

“一带一路”倡议：预期管理、风险规避及战略应对

苗吉*

摘要 “一带一路”倡议是新时期中国领导层统筹国内发展和国际战略的主要政策框架。本文旨在评估中国“一带一路”倡议的预期收益,分析该倡议需持续关注的潜在风险,并进一步提出中国的应对方略。“一带一路”作为一个多维政策框架,中国对其预期收益有四:第一,回应“中国威胁论”,提升中国的软实力;第二,通过广袤地域的经济整合,获取中国持续崛起的动力;第三,缓解美国海洋霸权对中国贸易和能源生命线的威胁,维护中国外交与战略权益;第四,重建有利于中国国家利益和“支配地位”的区域秩序。笔者认为,应合理管理对“一带一路”预期,防止高估该倡议的潜在收益,更不能低估该倡议所包含的政治、经济和安全风险。与之对应,中国应从如下四个方面管理自身对倡议的预期及其现实风险:悉心经营国家形象;严格依照经济学原理而非政治决断建立和发展项目,防止过分战略化倾向;降低其军事与安全意涵,谨慎参与军事和战略活动;通过多边框架徐图修正令自己受益颇丰的制度。

关键词 “一带一路”倡议 风险 国际秩序

“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(以下统称“一带一路”倡议)是新时期中国领导层统筹国内发展和国际战略的主要政策框架。它代表了中国欲以其不断壮大的经济实力、逐渐增多的政策工具、日渐丰盈的智识经验整合周边地区,并进一步重塑世界政治、经济版图的努力。进入2016年以来,倡议逐步做实,“在100多个国家和国际组织的支持和参与下,沿线各国战略对接、互联互

* 外交学院亚洲研究所。通信作者及地址:苗吉,北京市西城区展览路24号;邮编:100037;E-mail: miaoji@cfau.edu.cn。本文系中国—东盟研究院“教育部长江学者和创新团队发展计划”(CW201416)的阶段性成果。作者感谢西澳大利亚大学教授马必胜(Mark Beeson),日本国际基督教大学史蒂芬·纳吉(Stephen Nagy),澳门科技大学上西美里安(Miriam Kaminishi)和上海国际问题研究院张春的相关评论。

通、产能合作硕果累累。”^①联合国安理会第 S/2274 号决议和联合国大会有关阿富汗问题的第 A/71/9 号决议更是先后纳入“一带一路”倡议的内容,敦促各方通过该倡议加强阿富汗及周边地区经济发展,呼吁国际社会为“一带一路”倡议建设提供安全保障环境。^②这表明“一带一路”倡议作为一个新型治理框架获得了世界最权威国际组织的认可。“一带一路”倡议与联合国当前工作和未来发展方向高度契合,与联合国所承载的多边主义精神高度契合,与联合国会员国的共同利益高度契合。^③晚近国际政治的发展,无疑赋予了“一带一路”倡议更为重要的意涵。以美国特朗普的当选、英国脱欧、欧洲极右翼势力的崛起为标志,世界展示出一股“逆全球化”潮流。“当今世界面临开放与保守、合作与封闭、变革与守旧的重要抉择”^④,中国作为世界经济的重要引擎和维护地区与世界和平的重要力量,理应担当起引领全球治理变革之责,成为“乱局中的稳定器、变局中的正能量”。而“一带一路”倡议,无疑是中国承担全球治理新角色的重要抓手和政策工具。对中国而言,“一带一路”倡议包含着丰厚的预期收益,但与此同时,也蕴含着潜在风险。中国需为这一恢宏计划投入巨量经济与外交资源,而其最终的成功有赖于慎重的成本—效益分析基础上的科学决策、对相关地缘政治与安全风险的有效规避以及全面的外交统筹和微观的项目管理。

一、回应“中国威胁论”:中国新的软实力工具?

(一)“中国威胁论”与“一带一路”倡议的提出

古代丝绸之路和海上丝绸之路是中国与世界开展贸易和友好交往的两条主要通道。相比两条丝绸之路沿线国家,彼时的中国要远为强大,但中国选择以和平方式开展平等经贸往来。这是人类交往历史中以和平、合作、融合为主题的两

^① 《王毅五论中国外交之一》,资料来源: http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb__673089/sp/t1426177.shtml, 2016-01-08.

^② United Nations Security Council, Resolution 2274 (2016), Adopted by the Security Council at its 7645th meeting, on 15 March 2016, <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/s-res-22742016.pdf>

^③ 刘结一:《“一带一路”倡议载入联合国决议》,载《人民日报》,资料来源: <http://www.china-un.org/chn/gdxw/t1416496.htm>

^④ 《王毅五论中国外交之一》,资料来源: http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb__673089/sp/t1426177.shtml, 2016-01-08.

条通道。因此，“一带一路”代表着中国热爱和平与合作的传统与智慧。新一届领导层希望通过复兴“一带一路”，应对时下颇为流行的“中国威胁论”。中国藉此向世界表明，它愿意以其新获得的经济力量为基础，和平地与世界各国接触，为世界提供更多公共产品。因此，该倡议对沿途发展中国家来说堪称是战略上的“强心剂”。

该倡议出台的时机值得关注。“一带一路”倡议提出之时，正值东海、南海岛屿争端激化，中国正当的维权行为被外界视为“咄咄逼人”^①，甚至认为中国要“以实力改变现状”^②，受到国际社会的误解。一方面，中国与世界主要大国，尤其是美国的关系摩擦不断；另一方面，中国与发展中国家的关系也面临着挑战，而后者通常被认为是中国外交的基石。中国与发展中国家关系的性质和动能在发生某种改变，往常的“南南合作”和“发展中国家大团结”的政策表述已经不足以解释当前中国与发展中国家整体关系的变化，这在与周边国家关系中表现尤甚。“中国威胁论”不仅仅是西方为遏制中国而炮制出的一场阴谋，在许多非西方国家也颇有市场。在这种情况下，中共中央于2013年10月召开建国以来首次周边工作会议，意欲调整周边工作思路，重拾与周边国家关系的动力。其对外传达的主要信息是中国决意对周边投入更多资源，决不会因过度重视大国关系而厚此薄彼。

中国希望通过支持相关沿途国家道路、机场、港口等基础设施开发，密切贸

① M. D. Swaine, “China’s assertive behavior—part one: On ‘core interests’,” *China Leadership Monitor*, No. 34, 2011, pp.1—25; M.D. Swaine and M.T.Fravel, “China’s assertive behavior—part two: The maritime periphery,” *China Leadership Monitor*, No. 35, 2011, pp.1—29; John Hemmings, “The Potential for Sino—US Discord in the South China Sea,” *The RUSI Journal*, Vol.156, No.2, 2011, pp. 90—95; P.M. Cronin and R.D. Kaplan, “Cooperation from strength: US strategy and the SCS,” In P.M. Cronin, ed. *Cooperation from strength: The United States, China and the SCS*. Washington, DC: Center for a New American Security, 2012, pp.3—30; Michael Yahuda, China’s New Assertiveness in the South China Sea, *Journal of Contemporary China*, Vol.81, No.22, 2013, pp.446—459; Robert Sutter, “Xi Jinping’s foreign policy: image versus reality — some adjustment required,” *PacNet*, No 38, Pacific Forum CSIS, July 7, 2015.

② 美国和日本的官员和学者经常把中国在东海和南海的行动称为“用武力改变现状”，见 Ashton Carter, “The United States and Challenges of Asia—Pacific Security”, speech on the 14th Security Summit The IISS Shangri—La Dialogue, May 30, 2015; Isabel Reynolds, Japan says China using force to change the status quo, available at <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-07-09/japan-says-china-trying-to-change-status-quo-in-region-by-force>, 2015-06-22.

