

郑永年：如何把“一带一路”做得更好更可持续

2019年4月23日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



无论对中国还是对当地国家来说，最重要的是实现“一带一路”的可持续发展。（彭博社）

“一带一路倡议”从政策出台到执行迄今已经六年有余了。尽管西方一些国家质疑不断，但倡议方中国的努力从来没有中断过。期间也有国家从早期的积极转为消极，但也有更多的国家加入，他们都是把此视为是自己国家的发展机会，而不是一些西方国家所说的“威胁”。

即使是一些“一带一路”当地国家在项目执行过程中发生起伏，但对他们来说，问题并不是因为西方一些国家所渲染的“威胁”，而是努力和中国再沟通和讨论如何可能把“一带一路”做得更好。实际上，把“一带一路”做得更有效率、更好和更可持续，也是今天中国所考量的问题。

六年过去了，中国已经在方方面面积累了不少经验和教训。总结这些经验和教训为的是使“一带一路”具有更光明的未来。人们可以从各方面来总结经验教训，但如下几个方面无疑是很重要的。

其一、改进“一带一路”倡议的政策定义。倡议提出的早期具有特指性质，就是说无论是“一带”还是“一路”，就它们的地域范围都是有所指的。尽管“一带一路”借用古代“丝绸之路”称谓是为了强调其商业与和平性质，但“一带”和“一路”的区别使得这一概念具有了特指性。倡议提出之后，在提到“一带一路”的时候，人们都会展示具体的路线图。不过，这种情况已经远远不能说明今天的局面。

首先，中国有关方面的泛化使用，使得今天的“一带一路”所涵盖的国家已经大大超越了原来所设想的范畴，并且随着越来越多的国家的加入，这个趋势还会继续。其次，已经回答不了一些被认为是不在“一带一路”沿线沿岸的国家所提出来的问题，即它们是否

属于“一带一路”倡议范围。第三，特指的“一带一路”也给人一种与“军事地图”联系起来的联想。西方一些不怀好意的人就是这样，因为“一带一路”大多在陆地上，这些人就把“一带一路”想象成为昔日西方帝国主义国家“殖民”其他国家的路线图，并因此称“一带一路”为中国的“新帝国主义”“新扩张主义”“新殖民主义”等。

寻找“一带一路”新定义

从这个新情况来说，必须改进“一带一路”的定义。在新定义下，所有愿意的国家都可以参与进来，并不受任何地理因素的影响。这也符合“一带一路”原先设计的“开放性”和“包容性”。因此，可以把“一带一路”定义为新时期的中国开放政策，或者新时期中国开放政策的一个重要组成部分。中共新时期的开放政策内容非常广泛，包括继续推进全球化、贸易自由、“走出去”、开放中国市场、吸引外国资本等。“一带一路”既是中国的“走出去”，也是外在世界的“走进来”。

其二、更明确规定“一带一路倡议”的内容，即把“一带一路”的核心内容规定为基础设施建设、互联互通和与之相关的金融活动等。“一带一路”倡议出台之后，为了传播上的需要，其范围极其广泛。在执行过程中，人们几乎把所有的东西都视为是“一带一路”。在实践层面，“一带一路”过于泛指既提高了人们的认知度，但同时也产生了很不好的效果。因为什么都要和“一带一路”联系起来，在一些国家看来，这个倡议似乎成了中国的一个“全政府”战略，意在影响当地国家和社会。

日常的投资贸易和人文文化交流等方面都很重要，但没有必要和“一带一路”联系起来，因为有无“一带一路”，这些都是在进行的。如果内容过于宽泛，就会对当地国家产生不必要的“安全”问题。例如中国提“信息一带一路”本意在于“一带一路”的沟通需要，但如果过于强调就会对当地国家和人民传达不好的信息，以为中国要掌控“一带一路”的信息网络。

实际上，基础设施和互联互通建设应当是“一带一路”的初心。这些方面是中国的比较优势，因为在改革开放数十年之后，中国具有了资本、产能和技术。基础设施和互联互通建设更是中国自己成功经济故事的核心经验，没有一个国家能够在短短数十年里，把原来如此落后的基础设施建设成世界一流。同时，“一带一路”涵盖的大多数发展中国家基础设施缺失，严重地阻碍着当地的经济的发展。例如，亚细安国家早就有区域内部的“互联互通”计划，但基础设施投资缺口过大，长期无法实现“互联互通”的目标。即使是发达的西方从前以优质的基础设施建设著称，但很多国家的基础设施多年没有更新，显得老化陈旧，也需要进一步的发展。

再者，基础设施和互联互通是中国对现行国际经济组织活动的一个重要补充，因为世界银行和亚洲开发银行等都不热心基础实施的投资，或者说基础设施建设不是这些国际经济组织的“初心”。因此，中国出台“一带一路”之后，这些国际机构都表现出非常的热情，因为它们看到了“一带一路”和自己之间的互补性质，是共同发展，而非互相竞争。

其三、更明确界定“一带一路”倡议的性质。这方面最为重要。如上所说，西方一直在有意无意地误解或者歪曲“一带一路”。实际上，“一带一路”倡议并非中国要在国际社会追求领导地位，从而取代美国（和西方）。恰恰相反，中国的“一带一路”是对美国等发达国家在国际经济治理上责任退缩和萎缩的补充。大国在全球治理中扮演着小国所不能的作用，当现存大国不能担当时，新崛起大国必须要担当起责任来。

