



IPER 工作论文 第 1504 号
2015 年 2 月 13 日

冯维江
fwjack@163.com

丝绸之路经济带战略的国际政治经济学分析*

内容摘要

文章认为，中国倡议共建丝绸之路经济带，与其合作导向的离岸一体化实践是相符的，其主旨是实现合作与双赢，而非对抗和避险。文章考察了丝绸之路经济带战略的国内与国际基础。从国内基础看，尽管部分省（区市）积极融入和参与丝绸之路经济带，但顶层设计的缺乏和无序竞争的风险可能削弱丝绸之路经济带的战略意义，甚至影响其最终实现。国际基础方面，文章分析了域外大国及沿线国家官方和学者对丝绸之路经济带倡议的态度，发现该倡议面临区域外部力量的压力，但区域内主要国家对这一倡议的理解和赞同多于疑虑与反对。文章还比较分析了该区域其他国家提出的有关发展策略与规划。中国的方案应该充分吸纳和借鉴已有方案的优点，对其所忽视的重要领域进行补充。最后，文章提出建设丝绸之路经济带应分战略动员、战略规划与战略实施三步走的方案设想。

关键词：丝绸之路经济带 战略文化 合作导向的离岸一体化

* 本文的修改稿发表在《当代亚太》2014年第6期。本研究得到新华都商学院、中国人民大学重阳金融研究院“丝绸之路经济带”课题和中国社会科学院创新工程重大研究项目“新兴经济体与国际经济新秩序”（项目编号：2013YCXZD）的资助，部分内容已在中国人民大学重阳金融研究院组织的研讨会和“丝绸之路经济带的建设与未来”12国智库论坛上宣读，并得到了邱晓华、管清友、王文、高程的审阅指正。敬致谢忱，但文责自负。



2013年9月，习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学的演讲和上海合作组织元首理事会第十三次会议讲话中系统地阐述了中国关于“丝绸之路经济带”的战略设想，引起国内及国际社会广泛关注。这次讲话提出的丝绸之路经济带与次月习近平访问印度尼西亚时提出的共建“21世纪海上丝绸之路”并称为“一带一路”，成为中国对外经济战略的重要内容。“一带一路”不仅被列入十八大三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，而且成为中国领导人不遗余力、亲自推动的“顶层设计”。从首次提出丝绸之路经济带到2014年10月，习近平和李克强的13次出国访问中，有11次都涉及了对“一带一路”的推介与期待。^①两位领导人如此密集地向世界“推介”或“宣讲”一项对外合作倡议，在中国国际合作历史上十分罕见。这意味着“一带一路”并非中短期的合作项目，也不仅仅是中国“西向发展”的区域性规划，而是中国国家大战略中对外战略的重要组成部分。

本文主要研究丝绸之路经济带。第一部分将在梳理已有文献的基础上提出问题。第二部分分析丝绸之路经济带的战略目标，并从学理上界定其离岸一体化的特征。第三、四部分分别考察丝绸之路经济带战略的国内与国际基础。第五部分比较分析了其他国家关于丝绸之路相关地区的发展策略与规划，并在此基础上提出中国建设丝绸之路经济带应分战略动员、战略规划与战略实施三步走的方案设

^① 2013年10月，李克强总理出访文莱时提出中国—东盟未来10年合作框架的七点建议，其中之一就是共建21世纪海上丝绸之路。同年11月，李克强总理出访罗马尼亚和乌兹别克斯坦，前者被视为丝绸之路经济带由中亚向中东欧的延伸，他在乌兹别克斯坦也明确强调上合组织成员都在丝绸之路经济带上，希望以运输便利化作为合作的突破口。2014年2月索契冬奥会期间，习近平主席和普京总统就俄罗斯跨欧亚铁路与丝绸之路经济带和海上丝绸之路的对接问题达成了共识。次月，习近平主席在出访荷兰、法国、德国和比利时时也表示，要赋予古丝绸之路新的时代内涵，联动欧亚两大市场，造福沿途各国人民。6月，李克强总理出访希腊时，其总理表示希腊愿成为中国产品进入欧洲的门户和枢纽，与中方加强海洋合作，共同推进21世纪海上丝绸之路建设。7月，习近平主席访问韩国时，韩国方面也提出“丝绸之路快线”构想，并希望将其与“一带一路”对接，双方联合拓展合作空间。8月，习近平主席访问蒙古时，也与蒙方就共同推进丝绸之路经济带交换了意见，蒙方表示其正在讨论和积极落实丝绸之路经济带倡议。9月，习近平主席访问塔吉克斯坦、马尔代夫、斯里兰卡和印度时，提出丝绸之路经济带倡议已进入务实合作阶段，希望与塔方以此为契机推动深度合作；盛赞马尔代夫是古代海上丝绸之路的重要驿站；对斯里兰卡表示，愿共同推动21世纪海上丝绸之路复兴；表示也要与印度探讨丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路倡议，引领亚洲经济持续增长。



想。

一 文献评述与问题的提出

尽管丝绸之路经济带已经得到国外政策界和主要媒体的关注，但国外专门以此为主题的学术研究尚不多见，更多的是对丝绸之路经济带背后战略考量的一些猜测性的评论和判断。或许与习近平是在哈萨克斯坦首先提出丝绸之路经济带有关，多数评论认为这一战略主要着眼于中亚，尽管它们所认为的具体目的有所不同。例如，有评论认为，这意味着近十年来中亚地区在中国战略版图上的位置已经由边缘地带变成最具外交优先性的地区，鉴于国内巨大且不断增长的能源需求，中国需要中亚的油气来保证能源进口来源的多元化，以降低中东动荡、马六甲海峡被阻断等潜在风险可能对中国经济造成的冲击。^①也有评论认为，发挥基础设施建设的优势，开展与中亚的互联互通是丝绸之路经济带建设的重要目的。^②另有研究指出，中亚各国与新疆等边疆省份接壤，通过丝绸之路经济带的合作，有利于促进新疆经济发展，从经济上和政治上稳定边疆。^③还有研究分析认为，中国提出该战略是为了扩大和深化与中亚地区的“接触”，据此战略，中国将在该地区长期开展大规模能源和基础设施投资，而这与俄罗斯在该地区的一体化战略是相互竞争的。^④布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）更是径直指出，俄罗斯将因为中国的竞争而失去中亚，并且被迫由此全面融入欧洲。^⑤

随着中国国家领导人在多次出访中对丝绸之路经济带战略的进一步阐释，国外研究对这一战略超越中亚地域性的认识越来越明确。近期已有研究开始在华盛顿—北京—布鲁塞尔“战略三角”的框架下思考丝绸之路经济带的意义，认为这一倡议是中国借美国重返亚洲（pivot to Asia）之机转向欧洲（pivot to Europe）

^① Loro Horta, “Central Asia: China Opens a New Silk Road”, *RSIS Commentaries*, No.189, 2013, pp.1-2.

^② Pradumna B. Rana, “Building Silk Roads for the 21st Century”, *East Asia Forum*, August 16, 2014, <http://www.eastasiaforum.org/2014/08/16/building-silk-roads-for-the-21st-century/>.

