

郑永年专栏

“一带一路”倡议需要新战略思考

首先必须说明一点，以免人们对“战略”一词发生误解。这里所说的是中国的“一带一路”倡议需要战略思考。中国政府把“一带一路”界定为“倡议”，而非“战略”，这里是具有其本身的意图的。后来海内外很多人所讨论的“一带一路”已经远远超出中国政府的界定，多数人把“一带一路”本身视为是中国的“战略”。

这里所讨论的是，中国要实施这样一个“倡议”是需要战略思考的。换句话说，尽管“一带一路”本身不是被人们所夸大的“战略”，但执行“一带一路”是需要战略的。

任何一个大项目的实施都需要战略，何况像“一带一路”那样的跨区域和洲际的项目。尽管中国谦虚地把此界定为“倡议”，就是说这是一个开放的项目，中国的作用是“倡议”，但各国都可以参与到其中来。不过，在实施方面，中国作为“倡议国”必须做更多事情，发挥更大的作用。在实际执行层面也是这样，以至于很多人认为中国是这个项目的唯一主导者，是为了实现中国自身的国际意图。国际社会尤其是西方对“一带一路”就是如此认知的。

因此，无论从哪个角度来看，中国都必须思考其执行“一带一路”的战略。执行出现了问题，对项目本身的可持续性还是对国际社会都会产生不是所期望的结果。

自从“一带一路”推出来之后，到今天已经有六年的时间了。至少在话语方面，“一带一路”的效应是巨大的。这个概念不仅已经广为传播，而且已经成为今天国际社会外交的一个主题词或者核心概念。但随着概念的广为传播，人们对此的认识不是更清楚了，反而更不清楚了。

早期，人们比较机械地理解这个概念，就字面来理解这个概念，即中国所规划的“一带”和“一路”要经过哪些国家和地区？但到现在，这样的理解不那么管用了。一方面，似乎中国所做的所有事情，都被界定为“一带一路”或者“一带一路”挂起钩来。另一方面，因为“一带一路”是开放性的，越来越多的国家和地区都被划入了“一带一路”的范畴。不过，如果范畴太大了，“一带一路”就失去了原有的含义。

国际社会关注的问题

在国际层面，人们对“一带一路”所关切的问题有很多，但归纳起来，主要有两类不同的关切。就现在主导国际秩序的美国和一些西方大国来说，他们所关心的是中国“一带一路”倡议的动力机制和意图是什么？是像西方国家从前实践过的“帝国主义”“扩张主义”或者“殖民主义”吗？或者是一个新版本的“主义”？中国要通过“一带一路”来统治全世界吗？是不是中国不满足于国际秩序现状，要通过“一带一路”重塑世界和区域秩序？或者中国要修正这个秩序（即西方所说的“修正主义”）？或者仅仅如中国自身所说的，中国这样做不是挑战西方所确立的秩序，而是为了提供国际公共品，至多在西方秩序的基础之上做些补充？

另一方面，就广大的发展中国家来说，他们所关切的是“一带一路”对自己国家的发展所能产生的影响，而不那么关切国际体系层面的问题。考虑到至少到现在为止，“一带一路”沿岸沿边大多数国家都是发展中国家，很多仍然是落后国家，它们

都需要发展，并且它们在国际社会也无话语权，这些国家对自己发展的关切不难理解。实际上，就很多国家来说，“一带一路”给予了它们一个重新选择或者调整发展模式的机会。二战以来，大多数国家都遵循西方模式，但并没有成功，那么多年过去了，它们仍然处于贫穷之中。

鉴于中国改革开放之后的成功经验，它们对中国的发展模式感兴趣。它们对中国“一带一路”所重视的基础设施投资尤其感兴趣，因为落后的基础设施一直是这些国家经济发展的大障碍。不过，这并不是说这些国家对“一带一路”毫无疑虑。无论从概念上还是实践层面，一些国家是有疑虑的。例如它们也关切，中国会不会变成另一个类似西方的“帝国主义者”或者“殖民地主义者”？中国给予了它们无条件的投资，但它们是否能够承担得起对中国的债务？如果不能如期偿还，中国会对它们采取什么样的行动？中国通过“一带一路”参与它们的发展，但中国的方式是可以持续的吗？更为重要的是，中国通过参与它们的发展，会不会也试图影响它们的内政？

实际上，诸如此类的问题在这些发展中国家往往因为各种因素（反对党、社会团体、西方势力等等）而经常被放大和夸大，而对中国在当地的项目产生极其负面的影响。缅甸、斯里兰卡和马来西亚是典型，巴基斯坦（印巴经济走廊）在很大程度上也面临类似的问题。

不管怎么样，所有国家，不仅仅是“一带一路”沿岸沿边国家，而且也是其他不那么相关的国家，都在积极计算和评估“一带一路”能够为自己带来的利益和风险？作为创始国的中国又如何呢？如果早期对“一带一路”的利益和风险的评估只是概念层面的，这么多年下来，现在的评估已经具有了丰富的经验材料。

