人，并有权对四邻采取干涉政策。^①“一带一路”在南亚的推进，地区权力结构从“单极体系”变为“两强”，大国关系成为区域合作能否顺利推进的关键。^②除1962年边界冲突的历史问题，中印在边境划界、“藏独”、中国与南亚国家双边关系升级以及“珍珠链战略”等问题上都存在矛盾，背后是中印两国地缘政治、国家安全战略的严重分歧。^③印度官方、学界和媒体在中国提出“一带一路”倡议之初，便将其看作中国推进自身战略目标的手段，并认为会损害印度利益。^④印度外交部长苏杰生在2016年明确表示，“互联互通与战略利益之间具有明显的相关性”。^⑤中印在全球层面的竞争与美日等第三方因素的涉入，导致局势进一步复杂化。2017年5月，印度与日本在第52届非洲发展银行年会上联合推出了“亚非增长走廊”（AACG）计划，试图建立一条“海上走廊”联通亚洲与非洲，内容和地理覆盖范围与“一带一路”存在重合。^⑥印日两国从未公开宣称“亚非增长走廊”是对“一带一路”的“替代”，但有印度媒体认为在债务可持续性方面，“亚非增长走廊”优于“一带一路”，该政策也引起了部分非洲和东南亚国家的关注。^⑦

在南亚，印度为干扰“一带一路”，不惜直接干预目标国内政，具有帝国型地区大国特征。2015年总统大选前夕，斯里兰卡政府以干预选举为由，驱逐印度在斯里兰卡的情报人员，马尔代夫反对派更在2018年初直接呼吁

① 宋德星：《论巴基斯坦的安全战略——地缘政治方面的强制性因素》，《战略与管理》，2001年第6期，第107页。

② 刘稚、黄德凯：《地缘政治权力结构冲突下的孟中印缅经济走廊建设》，《南亚研究》，2018年第1期，第40页。

③ Ramachandra Guha, “Jawaharlal Nehru and China: A Study in Failure”, Harvard-Yenching Institute, Working Paper Series, 2011; David Brewster, “Beyond the ‘String of Pearls’: Is There Really a Sino-Indian Security Dilemma in the Indian Ocean?” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol 10, No 2, 2014, pp 133-149.

④ 林民旺：《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》，《世界经济与政治》，2015年第5期，第42—57页。

⑤ Darshana M. Baruah, “India’s Answer to the Belt and Road: A Road Map for South Asia”, *Carnegie India*, August 21, 2018.

⑥ 楼春豪：《“亚非增长走廊”倡议：内涵、动因与前景》，《国际问题研究》，2018年第1期，第73—89页；王秋彬、〔印度〕王西蒙：《日印“亚非增长走廊”计划：进展及挑战》，《现代国际关系》，2018年第2期，第48—55页。

⑦ “Asia-Africa Growth Corridor: A Positive Initiative”, *The Times of India*, October 28, 2017; “Japan and India Propose Asia-Africa Growth Corridor”, *Myanmar Times*, June 1, 2017; “To Counter OBOR, India and Japan Propose Asia-Africa Sea Corridor”, *The Indian Express*, May 31, 2017.

印度干涉。^① 当时斯里兰卡与马尔代夫反对派的共同点是，在竞选期间纷纷对本国政府的“一带一路”政策持批评意见。^② 斯里兰卡现任总统迈特里帕拉·西里塞纳在竞选前后，多次攻击前任总统马欣达·拉贾帕克萨与中国的经济合作涉嫌腐败，致国家背负沉重债务，2015 年 1 月上台后以反腐和环保评估等为由暂停和取消部分项目。^③ 2018 年 9 月大选前，马尔代夫反对派表示担忧国家有可能陷入“债务陷阱”，要审查两国在“一带一路”基础设施方面的投资条款。^④ 马尔代夫总统易卜拉欣·穆罕默德·萨利赫赢得 2018 年 9 月的总统大选，在 11 月与印度总理纳伦德拉·莫迪的联合新闻声明中没有直接提及中国，但表示“纯粹出于政治考虑的大型项目沉重打击了国家财政”。^⑤