^③ Camille Brugier, “China’s Way: The New Silk Road”, *European Union Institute for Security Studies*, No.14, 2014, pp.1-4.

^④ 这类观点在下文分析丝绸之路经济带的国际基础时还将详细说明。参见 Yu Bin, “China-Russia Relations: Putin’s Glory and Xi’s Dream”, *Comparative Connections*, Vol.15, No.3, January 15, 2014, http://csis.org/files/publication/1303qchina_russia.pdf.

^⑤ “Dr Zbigniew Brzezinski on how to avoid a new explosion in the Middle East”, *The World Today*, December 2013 & January 2014, p.32.



以填补美国留下的战略空白的举措之一，指出中国转向欧洲除了为获得欧洲的市场和技术之外，还着眼于食品进口安全。欧洲农业资源丰富，中国与其合作有利于降低自身在农产品和食品进口上对美国的过度依赖，从而避免食品安全成为中国对美博弈的阿喀琉斯之踵（Achilles' heel）。^①

以上研究的一个共同特点，是都假定中国倡议丝绸之路经济带是出于对内外外部威胁、风险或压力的反应性行为，是一种“避免外部伤害造成损失”的策略，假定中国需要与内外部的分裂主义势力，与在全球战略上挤压中国的美国，与在地区利益上存在冲突的俄罗斯等等进行对抗，甚至要采取先发制人的策略。

上述假定与国际学术界对中国战略文化某种先入为主的判断有关。施道安（Andrew Scobell）认为，中国古代存在两种不同的战略文化，一种是富有中国特色的绥靖派和防守思维文化，另一种则倾向于武力解决和采取进攻性行为。^②江忆恩（Alastair Iain Johnston）则进一步指出，中国历史上实际的战略文化与其标榜的孔孟之道并不相同，而是一种信奉扩张主义（expansionist）的文化现实主义（cultural realist），支持跨越边界进行攻击、发动先发制人的打击，并以基于军事胜利的政治毁灭和领土兼并为目的。中国的孔孟思想在战略文化中只具有符号或象征的意义，真实发挥作用的是进攻性的战略文化，在这个问题上，中国传统文化表现为“说一套，做一套”，就其本质而言，与西方重进攻与征服的文化传统并无太大不同。^③

实际上，对中国战略文化强调进攻性的判断只是对西方战略文化的一种比附。正如基辛格（Henry Alfred Kissinger）所言，中国对历史的理解与西方截然不同，这种观念差异对中国的战略行为有重要影响。西方认为历史是一个通往现代化的进程，其间人类在一次次与邪恶和退步力量的较量中大获全胜。中国传统的历史观则强调衰落与复兴的循环过程，在这个过程中人们可以认识自然和世界，但无法完全掌控，因此中国看重和谐，施加于敌手的策略和政治主要是实现共存而非赶尽杀绝的方式。^④

如果承认中西方战略文化的差异性，那么前述国外研究对丝绸之路经济带战

^① Theresa Fallon, “China's Pivot to Europe”, *American Foreign Policy Interests*, Vol. 36, May 2014, pp. 175-182.

^② Andrew Scobell, *China and Strategy Culture*, Honolulu: University Press of the Pacific, 2002, pp. 4-10.

^③ Alastair I. Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, New York: Princeton University Press, 1995, pp.112-113.

^④ Henry Kissinger, *On China*, New York: The Penguin Press, 2011, p.31.



略意图的解读就可能存在方向性的偏误。中国提出这一倡议，“创造利益”的一面可能要远大于“避免损失”的一面。也就是说，与合作方共同“把蛋糕做大”是丝绸之路经济带倡议的主要目的，而与合作方一起避免“蛋糕”被竞争者砸掉、甚至主动去砸掉对手的“蛋糕”可能并非其主旨。从不同的战略文化假定出发，可以对丝绸之路经济带的战略意图做出大相径庭的解释。这需要我们从中国对外行为的实践中寻找证据，从而判断哪种解释更加合理。本文第二部分将对此问题做进一步的分析。

与国际学术界的相对“慢热”相比，中国研究界的响应可谓迅速。2013年中国知网（CNKI）期刊数据库“核心期刊”及“CSSCI来源期刊”中以“丝绸之路经济带”为题的论文仅有2篇，到2014年已增至84篇。^①国家哲学社会科学学术期刊数据库的检索结果也显示，2013年以“丝绸之路经济带”为题的论文仅有2篇，到2014年已增至54篇。但从研究的内容看，我们的理论与策略准备都略显滞后与不足。以CNKI数据库论文为例，其中28%的文章是借“丝绸之路经济带”之名来分析能源、教育、科技、外贸等特定领域的问题；22%的文章是从国内特定区域、省区或城市的视角出发强调自身在“丝绸之路经济带”中的优势或重要性；17%的文章是分析中国与特定国家或地区的合作。涉及整体战略的研究仅占19%，理论研究只有7%，并且其中相当部分是从空间经济学或区域经济学的视角展开，从国内国际互动视角开展的综合性的政治经济分析较少。本文第三、四部分拟在这些方面作一定补充。

二 丝绸之路经济带与离岸一体化

丝绸之路经济带战略与古丝绸之路精神有一脉相承之处。首先，两者都有贸易或经济利益的推动。今日以“经济带”为号召的倡议自不待言，两千多年前，来自中国的丝绸已经成为罗马上层贵族迷恋的商品，而西方的许多产出如宝石、马匹、香料、特有的水果等，也成为中国人生活的一部分。长程贸易带来的巨额套利机会，成为人员和物资川流不息于古丝绸之路的重要动力。

其次，古今丝绸之路都对参与各方协同提供安全公共产品提出了颇高的要求。

^① 更新至2014年11月的检索结果。下同。



丝绸之路是世界主要文化的母胎，丝路的两端产生了多种文明和宗教。^①不同文明与宗教之间固然有文化交融、取长补短的一面，其极端部分也留下了冲突与暴力的祸患，威胁着东西方正常贸易与当地民众的日常生活。时至今日，中国与其他丝路国家（尤其是中亚各国）也面临恐怖主义、分裂主义、极端主义等所谓三股势力的侵扰，有必要加强协作维护地区安全。

最后，中国积极承担大国责任。在国际社会中，大国往往成为促成国际合作的集体行动的倡导者。就丝绸之路所涉及的区域而言，无论两千年前还是当今之世，中国都是当之无愧的大国，并且也是受这一区域治乱兴衰影响最大的国家之一。中国来扮演经济、安全、社会、文化诸方面合作的更积极的倡导者角色，在合作平台等公共产品上率先投入，既是利益所在，也是责任使然。

尽管如此，丝绸之路经济带的建设背景与古丝绸之路已有很大不同，中国倡议的战略目标也应有相应的调整。在新的时代背景之下，中国提出共建丝绸之路经济带倡议，必然要赋以新的形式，注入新的内容，才能使丝绸之路经济带的承诺与愿景为相关国家所相信和接受。

中国倡导这一合作的主要着眼点之一是丝绸之路相关国家及其背后多元文明的群体性复兴。人类不同文明的延续自有其政事兴废、军力消长、财富聚散等短期波动之外的更根本的支持性因素。对这些因素的坚持和创造性转换，能够让古老文明在现代社会焕发新的活力。不同文明之间的砥砺与相互发明，能够产生更具宽容精神的共同进化，这比单极思维展示的世界图景更加丰富多彩，更有效率，同时也更加和平。丝绸之路经济带正可以为世界主要文化的继承者们提供对话与共同演化的平台。

