

# “一带一路”五周年回顾与展望

2018年11月20日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



2018年10月24日，庆祝“一带一路”五周年友好论坛在斯里兰卡举行。（中新社）

## 郑永年专栏

“一带一路”的实施已经五周年了。在这五年中，中国已经取得巨大的成就，但也有不足，更有可以改进做得更好的地方。且不说“一带一路”已经触及的领域和已经全面铺开的工程，“一带一路”几乎已经成为今天各国国际关系和外交事务的关键词，政策研究的“显学”。在外交上，说中国几乎可以等于说“一带一路”。无论支持还是反对，人们都难以回避评估“一带一路”所带来的深刻影响，无论是实实在在的影响，还是概念上的影响。

一个巨大的变化是西方对“一带一路”认知和态度的变化。尽管美国和日本从一开始就对此抱怀疑和反对态度，但欧洲国家尤其是德法两国是比较积极的。不过，五年之后，随着贸易保护主义和经济民族主义崛起，冷战思维也在西方国家回潮，一些西方国家因此认为中国的“一带一路”具有扩张性质。

美国、德国等国一直在公开反对“一带一路”，已经造出诸多新词汇来称呼之，包括“新帝国主义”“新扩张主义”“新殖民主义”“债权帝国主义”等等。当然，也有国家变得现实起来，例如中国的邻居日本，从早先的公开怀疑甚至反对，转向近来的寻求合作。

现实地说，西方的这个态度今后也不会有很大的变化。在“一带一路”上，西方的主要角色少则批评和谴责，多则阻挠和破坏。不过，不管西方如何认知，“一带一路”会照常进行。西方资本（尤其是大资本）对广大发展中国家的实体经济不太感兴趣，“一带一路”属于实体经济，西方资本不会有很大的兴趣。

今天世界基本上可以分为三大经济领域，即实体经济、金融经济和互联网经济。实体经济对任何国家来说都是重要的，因为它解决就业和社会稳定问题。美国总统特朗普掌权以来，也在努力重新使得美国实体经济化，但是华尔街大资本对实体经济不感兴趣，因为实体经济到今天已经不能赚大钱、赚快钱。

“一带一路”侧重基础设施建设，是实体经济发展的基础。“一带一路”投资能否赚钱？能够赚多少钱？什么时候才能赚钱？所有这些都具有不确定性。在今天的世界上，只有中国这样经济发展到这个阶段的国家，才具备条件和动力去这样做。西方没有很大的动力，而印度等发展中国家仍处于早期经济发展阶段，还不具备在海外大规模投入基础设施建设的条件。

## 积极看待“一带一路”引来竞争

对中国来说，来自西方的批评既是预料之中，但也绝对不可忽视，因为它影响到“一带一路”的国际舆论环境，从而影响“一带一路”沿线国家的社会环境。无论是缅甸、斯里兰卡还是目前的马来西亚，中国诸多项目很容易受当地政治的影响，但当地政治又都在不同程度上和西方的批评话语有关。

应当指出的是，即使西方诸多国家现在纷纷提出各种“策略”，来应对中国的“一带一路”，和中国进行竞争，人们应当把这种“竞争”视为正面，是中国的成功，而非失败。从全球战略层面看，大国之间（包括中美之间）出现竞争可以说是不可避免的，也不是说大国之间所有的竞争都是不好的，这取决于什么领域的竞争，是军事、政治、意识形态，还是经济。

经验地看，大国之间的很多合作最初表现为竞争。不过，对中国来说，最糟糕的就是中国和其他大国尤其是美国，陷入了在区域甚至全球范围内的军事竞争。这最后必然导致当年美苏冷战状态，对自己不利、对区域不利、对世界秩序不利。

“一带一路”如果能把西方尤其是美国和中国的竞争导向经济领域，并且主要局限在经济领域，就可视为中国的“胜利”。道理很简单，军事上的竞争最后必然是零和游戏，而经济竞争更多的是双赢的。1990年代，当中国和亚细安开始进行“十加一”的自由贸易谈判时，日本和韩国马上来竞争，所以有了三个“十加一”机制。从今天看来，这三个“十加一”机制对谁都是有利的，因为在此基础之上，已经形成“十加三”的区域机制。

