

# “一带一路”：作为国际公共产品的发展议程

郑永年、刘伯健<sup>1</sup>

## 一、引言：作为多边发展命题的“一带一路”

从（近）现代化的历史来看，在很长历史时间里，西方国家是推动全球化的主力，但也走了很多弯路。他们通过殖民主义和帝国主义的方式实现了早期的全球化，这种充满不公平和仇恨的全球化最终酿成了两次世界大战。二战结束以后，西方对殖民主义有所反思，尤其是美国的崛起推动了旨在促进国际和平与合作的制度建设，一些有利于自由贸易和资本流动的国际组织纷纷建立起来了。不过，第三次工业革命以来，尤其是过去二十年，以华尔街为代表的国际大资本对不那么赚钱的实体经济和制造业的投资兴趣不断减小，由于信息技术革命和各国对优化资本配置需求的增加，以互联网为代表的高科技产业和以现代金融业为代表的虚拟经济主导着西方的发展。

以 2008 年爆发的金融危机为标志，全球政治经济发展已显露出三大隐患。第一，世界各国经济体之间和主要发达经济体国内经济的不平等都在加剧。第二，发达国家援助发展中国家、为世界提供经济发展机会的意愿被严重削弱，它们对欠发达世界经济发展机遇的开发越来越缺乏动力。第三，以美国为代表的西方发达国家内部，民粹主义和反外来移民运动滋生，由低收入群体掀起的反全球化运动此起彼伏，而在迎合民粹主义的政治风潮下，不少发达国家的贸易保护主义倾向也越来越明显。

---

<sup>1</sup> 郑永年是新加坡国立大学东亚研究所所长，刘伯健是新加坡国立大学东亚研究所研究助理。

正是在这样的背景下，中国作为制造业和出口大国，可能是目前最无法承受全球化倒退的一方，而中国倡议的“一带一路”也正有利于解决当前世界经济发展与分配过程中的严重失衡。从长远来看，基建的完善为发展中国的经济起飞会创造更好的条件，例如中国在斯里兰卡的基建项目就激发了印度、日本等国家对当地投资的兴趣。未来，随着中亚和非洲基础设施的完善，尤其是新一代互联网和个人移动设备的普及，这些国家很可能将会涌现出前所未有的投资机遇。所以，着眼于推动新一阶段的全球化和缩小区域发展差距，“一带一路”提供了新的解决方案和动力，而这一方案本质上是开放和灵活的，它所代表的发展机会和平台本身就有国际公共产品的属性。

从宏观和长远的角度来看，同沿线国家或合作方的分歧并不是中国落实“一带一路”倡议最大的挑战。实际上，最难面对和处理的主要是西方对“一带一路”的缺乏经验证据的“概念性”批评和恐华舆论，因为这些舆论在根本上质疑中国在“一带一路”中所扮演角色的合法性。其中最常见的批判要属所谓“新殖民主义”、“新帝国主义”、“新扩张主义”和“债权帝国主义”等论调。事实上，中国的对外投资并没有任何军事力量的配套<sup>2</sup>，同时也没有干涉投资所在国内政的记录。所以，“一带一路”是一个发展经济学命题，而不是一个安全战略命题。至少可以说，“一带一路”并不是国际关系学意义上的战略（Strategy）<sup>3</sup>，因为在国际关系和地缘政治学中，战略的形成需要至少三个条件，一是要特别强调针对至少一个假想敌或者竞争对手<sup>4</sup>，二是在大多数情况下，该战略的实施会由某一个国家或者国家集团

---

<sup>2</sup> 除了维和部队和索马里护航行动等联合国授权的安全力量以外。

<sup>3</sup> 虽然在中国媒体和半官方文件之中经常使用“战略”一词描述“一带一路”，但这些文件中的“战略”一词与国际关系或地缘政治中的“战略”存在很大的概念差异。

<sup>4</sup> Hew Strachan, “The Lost Meaning of Strategy,” *Survival* 47.3 (2005): 33 - 54.