中国关于丝绸之路经济带的倡议，与中国的国内及国际战略具备内在一致性，从而是高度可信的政策举措。从国内战略来看，全球金融危机和国内社会问题凸显让原有的高度依赖东部沿海地区及出口和 FDI 驱动的增长模式的效率出现下降，中国有进一步发展西部地区、实现东西平衡布局的迫切需求。^②中国已经采取过包括“西部大开发”在内的政策，而丝绸之路经济带是按照以外促内的倒逼思路对原有战略的深化与拓展。2013 年年底十八大三中全会通过的《中共中央关

^① 长泽和俊：《丝绸之路史研究》，钟美珠译，天津古籍出版社 1990 年版，第 3 页。

^② Justyna Szczudlik-Tatar, “China’s New Silk Road Diplomacy”, PISM Policy Paper No. 34 (82), December 2013, p.22.



于全面深化改革若干重大问题的决定》以及中央经济工作会议等，都将丝绸之路经济带列为重要的工作内容。2013年12月国家发改委和外交部召开的会议邀请了西北五省（自治区）^①、西南四省（自治区/直辖市）^②以及东部五省的代表参加推进丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设座谈会，未参加这一会议的多个省区市也在其政府工作报告中明确了参与丝绸之路经济带的意图。这意味着中国已经全面和具体地开启了新战略的国内动员，撤回或中止这一过程，中国将面临极高的政治成本。

从国际来看，丝绸之路经济带完全符合中国开展离岸一体化（off-shore integration）合作的战略逻辑。“离岸一体化”一词的思想渊源来自米尔斯海默（John Mearsheimer）的“离岸平衡手”（off-shore balancer），但两者在实践上表现出截然不同的行为逻辑，正好可以反映出中国与西方两种战略文化的差异性。

米尔斯海默在《大国政治的悲剧》中详细讨论了英国和美国的离岸平衡策略。^③这个策略的含义是，在欧洲、东北亚或其他利益攸关的地区，选择合适的区域盟友来制衡该地区潜在的全球挑战者，而不是亲自动手镇压这些潜在挑战者。例如，二战之前，英国希望由法国和俄国去制衡德国；20世纪40年代，美国则用中国和英国去遏制日本的野心。这一策略首先是一个全球权力争夺的策略，其核心是以最小的代价维持全球霸权。换言之，在不降低打击潜在挑战者效率的前提下，把维持全球权力的成本，分摊到区域盟友身上。就其本质而言，离岸平衡策略是关于区域及全球权力争夺与再分配的智力方案。与经济分配不同，权力博弈往往是零和博弈，挑战者权力地位的上升几乎一定意味着应战者地位的衰落。离岸平衡策略中显然也包括了合作，但这种合作是在树立了明确的竞争者或对抗者的前提下有针对性的合作，即联合盟友打击对手。

中国正在实践的离岸合作与离岸平衡有显著的不同，可称之为“离岸一体化”。所谓离岸一体化，就是超出传统的地缘经济合作的视野，将生产、货币、金融、贸易、投资、劳务等领域的整合性制度安排，推向全球所有对中国的发展或长期经济增长而言具备战略重要性的地区，增加中国与这些地区之间、以及这些地区

^① 包括陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

^② 包括重庆、四川、云南、广西。其中广西主要参与海上丝绸之路建设。

^③ 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2008年版，第340~386页。



通过中国的相互依赖，使得中国成为联通这些重要领域、重要地区的一体化的枢纽。与离岸平衡不同，离岸一体化首先是经济领域的合作。经济博弈可以是正数和博弈，参与博弈的各方有望通过合作“把蛋糕做大”，从而达成双赢或多赢的结果。正在成型的“泛亚洲垂直综合供应链”，不断扩大的双边与多边自贸协定网络，仍在拓展中的货币互换安排，乃至与全球能源与原材料产地、重要通道及港口等方面的合作，都是中国实践离岸一体化的成果所在。^①

从本质上看，中国实行的离岸一体化与欧洲一体化有所不同。欧洲一体化的基本经验是用趋同的经济指标、宏观政策、技术标准来充分挖掘成员国的竞争潜力，实现效率的提升，这是一种“竞争导向的一体化”。中国的离岸一体化则是从以多样性和差异性为前提的亚太区域合作实践中发展起来的，注重根据区域主体自身的文明特点、发展特征、资源与制度禀赋的优势来形成发展的合力，达成一种“合作导向的一体化”。^②这正好与丝绸之路经济带不同文明与宗教交融、不同发展水平并存状况相契合。丝绸之路经济带合作不仅涉及西部周边的稳定与繁荣，更意味着中国将视野拓展到了周边之外的重要能源资源的来源地与输送通道，以及更远距离的区域性中心市场。在亚太合作面临跨太平洋伙伴关系协定（TPP）挤压，东亚合作新的增长点又不明显的背景下，丝绸之路经济带建设有望成为中国新一轮离岸一体化合作的重要发力点。

三 丝绸之路经济带战略的国内基础^③

丝绸之路经济带这一概念一经提出即得到了国内相关省市的积极响应，多地将这一外交战略视作加速自身经济社会发展的重大机遇，积极纳入地方施政目标之中。不过，国家尚未公布丝绸之路经济带规划所涉及的国内范围。有观点认为，国家发改委和外交部座谈会结束了丝绸之路经济带所辖省份范围的争论，其中，

^① 冯维江：《中国离岸一体化，无远弗届》，载《当代金融家》2013年第11期，第124~125页。

^② Feng Weijiang, “Cooperative-oriented Integration in Asia and the Role of China and Japan”, *International Studies*, Vol. 1, Mar. 2011, pp. 1-17.

^③ 杨恕等对丝绸之路经济带建设的基础进行了归纳，包括沿线各国经济发展水平不断提高及经济联系不断增强，基础设施不断完善，已经一定程度上具备国内及国际法律基础，新疆的建设取得突破性进展等等。参见杨恕、王术森：《丝绸之路经济带：战略构想及其挑战》，载《兰州大学学报（社会科学版）》2014年第2期，第23~30页。本文则分别从国内国外两个方面来分析各行为体在意愿与能力两个维度对丝绸之路经济带的潜在投入。



西北五省区和西南四省区市涉及丝绸之路经济带，东部五省涉及海上丝绸之路。^①但实际未必完全如此。例如，列入西南四省区市中的广西与东南亚的关系更紧密，可能更多对接和参与的是 21 世纪海上丝绸之路战略，其 2014 年政府工作报告未来工作安排中强调的也是国家建设 21 世纪海上丝绸之路战略给其带来的新的重大机遇，并未提及丝绸之路经济带。而未列席此次会议的一些省份也在对接或参与丝绸之路经济带问题上表态积极。