马尔代夫与斯里兰卡领导人的更迭带动了国家发展政策取向的变化。马尔代夫前总统阿卜杜拉·亚明认为，国家需要通过发展应对环境和气候的挑战，计划将整个国家的人口向首都马累等几个大岛集中，其余岛屿大力发展旅游业，甚至考虑出售给沙特等外国资本。^⑥ 这样“集约式”的发展思路，带来对诸如中马友谊大桥这样大型基础设施的需求。^⑦ 萨利赫在发展思路上更倾向于环保问题，大型基础设施对马尔代夫的经济与社会意义随之下降。^⑧ 2009 年，斯里兰卡结束了长达 27 年的内战，拉贾帕克萨政府希望以港口、机场、道路网络、电力、电信通讯、供水灌溉等基础设施建设为发展重点，将斯里兰卡建设成为区域航空、投资、商业、能源和知识轴心，成为“连接东西

① “Indian Spy’s Role Alleged in Sri Lankan President’s Election”, *The Japan Times*, January 19, 2015; Mohamed Junayd and Shihar Aneez, “Maldives Opposition Calls for Indian Intervention as President Imposes Emergency Rule”, Reuters, February 5, 2018.

② 相关报道参见 Emily Schmall, “Asian Victors May Find Anti-China Campaign Vows Hard to Keep”.

③ 相关报道参见 “Sri Lanka’s New President Maithripala Sirisena ‘Upbeat’ About Enhanced Ties with China”, *The Economic Times*, January 17, 2015; “5 Things You Need to Know About the Political Crisis in Sri Lanka”, *The Straits Times*, October 30, 2018; 《斯里兰卡政府表示将重启所有被叫停建设项目》，新华网，2015 年 12 月 17 日。

④ Ben Blanchard, “China’s Xi Tells New Maldives President He Wants to Deepen Cooperation”, Reuters, October 1, 2018.

⑤ “One Belt One Road: Chinese ‘Debt Trap’ Traps India in the Maldives”, *Maldives Times*, December 30, 2018; David Tweed, “Maldives to Pull out of ‘One-Sided’ China Trade Deal, Reports Say”, Bloomberg, November 21, 2018.

⑥ John Vidal, “‘We Need Development’: Maldives Switches Focus from Climate Threat to Mass Tourism”, *The Guardian*, March 3, 2017.

⑦ 有关中马友谊大桥的详细报道，参见《中马友谊大桥正式开通》，新华网，2018 年 8 月 31 日。

⑧ Ankit Panda, “Ibu Solih Is Sworn in as the Maldives’ Next President”, *The Diplomat*, November 19, 2018.

方、富有全球战略意义的经济中心”。^①但由于面临政府军在内战中违反人权行为的指责，以及战后民族和解问题上的分歧，拉贾帕克萨政府难以通过西方和印度获得发展资金，中国的借贷资金成为斯里兰卡发展的唯一选择。^②2015年总统大选带动斯里兰卡国家重点发展空间的调整。西里塞纳与拉贾帕克萨虽同属斯里兰卡自由党，但出生在斯里兰卡东部省份，属于斯里兰卡“非传统精英”，在少数民族与乡村人口中拥有较高的支持率，而这两大群体大都位于斯里兰卡北部和东部地区，这也是其当选后施政的重点地区。^③

印度利用马尔代夫和斯里兰卡新政府改变国家发展战略的契机，通过提供援助与优惠贷款等方式，诱导其背离原“一带一路”政策。2015年7月17日，斯里兰卡中央银行和印度储备银行在新德里签署货币互换协议，斯里兰卡获得11亿美元。^④2018年12月，印度总理莫迪宣布，以货币互换和优惠信贷的形式向马尔代夫提供14亿美元的财政援助，萨利赫表示两国要在经济、文化和安全等领域进一步合作。^⑤2019年6月8日和9日，莫迪在其连任后的首次出访中，对马尔代夫和斯里兰卡进行了短暂的访问，被认为是应对中国在南亚不断上升的影响力的一部分。^⑥由于发展需求、印度援助减少，以及泰米尔人问题对印斯关系的干扰，^⑦斯里兰卡政府随后恢复了部分“一带一路”项目。但在重启的过程中，印度在其中的影响依然无处不在，

① 宁胜男：《斯里兰卡外债问题现状、实质与影响》，《印度洋经济体研究》，2018年第4期，第91页。

② Dushni Weerakoon, “Sri Lanka’s Debt Troubles in the New Development Finance Landscape”, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, Vol 2, No 6, 2017, pp 744-761; Ashok K. Behuria, “How Sri Lanka Walked into a Debt Trap, and the Way Out”, *Strategic Analysis*, Vol 42, No 2, 2018, pp 168-178.

