

郑永年 专栏

# 中国丝绸之路的政策工具

2008年开始的全球性金融危机，既是全球性经济结构失衡的结果，也继续恶化着全球经济结构。全球经济到今天并没有恢复过来，很多经济体仍然处于低迷停滞的状态。另一方面，尽管中国经济也进入了“新常态”，即中速发展阶段，但这只是对中国自己过去的高速发展而言——和世界上其他经济体相比，中国的发展仍然是高速的。实际上，在中国经济总量已经超过10万亿美元之后，很难再有过去那样的高速发展。保持中速增长，仍然可以对世界经济产生巨大影响。更为重要的是，中国自改革开放以来所积累的发展经验及其发展能力，已经为中国提供了一个历史机遇，来实行全球经济再平衡战略。可以预见，在今后相当长的一段时间里，丝绸之路会成为这一战略的主要推动力，也是中国可持续和平崛起战略的重要而可行的“抓手”。

但是，丝绸之路不能仅仅停留在宏观的设想，口号式的政策更是不可行。丝绸之路要成功，中国既要搞清楚要做什么，更要搞清楚怎么做。没有一系列切实可行的策略和政策工具，丝绸之路很可能只是纸上谈兵。这方面，中国已经有很多经验教训了。改革开放以来，无论是内部改革还是外交事务，很多政策都仅仅停留在口号阶段，从来就没有通过政策工具转变成为现实。

丝绸之路的策略可以从多方面来探讨。从今天的情况来说，至少需要考虑如下这些方面的因素。

第一，中国需要以丝绸之路为契机，全面发掘中国与广大新兴市场国家之间潜在的互补互利机会，全面深化与新兴市场国家及区域经济体之间经济贸易、基础设施等方面的合作关系。

第二，有效运用中国在资金、市场、技术、产能等方面的独特优势，全面分享中国在改革开放实践过程中，所积累的市场与政府两手并用的独特发展经验，为协助发展中国家克服在推进经济发展，以及区域经济整合过程中面临的结构性难题，提供完整的解决方案。

第三，全面提高中国企业的跨国营运能力，全面打造中国企业的海外经贸据点与生产基地，针对严重产能过剩与那些在国内市场已不具经济效益的产业，进行有秩序的“走出去”，实现对外转移。

第四，在全面推进绿能产业、整治环保污染、建设低碳城市与智慧型城市的过程中，积极引导拥有先进技术的欧、美、日跨国企业参与投资与提供设备，让这些跨国企业有机会分享中国城镇建设及经济增长的红利，也刺激国内企业进行产业升级。

第五，在“和平发展”概念的基础上，进一步提出“包容、尊重与发展”的新政策概念，系统整合中国传统的“和而不同”与“己所不欲，勿施于人”、当代的“不干预政策”和西方的文化多元主

义等理念，形成中国特有的普遍价值观，有别于大英帝国的“自由贸易”和美国的“自由民主”政策概念，为中华民族的复兴和国家的崛起，塑造国际文化软实力。

## 多管齐下的政策手段

同样，政策工具也是可以多方面加以探讨的。目前来看，中国至少可以考虑如下手段。

第一，设置规模大于“世界银行”资本额的“丝绸之路基金”，以及等量规模的“丝绸之路战略投资基金”为配套，前者为回收期长且具有明显外部经济效益的大型基础设施建设，或跨国基础设施建设网络项目，提供长期性低率融资；后者为大型基础设施建设所带动的产业投资、自然资源开发、公用事业投资、开发区或造镇计划、以及其他有投资效益的产业合作项目，进行风险投资与战略投资。战略投资基金，同时可以为中国企业取得关键技术与市场通路的国外并购融资，为中国企业整厂输出，与产业供应链整体输出，提供多元融资配套服务。战略性投资基金要扮演政府投资基金的领头羊作用，发挥杠杆作用，带动民间资本与国际游资的汇合，让市场与政府两手都发挥作用。这方面，中国已经设立了一个400亿美元的“丝绸之路基金”，走出了重要的一步。正在启动的“亚洲基础设施投资银行”，也可以是这个工具的有机部分。

第二，可考虑设置中国主导的全球发展智库，并协助各区域的领头羊国家设置协作智库，建立完整的智库跨国合作网络。这些智库协助本国政府，为全球多边体制与国际经济秩序的改革、区域多边合作体制的设计，进行顶层设计，并为加速丝绸之路经济带区域整合与双边经济合作，提供政策规划与方案评估。智库也可设置附属咨询顾问机构，为各国政府、融资机构或战略投资人，提供项目评估与可行性评估咨询服务。改革中国国内体制内智库，以便克服所面临的制度制约，也可以考虑利用和强化国内的民间智库的功能。更为重要的是，智库也需要随着丝绸之路走出去。所有国内智库的一个重要特点，就是缺乏和国外智库的全面交流，进入不了国际的“政策市场”。因此，可以考量在那些作为世界信息集散地和交流中心的关键国家，设立一些能够发挥重大国际影响力的智库。这方面，可以学习二战之后美国的做法。通过各种途径，美国能够对欧洲等国的智库发挥重大的影响力，同时美国本身的智库（例如兰德公司）也走向了世界。