易和投资合作,促进“一带一路”沿线国家的经济社会发展,发展合作共赢的新型关系,缓解这些国家因中国经济快速发展和影响力扩大而产生的焦虑不安,消除“中国威胁论”产生的土壤。从这个意义上讲,“一带一路”倡议从一开始就具有解决问题的性质。无疑,这一策略是“以经促政”的传统智慧在新时期的运用,^①也凝聚了改革开放以来中国外交的广泛经验。在多数情况下,经济合作与人文交流能促进民众间的相互了解并成为政府间关系的基础,对此我们深信不疑。作为该倡议的一部分,中国将在“贸易促安全”理念的指导下,^②全力争取和“一带一路”沿线国家签订程度不一的自由贸易协定(FTAs)。有研究表明,签署自由贸易协定的国家间更易于建立新的安全伙伴关系,乃至军事同盟。^③至少,此类协定有助于扩大共同利益,打消有关国家的“中国威胁论”。

(二)经济合作与中国形象:来自现实的分析

总体而言,国家间的经济合作能促进其政治关系的发展,改善民众之间的相互认知。但是需知二者之间有着远为复杂的互动机理,而非线性关系,需要具体问题具体分析,更不可想当然地认为“经济关系好了,政治关系就自然会好了”。如何将日益密切的经贸合作和人文交流转化成国家间的政治润滑剂和民众感情的催化剂,对中国外交而言,仍是一个有待解决的课题。

现实情况是,中国同周边国家的贸易在过去有了长足发展,但各国对中国的焦虑似乎并未因此得到缓解。中日双边贸易总额从2005年的1680亿美元增至2014年的3437亿美元,占日本对外贸易总额的20.5%。^④日本对华直接投资从66亿美元增至2013年的91亿美元(2012年日本对华直接投资达到130亿美

^① S. Chan, “Commerce between rivals: realism, liberalism, and credible communication across the Taiwan Strait,” *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 9, No. 3, 2009, pp. 435–467; M. T. Fravel, “International relations theory and China’s rise: Assessing China’s potential for territorial expansion,” *International Studies Review*, Vol. 12, No. 4, 2010, pp. 505–532; E. Weede, “The capitalist peace and the rise of China: Establishing global harmony by economic interdependence,” *International Interactions*, Vol. 36, No. 2, 2010, pp. 206–213.

^② V. K. Aggarwal and S. Urata, eds., *Bilateral trade Agreement in the Asia-Pacific, Origins, Evolution and Implications*, New York: Routledge, 2006.

^③ Gowa, J. *Allies, Adversaries, and International Trade*, Princeton: Princeton University Press 1994; Long A. G. and B. A. Leeds, “Trading for security: military alliance and economic agreements,” *Journal of Peace Research*, Vol. 43, No. 4, 2006, pp. 433–451.

^④ JETRO survey: Analysis of Japan—China Trade in 2014 (Based on imports of both countries), JETRO, available at <http://www.jetro.go.jp/en/news/releases/2015/20150225183-news.html>, 2015-06-18.

元的峰值),累计直接投资高达981亿美元。^①然而,一项由《中国日报》和言论NPO共同实施的民意调查显示,日本民众中对中国持负面印象的比重从2005年的37.9%升至2013年的90.1%(2014年更是高达93.0%)。而中国民众中对日本持负面印象的比重从2005年的62.9%升至2014年的86.8%(该比重在2007年时降至24.4%,2013年时又升至十年来的峰值92.8%)。^②中国占韩国和澳大利亚贸易总额的五分之一,但两国民众对华友好度均不高。^③菲律宾也不例外,其出口商品的12.1%销往中国,进口商品的13.1%来自中国。甚至有研究指出,中国经济增长每下滑1%,菲律宾的经济增长也会随之下滑0.52%。^④经贸往来密切如是,然而中菲政治关系一度僵持,民众间还存在广泛的误解。^⑤

中亚地区的政治领导人基本上都支持与中国发展更为密切的经济合作,对“一带一路”倡议反应积极,但地方媒体、反对团体,甚至普通百姓对中国劳动力的涌入以及可能的领土争端表示担忧,民间对政府同中国达成的商业协议也常常提出质疑。^⑥日益增多的中国商业活动,尤其是中国劳工的涌入以及中小企业数量的增加,已经在吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦引起反弹。为缓解本国民众对国家经济过度依赖中国的担忧,哈萨克斯坦政府已宣布限制中国在本国能源领域的投资,决定将中国在本国油气生产领域的份额从2013年的25%削减至7—8%左右。^⑦吉尔吉斯斯坦的民族主义派系、青年组织和反对派团体声称,中国人在吉尔吉斯斯坦的经营行为将威胁其国家利益。近年来,一些新生的反华组织非常活跃,针对中国公民的暴力事件也时有发生。

^① JETRO Global Trade and Investment 2014 Report, available at http://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/white_paper/trade_invest_2014.pdf, 2015-06-18.

^② The 10th Japan-China Public Opinion Poll Analysis Report on the Comparative Data, the Genron NPO, available at http://www.genron-npo.net/press/2014/09/_test_npo10.html, 2015-06-14.

^③ Robert Sutter, “Xi Jinping’s foreign policy: image versus reality—some adjustment required,” *PacNet*, Pacific Forum CSIS, No.38, July 7, 2015.

^④ Katherine Visconti, “How dependent is the Philippine economy on China?” available at <http://www.rappler.com/business/5808-ph-growth-linked-to-east-asia-particularly-china-says-world-bank>, 2015-06-28.

^⑤ 数据来自世界贸易组织。

^⑥ Baktybek Beshimov and Ryskeldi Satke, “Mixed Views of China’s ‘One Size Fits All’ Trade Diplomacy in Central Asia,” *China Brief*, Vol. 13, Issue 22, November 7, 2013.

^⑦ Ibid.

中东国家对中国的看法也值得一提。中国的“一带一路”倡议中,中东地区大国土耳其占有重要地位。但皮尤 2007 年至 2013 年的民意调查显示,土耳其国内民众对中国的正面看法一直很低(2009 年时正面看法为 16%,2013 年时正面看法为 27%)。^① 该民意调查还表明,中国一向支持的巴勒斯坦人民对中国的正面看法在 2011 年至 2013 年间甚至下滑了 15% 左右(2011 年正面看法为 62%,2013 年支持率为 47%);以色列人民对中国的正面看法下滑 11%(2011 年正面看法为 49%,2013 年正面看法为 38%);埃及人民对中国的正面看法下滑 12%(2011 年正面看法为 57%,2013 年正面看法为 45%);^②39% 的菲律宾人和意大利人以及 36% 的土耳其人将中国视为其本国的敌人。^③ 相反,中国虽然与俄罗斯、巴基斯坦的贸易联系不甚密切,却与这两个国家保持着良好的政治关系,且民众对彼此的看法也都很正面。

即便在中国的台湾地区 and 大陆之间,经济交流与政治关系和民众感情的关系也呈现出非线性特征。仅以过去十年为例,海峡两岸经济合作在过去十年间获得了飞速发展,双边贸易由 2004 年的 783 亿美元飙升至 2014 年的 1983 亿美元。同时,大陆还超过美国成为台湾第一大出口目的地,台湾对大陆的贸易顺差在 2014 年高达 1058 亿美元。^④ 然而,相当数量的台湾精英与民众仍将大陆视为其主要安全威胁。最近一项研究表明,在 19 个国家和地区中,台湾人对中国大陆的态度颇为冷淡,其对大陆亲切度逊于日本、越南、菲律宾和韩国等亚洲国家,仅仅优于朝鲜。^⑤ 台湾学生激烈抗议《海峡两岸经济合作框架协议》以及《海峡两岸服务贸易协议》,担心二者会“损害台湾经济的独立、民主和安全”,尽管中国大陆已经对台湾做出了诸多单边让步。^⑥

① Pew Research Center, America's Global Image Remains more Positive than China's, July 18, 2013, available at <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/chapter-3-attitudes-toward-china/>, 2015-08-02.

② Ibid.

③ Ibid.

④ 数据来自中国商务部,2015.

⑤ Peter Hays Gries and Jenny Su, "Taiwanese View of China and the World: Party Identification, Ethnicity, and Cross-strait Relations," *Japanese Journal of Political Science*, Vol.14, Part 1, March 2013.

⑥ "Taiwan-China trade: No such thing as a free trade", *The Economist*, available at http://www.economist.com/blogs/newsbook/2010/06/taiwan-china_trade, 2015-06-18.

必须承认，影响人们对中国认知的因素很多。通常而言，对中国市场更感兴趣（但同时又担心所涉政治风险）的企业家与倾向于对中国更加焦虑的普通百姓，对中国的看法差别总是很大。^①而且，近期各国民众对中国看法的变化很大程度上与国际形势的变化有关。比如，中国在涉及巴勒斯坦、埃及和以色列的国际事务上的姿态被某些国家视为单边主义。^②再如，中国在东海、南海的维权行为也部分影响了外界对中国的看法。^③以上例子揭示了经贸关系和民间交流的强化并不意味着彼此的认知就一定会得到改善，二者之间存在极其复杂的关系。至少，我们不能想当然地认为，中国同“一带一路”国家贸易和投资的增多就一定改善中国在这些国家眼里的形象，改善相互间的政治关系。地理位置的临近和文化传统的相似，使人们有理由相信，东亚各国民众间更应相互持有良好印象，更易于相互理解而非相反，但是事实上远非如此。相对而言，大多数“一带一路”沿线国家与中国的贸易联系以及人文交流都不甚密切，文化背景也大相径庭。因此，中国仍需学习和探索将其经济力量转变成软实力和国际号召力的有效手段，并需要长期的悉心经营，而非一蹴而就。

二、“长远收益”：“一带一路”倡议的政治经济学？

“一带一路”不是一个“面子”工程。在政治领导层和学术界普遍存在着这样一种信念：对“一带一路”的巨大投资将会带来长期经济收益。前中共中央政策研究室副主任、现中国国际经济交流中心（CCIEE）副理事长郑新立指出了建设“一带一路”的四大战略意义：（1）建设“一带一路”是沿线国家同步实现小康的需要；（2）建设“一带一路”是和平稳定周边外交关系的需要；（3）建设“一带一路”是互通有无，共同发展的需要；（4）建设“一带一路”也是完善中国开放型经济体

^① S. R. Nagy, “Balancing Trade and Security Relationship in the Asia Pacific: The Advent of a Trilateral Seikei Bunri Relationship between Japan, China and the U.S.,” *Journal of Asian Politics and History*, Spring 2015, Issue 6, pp.5-24.