我们可以从 2014 年地方政府工作报告中与丝绸之路经济带有关的表述，来判断该省区市对这一战略的态度与期待。具体来说，在 2014 年地方政府工作报告中，陕西提出“打造丝绸之路经济带新起点，加快建设内陆开发开放高地”，新疆提出“紧紧围绕建设丝绸之路经济带核心区推进全方位开放”，甘肃提出“把丝绸之路经济带甘肃段建设作为向西开放的重中之重，……努力把甘肃打造成丝绸之路经济带黄金段”，宁夏提出“把宁夏建成丝绸之路经济带的战略支点”。其他参与推进丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设座谈会的重庆、青海、云南、四川等西部省市政府工作报告也都对丝绸之路经济带战略有积极的回应，并将其列入了 2014 年政府的工作重点安排之中。除此之外，一些并未列席国家发改委和外交部座谈会的省份，也纷纷表态要积极对接^②、参与^③、融入^④丝绸之路经济带，声称要抓住^⑤甚至抢抓^⑥国家建设丝绸之路经济带的机遇。这些省区市构成中国落实和推进丝绸之路经济带战略的国内基础。

可以进一步把这些将丝绸之路经济带战略列入政府重要工作事项的省区分为三类。第一类省区市的工作规划中已经把丝绸之路经济带列为对外开放的主要或重要内容，并且有比较明确的、与整体战略相对接的地方性规划与项目安排。这类省区市包括陕西^⑦、新疆、甘肃和宁夏。例如，陕西计划申办首届丝绸之路经济带国际博览会，筹备召开丝绸之路经济带沿线城市圆桌会议，争取上合组织开发银行和能源俱部落户西安等等。新疆致力于建设成为丝绸之路经济带上重

^① 谢雅楠：《丝绸之路经济带为西部发展带来新动力》，载《中国经济时报》2013 年 12 月 24 日，第 2 版。

^② 山西。

^③ 浙江、山东、贵州。

^④ 河南、西藏。

^⑤ 福建、江苏。

^⑥ 湖北。

^⑦ 习近平在演讲中特地提及了自己的家乡陕西位于古丝绸之路的起点。



要的交通枢纽中心、商贸物流中心、金融中心、文化科技中心、医疗服务中心。甘肃把丝绸之路经济带甘肃段建设作为向西开放的重中之重，计划加强与中亚国家在经济技术、教育文化医疗、商贸旅游等领域的合作交流，大力支持企业开拓经济带沿线国家的市场，积极申办丝绸之路（敦煌）国际文化博览会和丝绸之路经济带省州长国际论坛等。宁夏计划高起点建设内陆开放型经济试验区，并争取把试验区纳入丝绸之路经济带规划建设整体之中，探索建立与沿线省区及欧亚国家交流合作新机制。

第二类省区市致力于将丝绸之路经济带整合入当地已经具备的区域发展规划之中，发挥不同发展规划的综合协同作用，这类省区市包括重庆、青海、云南、四川、山西、浙江、江苏、山东及湖北等。例如，重庆强调丝绸之路经济带战略与西部大开发、扩大内陆开放和长江经济带等发展战略的交汇；青海注重丝绸之路经济带战略与藏区跨越式发展、集中连片贫困地区扶贫工作及中西部地区实现城镇化战略的协同；山西突出环渤海经济圈、中原经济圈、晋陕豫黄河金三角产业转移示范区建设，积极与丝绸之路经济带对接。

第三类省区市通过特定的项目或发展方向与丝绸之路经济带战略对接，包括福建、河南、贵州和西藏。其中，福建希望通过丝绸之路经济带建设鼓励有条件的企业加快“走出去”步伐，培育一批本土跨国企业；河南强调发挥郑州到欧洲的国际铁路货运班列的带动作用，推动河南融入丝绸之路经济带发展；贵州和西藏则分别希望借力渝新欧铁路和依托藏青工业园来接入丝绸之路经济带。

实际上，不能排除其他更多省份以特定项目或发展方向的方式来对接或融入丝绸之路经济带，并且第二、三类省区市也可能因为后续规划项目的跟进和具体化，转化为第一类。因此，以上分类只是从最初意愿或积极性上进行的区分，后续这些省区市在丝绸之路经济带建设中能发挥多大的作用，做出多大的贡献，从中获得多大的利益，还需结合它们的客观条件与能力来判定。

从上述省份的经济规模来看，积极对接丝绸之路经济带战略的省份经济实力并不强。在政府工作报告中提及丝绸之路经济带的 17 个省份中，意愿最高的第一类省区市的经济规模仅占全国各省份地区生产总值汇总值^①的 5.5%，因涉及丝绸

^① 2013 年各省、自治区、直辖市公布数据的地区生产总值汇总值约为 603707.89 亿元，比全国 GDP 总值 568845 亿元高。



之路经济带而获邀参加国家发改委和外交部座谈会的8个省区市占比仅为14.2%，全部17个省区市经济规模之和占全国各省份地区生产总值汇总值的比重也只有55.9%。这意味着，即便按最宽的口径，目前可能因丝绸之路经济带这一国际战略动员起来的国内资源还不到六成，如果后续战略实施中仅以这些省份为依托而缺乏国家层面的统筹协调，中国很难在丝绸之路经济带建设中发挥大国作用，及扮演公共产品主要提供者的角色。

从上述17个省区市的对外贸易依存度来看，只有福建、江苏和浙江超过了全国平均水平（45.34%），其他省区市都低于甚至远远低于这一水平，如第一类省区市中的陕西只有7.79%，甘肃只有9.94%，宁夏仅为7.68%，新疆稍高一些，但也不到全国水平的一半。西北省区中的青海只有4.13%。从投资来看，无论是“引进来”还是“走出去”，多数对接丝绸之路经济带的省区市落后于全国平均水平。其中，引进外资方面只有江苏、浙江、山东和福建四省超过了全国平均水平，对外投资方面只有江苏、浙江和山东三省超过了全国平均水平。如果主要依托这些与外部联系相对脆弱的省区市来推行联通欧亚的大区域合作，丝绸之路经济带的国际战略意义难免被削弱，甚至可能最终完全褪变为地方经济社会发展导向的国内区域发展战略。

表1 丝绸之路经济带国内部分省区市基本情况

省区市	对丝绸之路经济带表态	生产总值 (亿元)	外贸占生 产总值比 重(%)	引进外资 (亿美元)	对外投资 (亿美元)
陕西	打造丝绸之路经济带新起点，加快建设内陆开发开放高地	16000	7.79	311.30	17.94
新疆	紧紧围绕建设丝绸之路经济带核心区推进全方位开放	8510	20.08	66.55	14.54
甘肃	把甘肃打造成丝绸之路经济带黄金段	6300	9.94	69.79	26.86



宁夏	把宁夏建成丝绸之路经济带的战略支点	2600	7.68	30.98	1.19
重庆	为处在战略交汇点的重庆开辟了新的发展空间	12657	33.65	536.94	17.10
青海	看到战略层面建设丝绸之路经济带的历史新机遇	2103	4.13	28.29	0.31
云南	更加自觉主动地把云南的开放发展融入国家“一带一路”战略	11720.9	13.66	225.61	29.58
四川	抓住国家建设丝绸之路经济带等机遇	26000	15.40	640.45	22.46
山西	积极对接丝绸之路经济带	12602	7.77	319.63	10.60
浙江	积极参与丝绸之路经济带等建设	37568.5	55.43	2178.10	85.49
江苏	抓住用好建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路、依托长江建设中国经济新支撑带的重大机遇	59162	57.99	6250.00	78.32
山东	积极参与丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设	55000	30.12	1581.14	119.70
湖北	抢抓国家建设丝绸之路经济带战略机遇	24668.49	5.74	582.74	13.76
福建	抓住国家建设丝绸之路	21759.64	48.25	1457.44	32.37