③ Jason Burke, “Sri Lanka Election Result: Who Is New President Maithripala Sirisena?” *The Guardian*, January 9, 2015; 《中国大使馆向斯里兰卡北部学校捐赠学习用品》，新华网，2019年3月7日；“Sri Lankan President Maithripala Sirisena Welcomes US \$295 Million ‘Gift’ from Beijing Despite Controversy About Reported Election Funding”, *South China Morning Post*, July 22, 2018; Jason Burke and Amantha Perera, “Sri Lanka’s New President Promises ‘No More Abductions, No More Censorship’”, *The Guardian*, January 10, 2015.

④ “CBSL, RBI Sign \$1.1 b Indo-Lanka Currency Swap Agreement”, *Daily FT*, July 20, 2015.

⑤ Sanjeev Miglani, “Modi Gives \$1.4 Billion Aid to Maldives amid Worry over Its China Debt”, *Reuters*, December 17, 2018.

⑥ “Modi Woos Sri Lanka, Maldives as India Fends off Chinese Influence”, *DW*, June 9, 2019.

⑦ 《斯里兰卡向中国屈服，科伦坡港口城复工》，《南洋商报》，2016年3月16日；Arthur Sullivan, “Sri Lanka Seeks Investment, But China Questions Linger”, *DW*, September 26, 2018; “India’s Financial Aid to Afghanistan, Bangladesh, Sri Lanka Sees Dip”, *The Economic Times*, April 5, 2017; Sandra Destradi, “India and the Civil War in Sri Lanka: On the Failures of Regional Conflict Management in South Asia”, *German Institute of Global and Area Studies, Working Paper No 154*, December 2010, pp 1-25.

正是因为印度对中国投资的担忧与反对，斯里兰卡政府一再修改科伦坡港口城中有关中方对港口部分土地“永久产权”的规定。^① 斯里兰卡北部长期以来深受印度影响，中国目前在斯里兰卡投资的汉班托塔开发区、科伦坡港口城和普特拉姆煤电站等项目，都主要集中于该国首都和南部。^② 随着中斯两国在该国北部合作的展开，印度的“反制”力度和“敌意”都在增加，“一带一路”在斯里兰卡实施的难度也随之上升。2018 年 4 月，斯里兰卡政府更宣布取消与中国公司签订的原计划在北部贾夫纳（Jaffna）建造 4 万套住房的项目，改由印度公司承担。^③

随着中国与东道国地理空间阻隔的增加，“一带一路”潜在的政治含义也随之下降，地区大国“反制”措施中的强制性和资源投入力度随之下降，“一带一路”在这些区域的进展更多取决于中国的资源投入，因而债务问题的表现形态也是多样的。澳大利亚和新西兰是传统的南太平洋地区大国。2014 年 11 月习近平主席出访澳大利亚和新西兰时，中澳、中新在“一带一路”框架下的合作和战略对接就已经开始，中澳两国更在 2012 年签订了在基础设施建设领域合作的备忘录，但出于对避免在中美之间“选边站”和对中国地缘影响上升的担忧，澳大利亚联邦政府至今尚未签订“一带一路”倡议合作谅解备忘录。^④ 在舆论层面，澳大利亚的表态也充满了这种矛盾性。在 G20 大阪峰会前夕，斯科特·莫里森总理表示担忧“一带一路”在该地的投资，但欢迎“一带一路”对基础设施的投资。^⑤ 因此，澳大利亚对“一带一路”的反制主要针对安全度敏感性较高的项目，对“民事项目”较少涉足，如澳大利亚与巴布亚新几内亚计划“排挤”中国，联合开发马努斯岛的联合海军基地，并提供海底电缆建设、20 亿澳元的基础设施融资机制等“一

① Wade Shepard, “Sri Lanka’s Colombo Port City: The Frontline of China and India’s Geopolitical Showdown”, *Forbes*, August 12, 2016.

② Nilanthi Samaranyake, “India’s Key to Sri Lanka: Maritime Infrastructure Development”, *The Diplomat*, March 31, 2015; 《斯里兰卡现“两个总理”危机，中印“龙象之争”忧虑再起》，BBC 中文网，2018 年 10 月 31 日。

③ Sudha Ramachandran, “China Expands Its Footprint in Sri Lanka”, *The Diplomat*, September 11, 2018; Shihar Aneez, “Sri Lanka Reverses \$ 300-million China Housing Deal Ahead of PM’s India Visit”, *Reuters*, October 18, 2018.