^② Pew Research Center, America’s Global Image Remains more Positive than China’s, July 18, 2013, available at <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/chapter-3-attitudes-toward-china/>, 2015-08-02.

^③ S. R. Nagy, “Territorial Disputes, Trade and Diplomacy: Examining the Repercussions of the Sino-Japanese Territorial Dispute on Bilateral Trade,” *China Perspectives*, Vol. 4, 2013, pp.49-57; S. R. Nagy, “Japanese Business in China—Alive in Bitter Sea,” *China Economic Quarterly: Dragonomics*, March 2014, pp.31-36.

系的需要。^① 中国外交部国际经济司一位负责人在总结中国与“一带一路”沿线国家可以开展合作的领域时,特别提到了“一带一路”倡议框架内的八个陆上经济走廊和规划项目。^② 仅印度尼西亚一国就计划建造 24 个海港,15 座机场,18 个特别经济区以及近 1 万公里的铁路和公路,“这些工程都向中国企业开放”^③。国内方面,中国计划加大在西部欠发达省份的基础设施投入,刺激经济发展,缓解中国经济新常态(经济增长缓慢但可持续)所带来的不利影响。另外,增强中国东部沿海与西部内陆,以及中国西部内陆与东盟国家、中亚各国的互联互通,将会提高中国国内的融合与竞争力,而且还将促进各个地区、国家间的平衡发展。

(一) 促进贸易、对外直接投资和产能合作

作为一个统筹国内发展与国际合作的大战略,“一带一路”倡议的经济内容包括三方面:贸易、投资和产能合作。中国是贸易大国,2014 年对外贸易的依存度高达 41.5%。^④ 扩大与 64 个“一带一路”沿线国家的贸易是该合作倡议最直接的收益。“一带一路”65 个国家人口达 44 亿,占全球总人口的 62.5%;^⑤ 国内生产总值高达 21 万亿美元,占全球经济总量的 28.6%。^⑥ 2013 年,中国与这 64 个国家的贸易总额达到了 1.04 万亿美元,相当于中国对外贸易总量的四分之一。^⑦ 更重要的是,在过去十年间,中国与这 64 个沿线国家的贸易年增长率为 19%,高出中国与其他经济体的贸易增长率 4 个百分点。^⑧

^① 郑新立:《建设“一带一路”是完善开放型经济体系的重大战略》,2014 全球资产管理论坛(天津峰会)主题致辞,天津,2014 年 12 月 13 日。

^② 这八个领域是:(1)促进宏观经济增长;(2)大型建筑工程和互联互通;(3)国际产能合作;(4)贸易与投资;(5)自由贸易区和便利化;(6)金融新平台和人民币国际化;(7)海洋经济和旅游业;(8)能源合作和环境保护。详见刘劲松:“一带一路将给工商界带来八大机遇”,在亚洲合作对话共建“一带一路”合作论坛暨亚洲工商大会发言,福州,2015 年 5 月 18 日。

^③ 刘劲松:《“一带一路”将给工商界带来八大机遇》,在亚洲合作对话共建“一带一路”合作论坛暨亚洲工商大会发言,福州,2015 年 5 月 18 日。

^④ 中国国家统计局的数据显示,中国 2014 年全年国内生产总值为 63.64 万亿元,全年货物进出口总额为 26.43 万亿元。见中国国家统计局:《2014 年国民经济和社会发展统计公报》,资料来源:http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html, 2015-08-01。

^⑤ 《共建一带一路倡议的愿景与行动(完整版)》,资料来源:<http://news.sina.com.cn/c/2015-03-28/140031655780.shtml>。

^⑥ 同上。

^⑦ 同上。

^⑧ 杨洁篪:《自信互信,共襄盛举——博鳌亚洲论坛 2014 年年会讲话》,资料来源:http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1250539.shtml, 2015-6-20。

“一带一路”倡议将给中国企业带来重大海外投资机遇。^① 经过近 40 年的改革开放,中国已经从外国直接投资目的地成长为世界第二大对外直接投资国,在过去十年间对外直接投资存量累计 5600 亿美元。^② 仅 2014 年一年,中国对外非金融类直接投资高达 1029 亿美元。^③ 截至 2015 年 5 月,“一带一路”沿线国家已经累计吸引来自中国方面的投资 1612 亿美元,占中国总对外直接投资的 20% 左右。^④ 中国认为,“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”将为其在高速铁路等基础设施建设方面的经验和技術带来新兴市场。从 2004 年至 2014 年,中国已建成超过 1.6 万千米的高铁网络,居世界首位。^⑤ 这些铁路途经多种地质地貌,经受住了各种气候考验。许多国家已表现出对中国高铁的浓厚兴趣。中国意识到,其他发展中国家在未来将会转化为中国高铁技术和设备的巨大市场。“一带一路”沿线国家对基础设施建设的巨大需求,为中国的过剩产能、充足的劳动力、雄厚的资本以及在建筑领域的丰富经验,提供了理想舞台。尤其是中国传统制造业产能普遍过剩的形势有望缓解。官方数据显示,中国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃以及船舶产能利用率仅为 72%、73.7%、71.9%、73.1% 和 75%,尚不算在建、拟建项目。^⑥ 事实上,中国在过去十年间的过度投资已导致以产能过剩和消费不足为特征的经济严重失衡。一著名经济学家甚至将产能过剩和消费不足称为中国第一大经济挑战。^⑦ 前中国外交部副部长何亚非指出,转移中国过剩的产能是中国与

① 郑新立:《“一带一路”战略为海外投资提供重要契机》,第二届中国跨境投资并购峰会发言,上海,2015 年 4 月 18 日。

② American Enterprise Institute and the Heritage Foundation, China Global Investment Tracker, January 2015, available at <http://www.aei.org/wp-content/uploads/2015/01/China-Global-Investment-Travel.xls>, 2015-06-22. China Ministry of Commerce reported that China has an accumulated outward FDI of \$581.3 Billion from 2005 through 2014.

③ 数据来自中国商务部。

④ 商务部:《“一带一路”约占中国对外投资总额两成》,资料来源:<http://world.huanqiu.com/hot/2015-07/6941858.html>, 2015-06-22.

⑤ 高铁指的是时速大于或等于 200 千米/小时的铁路和铁路网络。见 2015 年 3 月 5 日李克强在十二届全国人民代表大会第三次会议上作的《政府工作报告》,资料来源:http://www.chinadaily.com.cn/china/2015twosession/2015-03/05/content_19729663.htm, 2015-06-20.

⑥ 国务院:《关于化解产能严重过剩的指导意见》,资料来源:<http://politics.people.com.cn/n/2013/1015/c1001-23210728.html>, 2015-06-18.

⑦ 许小年:《中国经济的最大隐患是政府负债、银行坏账和产能过剩》,资料来源:http://qd.ifeng.com/xinwenzaobanche/detail_2015_08/05/4194040_0.shtml, 2015-08-02.

“一带一路”沿线国家对接的“关节”。“作为为数不多的同时满足具备资本、产能和技术这三个条件的国家之一,中国有责任通过与沿线各国的对接联通,实现共同富裕。”^①李克强总理在对印度尼西亚、哈萨克斯坦、埃塞俄比亚、俄罗斯、巴西以及欧洲访问时,一直致力于促进中国与这些国家和地区的产能合作。^②“一带一路”将会把中国和高度工业化的欧洲以及沿线的发展中国家连接在一起,而产能合作又有助于创造统一的产业网络,以便在确保中国工业持续发展的同时,消化其多余的产能。然而,中国也必须意识到这一合作倡议所涉及的经济风险。

(二) 中国投资的问题

中国投资的第一大问题就是,投资主体主要是国有企业(SOEs)。2010年,中国国有企业的对外直接投资占中国总对外直接投资的61.6%,而中国国有企业所控制的外国投资存量占了全国总存量的66.2%。这一投资方式不仅颇为国际社会所诟病,而且还成为中国国有企业海外并购(M&A)的一大障碍,因为被并购企业母国担心这些并购的政府背景损害其经济安全,虽然这与事实严重不符。在系列大规模的海外并购中,中国海洋石油总公司(CNOOC)以185亿美元收购美国优尼科公司以及中国铝业向澳大利亚力拓集团注资195亿美元的尝试都以失败告终。除了法律和程序审查障碍之外,“国家安全”问题通常是这些并购所面临的主要障碍。^③事实上,即便是中国民营公司也受到了外国政府严密的安全审查。在经过数月的调查之后,美国国会最终裁定中国通信业领军企业华为公司和中兴公司“是美国国家安全的威胁”,建议美国政府对这两家公司进行严密审查。而且鉴于二者对“美国国家安全利益的威胁”,美国外资投资委员会(CFIUS)“必须阻止华为公司和中兴公司对美国企业的收购、接管或者兼并”。^④“一带一路”沿线国家则由于自身的薄弱性,可能对中国国有企业的超大规模投资更加敏感。

^① 许小年:《中国经济的最大隐患是政府负债、银行坏账和产能过剩》,资料来源:http://qd.ifeng.com/xinwenzaobanche/detail_2015_08/05/4194040_0.shtml, 2015-08-02.