	路经济带、21 世纪海上丝绸之路的机遇				
河南	推动河南融入丝绸之路经济带发展	32200	11.54	463.41	14.42
贵州	积极参与丝绸之路经济带建设	8000	8.85	76.70	0.87
西藏	积极融入丝绸之路经济带	802	23.19	11.31	0.10
全国	-	568845	45.34	1013.10	39.81

注 1: GDP 及外贸占 GDP 比重为 2013 年数据, 来源是地方政府工作报告或根据政府工作报告计算而得, 引进外资(外商投资企业年底注册登记投资总额)及对外投资(存量)数据为 2012 年数据。

注 2: 全国的引进外资和对外投资为全国所有省、自治区和直辖市的平均值。

地方政府竞相主张与丝绸之路的各种联系并以争抢项目的姿态来“充实”丝绸之路经济带战略的国内基础, 显然不能完全满足“丝绸之路相关国家及其背后多元文明的群体性复兴”这一外部战略目标的实现。无序的内部竞争最后可能也无法实现地方政府借力国际战略与中央政策来发展地方经济社会实力的内部战略目标。

四 丝绸之路经济带战略的国际基础

确定丝绸之路经济带所涉国家范围的难度及争议并不小于确定国内省份范围。习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲并未明确界定丝绸之路经济带的范围, 但给出了一些间接的信息。一是“丝绸之路经济带总人口近 30 亿”, 二是在“打通从太平洋到波罗的海的运输大通道”的基础上, “逐步形成连接东亚、西亚、南亚的交通运输网络”。

有研究者指出, 这意味着中国“没有排他意图”, 而是强调“推动中亚国家与西亚、东亚和南亚国家的交通网络连接”, “对中亚经济社会发展有利的, 我们就



支持”。^①这种以中亚为中心的策略与中国的东南亚政策相似，后者强调以东盟为“驾驶员”，主要的经济合作安排均围绕东盟 10 国来展开并以此为基础向更大范围拓展。不过，中亚缺乏东盟这样的由本地区中小国家组成的相对独立和有效的协调机制来设计和投资地方公共产品，中国在丝绸之路经济带战略中必须发挥更加积极的建设性作用，而不是静候中亚国家对战略的范围、实施重点和方案拿出可行的路线图。

另有一项被媒体广泛引用的研究，在习近平演讲的基础上，提出“丝绸之路经济带涵盖欧亚大陆 30 多个国家，总人口近 30 亿”，^②但也并未指出 30 多个国家究竟是哪些国家。要在亚洲和欧洲近 100 个经济体中识别出这 30 多个国家，并非易事。何茂春等将丝绸之路经济带划分为东亚段、中亚段、西亚段、中东欧段和西欧段，提出在时间上按近期、中期和远期来分阶段建设。^③还有一些研究强调北非也在丝绸之路范围内，而非洲是欧洲之外的丝绸之路的另一个终点。^④总之，多数文章要么不对具体的范围作出界定，要么把最终的落足点聚焦到中亚五国或上海合作组织身上。

胡鞍钢等是一个例外。他们把丝绸之路经济带国际部分划分为作为核心区的中亚经济带、作为重要区的环中亚经济带以及作为拓展区的亚欧经济带。前者包括中亚五国；中者包括除了前者外还包括涵盖中亚、俄罗斯、南亚和西亚，具体包括俄罗斯、阿富汗、印度、巴基斯坦、伊朗、阿塞拜疆、亚美尼亚、格鲁吉亚、土耳其、沙特、伊拉克等；后者涵盖环中亚地区、欧洲和北非，具体包括欧洲的德国、法国、英国、意大利、乌克兰等国家，北非的埃及、利比亚、阿尔及利亚等国家，以及上述环中亚地区。^⑤尽管胡鞍钢等的界定与习近平的设想可能未必一致，^⑥但无疑是国内已有研究中界定最明晰和最有针对性的分析之一。他们的研究也展示出，丝绸之路经济带是一项具备恢弘的战略气度和高度的实施复杂性

^① 关贵海：《“丝绸之路经济带”如何织成》，载《中国报道》2013 年第 10 期，第 2 页。

^② 刘华芹：《借鉴上合经验建设“丝绸之路经济带”》，载《经济》2013 年第 12 期，第 75~77 页。

^③ 何茂春、张冀兵：《丝绸之路经济带的国家战略分析——中国的历史机遇、潜在挑战与应对策略》，载《人民论坛·学术前沿》2013 年第 23 期，第 6~13 页。

^④ 周民良：《多方努力共建丝绸之路经济带》，载《中国发展观察》2013 年第 12 期，第 28~30 页。

^⑤ 胡鞍钢、马伟、鄢一龙：《“丝绸之路经济带”：战略内涵、定位和实现路径》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2014 年第 2 期，第 1~10 页。

^⑥ 胡鞍钢等界定的核心区有人口 6500 万，重要区人口 19.6 亿，拓展区人口 27.4 亿（以上均不含中国人口），无论哪种口径加上中国的人口都与习近平表述的“总人口近 30 亿”有所出入。参见胡鞍钢、马伟、鄢一龙：《“丝绸之路经济带”：战略内涵、定位和实现路径》，第 2 页



的大战略，精致全面和内蕴充分的自我实施动员机制的顶层设计是这一战略能够发挥实效的必要前提。但毋庸讳言，目前的研究可能还无法为上述顶层设计提供有力的知识支撑。无论是粗略还是更加细致地勾勒丝绸之路经济带的范围，都多少带有些“一厢情愿”的色彩。如果对“被划入”的国家和地区以及对这些国家和地区具有重要影响的外部世界的意见缺乏确凿和客观的分析，则难以准确评估丝绸之路经济带战略实施的国际基础是否扎实。

美国无疑是对丝绸之路经济带相关地区表现出浓厚兴趣的影响力最大的域外经济体。习近平提出丝绸之路经济带倡议后，美国国务院发言人艾米丽·霍恩（Emily Horne）极力淡化这一倡议与美国“新丝绸之路”计划的竞争色彩，表示中国的倡议是美国自身计划的“一面镜子”，声称美国的计划已经给地区带去了实实在在的好处，但也欢迎中国的合作，认为中国和地区其他国家在促进这个经济一体化发展迟缓的区域走向和平、稳定与繁荣方面具有重要的作用。^①