中国在全球治理方面应当承担更大的责任，也正是过去美国要求中国所承担的大国责任的一部分。如上所说，“一带一路”重在基础设施和互联互通建设，中美（和西方）在这个领域并非竞争，因为美国（和西方）资本对此不感兴趣。就此而言，“一带一路”不仅没有中美竞争的意味，反而会强化中美两国在国际事务上的合作和责任分担，从而避免陷入“修昔底德陷阱”。美国民众和商界并没有反对中国的“一带一路”，持怀疑和反对态度的是那些具有深厚冷战思维的既得利益集团。

中国须解决几个问题

不过，对中国自己来说，也必须解决好几个层面的问题。首先必须明确“一带一路”是经济发展和商业项目，追求和当地国家的共同发展。如果中国的改革开放意味着外资进入中国，是外国参与中国的经济发展，那么“一带一路”所到之处表明这些国家向中国的开放，是中国参与这些国家的经济发展，是互惠的。其次，“一带一路”是中国为国际社会提供的“公共品”。2008年世界金融危机以来，包括西方在内的主要经济体结构性改革困难，世界经济缺少增长动力。失衡的世界经济，加上长期以来的南北差异，世界经济面临巨大的困境。如果经济不能复苏，整个世界秩序都会出现问题。

中国借“一带一路”要为世界经济再平衡方面作出贡献，同时也是中国大国责任的一部分。再次，着重于经济发展是中国和其他大国的区别之所在，反映了中国的国家本质。历史上，每次大国崛起都会导致该国在区域甚至世界范围内的军事扩张。美国主要是通过军事、政治和外交的力量构建和维持其霸权地位的。中国历史上一直是一个商贸国家，对其他国家的内政不感兴趣，只对商贸感兴趣，这些方面现在也没有什么变化。从长远来看，中国绝对不会变成一个具有扩张主义的美国。

进而，国家间的商贸活动也会产生新的规则和制度。西方对中国一直持怀疑态度，认为中国不接受西方制定的国际规则，甚至“修正”国际规则。但问题在于，在诸多发展中国家，二战以来，西方的规则和方法都试验过了，结果不仅不能促成发展中国家的经济社会发展，反而使得这些经济体长期陷于滞胀，处于落后状态。中国这些年来的发展是在西方的“监督下”取得的。

中国并未拒绝现行国际规则，但也不会停留在简单地接受西方制定的规则上。中国和国际规则有三层关系，即接轨、改革和补充。“一带一路”既是对世界规则的改革，也是对世界规则的补充。因此，就规则而言，“一带一路”所产生的规则是否有利于当地的发

展，当地国家最有发言权，西方并不能为这些国家发言。西方现在的优势只是其仍然掌控着近代以来发展起来的话语权。

其四、更加明确“一带一路”倡议的实施方法，即多边主义。这个问题是很多国家所关心的，尤其是“一带一路”所涵盖的国家。如上所说，这些国家对“一带一路”的抱怨来自其实施方法，而非“一带一路”倡议本身。在现行的实施方法下，中国的国企带头，展现的只是和当地的中央政府的关联，而和当地国家的地方政府和当地社会关联不大。并且，国企所进行的项目规模过大、具有封闭性，当地企业和社会很难参与进去。一些当地政府和社会的感觉是，土地被征用了、环境受到影响，但这些项目到底和自己有什么关系呢？因此，习近平去年在纪念“一带一路”五周年时就特别强调，“一带一路”要惠及当地人民。

“惠及当地人民”无疑是“一带一路”发展的唯一方向。要实现这一目标，“一带一路”需要实行更明确的多边主义。其实，多边主义是中国政府的初衷。中国强调的“倡议”指向“一带一路”的开放性和包容性，欢迎任何国家的加入。

近年来，中国也强调第三方开发等等机制，这些都是具有多边主义性质的。不过，新近的发展需要引入多边主义的机制，至少包括三个层面。

其一，企业层面，应当实现各类企业的开放性参与，包括中国的国有企业、民营企业、当地国家的国有或者民营企业，第三国的国有或者民营企业（第三方开发）。

其二，国家层面，需要更强健的规则协调机制，减轻甚至避免政府更换对“一带一路”所带来的冲击。现行的协调机制大多是两个（中央）政府间的，新的协调机制可以包括更多的“利益相关者”，包括地方政府、企业和社会组织等，这样可以控制政府更替所带来的影响。

其三，国际层面，需要引入多边机制来监督“一带一路”建设。这里可以考量亚洲基础设施投资银行(AIIB)和“一带一路”之间的关系。亚投行是多边机制，那么能否把“一带一路”置于亚投行监督之下呢？或者置于一个新设的多边机制之下呢？或者也可以考量在“一带一路”峰会之下设立一个常设监督机构呢？这个问题是可以考量的。总之，要把企业置于这一多边机制的“监督”之下，从长远看，这有利于决策的科学性，减少政治性，增加经济理性，从而实现可持续发展。

“一带一路”倡议不是马歇尔计划那样的短期项目，而是中国开放的一个长期国策；“一带一路”倡议也不是中国一国主导的封闭项目，而是多国参与的开放项目。无论对中国还是对当地国家来说，最重要的是实现“一带一路”的可持续发展。只有不断总结经验教训，与时俱进，不断完善，可持续发展目标才可以实现。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长）