^② 《李克强力推国际产能合作:升级版中国“走出去”》,资料来源:http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/20/content_2899882.htm, 2015-08-06.

^③ Dick K. Nanto, James K. Jackson, CRS Report for Congress, China and the CNOOC Bid for Unocal: Issues for Congress, Updated February 27, 2006.

^④ U.S. House of Representative, Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE, A report by Chairman Mike Rogers and Ranking Member C.A. Dutch Ruppersberger of the Permanent Select Committee on Intelligence, 12th Congress October 8, 2012.

如何确保中国的投资为目的地国家的普罗大众接受是一项极具挑战性的任务。中国国有企业通常通过政府间协议的形式获得合同。而超大规模的工程往往倾向于惠及政治、经济精英，却很难直接惠及普通老百姓。同时，少数中国企业也由于卷入当地官僚腐败、失业、环境、产品质量和劳资纠纷而成为众矢之的。^①此外，考虑到中国能源进口主要来自“一带一路”沿线国家，^②且中国早期投资大多集中于资源领域，中国将很容易因能源采掘和“新殖民主义”而招致国际社会的批评，一如中国在非洲所经历的。^③这一国家形象难题会因资源富足国和资源匮乏国之间的贫富悬殊而加重。在建筑业这一中国最具优势的领域，中国公司因本国劳动力相对更有经验、易于管理以及薪资更低而较少雇佣当地劳动力，常为人诟病。因此，中国的国有企业以及私有企业都需要提高中国商品和服务的质量，在促进就业、保护环境等社会倡议方面承担更多的社会责任。此外，中国还需要建立一个专门机构，以监督中国企业在“一带一路”沿线国家的行为。如果设立这样一个专门机构尚有困难，那么中国各大使馆和领事馆的经济部门应该对此负责。可持续性是中国“一带一路”倡议的另一大挑战。在中国国内，许多超大规模建筑工程也因资金不足、人员变动或者政府政策变更而未被全部实施。^④中国海外投资面临风险更大。中国计划发展的超大规模投资项目中，有相当一部分最终被搁置、中止或彻底告吹，“尤其是在阿富汗、尼日利亚、菲律宾、斯里兰卡，以及正处于动荡之中的中东地区和北非。”^⑤有外国学者估计，大约80%的中国矿产协议未能实施。这一数据有夸大的嫌疑，但是较大比例的投资计划未能最终付诸实施却属实情。一旦外国也出现大规模烂尾楼甚至“鬼

① Ian Taylor, China's environmental footprint in Africa, February 2, 2007, available at <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/741>, 2015-6-22; Xan Rice, 'China's economic invasion of Africa', *Guardian*, 6 February 2011.

② 虽然目前尚没有可信数据，但一位“一带一路”倡议的主要谋划者暗示，中国68%的石油、42%的煤炭、35%的棉花以及11%的矿物质是从“一带一路”沿线国家进口的。

③ Erica S. Downs, "The Chinese energy security debate," *The China Quarterly*, Vol. 177, 2004, pp. 21-41.

④ Robert Sutter, "Xi Jinping's foreign policy: image versus reality—some adjustment required," *PacNet Pacific Forum CSIS*, No.38, July 7, 2015.

⑤ Ibid.

城”,^①中国的投资形象将进一步受损。

(三) 过度投资与目的国有限偿付能力

沿途发展中国家的财务状况、市场容量及其经济管理能力是制约“一带一路”倡议经济前景的另一个因素。即便中国已经积累了可观的经济力量和巨大的外汇储备,它依然要依靠国际金融组织、国内银行、民间注资和股票市场为其国内建设融资。在总值 400 亿美元的丝绸之路基金成立,以及 2015 年 6 月末价值 1000 亿美元的《亚洲基础设施投资银行协定》签署之后,“一带一路”基建项目的融资问题得到部分解决。但是中国如何从这些巨额投资中实现预期收益仍是难题。而对于投资目的地国家来说,宜量入为出,防止落入重债国的不良债务循环。

尼泊尔、老挝和斯里兰卡是最积极响应中国“一带一路”倡议的国家。中国在 2013 年超越印度,成为这三个国家最大的外国直接投资来源国。仅 2013 年后半年,中国在尼泊尔的投资就高达 1.74 亿美元,占尼泊尔吸引外国直接投资的 60%。^② 到 2013 年,中国对老挝和斯里兰卡累计直接投资均达 50 亿美元左右。^③ 而且中国很快就会成为更多“一带一路”沿线国家最大的外国直接投资来源国。但是,由于这些国家自身的市场容量有限,而中国海外投资者通常青睐大型项目,考虑到从项目规划到产出往往有一定的周期,“一带一路”倡议在落实的过程中需避免过度投资的风险。

对某些投资目的地国家来说,则需综合考虑其经济承受能力,防止债务风险;中国还需考虑项目自身的盈利能力和可持续运营。比如老挝已对长约 420 千米的中老高铁(泛亚高铁的一部分,计划时速每小时 200 千米,包括 150 座大

^① 许多中国地方政府建造了不少新居民区,开发区和新城镇,却几乎没有多少人住在那里,因此被称为“鬼城”。

^② “China becomes largest FDI contributor in Nepal,” China Daily, available at http://www.chinadaily.com.cn/business/2014-01/23/content_17253053.htm, 2015-06-24; “China is largest FDI source for Nepal, overtakes India,” The Hindu, available at <http://www.thehindu.com/news/international/world/china-is-largest-fdi-source-for-nepal-overtakes-india/article5618081.ece>, 2015-06-24.

^③ “China becomes Sri Lanka’s largest source of FDI in 2013,” China Daily, available at http://www.chinadaily.com.cn/business/2013-12/04/content_17150992.htm, 2015-06-24; Suwatchai Songwanich, “China’s strong investments in Laos bringing a transformation,” available at <http://www.nationmultimedia.com/opinion/Chinas-strong-investments-in-Laos-bringing-a-trans-30261822.html>, 2015-06-22.

桥和 76 条地下隧道)表示出浓厚的兴趣,但老挝政府需向中国进出口银行举债 72 亿美元,这几乎与老挝国内生产总值相当。世界银行和国际货币基金组织均曾告诫老挝慎重其事,毕竟老挝尚位列联合国最不发达国家之列。即便中国可以战略投资的形式向老挝提供建设资金,老挝政府仍需要设法经营好这条铁路,并从中获利。斯里兰卡的情况与老挝相似。该国因需偿还众多超大项目的债务和利息而承担着巨大压力。有西方媒体曾报道科伦坡港口城市项目、汉班托特港口,以及马特拉—拉贾帕克萨国际机场亏损的情况。^① 不容否认,“一带一路”沿线国家的财务状况和经营管理能力制约着重大投资的效果和可持续性。

(四)投资主体、决策及其结构性问题

如前所述,中国国有企业作为投资主体易于引发目的地国精英与大众的担忧。有外国批评者认为,由于国有企业不用对其股东负责,因此它们为了赢得商机,往往会采取更加大胆进取的措施。现实中,一些地方的国有企业也可能依据地方长官的指令而非预期的市场收益去进行投资。这种决策方法可能相当冒险,毕竟任何宏观政治和社会动荡,投资者对本地宗教、文化了解不足或者判断失误都可能导致投资失败,这就是中国国有企业在利比亚、叙利亚和苏丹的惨痛教训。

“一带一路”战略的出台遵循了典型的自上而下路径。它由政治领导人根据其杰出的政治和战略意识提出来的,由官僚系统负责总体设计和具体实施,学界陆续跟进,进行解释性研究、公众宣传和技术性支持。国家领导人提出的倡议相当大程度上属于理念和战略方向上的,官方最初也并未有一个发展蓝图,^②学术界则从一开始就是缺位的。那么这里就存在一个悖论,倡议的提出,无疑主要是政治考量,但是在其落地的过程中,则由企业或个人负责实施,后者需基于经济学原理进行成本—效益分析与管理。如果这种解释属实,那么中国国有企业的体制优势以及其所谓的前瞻性和进取性都会受到质疑。事实上,由于欠缺国际经验和无视潜在的政治、金融和法律风险,中国国有企业在海外投资失败的案例不胜枚举。

^① Smruti S Pattanaik, “Controversy over Chinese investment in Sri Lanka,” 5 June 2015, available at <http://www.eastasiaforum.org/2015/06/05/controversy-over-chinese-investment-in-sri-lanka/>, 2015-06-22.