来主导，三是在执行战略过程中形成的国际合作有很强的排他性，尤其是针对该战略的假想敌或竞争对手。

中国国家主席习近平在 2015 年博鳌亚洲论坛宣布，“一带一路”秉持的是“共商”、“共建”、“共享”三原则；同年，中国外交部长王毅也向外宣称“‘一带一路’不是中方一家的‘独奏曲’，而是各方共同参与的‘交响乐’。”在中国领导层的概念中，在“一带一路”中，中国仅仅只是倡议方而已。虽然在亚洲基础设施投资银行（AIIB）中，中国所占的股份最多，但亚洲基础设施开发银行并不是一个政策性银行，而是一个专注于支持基础设施开发的国际性商业银行，其信贷采用的是商业利率，而且它对申请贷款方有严格的还款能力评估。近年来，国际主流信用评级机构对亚投行的信用评级都很高<sup>5</sup>。所以，本质上作为商业性国际金融机构的亚投行，在中国对外政策中扮演的角色非常小，其功能还远远谈不上所谓战略性的层次。

另外，尽管来自美国和日本等国家的舆论对“一带一路”有所批评，但在不同场合，中国的领导人多次声明了欢迎美日参与“一带一路”。就是说，“一带一路”也没有针对任何假想敌或者竞争对手的内容。更重要的是，“一带一路”仅仅只强调经贸合作与开发，并没有涉及安全或者军事的国际合作项目。再者，作为最大投资方的中国，无论在亚投行还是细化到每个基建项目中，其实都承担了非常大的风险，而且绝大多数基建工程短期内都很难盈利。

---

<sup>5</sup> “亚投行过三周岁生日：93 成员、35 项目和 75 亿美元贷款”，经济日报-中国经济网，[http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201901/16/t20190116\\_31280425.shtml](http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201901/16/t20190116_31280425.shtml)。

可惜的是，在西方绝大多数对于“一带一路”的批评中，它们都默认“一带一路”就是地缘政治意义上的“战略”。需要指出的是，西方舆论的批评甚至否定并不代表“一带一路”受惠国的立场，在沿线国家和地区，虽然偶尔会出现引用西方批评观点的声音，但那些仅仅只是选举或者政治的需要。从缅甸民主化的历程来看，尽管昂山素季曾经领导民盟批评中国在缅甸的投资，但当她执政之后，她却一改在野期间的立场，转而支持中国的投资，后来她甚至还领导组建了缅甸的实施“一带一路”指导委员会。同样地，斯里兰卡 2015 年大选前后对中资项目的态度变化也与缅甸的情形类似。

## 二、中美关系与“一带一路”

我们认为，如果换一种思维方式，“一带一路”不仅不会加深美国的对华战略焦虑，而且还可以在很多方面强化中美新兴大国关系的既有纽带，进而避免两国坠入“修昔底德陷阱”。当然，这种对“一带一路”的思维方式是建立在两个前提条件下的，一是中国继续坚持对美国释放善意，二是美国政治精英和主流民意仍然支持争取让中美关系越来越好，而不是真的去遏制中国崛起。

很大程度上，中国过去三十年的崛起得益于美国领导的战后自由贸易体系。根据习近平提出的“两个一百年<sup>6</sup>”的目标和“一带一路”倡议，中国依然需要这一体系继续发挥作用。不得不承认的是，美国的领导角色对于该体系的稳定来说非常重要，在相当长的时期内，中国还会积极支持美国维系

---

<sup>6</sup> 即到建党一百年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到世纪中叶建国一百年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。

国际自由贸易体系的领导力。实际上，中国原本积极寻求加入美国主导的跨太平洋伙伴协议（TPP），但由于美国后来提出了明显是在排挤中国的条款，中国政府和民间对 TPP 产生了很多疑虑。尽管如此，若没有美国的领导力，21 世纪以来中国就很难拥有所谓集中精力建设经济的战略机遇期。从近期中美贸易摩擦及其谈判可以看出，中国作为处于守势的一方，仍然在合理限度内，通过让步和释放善意来换取美国的理解和信任。