④ 沈予加：《澳大利亚对“一带一路”倡议的态度及原因探析》，《太平洋学报》，2018 年第 8 期，第 87—98 页；孙君键：《澳大利亚与“海丝”倡议的对接及其前景》，《现代国际关系》，2017 年第 6 期，第 49—56 页；邢瑞利：《“一带一路”倡议在南太平洋地区的进展、挑战及应对》，《边界与海洋研究》，2018 年第 3 期，第 92—107 页。

⑤ Ben Packham, “Morrison Backs Move to Head off ‘Debt Trap’”, *The Australian*, August 20, 2019.

带一路”替代项目。^①

(三) 国内政局变动干扰“一带一路”

东南亚国家长期利用处于大国矛盾边缘地带的“机遇”，在不同大国之间保持中立，并引导地区事务，出现“小马拉大车”的状况。^②但2008年后，中美关系对立性上升，奥巴马政府“再平衡”战略和加入TPP谈判，都增加了东南亚国家在中美之间“选边站”的压力。^③2016年特朗普上台后这种情况尤甚。新加坡总理李显龙在第18届香格里拉对话会上发表演讲，希望中美能“共创双赢”，代表了东南亚领导人避免“选边站”的期望。^④苏哈托时期印度尼西亚一度成为公认的东盟领导者，1997年亚洲金融危机后，随着苏哈托下台以及东帝汶独立，印尼的国家政策逐渐趋于内向，对东盟的领导受到相当的削弱。由于缺乏明显的地区内大国，事态发展最终还要服从于各自的国内政治经济形势。泰国和马来西亚在“一带一路”问题上的态度转变即充分体现出以上特点。

2006年泰国总理他信在军方政变中被迫下台，他信势力与泰国军方之间的斗争成为主导泰国政坛的矛盾。中泰高铁合作由英拉政府开启，反他信阵营指责他信的妹妹、时任泰国总理英拉在“大米换高铁”中存在腐败行为，并使国家公共债务达到“令人无法接受的程度”。^⑤2014年3月，泰国宪法法院裁定，政府620亿美元建设高速铁路和其他交通基础设施的计划违宪，必须结束。^⑥2014年5月22日，泰国陆军总司令巴育宣布发动军事政变，8月25日，泰国国王正式任命巴育为总理。随着泰国政局稳定，巴育政府经济发展与举行大选的压力陡增，2014年泰国GDP的增长率仅为0.98%，这是巴

^① Katharine Murphy, “Scott Morrison to Reveal \$3bn in Pacific Funding to Counter Chinese Influence”, *The Guardian*, November 7, 2018; “Australia to Spend Billions to Counter China in Pacific Island”, DW, August 11, 2018.

^② 相关研究参见秦亚青、魏玲：《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》，《世界经济与政治》，2007年第3期，第7—15页；翟崑：《小马拉大车？——对东盟在东亚合作中地位作用的再认识》，《外交评论》，2009年第2期，第9—15页。

^③ 刘若楠：《应对南海危机：东盟“自我修复”的措施及限度》，《外交评论》，2019年第4期，第26页；《APEC专家解读：化解困局，包容共赢》，新华网，2014年11月9日。

^④ 李显龙演讲内容，参见《李显龙：望中美能共创双赢》，《联合早报》，2019年6月1日。

^⑤ 潘远洋：《机会与挑战并存——泰国高铁前景分析》，《东南亚之窗》，2014年第2期，第58—59页；“Court Deals Blow to Thai Government by Halting \$62 Billion Rail Project”, *The New York Times*, March 12, 2014; “Thai PM Yingluck Probed over ‘Corrupt Rice Subsidy Scheme’”, BBC, January 16, 2016.

^⑥ “Court Deals Blow to Thai Government by Halting \$62 Billion Rail Project”.