今天在“一带一路”方面，美国、日本、印度、欧洲等都纷纷来和中国竞争，提出自己版本的“一带一路”，并且矛头就是对准中国的。不过，这种现象倒是无须过分担心，因为经济上的竞争最终也会出现类似“十加三”的情况。就经济本质来说，在全球化时代，各国经济体很难绝对分离开来，至少很难像军事那样分离开来。从这个意义上看，中国可以坦然面对和欢迎来自他国的竞争。

中国也必须分解西方和当地国家批评中的积极和消极成分，善意和恶意的成分。针对一些在实施过程中所出现的问题，人们不应避免直面，而应尽快加以改进。在“一带一路”上，西方做什么、不做什么，中国必须关注，也须回应，但对中国来说，最主要的是检讨本身在这五年中所积累的经验和教训。

## 重新定义“一带一路”

对五年的全面评估有待展开，但以下几个方面的发展无论如何是不可忽视的。

“一带一路”概念过于宽泛，缺少边界。“一带一路”早先提出来的时候，还是有一个地理范围的，内容也是有所规定的；但发展到现在，已经发生了巨大的变化，似乎只要中国所做的，什么都属于“一带一路”范围。这既造成中国对外解释的困难，也造成其他国家理解上的困难。大部分国家都会提出自己是否属于“一带一路”范畴的问题。因此，必须重新进一步加以“定义”和解释。因为已经很宽泛，要回到当初的狭义定义也不可能。

在这方面，中国可以考虑把“一带一路”和中国新时代的开放政策结合起来，“一带一路”是新开放性国际经济发展平台。同时，要尽量减少甚至去除“战略”方面的内容，而强调这是中国的经济“走出去”，是中国给予世界经济共同体的“国际公共品”。

在政策层面，应当看到中国“走出去”方式的局限性。“一带一路”以国家资本（国有企业）为先导，就很容易产生两个现象。对国有企业来说，在“走出去”过程中，比较容易忽视经济原则而重视政治原则。尽管中国的国有企业也是企业，而非政府，但因为“一带一路”经常被视为中国外交的有机组成部分，或者被用作外交途径，企业往往必须考虑政治需要，而对经济因素考虑不足。在所在国，“一带一路”则往往被误认为中国的国家行为，而非企业行为。对一些国家来说，它们难以把国家和国有企业区分开来。

对中国来说，这方面的作为可以改进，问题也不难解决。有必要对所在国解释清楚，中国的国家行为和企业行为是两码事。国家外援是国家行为，而“一带一路”方面的企业

投资（哪怕是国有企业）是企业行为。此前没有明确把两者分离开来，对一些国家造成困惑，一些国家就无限制地要求中国给予优惠条件。现在随着新成立的国际开发部门，国家和企业的边界应当确立。国家援助必须考虑政治因素，可以交给国际开发部门处理，而企业“走出去”必须“在商言商”。

对地缘政治因素的考量不足。尽管“一带一路”的核心是经济发展，但它不可避免地会对地缘政治产生影响。而这方面的考量是不足的。中国和中东欧的关系，即“16+1”是个典型的例子。因为对地缘政治因素考量不足，“16+1”在欧洲的反应过大，但经济效益不强。因为中东欧16国中很多国家是欧盟成员，这导致欧盟核心国家德国和法国的担忧，认为“一带一路”会破坏欧盟的团结与整合。欧洲本来就担心俄罗斯在东欧的影响，在东欧的地缘政治之争，多少年来一直是俄罗斯和西方的关键点。现在中国又来到东欧，而且中国和俄罗斯具有良好的关系。这些都是欧洲担忧的地方。

不过，对中国来说，和东欧国家的贸易量还不到中国和亚细安国家的10%。中国在中东欧并没有地缘政治利益，实际上，中国和中东欧国家之间的经贸关系几乎都是双边进行的，并没有多国多边的贸易安排。中国只是为了讨论的方便，才与中东欧国家建立“16+1”的多边讨论平台。也就是说，“多边”是虚的，双边才是实的。中国和中亚的关系也是如此。中亚涉及与俄罗斯的关系，搞不好同样会造成地缘政治之争。