从某种程度上说，从八十年代以来的中国现代化进程中，中国在很多方面都虚心地向美国学习，从教育、科研、金融到企业管理，都在或多或少地以美国为榜样，这是中美大国关系区别于历史上其他霸权国和崛起国关系的最重要标志。事实上，根据 2017-2018 年的数据，中国仍然是美国国际留学生的第一大来源国，在全世界赴美留学生人数连续第二年下降时，中国留学生人数仍小幅增长 3.6%，在美国全部国际留学生中占比约为 33%<sup>7</sup>。直到今天，在美国高校留学的俄罗斯学生也很少，其全方位学习美国的热情和谦逊程度远远不如中国。仅仅从这一点来看，中美关系目前遇到的困难仅仅只是单向的，即美国对华疑虑远远超过中国对美疑虑，越来越自信的是中国，而美国则相反。

可以这么说，“一带一路”并不是中国追求领导力的结果<sup>8</sup>，而是由于美国在内的发达国家在国际经济治理议程上的退缩，中国作为制造业大国和出口大国而不得不去担当的一份责任。在很大程度上说，这也恰好正是美国

---

<sup>7</sup> “赴美留学生人数连续第二年下降”，新华网，2018 年 11 月 14 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/14/c\\_1123712357.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/14/c_1123712357.htm)。

<sup>8</sup> 正如本文第一部分所提到的，在帮助发展中国家议程上，美国等发达国家不断降低的领导意愿也正佐证了这一点。

过去要求中国承担大国责任的基本内容<sup>9</sup>。然而，在全球气候变化、核不扩散等议题上，美国对其大国责任的担当都在减弱，这给世界的未来带来了巨大的不确定性。此外，根据中国国内最早的相关讨论，“一带一路”<sup>10</sup>倡议的一大背景就是中国国内有关中美战略关系的辩论，其主题围绕的是如何避免与美国直接对抗、最大限度降低中美陷入修昔底德陷阱的风险，从而为中国赢得更久的发展机遇期。所以，“一带一路”不仅不是一项追求大国权力的地缘政治战略，而且本质上还是中国向美国释放善意的一部分努力。更简单地说，中国作为一个快速崛起的第二大经济体，首先要尽力避免同美国发生直接对抗或冲突，第二要根据自己的经济转型和发展目标开拓国际市场合作机遇，第三还要承担全球治理的大国责任，这三个要点精要地概括了“一带一路”倡议出台的背景。

所以，“一带一路”倡议并不是大国竞争的产物；相反，它一开始就有要避免与美国发生摩擦的考虑。目前，“一带一路”主要专注于支持基础设施建设，中美之间在这个领域几乎不存在竞争，因为多年来，美国已不太重视对基础设施建设的投入和拓展自身在该领域的全球竞争力<sup>11</sup>，这种资本密集型、利润空间低和资金回流周期较长的行业并不是美国对外经济的发展重点。这更加证明了“一带一路”与中美大国竞争其实并没有必然的因果联系。

---

<sup>9</sup> 最著名的例子参见前世界银行行长 Robert Zoellick 对中国承担大国责任的呼吁，“Whither China: From Membership to Responsibility?” Robert B. Zoellick, Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York City, September 21, 2005。

<sup>10</sup> “一带一路”本身并不是安全战略，但不可否认的是，客观上它有一定的地缘经济（Goeconomic）战略意义。地缘经济战略与地缘政治战略的区别请参考 Matthew Sparke, “Geopolitical fears, goeconomic hopes, and the responsibilities of geography”, *Annals of the Association of American Geographers* 97(2), (2007): 338-349。

<sup>11</sup> “The 21 countries in the world with the best infrastructure,” *Business Insider*, 05 Oct 2016。

<https://www.businessinsider.nl/wef-countries-in-the-world-with-the-best-infrastructure-2016-10/>。