育政府转变中泰铁路项目立场的重要原因。^①2014年8月28日,泰国驻华大使馆商务公使庄派吉表示,对于因泰国政局变动而停滞的“大米换高铁”计划,中泰两国政府也在寻求其他渠道,使之更具操作性。^②2014年11月18日,泰国内阁当天通过一项中国投资泰国铁路的合作项目,12月23日,李克强总理与巴育共同见证《中泰铁路合作谅解备忘录》和《中泰农产品贸易合作谅解备忘录》的签署,中泰高铁项目重新恢复。^③2017年12月21日,中泰铁路合作项目一期工程在泰国呵叻府巴冲县正式开工。事实上,巴育政府在高铁对泰国发展意义的认知上可能更甚于英拉政府,其已将高铁建设计划写入20年国家战略(2017—2036),分三期,总共1248公里。^④可见,巴育与英拉之间的分歧并不在于高铁或“一带一路”本身。

“一带一路”同样成为马来西亚国内各派政治斗争的筹码。马来西亚政治强人马哈蒂尔·穆罕默德带领希望联盟,在2018年5月大选中击败长期执政的巫统。竞选期间,纳吉布政府与中国的经济合作项目,如东海岸铁路项目成为马哈蒂尔攻击的目标之一。^⑤东海岸铁路属于“泛亚铁路”的一部分,而“泛亚铁路”是马哈蒂尔在1995年首次提出的。^⑥上台后,马哈蒂尔以无力偿还债务为由,取消“一带一路”在马来西亚的项目,并将中国在“一带一路”中的行为比作“帝国主义”。^⑦2018年5月选举之后,巫统大量重要成员纷纷出走,马来西亚国内政局渐趋稳定。民众对希望联盟未能实现竞选诺言日益不满,2019年初的金马伦、士毛月等议席补选中,希望联盟输给了巫统。^⑧马当局在“一带一路”和相关中资项目上的态度出现了微妙变化。2019年2月15日,马哈蒂尔成为第一位确认出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛的国家领袖,2月19日,马外交部长赛夫丁表示中马两国

① Yoon Ah Oh, “Power Asymmetry and Threat Point: Negotiating China’s Infrastructure Development in Southeast Asia”, *Review of International Political Economy*, Vol 25, No 4, May 16, 2018, pp 530-552.

② 《泰国通过中泰铁路合作项目,打造旅游黄金线路》,中国新闻网,2014年11月20日。

③ 《李克强会见泰国总理巴育:共同建好中泰铁路》,中国新闻网,2014年12月19日。

④ 《泰国计划到2036年修建逾2500公里高铁》,新华网,2018年3月30日。

⑤ Anisah Shukry and Yudith Ho, “Malaysia’s Mahathir Pledges to Review China Investment If Re-Elected”, Bloomberg, April 9, 2018; Liz Lee and Philip Wen, “Billions Hinge on Malaysia Mahathir’s Bid to Woo Project Concessions from China”, Reuters, August 14, 2018.

⑥ 苏俊翔:《马哈迪突然重提“泛亚铁路”计划》,《联合早报》,2018年7月29日。

⑦ John Pomfret, “China’s Debt Traps Around the World Are a Trademark of Its Imperialist Ambitions”, *The Washington Post*, August 27, 2018.

⑧ 《马哈迪:巫伊合作导致希盟士毛月败选,另一原因是不满没兑现大选承诺》,《联合早报》,2019年3月4日。

就东海岸铁路项目的相关谈判进入“最后一英里”(in the last mile)。^①4月12日,中马双方就重启东海岸铁路项目重新达成协议,同月19日,马来西亚总理办公室甚至宣布恢复2017年5月中止的大马城项目(Bandar Malaysia),马哈蒂尔给予该项目极高的评价,认为“它将成为全球枢纽,进一步吸引全球金融、技术和创业公司。”^②

巴育和马哈蒂尔上台后都曾出访日本寻求合作机会以“平衡”中国,并收到一定效果。^③但日本等第三方势力并没有干涉泰国与马来西亚内政,同时在泰国和马来西亚的相关事态中,日本更多是基于商业考虑,并未完全应允两国的要求。^④这是由日本与东南亚的政治关系决定的,日本从未在政治上获得对东南亚的绝对影响力,同时,日本也在调整对“一带一路”的态度。外界一再渲染中日两国在东南亚的竞争,^⑤包括印度都试图借助日本“制衡”中国。但从2017年开始,日本政商学各界对待“一带一路”的看法不仅日趋正面,中日两国更表示愿意推动两国在“第三国合作”。^⑥

① 《马哈迪4月应邀访华,出席“一带一路”论坛》,《联合早报》,2019年2月15日;Anisah Shukry and Anuradha Raghu,“Malaysia Nears Deal with China to Revive \$20 Billion Rail”,Bloomberg,February 19,2019.