^② “一带一路”倡议的第一份蓝图直到 2015 年 3 月才正式被宣布。

在西方发达国家,投资主体主要是私有企业,需基于成本—效益的严密分析,考虑总体风险,并严格遵守透明的法律程序以确保投资的合法性。在中国政治和知识精英的话语中,常常更为强调“一带一路”倡议的战略意义,而非其经济意义。^①该倡议的战略性毋庸置疑,但危险在于,许多巨型工程的建立是出于政治考量而非经济收益。而且如果经济利益妨碍了战略利益,经济利益就要服从战略利益。经济决策的战略化,意味着可以为了“长远利益”而牺牲短期利益,或者为了政治、战略利益牺牲经济利益,也意味着基于综合利益的预期,甘愿承担更大的经济风险。这在理论上并无不妥。但是风险在于,这意味着理应通过纯经济学分析做出的决断,因被“战略化”而变得冒进而有失审慎。因此,真正地发挥市场的决定性作用是非常重要的。

利比亚发生动乱之前,中国国有企业的胆识和成功一直为国际社会所艳羡。据报道,仅2008年一年,中国的企业就与利比亚签订了180份合同,涉及建筑、工程设计和劳动服务,总价值高达100.5亿美元。^②但是好景不长,由于中国在利比亚的投资主要集中在基建等传统产业领域,战乱发生后,中国的巨额投资几乎荡然无存。中国国有企业领导人更像是政治精英而非商业精英,他们不仅有着一定的行政级别,还与相关政府机关进行着人事互调。在企业对外投资决策的过程中,他们既需考虑为国有资产保值增值,更需考虑国家内外总体需要,并且后者常常重于前者。这使其决策常常缺乏专业、可靠的技术性风险评估。据中国矿业协会会长估计,中国2013年海外矿业投资中80%失败。^③

(五) 沿线国家的对冲与国际竞争

中国与“一带一路”沿线国家缺乏相互信任,这些中小国家在和平时期游离于中国与美国之间,两面下注,不选边站队。但一旦发生安全危机,它们很可能

^① 例如,清华大学著名国际关系学者阎学通就认为,“一带一路”战略除了经济属性之外,其外交属性和政治属性也较强。“一带一路”主要的目标就是,打造互利共赢的“利益共同体”和共同发展繁荣的“命运共同体”。因此“一带一路”要想取得成功的话,就必须优先考虑战略关系。见《阎学通:“一带一路”的核心并非交通设施,而是战略关系》,资料来源:http://www.globalview.cn/html/strategy/info_4069.html, 2015-08-02。

^② Dmitry Solovyov, “China and Libya: What’s the Real Story?” available at <http://www.chinaafricarealstory.com/2011/03/china-and-libya-whats-real-story.html>, 2015-06-18。

^③ Jiayi Zhou, Karl Hallding, and Guoyi Han, “The Trouble With China’s ‘One Belt One Road’ Strategy,” available at <http://thediplomat.com/2015/06/the-trouble-with-the-chinese-marshall-plan-strategy/>, 2015-08-06。

会选择亲近美国。“经济上靠中，安全上靠美”的双轨局面在“一带一路”中殊为明显。甚至在经济领域，许多国家开始意识到它们对中国市场的过度依赖。比如2013年柬埔寨峰会之后，东盟国家意识到与中国市场“过度”融合的风险，因此，它们开始寻求那些有助于扩展其经济联系的活动，防止过分依赖中国。^①迫于非政府组织的压力，柬埔寨政府以环境因素为由，推迟中国水利水电建设集团在泰国建造一座总值4000万美元的大坝工程。中国电力投资集团的另一个主要投资项目——缅甸密松大坝工程也于2011年在缅甸改革派上台之后被叫停。此外，中国公司承建的总值140亿美元的斯里兰卡首都科伦坡港口建设工程，也于2015年1月被叫停。新的西里塞纳政府公开改变其亲华政策，努力改善斯里兰卡与美国、印度和欧盟的关系。^②

沿线国家引入其他国际力量的努力，无疑将使中国投资面临来自美国、日本、欧洲以及其他新兴市场的竞争。因为这些国家尚处经济起步阶段，中国的人力资源和成本优势显得较为突出，但是随着其经济发展和人民生活水平的提高，科技进步和产业升级，中国同上述国家在“一带一路”的竞争将会加剧。

三、“以陆制海”：地缘政治的新突破？

（一）被夸大的海上风险和被高估的陆上通道

中国力推“一带一路”倡议的原因之一是相信该倡议有助于缓解中国对美国海洋霸权的担忧：美国可以轻而易举地阻断马六甲海峡这一中国重要的能源与贸易通道，倡议有助于减少中国在突发事件中的脆弱性。^③许多中国学者认为，美国对马六甲海峡的封锁是中国能源安全面临的巨大威胁。2005年至2007年世界油价飙升期间，这一点尤为突出。^④中国在缅甸铺设油气管道也是为了

^① Interview with a renowned ASEAN scholar, July 20, Singapore.

^② Peshan Gunaratne and J. Berkshire Miller, “Sri Lanka: Balancing Ties Between China and the West,” *The Diplomat*, May 26, 2015, available at <http://thediplomat.com/2015/05/sri-lanka-balancing-ties-between-china-and-the-west/>, 2015-06-18.

^③ Special Report, “Chinese Companies Abroad: The Dragon Tucks in,” *The Economist*, July 2, 2005, p.61.

^④ 李兵：《国际战略通道研究》，博士论文，中央党校，2005年，第59—67页；张洁：《中国能源安全中的马六甲因素》，载《国际政治研究》，2005年第3期；李金明：《马六甲海峡与南海航道安全》，载《南洋问题研究》，2006年第3期；汪海：《从北部湾到中南半岛和印度洋：构建中国联系东盟和避开马六甲困局的战略通道》，载《世界经济与政治》，2007年第9期。

规避“马六甲困局”所做的努力之一。也有人提议在泰国修建克拉运河,直接连通安达曼海与泰国湾,以形成一条新的能源线路。^① 但此运河开通的可行性及其后果已经引发了国际社会的激烈讨论。就连新兴的北极路线也引起了中国学者的高度关注。^② 这种思路虽有其合理性,然而,他们都忽略了这样一个事实:只要它们仍然依赖于海上路线(缅甸油气管道和克拉运河的两端都依赖于海上线路,而北极路线本身就是一条海洋线路),就可能无法克服无处不在的美国海军力量的挑战。

相比之下,横跨中亚的铁路网络显得较为可靠,因为倘若南海发生突发事件,这一铁路网可以成为对中国存亡发挥关键作用的能源大动脉。而且,考虑到美国在这一地区的影响相对有限,而中国则具有一定地缘优势,美国在这一地区部署军力或实施封锁,将会面临重大的外交和法律制约。

然而,“马六甲困局”的危险性可能被夸大了。^③ 航行自由是美国的核心利益之一,任何在和平时期有损自由航行的军力部署都将极大损害美国作为世界领导国的形象和声誉。即便在非正常情况下,美国也不一定会选择封锁马六甲海峡。有中国学者认为,就算美国真的封锁了马六甲海峡,中国受到的影响也是很有限的。^④ 重要的是,倘马六甲海峡封闭,缅甸的油气管道以及克拉运河也难当大任,因为美国可能还会封锁印度洋和泰国湾。还可以选择损坏或彻底摧毁这些铁路和油气管道。考虑到这些铁路和油气管道的长度,如果没有强大的军力部署,要保护它们不受损害几乎是不可能的。事实上,减少中国臆想或实际不

① 李晨阳:《破解“马六甲困局”之中国方案分析》,载《参考消息》,2004年8月5日;Robert D. Kaplan, “Center Stage for the 21st Century,” *Foreign Affairs*, Mar./April, 2009, p.22; Sheldon W. Simon, “Safety and Security in the Malacca Strait: the Limits of Collaboration”, in *Maritime Security in Southeast Asia: U.S., Japanese, Regional and Industry Strategies*, NBR (The national Bureau of Asian Research) Special Report #24, November 2010, p.3; 薛力:《马六甲困局的内涵辨析与中国的应对》,载《世界经济与政治》,2010年第10期;孙海泳:《克拉运河方案:挑战、意义与中国的战略选择》,载《太平洋学报》,2014年第7期。