我们认为，为了发掘“一带一路”在中美关系当中作为压舱石的潜力，不同于现阶段以基础设施为主的狭义产能合作，未来的“一带一路”应该更强调沿线国在产业结构和价值链（value chain）上的合作。以目前的中美贸易战为例，像是马来西亚和韩国等国家常年向中美出口大量的中间产品，一旦中美互相全面征收高额关税，不仅中美两国经济将会受到打击，就连为两国供应中间商品的很多国家都会受到负面影响。另外，美国向它的主要进口国威胁增加关税，很有可能会引发全球性的贸易保护主义运动，而这是如今很多依赖出口的国家难以接受的。

鉴于此，“一带一路”如果能够加强沿线各国在价值链上的合作，不仅能够强化相关国家之间的经济互相依赖，而且一旦中国或者美国实行贸易保护时，得益于跨国价值链的存在，中美任何一方都将承担难以承受的经济成本。换句话说，“一带一路”如果能够进一步加深沿线各国彼此的产业分工与协同，对中美这样的大国来说，它既是一种经济行为约束，也是一种经济互惠保障。

值得一提的是，作为与“一带一路”倡议遥相呼应的概念，胡锦涛和习近平先后提出了“人类命运共同体”一说。然而，我们认为，它的内涵并没有被外界完全诠释清楚，尤其是当中涉及大国关系的内容时。笔者认为，中国也应当就“人类命运共同体”概念与美国平等对话，毕竟中美关系目前被公认为世界上最重要的双边关系，而这种“人类命运共同体”其实包含着中美命运共同体，中国需要平和、自信地把“人类命运共同体”这一概念与美国分享。当然，美国短期内很难完全接纳中国的这一概念，但中国需要对美国展现包容的心态，尤其是在涉及全球治理的路径选择上。总之，从国际关

系史来看，美国对于中国崛起的反应比较正常，但中国对霸权国（Hegemon）——美国的反应却很难找到先例，很少有崛起国像中国一样，在理论和知识层面全面求教于霸权国，同时在很多方面对霸权国释放善意、寻求信任。

### 三、中国如何对“一带一路”进行迭代式完善

在很多有关“一带一路”的公开文件资料中，中国很多政策专家和大众媒体对“战略”一词进行了过度的泛化使用，这无疑加剧了西方对中国政策意图的误解。我们认为，鉴于其对我国现阶段对外开放的重要性，“一带一路”可以进一步解释和定义为“中国新时代开放政策”的一大国际合作议程，这样解释主要体现着两大意义。

首先，通过阐明中国对外开放的决心，它有助于减少外界对中国有关“一带一路”倡议的偏见。毕竟过去六年来，外界对“一带一路”质疑最多的正是在于中国的开放政策。在西方，有舆论认为中国“一带一路”倡议是在挑战西方尤其是美国，甚至在他们看来，“一带一路”倡议标志着中国要把经贸交流的重心从西方转移到欧亚内陆<sup>12</sup>、从对外开放走向“要求别国开放”的路子。很显然，这些质疑舆论远远偏离了中国的初衷和实际。其实，需要提及的是，今天的“一带一路”与历史上的“丝绸之路”不能划等号。具体地说，今天的“一带一路”决不应该只限于历史上海陆丝绸之路所涉及的地区，而对今天的“一带一路”来说，古代那两条商贸通道仅仅只是

---

<sup>12</sup> See, for example, Theresa Fallon, “The New Silk Road: Xi Jinping's Grand Strategy for Eurasia”, *American Foreign Policy Interests*, March 2015, Volume 37, Issue 3.