第三，可考虑建立一个面向所有发展中国家的“跨国人才培养机制”，为各国训练与培育公共治理、经济规划、城市规划等领域的人才，内容包括留学培训、海外培训与挂职培训等，让各国政策精英有机会全面与深入理解中国改革开放实践过程中所积累的“市场”与“政府”两手并用的独特发展经验。培训机构必须具备归纳与提炼

中国发展模式的学术研究能力，并发挥跨国发展经验交流平台的作用，让各国具有实务经验的政策精英与专家相互切磋，彼此借镜值得推广的政策与体制试验经验，在因地制宜、与时俱进、集思广益的指导思想下，共同探索最适合各国国情的改革策略与政策选择。这方面，包括上海浦东干部管理学院在内的机构，可以扮演主导角色。这些机构不仅应当培养国内的干部，其功能应当扩展到培养发展中国家的官员。实际上，它们已经在履行这方面的功能，只不过需要更加系统化地扩展功能。

第四，可考虑设置以丝绸之路经济带各国社会精英为对象的“新丝路传媒集团”，以财经、旅游、环境、城市及文化议题为主轴，为各国提供一个超越西方视野的跨国资讯与观念传播与分享管道。跨国传媒总部应设置于海外，大量聘用跨国专业人士，同时运作多种主要语言的卫星频道与网路新闻平台，也可配套在海外成立跨国传媒学院，培育具备超越西方视野的传媒人才，摆脱西方中心主义思维与西方话语权的宰制。

## 配套的体制建设

此外，更为重要的是，中国也必须考虑丝绸之路的机构设置问题。政策的有效实施，依赖于政策机构的设置。这方面，可以考虑如下几个方面的问题。

第一，丝绸之路战略应由“中央全面深化改革领导小组”主导，在深改小组下设置直接向最高领导人负责的高级别“办公室”，建立类似美国“国际开发机构”那样的权力协调机构，负责统筹政策规划与资源分配，协调各部委与各省、市，打破现有涉外经济部委各自为政的地盘割据现象。在过去的几十年里，中国的对外开发已经得到很快的发展，但机构设置呈现出过于“内部多元化”的局面，外交部、商务部、卫生部、地方政府、大型国有企业等等，都承担了不同方面的功能，但它们之间没有协调好，造成效率低下、大量浪费和国际形象差。这种情况必须改变。这个机构设置在深改小组下，要比设置在“中央国家安全委员会”有效得多。国安会关切的是国家的安全，如果这个机构设置在国安会下面，自然会凸现出其安全战略含义，其他国家就会产生战略上的疑虑。深改小组关切的是改革和发展的的问题，更有利于中国塑造和平崛起的国际形象。

第二，要处理好中央和地方之间的关系。沿边、沿岸省份一直争取在丝绸之路领域扮演重要作用，这不可避免，也具有必要性。但必须明确的是，这些省份是丝绸之路战略的执行工具，而不可以有自己所谓的“丝绸之路战略”。过去几年，一些省份制定了各自的对外战略，例如“桥头堡战略”“西南战略大通道战略”“西进战略”等等。这些政策用语隐含有过多的军事战略意味，往往对周边国家产生“威胁感”。丝绸之路战略必须由中央深改小组全面负责，而地方必

须去除这些不恰当的战略用语。即使地方有其本身的丝绸之路战略，但不可和中央的发生严重冲突。

第三，执行“全球经济增量再平衡战略”需要有风险管理机制，必须动态考量全球地缘政治风险，各国主权风险，政治互信基础，并务实评估中国影响力的投射范围，以及中国政府的海外护产、护侨的能力极限。在初期，经济资源投入仍以欧亚大陆周边国家为起点，并以已经建立稳固经济合作基础的亚洲、拉丁美洲与非洲国家为重心。从现阶段来说，投资方和被投资方的权利风险问题非常突出。在中国资本所及的地方，都出现了劳资、环保、人权等等方面的纠纷。尽管“一路”和“一带”国家大都贫穷，但老百姓的权利意识很强。很多地区的政治也经常出现不稳定局面，政权变更频繁。这些事实往往被中国的企业所忽视。因此，风险评估的功能可以和智库设置结合起来，光有企业和政府本身的评估远远不够，还必须依赖智库的客观、中立的评估。

第四，可考虑把目前所确定的“金砖国家开发银行”、正在进行的“亚洲基础设施投资银行”和早先所提出的“中国—中亚国家发展银行”等，统筹到“丝绸之路开发基金”的构架内，协调它们之间的行动，以避免不必要的、大量的浪费。

像丝绸之路那样大规模的对外项目，没有一个国家可以构想一个完美的方案，也没有一个国家可以完全根据规划来实施方案。这样的项目都是一边做、一边学的过程。但是如果少交学费，避免重大失误，就必须储备足够的政策知识，准备好足够的政策手段。如果没有这些，急急忙忙地去推行，就会犯很多错误。尽管中国已经开始了丝绸之路项目，但在这些方面，中国还有很多的事情要做。

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