美国的一些媒体及研究者认为，中国提出丝绸之路经济带战略是为了应对美国战略重心东移和遏制中国的一系列制度安排。《华盛顿邮报》刊文认为，丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路倡议让两年前希拉里·克林顿国务卿提出的以阿富汗为连接中亚和南亚的纽带来振兴阿富汗的“新丝绸之路”计划黯然失色。中国抓住俄罗斯影响力相对下降以及美国从阿富汗撤军的机会，成功扩大了自己在中亚的影响，这挑战了美国在中亚的利益，尤其是在电信、石油和道路基础设施领域。该文还指出，美国亚洲再平衡外交政策的至少部分是为了通过日本、韩国、菲律宾等盟国来遏制中国，而中国在中亚的动作则是对美国亚洲再平衡政策的反制。^②亦有学者指出，丝绸之路经济带是中国应对 TPP 挑战的一部分，如果美国继续执行“排华俱乐部”（anybody but China club）策略，将会迫使中国以丝绸之路经济带等方案来应对，建立平行的甚至竞争性的世界秩序。^③

还有一些美国学者和媒体特别强调中国与俄罗斯在中亚的竞争性。如卡内基国际和平基金会俄罗斯及欧亚项目高级研究员玛莎·布里尔·奥尔科特（Martha Brill Olcott）指出，中国已经开始取代美国和俄罗斯，成为中亚地区最具影响力

^① Simon Denyer, “China Bypasses American ‘New Silk Road’ with Two of Its Own”, *The Washington Post*, Oct. 14, 2013.

^② Ibid.

^③ Bai Gao, “From Maritime Asia to Continental Asia: China’s Responses to the Challenge of the Trans-Pacific Partnership”, CDDRL, Shorenstein APARC Conference, October 2013.



的超级大国。^①美国东亚情报网(East-Asia-Intel)的分析文章特地强调丝绸之路经济带折射出的中国与俄罗斯之间的彼此猜疑,称中国并未邀请俄罗斯参与丝绸之路经济带,这等于向俄罗斯宣示已经准备好在其传统的利益攸关区扩大影响。^②俄罗斯方面的确存在类似的担忧。尽管在习近平演讲后数小时,俄罗斯副外长莫尔古洛夫(Igor Morgulov)就向媒体表示“俄罗斯与中国并未竞争在中亚地区的影响力,……我们的中国朋友认识到了我国在这一地区持续发挥着的传统影响,因此不会在本区域出现对抗”,“中国拥有大规模的金融资源,俄罗斯拥有经验、技术、产业技能及在本地区的历史联系”。^③然而,一些俄罗斯汉学家还是认为丝绸之路经济带有“与欧亚经济联盟项目对抗”的色彩,俄罗斯作为后者的提出者也未向中国发出邀请,这让“中国似乎感到自己被排除在全球和地区一体化进程之外”。^④美国的一些研究机构则一方面致力于加重俄罗斯的疑虑,强调中国的倡议与俄罗斯在该地区一体化设想的竞争性,^⑤另一方面又把俄罗斯在该地区倡导的关税同盟描述为限制中国与中亚国家贸易机会的努力。^⑥实际上,习近平在中亚的访问演讲中从未说丝绸之路经济带建设要排斥俄罗斯,恰恰相反,他提出“愿同俄罗斯和中亚各国加强沟通和协调,共同为建设和谐地区作出不懈努力”。《光明日报》也刊文明确指出,“从打造利益共同体的目标上看,俄罗斯将在‘丝绸之路经济带’的构建进程中起到非常重要的关键作用,必然会扮演重要的战略角色”,“没有俄罗斯的参加并起到重要作用,‘丝绸之路经济带’的构建是不可思议的”。^⑦

一些美国研究机构的学者强调,中国在中亚的成功原因是采取了“只做生意,

^① Martha Brill Olcott, “China’s Unmatched Influence in Central Asia”, Carnegie Endowment for International Peace, September 2013, <http://carnegieendowment.org/2013/09/18/china-s-unmatched-influence-in-central-asia>.

^② Willy Lam, “China’s New ‘Silk Road Economic Belt’ through Central Asia Seeks to Exclude Both Russia and U.S.”, East-Asia-Intel.com, September 11, 2013, <http://eastasiaintel.com/chinas-new-silk-road-economic-belt-through-central-asia-seeks-to-exclude-both-russia-and-u-s/>.

^③ Yu Bin, “China-Russia Relations: Putin’s Glory and Xi’s Dream”.

^④ 尤里·塔夫罗夫斯基:《北京集纳山川大洋——“中国梦”战略得到两个新外交构想的补充》,胡丽雯、朱丽峰译,载《独立报》2013年11月15日, <http://www.cetin.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction;jsessionid=9C3367DB126E20C634EA4121D6ECF8B2?baseid=1&docno=552207>.

^⑤ Yu Bin, “China-Russia Relations: Putin’s Glory and Xi’s Dream”.

^⑥ Johannes F. Linn, “China’s and Russia’s Interests in Central Asia: Connecting the Dots in Kazakhstan”, The Brookings Institution, September 17, 2013, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/09/17-china-russia-interests-kazakhstan-linn>.

^⑦ 邢广程:《“丝绸之路经济带”与欧亚地缘格局》,载《光明日报》2014年1月12日,第8版。



不论其他”（business-is-business）的策略。^①与西方附带政治条件的经济往来不同，中国并不敦促中亚各国领导人将内部改革纳入议事日程并拿出相应时间表，也不像俄罗斯那样将这些国家与限制性贸易政策捆绑到一起，或者谋求从幕后对其政治成果施加影响。^②

美国方面的分析符合其一贯的离岸平衡战略，即在全球利益攸关的地区，选择合适的区域盟友来制衡该地区潜在的全球挑战者。一旦确信区域盟友无法承担制衡的任务，美国就将亲自予以打压。美国重视在中亚的利益，但缺乏有力的当地盟友来制衡中国，美国又不愿或无力分散在太平洋及大西洋的力量投射来打压中亚的竞争者，只能寄希望于凸现并扩大中俄在中亚合作上的潜在利益冲突，营造一种竞争者相互制约的氛围。美国强调中国成功条件的独特性，不过是为制造“他者”或“异类”创造条件；强调中国所推行的秩序对现有国际秩序的挑战是根本性的，目的是削弱丝绸之路经济带中亚之外尤其是在欧洲部分的合作基础。应当指出，这种分化策略至少在制造舆论上产生了作用，一些非美国甚至有中国背景的研究者也宣称中国的倡议旨在削弱美国或俄罗斯在中亚的影响。^③

与域外大国相比，丝绸之路经济带内的国家尤其是中亚国家对中国倡议要更加热情、积极和友善。例如，哈萨克斯坦外交部副部长萨雷拜（Kairat Sarybay）指出，中国倡导的丝绸之路经济带与哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫发起的新丝绸之路项目是一致的，有助于哈萨克斯坦成为中亚的贸易、物流和商业枢纽，哈萨克斯坦已经做好准备积极参加这一涵盖经济、贸易、投资、文化等合作领域的大型项目。^④塔吉克斯坦驻华大使阿利莫夫（Rashid Alimov）认为，丝绸之路经济带倡议的实现，必将给中亚各国经济发展提供新的可能性，也将有助于加强中亚国家同欧洲的经济联系。借助丝绸之路经济带，中亚国家不仅有了出海口，也将融入世界金融和贸易流通体系。塔吉克斯坦非常愿意参与丝绸之路经济带的建设。

^① Yu Bin, “China-Russia Relations: Putin’s Glory and Xi’s Dream”.