精神象征而已，其中的合作、参与和发展等理念是普世的，而且适用于世界上绝大多数双边和多边关系的建设。

其次，强调“一带一路”的“新时代”特征，也就意味着它对过去中国的对外开放实践有所创新，其中就体现在它的多边开放机制。换句话说，在过去四十年，中国所谓的开放主要是把自己的市场对外开放，透过全球自由贸易体系获得发展机遇，而今天的“一带一路”承载着中国对深化全球多边合作的愿景，特别是通过多边的合作机制实现多边的开放。实际上，早在“一带一路”倡议提出之前，对区域内很多国家来说，中国已经成为了它们极为重要的贸易伙伴，如果把开放促进发展与融合的经验进一步拓展、加大对美日等国参与“一带一路”的鼓励，则“一带一路”的利益攸关方（Stakeholder）越多，其开放性、多边性和稳定性就会越强。

例如近期，美国提出了所谓“印太战略”和成立对标“一带一路”的基建援助基金，然而从印度、东南亚国家甚至澳大利亚和日本的反应来看，他们和美国的这些构想的想法并不一致，就连一直对“一带一路”持疑虑态度的印度都明确表示，除了经贸合作和正常的军事交流外，新德里（New Delhi）不希望藉由美国的这些构想对抗中国。而更有趣的是，东南亚国家更为谨慎，即便他们呼应美国的印太战略，他们也没有把印太战略与“一带一路”对立起来去理解。实际上，对于同时属于印太和“一带一路”沿线的国家来说，他们基本上都希望能最大程度地从中美之间寻求发展国力、改善民生的机遇，同属中美两国利益攸关方的他们，显然都不希望这两个大国走向全面对抗。道理也很简单，对这些和中美两国都具有深刻关系的国家来

说，一旦他们被要求在两国之间做一选择，那么他们的国家利益就会最小化，甚至国家安全都会成为大问题。

从目前的成果来看，中国对“一带一路”项目的落实仍是以国有企业为主。由于国人的商业运行一贯对政府的依赖很深，如果继续让国企主导中国的“一带一路”投资的话，不仅中国自身国企改革会遇到更多难题，而且市场上的公平竞争环境也很难维系，所以，未来“一带一路”需要加大对民营企业 and 外国企业参与项目运作的支持和鼓励。

值得一提的是，民营企业更青睐成本回收周期较短的项目，在资本运作、人员招聘、供应链管理和产品营销更容易在国外本土化，加上民营企业的业务主要集中在消费领域，其品牌在当地容易有更高的社会认知度。相比之下，国企虽然资金实力雄厚，但其业务主要集中在基础设施建设和能源领域，主要客户是政府，因而很少有面向所在国普通大众的品牌推广和营销，所以就很难有太高的社会认知度。此外，自负盈亏的民营企业不仅更有创造力和活力，在商业运作上也更加谨慎，而且它们对当地法律法规的理解与应用更加深入。更重要的是，由于民营企业的政府背景更弱，它们的参与有利于让“一带一路”更加透明，而且外界会更少地把“一带一路”与地缘政治战略相联系。习近平在回顾“一带一路”五周年的时候强调，“一带一路”要惠及当地民众。国企和民企“混合梯队”“走出去”便是这样一个有效方法。

此外，在未来的“一带一路”开发项目中，就算是中国国企投资的项目也可以适当鼓励当地国家企业（无论是国企还是民企）的参与，同时在供应

链管理上为当地的生产商提供更加公平、透明乃至优惠的合作机会，这非常有利于提升“一带一路”在当地甚至国际社会的受认可度。

不得不承认，就“一带一路”这七年的实践情况来看，中国的投资项目在运作方式上的确还有很多改进的空间。例如，中国早些年在对外基建投资时，曾过于自信地仰赖同所在国中央政府和执政党的沟通管道，缺乏同地方政府和社会（包括非政府组织）建立友好关系的意识。此外，尽管中国近两年来已更加重视海外基建项目的环保问题<sup>13</sup>，“一带一路”的项目仍要与国际高水平环保标准对接，同时还要注重与当地环保组织和媒体合作，以维护自身的公众形象。当初，缅甸密松水电站建设之所以受到民盟等新兴政治力量的质疑，就是因为中国的承建企业与当地民众和基层组织的沟通做得不够，结果招致外界涉及经济、生态和社会效益方面的质疑。近来，马来西亚东部铁路的工程也有类似的问题，特别是在纳吉布及其领导下的国民阵线落败之后，中资企业才发现当地民意和社会组织对工程完工的重要性。