② Adib Povera,“Dr M Explains Why Bandar Malaysia Project Reinstated”,*New Straits Times*,April 19,2019.

③ 日本与泰国和马来西亚相关合作的报道,参见“Japan to Develop Thai High-Speed Rail Links”,*The Straits Times*,May 13,2015;Amornrat Mahitthirook and Patsara Jikkham,“Japan Agrees to Press Ahead with Rail Links”,*Bangkok Post*,May 12,2015;Reiji Yoshida,“Japan Ready to Help Malaysia Tackle Fiscal Problems,Abe Tells Counterpart Mahathir Mohamad”,*The Japan Times*,November 6,2018;Hashini Kavishtri Kannan,“Msia Receives New Investments from Japanese Companies”,*New Straits Times*,February 14,2019.

④ 相关报道参见邓开平:《马国向日本要求提供低息贷款》,《联合早报》,2018年6月12日;“Japan Reaffirms Rejection of Rail Investment Proposal”,*Bangkok Post*,October 24,2018.

⑤ Nyshkka Chandran,“Japan,Not China,May Be Winning Asia’s Infrastructure Investment Contest”,CNBC,January 23,2019;Tony Tai-Ting,“Undercurrents in the Silk Road:An Analysis of Sino-Japanese Strategic Competition in Central Asia”,*Journal of International and Advanced Japanese Studies*,Vol 8,March 2016,pp 157-171;Yoram Evron,“Implication of China’s Belt and Road Initiative for Japan’s Involvement in the Middle East”,*Contemporary Review of the Middle East*,June 2018;Jeff M.Smith,“China’s Belt and Road Initiative:Strategic Implications and International Opposition”,The Heritage Foundation,Na 3331,August 9,2018,pp 1-25.

⑥ Trissia Wijaya and Yuma Osaki,“Japan Doesn’t Need to Compete with China’s Belt and Road”,*The Diplomat*,September 7,2018;Miao Wang,“Why Japan Changed Its Attitude Towards the Belt and Road Initiative?”*Foreign Policy News*,December 19,2018;松井望美、西村大辅、久木良太:《日中首脑会谈首相称“协助一带一路”,对朝态度存在差异》,朝日新闻中文网,2017年7月10日;Hideo Tamura,“Japan-China Currency Swap Deal Undermines Trust Between Japanese,U.S. Leaders”,*Japan Forward*,October 29,2018;“Japan’s Response to China’s Belt and Road Initiative”,*Global Japan*;Tatsuya Goto,“Japan Seeks G-20 Push for Transparency on Emerging-Country Debt”,*Nikkei Asian Review*,November 18,2018;王可佳:《“一带一路”:中日合作新平台》,新华网,2018年9月19日。

与东南亚相比，中非合作更加集中在经济民生领域。非洲缺乏真正意义上的地区大国，“一带一路”并未触发非洲地缘政治结构的强力反弹。从既有文献看，非洲国家基本反对西方的“债务陷阱外交”论。^①“债务陷阱”能否干扰中非合作，关键在于非洲国家内部政治结构是否稳定，外部影响相对微弱，而与中国存在密切经济合作关系的国家大多保持国内政治架构稳定。在非洲国家中，中国的贷款占其国家公共债务半数或以上的，包括吉布提、赞比亚和刚果共和国。伊斯梅尔·奥马尔·盖莱自 1999 年担任吉布提总统至今，爱国阵线和刚果劳动党同样在两国长期执政，两国国内存在将中国贷款视为“债务陷阱”的言论，但皆系国内边缘政治人物的选举造势行为。执政团队的延续有利于非洲国家“一带一路”政策的稳定，但表面稳定的背后可能是深层次矛盾的抑而不发，2019 年长期执政的阿尔及利亚和苏丹领导人都遭遇军方政变而被迫下台，且后者国内局势迟迟难以稳定，同年 6 月埃塞俄比亚也爆出未遂政变新闻。^②中国在推行“一带一路”过程中，有必要对类似情况加以重视，拓展“一带一路”的社会基础，减轻东道国国内权力结构变动对其“一带一路”政策的冲击。