② 李振福、王文雅、朱静:《北极航线在我国“一带一路”建设中的作用研究》,载《亚太经济》,2015年第3期;朱明亚等:《世界经济贸易格局视角下的北极巷道战略价值分析》,载《海洋开发与管理》,2015年第1期;李振福:《地缘政治理论演变与北极航线地缘政治理论假设》,载《世界地理研究》,2010年第1期。

③ 赵宏图:《“马六甲困局”与中国能源安全再思考》,载《现代国际关系》,2007年第6期,第36页。

④ 薛力:《“马六甲困境”内涵辨析与中国的应对》,载《世界经济与政治》,2010年第10期,第131—136页。

安全感的办法只有一个，即建造一支强大海军，并精心谋划出一个海洋战略予以指导。^①从这个意义上来说，“一带一路”并非解开“马六甲困局”的钥匙。

（二）升温的地缘政治竞争

“一带一路”倡议代表了中国在美国霸权相对衰落时代基于自身实力与经验开辟一种崭新国家实践的努力。除中国外，其他大国也纷纷推出了相似的倡议。俄罗斯宣布构建欧亚联盟——基于其自苏联时代起对中亚地区所具有的传统影响力，组建一个具有活力的新经济集团。该联盟有助于缓解美国和欧洲为俄罗斯带来的战略压力。虽然俄罗斯对中国“一带一路”倡议表示出谨慎支持，但俄罗斯之前曾因担心中国的金融实力会削弱其影响力，拒绝了中国与它共建上海合作组织银行的提议。中国需要在“一带一路”倡议和与俄罗斯的战略关系之间寻求平衡。

日本正努力通过经济与军事援助、外交拉拢、同盟改革加强与澳大利亚、印度、越南和菲律宾的协作，重振其领导作用，抵御中国影响力的过快扩展；在经济领域，日本至今仍未加入中国主导的亚洲基础设施投资银行，相反它提出了一个与亚投行相当的基础设施资助计划，摆出同中国竞争的架势。对中国而言，仍需考虑“一带一路”中日本的合适地位，毕竟同日本的战略竞争并非中国主要隐忧和战略方向，而日本的金融和技术实力、海外投资管理经验及其软实力战略都将对中国“一带一路”倡议的成功发挥积极作用。

印度对“一带一路”倡议可谓“又爱又恨”，将之视为经济机遇和战略挑战。它提出了自己的“季风计划”和“香料之路”等倡议，以反制中国的“一带一路”倡议。^②一位有影响力的国际关系学者甚至断言，印度已经将“一带一路”倡议视为威胁，而非机遇，从而成为中国“一带一路”倡议的最大障碍之一。同时该学者提出，作为回应，中国应该宣称自己为南亚国家，且印度洋的航行自由符合中国的利益，正如南海的航行自由符合美国的利益一样。^③倘中国果真做

^① 李立新、徐志良：《海洋战略是构筑中国海外能源长远安全的优选国策——缓解“马六甲困局”及其他》，载《海洋开发与管理》，2006年第4期，第3—8页。

^② 林民旺：《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》，载《世界经济与政治》，2015年第5期，第53—54页。

^③ 庞中英：《“一带一路”的阻力之一在印度》，资料来源：http://www.guancha.cn/PangZhongYing/2015_03_04_310947.shtml，2015-08-01。

此选择,不仅中印两国的战略猜疑会升级,中国将同时在印度洋和南海面临挑战。

韩国也推出了其所倡导的“欧亚倡议”,该倡议旨在将欧亚大陆和远东以及朝鲜半岛连成整体,促进韩国与朝鲜在经济领域的接触,服务于朝韩统一的长期愿景。同时,韩国力图避免被排斥在欧亚进程之外,并在连接东北亚和欧亚大陆方面发挥桥梁作用。

这些计划、倡议都有一个共同特点,那就是它们所依赖的都是欧亚合作而非美国。这表明,各大国都试图在“去美国化”的世界里重新调整其对内、对外政策。话虽如此,上述亚洲大国中没有一个是将中国视为地区领袖。亚洲是一个竞争与对抗日益激烈的多极化地区。中国在国土面积、人口数量,经济和军事规模等方面确拥有优势,但尚算不上主导大国。在实现其“一带一路”倡议的过程中,中国应着力于分享而非主导。

(三)局势动荡的中亚与中东

很重要的一点是,丝绸之路经济带自身也存在极大的安全风险,而且还可能进一步招致地缘政治和安全风险。丝绸之路经济带贯穿新疆维吾尔自治区和动荡不安的欧亚腹地,这些地区长期受到恐怖主义、极端主义、分裂主义困扰。恐怖主义活动的死灰复燃,以及恐怖势力(如伊斯兰国组织)的重组依然是丝绸之路经济带在安全上的重大挑战。随着交通网络和互联互通的改善,中亚地区的恐怖势力可能会寻求与中国境内的“东突运动”分裂势力展开更为密切的合作,这将使恐怖主义问题更难以应付,特别是恐怖主义与民族问题彼此纠缠时更是如此。^①“21世纪海上丝绸之路”也是世界最繁忙的贸易、能源通道,大国竞争激烈、海盗活动频繁,毒品生产、人口贩卖等跨国犯罪也很猖獗。因此,中国需要与“一带一路”沿线国家通力合作,共同管理好这两条路线,促进地区和平、发展和繁荣。

(四)慎用军事力量

在许多人看来,中国在建造港口、铁路、运河、乃至军事基地时需要使用必要

^① 马丽蓉:《中国“一带一路”战略安全环境中“疆独”问题影响评估》,载《国际观察》,2015年第3期,第109页。

的政治和战略杠杆。^①中国在“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”沿线具备一定的经济基础。这样，中国扩大其军事参与并向世界展现出保护其海外投资和公民安全的积极姿态，就是再自然不过的事情了。然而，考虑到中国与“一带一路”沿线国家之间缺乏互信，中国在沿线国家建造军事基地的需要和应对多样性军事威胁之间存在矛盾。军事介入很可能会招致民族主义者的怨恨，尤其是涉及民族和宗教因素的时候。中国应在建立海外补给站时小心行事，严格限制其在“一带一路”沿线国家的军事参与，毕竟中国在沿途的任何举动都会受到国际社会的密切关注。在“丝绸之路经济带”沿线，要说服中亚和中东地区的国家允许中国建造军事设施将殊为困难。数量和规模有限的军事设施也难以形成协同效应。即使中国在印度洋的军事存在增强，其地区影响力也会受到美国海军霸权和印度海军的制约。因此，“一带一路”倡议虽将有助于扩展中国在沿途地带的军事存在和影响力，也有助于中国与沿途国家展开军事合作与互信建设，但是总体而言，“一带一路”倡议中，中国在安全方面的作用有限，并存在难以预料的安全与社会风险。对于中国来说，明智之举是确保有限的军事目标并使之与手段相适。海外军事设施应侧重提供补给、维护公共产品和打击海盗等，除保有有限的威慑力量，应尽量避免将其直接用于安全和战略目的。审慎应是中国在“一带一路”所涉军事领域的首要原则。

四、国际秩序：中国未言明的宏伟计划？

中国对改革现存的国际秩序有持续的需求。作为现存秩序的主要受益者，中国有维护现存国际秩序的重要责任。同时，中国要求与之国力相匹配的发言权。“一带一路”被认为可服务于中国为推动建立“公正、合理”的地区甚至国际

^① 中国正计划在巴基斯坦、斯里兰卡、吉布提和肯尼亚等国家建造多个军事基地。了解更多有关军事影响的讨论，请阅读：Rob Edens, “China’s Naval Plans for Djibouti: A Road, a Belt, or a String of Pearls?” *The Diplomat*, May 14, 2015, available at <http://thediplomat.com/2015/05/chinas-naval-plans-for-djibouti-a-road-a-belt-or-a-string-of-pearls/>, 2015-06-18; Wendell Minnick, China’s ‘One Belt, One Road’ Strategy, *Defense News*, available at <http://www.defensenews.com/story/defense/2015/04/11/taiwan-china-one-belt-one-road-strategy/25353561/>, 2015-06-18; Christopher H. Sharman, “China Moves Out: Stepping Stones toward a New Maritime Strategy,” *China Strategic Perspectives*, Washington, DC: National Defense University, April, 2015; Christopher Sharman, “Exposed: How China’s Navy Went Global,” *The National Interest*, available at <http://nationalinterest.org/feature/exposed-how-chinas-navy-went-global-12523>, 2015-06-22.