“一带一路”可以给中国带来什么样的利益？多少利益？中国又在不同层面（国内、区域和国际）面临怎样的风险呢？如何避免和控制风险？当一种方式因为形势的变化变得不再可行的时候，需要什么样的替代方式？简单地说，到了今天，如何定义“一带一路”？中国要做什么？怎么做？实际上，对这些问题，很多人并不清楚。这就是说，中国需要对“一带一路”做新的战略思考。

中国在“一带一路”的利益和风险

如何评估中国自身在“一带一路”的利益和风险？其实，就内部来说，是实现可持续发展；就外部来说，是实现国家安全。如果从这两个视角来看，人们至少需要考量如下几个问题。

其一、国内国际两方面发展的平衡。“一带一路”首要目标就是要实现国内的可持续发展，而非西方所说的对外扩张。资本、产能和技术的“走出去”都是为了内部的发展。因此，“一带一路”以不影响内部可持续发展为原则。再者，一旦内部发展受到负面影响，外部的发展就没有了基础，变得更加不可持续了。这也是中国内部一些人所担心的。历史上，中国有这样的传统。朝贡体系是一个例子。其他国家向中国的皇帝叩一个头，中国就向这些国家开放贸易，而中国本身从来不要求他国向中国开放。这种不对称的开放使得朝贡体系经常成为中国负担。

毛泽东时代的援外尽管是为当时的“生存外交”服务，但也是以牺牲内部利益为代价的。国家主导的“走出去”项目尤其要注意其经济能力的可持续性。有人开始担忧“一带一路”会变成另一个“郑和”项目，这并非没有一点道理。郑和七次下西洋，充分代表了当时明朝的国家能力，但之后因为内部因素嘎然而止。

其二、“一带”给中国西部边境有可能带来的战略、文明等地缘政治环境的冲击。“一带”涉及中国和俄罗斯、中亚国家、中东地区之间的关系。数千年里，这些地区都是地缘政治环境最为复杂的地方。正因为如此，才会出现“长城”。到了今天，人们可能必须重新思考长城文化的价值。不同的宗教、不同的文明、不同的生活方式、伊斯兰极端主义、大小国错综复杂的关系，所有能够导致国际国内冲突的因素都在“一带”区域体现出来。而这些又会马上反映到中国内部，演变成中国本身的问题。

这些年来，尽管西方指责中国遏制穆斯林文化，但在全球化背景下，中国西部穆斯林文化实际上得到大发展。此外，汉人人口的急剧减少、对少数民族的不合理的优惠政策、地方政府因为恐惧民族和宗教问题而不敢处理等等，使得这些地方变得越来越不可治理。同时，一旦中国想有所作为，以自己的方式来解决，就会立刻招致很大的国际压力。可以预见，“一带一路”不可能不影响到所有这些因素。如果“一带一路”能够对这些因素有所遏制，就可能有助于治理；但如果“一带一路”“解放”了这些因素，广袤的西部就会变得不可治理。

其三、中国既是陆地国家，也是海洋国家，就要考虑如何维持陆地利益和海洋利益之间的平衡问题。传统上，自明清以来，中国的陆地文化战胜了自己的海洋文化，使得中国放弃了成为海洋大国的机会。今天，当人们的焦点转移到海洋国家的时候，如何处理陆地和海洋需要很多的考量。经验地看，当人们在海洋遇到困难的时候，就很容易转

向陆地，这是文化使然。从经济利益的角度来看，海洋显然远远重要于陆地。中国今天是世界上最大的贸易国家，而80%以上的贸易就需要经过南中国海。或者说，中国至少从经济上说，已经是海洋国家。但如何处理与海洋有关的问题呢？这方面需要做认真的战略考量。

这些年来，在黄海、东海、南中国海、印度洋等都面临着重要的挑战。如果没有发展出海洋精神，很难解决这些问题。今天，因为“一带一路”，这些问题变得具有现实性，因为毕竟怎么说，“一路”是“21世纪海上丝绸之路”。

其四、既是走向了海洋，也要重新评估海洋的地缘政治价值。任何国家，除非是想建立帝国，无论是陆地地缘还是海洋地缘，其重要性已经是今非昔比了。今天，除了传统的技术制造业、金融和互联网已经成为经济主体。如果借用传统地缘政治的概念，人们可以说，谁控制了这两个相关的领域，谁就能控制世界。美国正在以各种方式减少对传统地缘的投入，而转向金融和互联网。所以，如果要排列一个优先次序的话，金融互联网居先、海洋居次、陆地再次。

对陆地地缘，西方和美国一直会对中国持批评、反对甚至阻挠的政策，但其本身不会投入太大，因为它们对陆地经济已经没有很大的经济动机。对海洋，美国会有相当的投入来维持其海上霸权，既有很大的经济动机，也有以美国为中心的安全考量。而对金融和互联网，美国的投入会最大。如果美国在陆地地缘上的利益已经不大，在海洋上仍然是不可挑战的霸权，在金融和互联网上尽管美国保持领先，但也感受到了来自中国的压力。这次，中美贸易战中，美国竭力打压中国的知识经济和技术并不难理解。

如果在构建、调整和实施“一带一路”过程中，能够把诸如此类的因素考虑进去，人们既能够清醒地认识到“一带一路”所可能带来的利益和风险，也能够对“一带一路”在中国内外发展中的角色有一个客观的认识。

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