五、结 论

“一带一路”既是中国经济外交的顶层设计，同时也是中国给国际社会提供的合作平台，在多方参与时各国的认知和步调并不一致。围绕“一带一路”出现的“债务陷阱”和“债务陷阱外交”两种说法，既有共同点，也有不同。本文的分析表明，主权国家的债务问题可以说古已有之，发达国家、发展中国家均曾陷入不同程度的债务危机，学术界的研究也相对充分。但学术界对“债务陷阱”的研究并不充足，更多是在经验意义上对“债务陷阱”的门槛和经济逻辑有一定的判断。因此，债务、债务风险、债务危机和债务

^① Anzette Were, “Debt Trap? Chinese Loans and Africa’s Development Options”, South African Institute of International Affairs, August 2018, pp. 1-13; Deborah Brautigam, “Is China the World’s Loan Shark?” *The New York Times*, April 26, 2019.

^② “Report Says Algeria’s President Is Preparing to Resign”, *The New York Times*, March 31, 2019; “How to Stop Sudan Sliding into War”, *The Economist*, June 15, 2019; 《埃塞俄比亚发生未遂兵变，军队参谋长遭枪击身亡》，新华网，2019 年 6 月 24 日。

陷阱等概念虽然都是在讨论债务问题，但程度是不同的。总体而言，“一带一路”沿线若干国家的确面临着债务危机的风险，但远没有到“债务陷阱”的程度，更不用说作为整体上的“一带一路”陷入了“债务陷阱”。进而言之，由于对债务的结构和程度等缺乏严谨的分析，指责中国通过让东道国负债进而控制东道国的所谓“债务陷阱外交”论，无疑是充满了异域情调的想象。

在“债务陷阱外交”概念发展与传播过程中，美国智库、媒体与官员发挥了重要作用，但本文分析表明，“债务陷阱外交”论之所以成为一些国家攻击“一带一路”的工具，也与东道国所处地区和本身既有权力结构的运行逻辑有关。本文借鉴研究债务问题的政治经济学文献以及双层博弈模型对国际力量和国内力量的互动分析，构建了一个地区环境和国内选举的新框架，从动态角度分析东道国和地区环境互动情况下东道国债务问题的政治影响机制。本文发现，执政力量的更迭对东道国原有权力结构造成冲击，有可能带动国家发展战略和相关政策的变化。大型基础设施与地缘政治格局的联系，又使地区大国在审视“一带一路”时难以摆脱地区竞争考量，从而促使地区大国干预地区内国家的“一带一路”政策，某些地区大国甚至为个别国家的反对派提供替代性方案，进一步加剧了地区内中小国家改变发展战略，甚至故意拿“债务”抹黑中国的动力。不过，本文的讨论也表明，随着“一带一路”地理空间的延伸，各方对“一带一路”的政治敏感性明显下降，地区竞争烈度趋弱，“一带一路”也可以避免进入“债务陷阱”的话语体系，而更多依赖对具体行业和个案领域的评估。这也是为何“债务陷阱”等话题在中国周边地区颇为盛行，而在非洲地区缺乏说服力的原因之一。

与此同时，我们也发现债务问题的确是“一带一路”沿线发展中国家面临的挑战之一。虽然这种挑战并非始于中国，而是发展中国家长期借债发展的结果，但中国在“一带一路”沿线的大规模投资正在积聚新的力量，而这种力量的运用却受制于多种因素。从积极方面来看，中国为沿线国家输送了资本、技术和管理技能，这些对发展中国家而言是急需的。但我们也应当承认，中国企业与政府在推动“一带一路”过程中，偏重与东道国政府层面的合作，相对而言不太重视社会层面的力量，特别是不太重视政党政治的运作。对于沿线国家的反对派来说，中国与现政府签署的项目往往被用来攻击现政府，以调动选民资源，获取政权。这个逻辑实际上与西方国家的选举政

治存在共性，在话语传播上容易获得西方舆论支持。因此，中国企业要充分重视所在国的舆论环境与国际舆论场的互动关系。

“一带一路”沿线存在大量经济落后的发展中国家，这些国家经济基础薄弱、产业部门单一、财政能力脆弱，“一带一路”大型基础设施建设客观上确实对东道国产生了经济压力。诸如高铁这样的项目一旦建成，如出现低利用率的情况，无论采取何种融资形式，都会构成东道国政府的长期财政负担。面对一些国家对“一带一路”的责难，中国应重视东道国国内不同力量的博弈，合理区分债务风险的来源。打铁还需自身硬，对于基础设施建设能否推动落后发展中国家的经济增长，主要取决于东道国能否制定正确的发展战略，但也与中国能否充分考虑东道国当地需求密切相关，这就要求我们的企业善于灵活应对，更紧密地结合当地的实际情况。