“一带一路”在斯里兰卡、巴基斯坦、缅甸、马来西亚等国所出现的问题，也是地缘政治逻辑（这里主要是印度和西方的关切）。地缘政治的存在，并不是说所有这些地方不能去，而是说，中国必须设计更精细的方式“走出去”。例如，这些年一些人过度相信多边关系，搞什么都要多边。

但是，多边如果搞不好，就会被多边之外的国家视为“抱团”，对其他国家构成挑战。实际上，就经济发展和贸易来说，双边往往比多边更有效、更公平，同时双边对地缘政治的影响大大减低。

## 基础建设须利及当地社会百姓

规模问题。“一带一路”以国企为主体，所从事的基建工程往往规模过大。规模过于巨大，对所在国来说，就具有国家安全的考量。迄今为止，很多国家的政治一旦发生变化，中国的工程就被迫停工。尽管这些国家大多以环保方面的原因来停工，但实际上是背后的国家安全考量。而另一些国家（越南是一个典型）绝对不会容许中国的大工程进入，更是为了国家安全的考量。这不仅仅是这些国家本身的国家安全问题，更是其邻居的国家安全

问题，即地缘政治问题，例如印度对中国在斯里兰卡和巴基斯坦的工程的关切，甚至甚至于斯里兰卡和巴基斯坦本身。

规模问题也产生了诸多经济方面的问题。例如，资金量过大而不可持续。项目的不确定性随着规模的增大而增大。一些大项目一旦开工，很快演变成“无底洞”，而国家因为种种原因，又不能像民企那样计算成本，这必然对国家造成无穷的金融负担。即使在项目完工之后，如何维持如此大工程的运作也是一个问题。这不仅会产生经济方面的问题，也会产生政治方面的问题。又如，国有企业和民营企业之间的关系，中国企业和外国企业的关系。

庞大的国有企业是一个相对封闭的实体，和其他实体没有太大的关联性，国企既不向其他类型的企业开放，其他类型的企业难以参与国企投资。中国的民营企业很难受惠于国企，而对当地国家来说，这些国企的存在就有某种“威胁感”，至少是“不理解”。

基础设施工程和民生经济的脱节。从中国自己的经验来看，大规模的基础设施和民生经济必须结合，才能诱发经济活动，拉动地方经济发展。有了产业园区和制造业等的发展，地方老百姓就会有就业，地方政府就会有税收。但这并没有发生在“一带一路”上，至少还做得很不够。当地的老百姓甚至地方政府的感觉会如何呢？老百姓看到土地被征用，环境被影响甚至破坏，但自己得到什么？地方政府也有类似的感觉。

“一带一路”主要是当地中央政府和中國国企的关联，而不是中國国企和当地地方政府及社会的关联。这使得当地社会和地方政府感觉不到自己是这些项目的利益相关者。如果他们感觉到自己有所损而无所获、所获不多或所获不公，他们就会对“一带一路”产生负面的看法和态度。在这种情况下，他们的情绪更容易受外来力量（主要是西方或当地对中国不友好力量）的影响。

针对这些现象，中国国家主席习近平最近在纪念“一带一路”五周年时特别强调指出，“一带一路”要惠及当地社会和老百姓。这是问题的核心，必须面对。

“一带一路”是一个长远的项目，在这个过程中，“没有免费的午餐”，中国不可能不交些学费。遇到一些困难就失去信心甚至自我责难，或者看到一些成绩就洋洋自得、自我膨胀，都不是好的态度。只有不断总结经验教训，才能做得持久、做得更好。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长

文章仅代表个人观点

“一带一路”以国企为主体，所从事的建设工程往往规模过大。规模过于巨大，对所在国来说，就具有国家安全的考量。迄今为止，很多国家的政治一旦发生变化，中国的工程就被迫停工。尽管这些国家大多以环保方面的原因来停工，但实际上是背后的国家安全考量。而另一些国家（越南是一个典型）绝对不会容许中国的大工程进入，更是为了国家安全的考量。