秩序的努力。国际社会也有观点认为,中国力推“一带一路”背后的目的是重建国际秩序。^①

(一)中国所追求的国际新秩序

直至近年,西方学者开始高度关注中国崛起及其对西方的影响,中方意识到其改革国际秩序的潜力。^②为了确保中国承认并遵守以美国为中心的国际秩序,美国已经在多个领域试图兼顾中国利益,防止后者另起炉灶。这种政策延续了克林顿政府时期“接触+遏制”的长期策略。该政策的支持者认为,中国最终会成为一个西方式的“民主”国家,因此中国会维护而不是改变现有国际秩序。^③作为一个曾经长期被国际体系排除在外的国家,中国不仅吸取了历史教训,而且也正在努力与现存国际体系深度融合。基辛格博士甚至呼吁,中美两国应通力合作,共建一个真正意义上的国际秩序。^④兹比格涅夫·布热津斯基与基辛格所见略同,他也强烈支持“中美两国集团”的概念。^⑤

中国的领导层曾先后数次提出其国际秩序理论和主张,较有代表性的是“三个世界”理论、冷战后的多极世界以及晚近基于中国的传统观念提出的“和

^① Dialogue with former French Prime Minister Dominique de Villepin, “The Belt and Road will reshape the world order, U.S. and Japan can’t neglect”, available at http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1335024, 2015-6-18; Jeremy Shapiro, The Chinese foray into global governance, the Brookings Institution, April 1, 2015, available at <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/04/01-china-global-governance-shapiro>, 2015-06-20.

^② Michael Elliott, “The China Century”, Times, Thursday, Jan. 11, 2007; Robert G. Sutter, China’s Rise: Implications for U.S. Leadership in Asia, Washington, D.C.: The East-West Center, 2006; John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West”, Foreign Affairs, Jan/Feb 2008, Vol.87, Issue 1.

^③ John F. Copper, “National Identity and Democratic Prospects in Socialist China (review)”, *China Review International*, Vol. 3, No. 2, 1996: 415-417; Suisheng Zhao, ed., *China and Democracy: Reconsidering the Prospects for a Democratic China*, Routledge, 2000; Zhao Suisheng, *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*, Routledge; annotated edition, 2006; Chen Jie, *A Middle Class Without Democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China*, Oxford: Oxford University Press; Reprint edition, 2014.

^④ Kissinger, U.S and China to collaborate on globalist “world order”, May 29, 2013, available at <http://www.infowars.com/kissinger-u-s-and-china-to-collaborate-on-globalist-world-order/>, 2015-06-18.

^⑤ Zbigniew Brzezinski, “The Group of Two that could change the world.” *The FT News*, January 13, 2009, available at <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d99369b8-e178-11dd-afa0-0000779fd2ac.html#axzz3e2XMCmFR>, 2015-06-24.

谐世界”主张。^①但中国是在最近几年才开始逐步习得领导改革国际秩序的能力和经验。与前任相比，中国新一届领导人改革现有国际秩序的愿望更为强烈。^②中国学界也对后美国时代或“去美国化”的世界秩序展现出浓厚兴趣。^③

如果“一带一路”倡议得以成功实施，有可能最终形成一个基于中国资本、专长、理念驱动的高度融合的经济集团。通过将欧亚大陆和世界其他地区紧密连接，该倡议有助于建构以中国为中心的贸易、投资和基础设施建设模式，加强中国作为其周边国家经济伙伴的重要性，提高中国在该地区的外交筹码。^④在“一带一路”倡议框架下，中国不会挑战仍由美欧发达经济体主导的现有国际制度、规范和价值观，但会以“一带一路”沿线发展中国家的共同价值观、利益和经验为基础，尝试创设区域性的秩序和制度安排，并在机会允许时对现有的制度进行补充和改革。中国还可能会以上海合作组织多年积累的经验为基础，提议建立一个包括主要“一带一路”沿线国家的国际组织。

（二）美国的持续霸权和中国的领导力赤字

现有国际秩序的突出特征是美国在经济、安全、制度和观念领域的绝对支配地位。中国“一带一路”倡议不会改变这一秩序，而将在这一秩序框架内实施。所以，该倡议主要是对现有秩序的补充和局部修正，而非完全颠覆。即便该倡议得以成功实施，中国也需要数十年才能具备挑战美国霸权及其秩序的实力。更重要的是，中国很可能会在经济上超过美国，但在军力或科技方面仍会存在巨大差距。在制度、价值观、文化或广义上的“软实力”和“巧实力”方面，中美差距更大。中国自身尚不确定能否成功发展出一种可持续、可复制的中国模式，也缺乏将其硬实力转化为软实力的经验。因此，尚难判断中国能在多大程度上利用“一

^① Satoshi Amako, "China's Diplomatic Philosophy and View of the International Order in the 21st Century," *The Journal of Contemporary China Studies*, No.2, 2015.

^② Ibid.

^③ 郑永年：《中美关系和国际秩序的未来》，载《国际政治研究》，2014年第1期，第43页；王金强：《后美国时代的权力结构变迁与国际制度改革——基于八国集团改革的理论思考》，载《当代亚太》，2010年第3期，第42—46页；周方银分析了东亚经济中心与安全中心相分离的二元格局对东亚未来秩序的影响。很显然，这是中国经济崛起的结果。见周方银：《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》，载《当代亚太》，2012年第5期，第24—30页。

^④ Scott Kennedy, David A. Parker, Building China's "One Belt, One Road", available at <http://ccsis.org/publication/building-chinas-one-belt-one-road>, 2015-08-06.

带一路”倡议创设被“一带一路”沿线国家广为接受的地区新秩序。经济上,世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行及其蕴含的价值原则都将继续在现有国际经济、金融体系中发挥支柱作用。亚洲基础设施投资开发银行(AIIB)^①虽被美国视为中国对其金融霸权的挑战,但该银行难被中国左右。相反,亚投行仍将美元作为其主要货币,并根据国际准则运营。若非如此,中国的声誉会受到损害,中国一直以来释放善意,将其作为公共产品的努力就会招致广泛质疑,并就此断送中国在未来构建自己领导的国际秩序的大好机会。

中国特色的政治体系和价值观体系以及领导层独特的思维方式为国际社会广泛接受尚需时日。中国领导层在近十年间尝试着以传统文化为基础刻画其对未来秩序的图景,无论是胡锦涛前主席提出的“和谐社会”“和谐世界”与“以人为本”观念,还是习近平主席提出的“正确义利观”和“亲诚惠荣”等原则都有鲜明体现。这些观念虽与所谓普世价值观具有内在一致性,却难以取代后者成为主流世界的价值观。中国在海外的孔子学院招致了来自美欧国家的批评,原因之一就是这些国家普遍担心中国会通过孔子学院进行文化扩张。^②另一方面,需要说明的是,作为崛起时代的领导者,中国领导阶层自然肩负复兴中华文明的历史重任。这也是新的领导阶层不断强调中国的独特性、特色以及北京共识的原因。但事实是,中国今天所取得的巨大成就靠的是现代化和工业化^③,而这种现代化和工业化与其他国家相比并无二致。因此,中国仅凭借其近年积累的物质力量并不足以领导国际秩序改革,中国真正缺失的还是软实力。

(三)“一带一路”倡议并非“马歇尔计划”

总的来说,现有国际秩序是以美国为中心的。虽然美国当初迅速攫取世界

^① 包括印度、俄罗斯、英国、法国、德国、意大利、韩国、澳大利亚在内的57个世界主要大国已经申请加入亚洲基础设施投资银行,就此亚投行成了一个真正意义上的国际金融组织,并将于2016年初投入运营。

^② J. Adleman, “Chinese Government Classroom Grant Divides S. Calif. Community Suspicious of Motivation,” Associated Press, (24 April, 2010.); Peter Schmidt, “University of Chicago’s Plans for Milton Friedman Institute Stir Outrage on the Faculty,” The Chronicle of Higher Education, (1 June 2010); “Statement on the Confucius Institute at the University of Chicago”, UchicagoNews, Sep. 25, 2014, available at <http://news.uchicago.edu/article/2014/09/25/statement-confucius-institute-university-chicago>, 2015-04-27.

^③ Satoshi Amako, “China’s Diplomatic Philosophy and View of the International Order in the 21st Century,” The Journal of Contemporary China Studies, No.2, 2015.