由于“一带一路”是一项国际合作平台，很多参与方从多边角度考虑中外合作。中国不少在当地进行项目建设的机构，多数时候只是从双边角度考虑问题，至多考虑一下中美博弈加剧这个不利因素，却不太了解东道国所处的地区环境以及该国的国际关系。本文的研究表明，除了体系层次的因素，地区因素也是影响“一带一路”建设成效的重要变量。中国应正视“一带一路”对地区地缘政治经济格局的重塑效应，努力争取地区大国内部力量对“一带一路”的支持，特别是尽可能降低其对“一带一路”地缘政治影响的担忧。目前，我们提出了“第三方市场合作”这个创造性概念，有助于减缓“一带一路”的地缘政治效应，化解“债务陷阱”之类的不实指责和潜在风险。

（责任编辑：李 丹）

spirit of intellectual and theoretic innovation. Singing high the main themes of peace and development, perceiving the fundamental changes unprecedented in the past hundred years, and advocating new guiding principles for global governance, Xi Jinping Thought on Diplomacy embodies the very spirit of our times. Opening up a new realm in China's diplomatic philosophy and raising China's diplomatic practices and theory-development to a higher level, Xi Jinping Thought on Diplomacy has become a powerful ideological weapon and guidelines to the major-country diplomacy with Chinese characteristics in the new era.

Key words: Xi Jinping Thought on Diplomacy, a community with a shared future for mankind, Marxism, China's diplomatic philosophy, major-country diplomacy with Chinese characteristics in the new era

Regional Competition, Election Politics, and BRI Debt Sustainability

—An Analysis of the “Debt Trap Diplomacy” Allegation

ZHONG Feiteng ZHANG Shuai

Abstract: Since 2017, “debt trap diplomacy” has been used frequently in international media to discuss the strategic purpose behind the Belt and Road Initiative (BRI). From the economic perspective, China's lending conditions to countries along the BRI are not harsh. Even before the introduction of the BRI, a large number of low- and middle-income countries had already witnessed increasing debt burden. There is no systemic evidence for a “debt trap” caused by the BRI. This article argues that the BRI host countries and their regional political environments have played a key role in the production and diffusion of the “debt trap diplomacy” allegation. The author constructs an analytical framework for the interaction between regional political environment and domestic political elections, and analyzes the emergence, diffusion, and impact of the “debt trap diplomacy” allegation in typical BRI route countries through comparative case study. The author finds that the BRI projects are often “politically bound” with host countries' political leaders, and that changes in national development strategies caused by the changes in domestic power structures have created space for the host countries' policy adjustment towards the BRI. More-

ver, regional political environment can also significantly affect the magnitude of policy adjustment of a host country. When promoting the BRI, China should adopt a multi-dimensional perspective, and go beyond traditional bilateral diplomacy to pay greater attention to the development of the domestic politics of a host country and its regional political environment.

Key words: Belt and Road Initiative, debt sustainability, “Debt Trap Diplomacy” allegation, two-level game, regional political environment, domestic election

“Limited Counterattack”: China’s Economic Sanctions since 2010

FANG Jiongsheng

Abstract: This paper reviews China’s economic sanctions since 2010 and finds that there has been a significant increase in China’s willingness to impose economic sanctions. The paper defines China’s economic sanctions since 2010 as “limited counterattack” for their relatively low intensity, limited range and responsive nature. Economic sanctions have been only imposed against countries that had infringed upon China’s national interests. Faced with increasing external challenges to its national interests, China has to seek a new model of counterattack apart from traditional diplomatic and military measures. Economic sanctions have become an important policy option for China for their effectiveness, peaceful nature and flexibility. Therefore, China has become more willing than before to impose economic sanctions. However, the symmetric interdependence between China and some target countries, the low vulnerability of some target countries, and the feasibility of “escalation strategy” have caused limitations and constraints on China’s economic sanctions.

Key words: economic sanctions, China’s diplomacy, national interests, interdependence, stakeholders

Why Strategic Retrenchment of Rising Powers Was Reversed ?

—The Cases of Japan (1920—1927) and the Soviet Union (1953—1960)

LIU Bowen

Abstract: A major power pursues strategic retrenchment not only to relieve its