^② Martha Brill Olcott, “China’s Unmatched Influence in Central Asia”.

^③ 波兰学者诗丽娜（Justyna Szcudlik-Tatar）和香港政治评论人秦家骢（Frank Ching）都持类似观点，后者还以此次上合组织会议上领导人合影时习近平居中而普京站在边上为证，来说明中国掌握了主导权。参见 Justyna Szcudlik-Tatar, “China’s New Silk Road Diplomacy”, p. 2; Frank Ching, “China’s ‘Silk Road’ Dream”, *The Korea Times*, October 13, 2013, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2014/05/171_144233.html.

^④ Daniyar Mukhtarov, “Kazakhstan Considers Its Participation in Silk Road Economic Belt Project”, *Trend*, January 10, 2014, <http://en.trend.az/casia/kazakhstan/2228894.html>.



吉尔吉斯斯坦驻华使馆参赞朱萨耶夫（Kubanychbek Dzhusaev）认为，丝绸之路经济带是中国对其发展经验，特别是改革开放以来发展经验的认真总结。中国将这一经验提供给世界，值得各方研究和探讨。中国的进一步发展和强大，无疑将给中亚地区发展带来新的机遇。当前面临的主要问题在于各方能否接受和真正理解这一倡议，各方对丝绸之路经济带倡议的理解和支持，将会使各方受益。^①

中东国家对中国的倡议也持欢迎态度。国家海湾合作委员会秘书处综合经济部主任阿卜杜勒·阿齐兹（Aluwaisheg Abdel Aziz）表示，海合会成员国都欢迎中国的措施，一些成员已经宣布将积极参加丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设。阿齐兹注意到中国在土库曼斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和白俄罗斯等国的投资及贷款合作，认为这些合作可能在中国与包括中东在内的亚洲其他地区之间建立新的经济和政治联盟（new economic and political alliance）关系。但阿齐兹认为中国需要更好地解释合作的性质和前景，表明如何将与预期的合作伙伴一起把丝绸之路经济带设想落到实处。关于中国对外合作的方式，阿齐兹总体上持理解和支持的态度。中国过去 10 年中在非洲能源和基础设施领域的投资和软贷款虽然遭到一些批评或责难，但相对于西方人的作为，大多数非洲人对中国人还是予以正面评价。阿齐兹称，海合会国家希望在丝绸之路经济带建设中扮演更积极的角色，而不仅仅是投资和产品的接受者。^②伊朗也希望向西开放的陆上丝绸之路建成后，能成为中国更重要的油气出口国。目前伊朗有石油和天然气管道通向巴基斯坦，未来在丝绸之路经济带框架下，双方可以通过谈判，共同修建伊朗通向中国的能源管道。^③

中东欧也不乏对丝绸之路经济带倡议持较积极态度的观点。波兰国际问题研究所诗丽娜博士认为，丝绸之路经济带战略为欧洲尤其是中东欧国家与中国西部省份更紧密的合作创造了新机会，中国与中东欧 16 国在交通、能源等部门的合作倡议表明，这一地区也是中国新丝绸之路政策的重要组成部分。诗丽娜还建议波兰对华政策的合作重心放在西部地区，将兰州新区作为波兰对华经济合作的桥头

^① 参见陈玉荣、汤中超：《经济全球化背景下的“丝绸之路经济带”国际学术研讨会综述》，载《国际问题研究》2014 年第 1 期，第 126~132 页。

^② Abdel Aziz Aluwaisheg, “China’s New Silk Road Initiatives: A GCC Perspective”, *Arab News*, January 17, 2014, <http://www.highbeam.com/doc/1G1-357344793.html>.

^③ 姜隅琼：《基建能源区域合作 串起“新丝路”》，载《上海证券报》2014 年 5 月 29 日，第 F05 版。



堡。^①

总的来说，丝绸之路经济带倡议面临区域外部力量的压力，但区域内主要国家对这一倡议的理解和赞同多于疑虑与反对，这为中国推进和实施丝绸之路经济带战略提供了较好的国际基础。另一方面，区域内潜在的合作伙伴的疑虑主要在于对丝绸之路经济带具体措施的了解不足，对具体措施落到实处缺乏足够的信心。中国应发挥更加积极的作用，在合作机制与项目创新方面早出、多出成果，提出能够实现多赢的发展议程，以产生增信释疑、凝聚人心的效果。

五 方案设想

如前所述，在中国提出丝绸之路经济带发展设想之前，已经有一些重要区域成员及区外大国提出过关于这一区域整体或局部的发展策略或规划。中国的方案应当充分吸纳和借鉴这些已有方案的优点，对这些方案所忽视的重要领域进行补充，甚至发挥“粘合剂”或机制上的“互联互通”的作用，将不同功能与领域的合作方案整合为一个多层次、宽领域、一体化、高效率的区域大合作网络。

（一）已有的区域合作方案或设想

1. 日本的“丝绸之路外交”

日本的“丝绸之路外交”设想最早由时任首相的桥本龙太郎于1997年7月24日在日本经济同友会的演讲中，作为日本欧亚外交（Eurasian Diplomacy）的政策而提出，主要目的是与中亚和高加索地区因苏联崩溃而独立的国家^②开展政治对话、经济合作与民主化及安全方面的协作。^③

日本主要通过官方发展援助来实施“丝绸之路外交”。日本不仅直接提供援助，还为塔吉克斯坦在东京举办捐助国协商小组会议，此举得到了联合国大会决议的欢迎。^④日本对中亚援助的主要方式是贷款。^⑤截至2012年，日本向丝绸之路地

^① Justyna Szczudlik-Tatar, “China’s New Silk Road Diplomacy”, pp. 6-8.

^② 即中亚五国：乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦，以及高加索地区三国：阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚。

^③ Prime Minister of Japan and His Cabinet, “Address by Prime Minister Ryutaro Hashimoto to the Japan Association of Corporate Executives (Provisional Translation)”, July 24, 1997,

<http://www.kantei.go.jp/foreign/0731douyukai.html>.

^④ <http://www.un.org/chinese/ga/56/res/a56r10.pdf>.



区投入的官方发展援助累计 36.7 亿美元，其中贷款 22.9 亿美元，无偿捐助及技术援助 13.8 亿美元。贷款主要用于基础设施建设。^①这与其认识到了自身在当地的能源利益严重受制于落后的基础设施有关。^②

国际金融危机之后，日本增加了对中亚和高加索地区的投入。这是对美国的中亚政策的一种战略呼应，同时也是日本“自由与繁荣之弧”战略外交设想在中亚地区的投射。这项构想被外界认为隐含有联合“自由民主制”国家抗衡、牵制、围堵中国和俄罗斯等国的意涵。但日本也认识到了要保持丝绸之路地区的开放性及其对这一地区的影响力，必须以建设性的方式处理好与中国和俄罗斯的关系。^③

日本对丝绸之路地区官方发展援助的投入存在三个方面的问题，使其无法在地区合作中发挥主导作用。第一，由于安全审批过程冗长，导致项目实施进度很慢。第二，相当部分投入没有用于项目建设本身，而是用在人力支出及向日本和第三国的咨询公司支付服务费上。^④第三，这一地区在日本整体外交利益中并非生死攸关的利益（vital interest）。^⑤自 2004 年以来，对中亚及高加索各国的官方发展援助占日本历年官方发展援助的比重从未超过 5%。