领导权及其塑造国际秩序的企图的确都与美国在二战后推出的“马歇尔计划”有很大关系，^①但我们却不能将中国的“一带一路”倡议与“马歇尔计划”相提并论，因为二者所处的时代背景大相径庭。“马歇尔计划”提出时，世界正处于美苏两大阵营尖锐对峙的时代。^②由于受到苏联的威胁——不管这种威胁是臆想的还是实在的——当时的同盟国亟须美国的核保护和经济援助，战胜的英国和法国，以及战败的意大利、德国和日本都愿意接受美国的领导。而美国由于其强大的经济和军事实力，以及在二战中的突出贡献，在罗斯福时代就已经荣登世界领袖的宝座。

“一带一路”倡议则大不相同。如果说当初欧日诸国普遍接受马歇尔计划是迫不得已，那么“一带一路”对沿线国家而言，更多是一种选项而非必需。在马歇尔计划中，美国是各国安全与经济的唯一赞助者，而“一带一路”沿线国家的普遍做法则是安全上依靠美国，经济上靠近中国，两面下注。通常情况下，一国会因安全考量唯他国马首是瞻，很少因经济原因对他国俯首听命。当前，中国受内政与外部环境制约，在领土和主权等多个事项上让步空间较为有限，而中国由于体量巨大，又身处国际政治漩涡中心，外界对中国未来战略态势的担忧只增不减；未来中国与沿线国家利益分歧与冲突，中国承担公共产品的意愿和外界预期的差距，大国间的复杂互动，使“一带一路”沿线国家支持中国建立地区新秩序的意愿可能会有所下降。即便上述国家给予中国足够支持，中国也难以构建一个将美国排除在外的地区新秩序；另一方面，中国难以在涉及美国重大利益的领域主导国际议程。美国势难在现有国际秩序框架内向中国做出重大让步。

另外，如上文所述，一个可持续的地区或世界秩序有赖于一种普遍接受的价值观。考虑到“一带一路”沿线国家极其多元的文化背景，中国很难让这些国家接受其所倡导的价值观，中国对此也了无兴趣。没有一个与西方迥然相异又为

^① Shannon Tiezzi, “The New Silk Road: China’s Marshall Plan?” *The Diplomat*, November 06, 2014, available at <http://thediplomat.com/authors/shannon-tiezzi/>, 2015-06-15; Dingding Chen, “China’s ‘Marshall Plan’ Is Much More,” *The Diplomat*, November 10, 2014, available at <http://thediplomat.com/2014/11/chinas-marshall-plan-is-much-more/>, 2015-06-15; Michele Penna, “China’s Marshall Plan: All Silk Roads Lead to Beijing?” *World Politics Review*, December 9, 2014.

^② 金玲：“‘一带一路’：中国的马歇尔计划？”，载《国际问题研究》，2015年第1期，第91-94页；《“一带一路”绝非中国版“马歇尔计划”》，资料来源：http://news.xinhuanet.com/world/2015-06/16/c_127922263.htm, 2015-06-16.

“一带一路”沿线国家普遍接受的价值体系,一个中国特色或中国主导的地区或国际新秩序是无法想象的。因此,在成长为一个兼具硬软实力的可持续大国之前,中国应将“一带一路”倡议主要限定在经济领域。

五、结论

“一带一路”倡议是中国统筹其国内发展与外交政策的宏大战略。除了中国公开表述的实现共同发展、地区整合和建立公共产品的目标以外,中国官方与民间对“一带一路”倡议还存在更多预期。通过审阅官方公告、文件、领导人演讲和学术研究成果,本文认为,中国期望从“一带一路”倡议中获得四个方面的利益:第一,回应“中国威胁论”;第二,获取长期经济利益;第三,降低美国海洋霸权对中国贸易和能源通道的威胁;第四,重新建立区域秩序,使之朝着有利于维护中国国家利益和“支配地位”的方向发展。

通过对上述预期收益与现实的比较,作者试图客观评价“一带一路”倡议的潜在收益及其局限,并进一步系统阐释“一带一路”倡议所包含的政治、经济和安全风险。首先,难以确定“一带一路”倡议为沿线各国带来的经济效益和人文交流的扩大会最终转化成中国在南亚、中亚和非洲的良好形象。相反,该合作倡议可能会因为中国国有企业问题而消极地影响各沿线国家对中国的看法。其次,该倡议有助于促进中国对外贸易与投资,一定程度上能缓解中国产能过剩的状况。但以政治为导向的决策方法以及“一带一路”本身潜藏巨大风险,如过度投资、投资对象国偿付能力有限导致投资失败;“一带一路”倡议,尤其是作为中国替代性能源线的“21世纪海上丝绸之路经济带”,可以部分缓解美国海权优势对中国能源与贸易通道的威胁,纾缓“马六甲困局”,并使中国在地缘政治新变化中获得更多筹码。但是,中国的政治领导人和学者倾向于高估了海上风险,低估丝绸之路经济带自身孕育的风险。最后,正如美国在二战后通过“马歇尔计划”重建国际秩序,中国也同样有可能通过“一带一路”重塑地区国际秩序。然而二者截然不同的时代背景、日益升温的地缘政治竞争、美国霸权的维持以及中国领导力的缺乏决定了中国难以藉“一带一路”挑战现存国际秩序。

中国需要通过与“一带一路”沿线国家全面而巧妙的接触,妥善管理好其国家形象:应依据经济学原理而非政治意愿经营各大项目工程;有限度地展开军事计划;控制建设海外军事设施的数量,并严格限定其用途,谨慎进行军事接触,增

加其公共产品属性；主要将“一带一路”倡议限定于经济领域，避免给西方国家，特别是美国造成挑战现有国际秩序的印象。中国“一带一路”倡议的“远大前程”在于谨慎和适度。

参考文献：

- [1]黄靖.“一带一路”、和平崛起与中国应注意的问题[J].亚太安全与海洋研究, 2015(1).
- [2]李兵.国际战略通道研究[C].博士论文.中央党校,2005.
- [3]李立新,徐志良.海洋战略是构筑中国海外能源长远安全的优选国策——缓解“马六甲困局”及其他[J].海洋开发与管理,2006(4).
- [4]金玲.“一带一路”:中国的马歇尔计划?[J].国际问题研究,2015(1).
- [5]林民旺.印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择[J].世界经济与政治,2015(5).
- [6]王金强.后美国时代的权力结构变迁与国际制度改革——基于八国集团改革的理论思考[J].载《当代亚太》,2010(3).
- [7]薛力.“马六甲困境”内涵辨析与中国的应对[J].世界经济与政治, 2010(10).
- [8]郑永年.中美关系和国际秩序的未来[J].国际政治研究, 2014(1).
- [9]Brautigam D. The Dragon's Gift: The real story of China in Africa[M].UK:Oxford University Press, 2011.
- [10]Chen Jie. A Middle Class Without Democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China[M].Oxford :Oxford University Press, 2014.
- [11]Chris Alden, Large and Soares de Oliveira. China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace[M].London: Hurst and Company, 2008.
- [12]Christopher H Sharman. China Moves Out: Stepping Stones toward a New Maritime Strategy[M].Washington, D. C: National Defense University, 2015.
- [13]Cronin, P M and Kaplan, R D Cooperation from strength: US strategy and the SCS. In P.M. Cronin, ed. Cooperation from strength: The United States, China and the SCS[M]. Washington, DC: Center for a New American Security.
- [14]Erica S Downs. The fact and fiction of Sino—African energy relations[J]. China Security,2007(3).
- [15]Erich Weede.The capitalist peace and the rise of China: Establishing global harmony by economic interdependence[J]. International Interactions, 2010(36).
- [16]F de Pierrebourg and M Juneau—Katsuya. Nest of Spies: The Startling Truth about

- Foreign Agents at Work within Canada's Borders[M]. Toronto: Harper Collins, 2010
- [17] Ian Taylor. China's oil diplomacy in Africa[J]. *International Affairs*, 2006(5).
- [18] John F. Copper. National Identity and Democratic Prospects in Socialist China[J]. *China Review International*, 1996(2).
- [19] Jonathan Holslag. China's new mercantilism in central Africa[J]. *African and Asian Studies*, 2006(2).
- [20] Margaret Lee. The 21st Century Scramble for Africa [J]. *The Journal of Contemporary African Studies*, 2006(3).
- [21] Michael Yahuda. China's New Assertiveness in the South China Sea[J]. *Journal of Contemporary China*, 2013(22).
- [22] Linda Jakobson and Zha Daojiong. "China and the worldwide search for oil security [J]. *Asia—Pacific Review*, 2006(2).
- [23] Ricardo Soares de liveira. Making sense of Chinese oil investment in Africa. In Alden, Large and Soares de Oliveira, eds. *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*[M]. London: Hurst and Company, 2008.
- [24] Robert Sutter. Xi Jinping's foreign policy: image versus reality — some adjustment required[J]. *PacNet*, 2015(38).
- [25] Special Report. Chinese Companies Abroad: The Dragon Tucks in [J]. *The Economist*, 2005(2).
- [26] Steve Chan. Commerce between rivals: realism, liberalism, and credible communication across the Taiwan Strait[J]. *International Relations of the Asia Pacific*, 2009(9).

(责任编辑:崔建树)