总之，对中国来说，落实“一带一路”倡议要专注于经济、贸易和金融，时刻将它作为一个促进国际发展的公共平台，不仅不要让它涉及军事和安全等敏感行业的投资项目，而且还要避免让它成为一项吹捧中国国家实力、推广所谓“中国模式”的对外宣传工程。否则会加剧外界对中国倡议“一带一路”动机的误解。

“过度宣传”是多年来一直存在的现象。近年来，很多中国的文教、科研、艺术和群众体育等等活动也打上“一带一路”的口号，做什么都似乎

---

<sup>13</sup> Pratch Rujivanarom, “China ‘protects environment’ in its Belt and Road initiative”, *The Nation*, 19 September 2018, <http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30354741>.

一定要和“一带一路”结合起来。这对“一带一路”倡议的精神和原则其实是一种破坏，因为最初对于“一带一路”，中国领导人强调中国只是倡议的一方，它不仅不是独奏曲，而且还需要参与各国共同丰富其内涵，也就是所谓“共商、共建和共享”三原则。不难理解，那些打上“一带一路”口号的活动不仅很难被当地接受，而且还很容易成为外界批评的对象。一些国家开始怀疑这是否是中国“全政府”项目，意在改变他们。总之，“一带一路”对中国来说，最多只是将中国的发展经验与世界分享而不是硬推广，该倡议的核心仍然是参与各国的经济开发，为他们创造更多的发展机会，这就像当初中国的改革开放让世界参与中国的发展一样。

当然，反思推动“一带一路”中累积的错误并不意味着要去否定它们，无论是密松水电站也好，还是马来西亚东部铁路也好，这些工程本身的价值并不应该被抹去，中国仍然需要争取完成并做好这些工程，只不过要用更易被接受的方式去争取。换句话说，中国需要在过去经验的基础上不断迭代式改进，直到贴近理想和共赢的状态。

#### 四、小结

形象地说，随着“一带一路”倡议的全面落实，中国勾勒出了包括“两条腿”（“新型大国关系”与“一带一路”）和“一个圈”（周边外交）的大外交。具体地说，所谓的“两条腿”中的第一条“腿”就是针对包括了与美国、俄罗斯、印度等国建立的新型大国关系，而第二条“腿”就是主要面向发展中国家的“一带一路”；“一个圈”则指的是针对亚洲邻国的周边外交；“两条腿、一个圈”互相交接、相辅相成<sup>14</sup>。毫无疑问，“两条腿”和

---

<sup>14</sup> 郑永年、张弛：“‘一带一路’与中国大外交，”《当代世界》2016年 第2期，8-11页。

“一个圈”的制度化有利于管控中国和美国等大国之间的分歧，促进彼此正确认知各自的国际地位变动，降低两大国陷入“修昔底德陷阱”的风险。有了这样一个大局，中国推进“一带一路”和周边外交会变得更加顺利。

的确，作为冷战以来全球自由贸易体系的最大受惠者，中国在提高自身发展水平的同时，也在积极探索完善这一多变体系的路径。“一带一路”作为一项国际经济发展议程，不仅需要很多国家共同建设，而且还应该在保持高度开放性（Inclusiveness）的同时，与全世界更多国家分享这一议程的机遇和成果。对中国来说，下一阶段的“一带一路”不仅要继续提高其开放水平、努力让更多的国家参与进来，而且还要把中国自己的对外开放纳入进去，形成发展机会共享、双向互动的局面。所以，长远来看，“一带一路”的地理意涵应该要被逐步淡化，中国作为倡议和发起方，需要把握好“一带一路”在文化诠释上的包容度；毕竟，历史上的“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”的确有地理边界，但它们的文化内核理应是没有限界的。