2. 美国的“新丝绸之路”计划

美国的“新丝绸之路”计划是由时任国务卿的希拉里·克林顿于 2011 年 7 月在印度举行的第二次美印战略对话上首次确认的。^⑥美国实施“新丝绸之路”计划有三个目的。一是保证撤军之后阿富汗的稳定；二是提供一个管理印度巴基斯坦关系的地区架构，改善地区安全；三是主导地区发展，确保美国的影响。^⑦“新丝绸之路”计划的目标范围是以阿富汗为中心，构建从欧亚大陆腹地通往印度洋

^① 日本认为，与无偿援助相比，贷款的约束更“硬”，在还款压力之下，受援国将更加审慎地选择项目，更加注重资金使用的效率。参见 Kawato Akio, “What is Japan up to in Central Asia?” in, Christopher Len, Uyama Tomohiko, and Hirose Tetsuya, *Japan's Silk Road Diplomacy: Paving the Road Ahead*, Institute for Security and Development Policy, 2008, p.19.

^② 参见日外务省网站 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/13_databook/pdfs/03-00.pdf.

^③ Christopher Len, “Understanding Japan's Central Asian Engagement”, in Christopher Len, Uyama Tomohiko, and Hirose Tetsuya, *Japan's Silk Road Diplomacy: Paving the Road Ahead*, pp.36-37.

^④ Christopher Len, Uyama Tomohiko, and Hirose Tetsuya, *Japan's Silk Road Diplomacy: Paving the Road Ahead*, pp.11-12.

^⑤ Kawato Akio, “What is Japan up to in Central Asia?” pp.19-20.

^⑥ Ibid., p.15.

^⑦ 早在 1997 年，美国参议员布朗巴克（Brownback）就与美国约翰·霍普金斯大学中亚和高加索研究所负责人弗雷德里克·斯塔尔（Frederick Starr）教授合作提出了有关“新丝绸之路”的提案。参见杨雷：《美国“新丝绸之路”计划的实施目标及其国际影响》，载《新疆社会科学》2012 年第 5 期，第 70~75 页。

^⑧ 吴兆礼：《美国“新丝绸之路”计划探析》，载《现代国际关系》2012 年第 7 期，第 17~22 页。



的大通道，具体涉及中亚五国、印度、巴基斯坦、阿富汗等国家。尽管计划设计者承认该计划也涉及到了俄罗斯、伊朗和中国的利益，但实际上排斥了这三个国家的参与。从合作领域来看，“新丝绸之路”计划一方面强调推进地区贸易自由化和便利化，包括减少贸易壁垒、改进监管措施、简化通关手续以及开展政策协调等，另一方面强调能源管道和基础设施建设，包括管网、道路、桥梁、电力、铁路等。^①美国已经列出了 30~40 项基础实施项目作为“新丝绸之路”战略的潜在项目。^②美国国际开发署在推进区域整合计划中发挥了重要作用。美国政府还积极动员国内公共及私人部门及国际盟友参与建设。

尽管美国在“新丝绸之路”计划上投入了相当的外交资源，并通过联合国及双边访问等各种场合与渠道推销该计划，但这一计划同样并非美国的核心利益。《美国的国家利益》报告明确区分了美国国家利益的层次。对所谓生死攸关的利益，即便没有盟友的参与，美国也要采取单边军事行动来维护；对所谓至关重要（extremely important）的利益，美国只有在盟友共同参与下才准备动用武装力量；对所谓重要（important）利益，美国只有当成本不高或者大部分由盟友承担的前提下才准备动用武力。^③

美国发动阿富汗战争时，曾联合英国、德国、法国等共同出兵，这意味着向本·拉登复仇并且惩罚塔利班对恐怖主义的支持是美国至关重要的利益。但就与阿富汗重建相关的“新丝绸之路”计划来看，美国更多是想扮演外交上的牵头者和推动者角色，努力争取西方盟友来提供实质性的支持，并且希望印度、巴基斯坦、阿富汗等地区合作者承担更多责任，鼓励发展银行、国外投资者、地方政府、私人部门等积极投资。^④这说明“新丝绸之路”计划在美国的国家利益排序中最多只能算在重要利益之列，美国愿意投入的实质性外交及战略资源是有限的，难以在地区发展中真正发挥领导者角色。

3. 俄罗斯推动的欧亚一体化

^① Geoffrey Pyatt, “Next Steps on the Silk Road”, Chennai, India, November 15, 2011, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/177179.htm>.

^② 吴兆礼：《美国“新丝绸之路”计划探析》，第 22 页。

^③ Robert Ellsworth, Andrew Goodpaster, and Rita Hauser, “America’s National Interests: A Report from the Commission on America’s National Interests”, Washington, DC: Commission on America’s National Interests, July 2000, pp.5-8, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/amernatinter.pdf>.

^④ 曹翠娜：《中美“丝绸之路”战略比较》，载《经济外交》2014 年 5 月刊，第 11~15 页。



俄罗斯支持丝绸之路经济带“将现有的一体化机制和多边对话机构考虑进来”，其中就包括了俄罗斯主导的欧亚经济一体化的努力。2000年10月10日，白俄罗斯、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦签订协定成立欧亚经济合作组织，规定成员国公民可无需签证进出其他成员国。2001年5月31日，欧亚经济共同体跨国委员会在白俄罗斯首都明斯克举行首次会议，宣布欧亚经济共同体正式成立，成员国包括俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦。乌兹别克斯坦曾于2006年1月25日加入该组织，但后于2008年11月12日退出。摩尔多瓦、乌克兰和亚美尼亚为该组织的观察员国。

俄罗斯希望通过更紧密的经济安排实现独联体国家之间的经济一体化。目前，在贸易与关税合作、货币金融合作及基础设施建设合作等领域，都取得了进展。

(1) 贸易与关税合作方面。2010年1月，俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦统一关税，正式启动关税同盟。2014年5月29日，俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦签署《欧亚经济联盟条约》。根据条约，欧亚经济联盟将于2015年1月1日起正式启动，三国将在2025年前实现商品、服务、资本和劳动力的自由流动，终极目标是建立类似于欧盟的经济联盟，形成一个拥有1.7亿人口的统一市场。

(2) 货币金融合作方面。2009年6月9日，欧亚经济共同体5个成员国与观察员国亚美尼亚签署了《反危机基金条约》(ACF)。该条约的宗旨是：帮助成员国战胜全球金融与经济危机的冲击，确保长期经济与金融稳定，促进成员国之间的经济一体化。ACF的资金归成员国所有，但其管理由欧亚开发银行(EDB)负责。^①当前ACF总规模为85.13亿美元，其中俄罗斯出资75亿美元，在ACF中的出资占比大致与其GDP在全部成员国GDP总和中的占比相当，这也体现了俄罗斯的主导性。

(3) 基础设施建设方面。在欧亚开发银行资助和技术支持下，欧亚经济共同体制定了成员国公路和铁路基础设施建设一揽子计划。该计划的目的在于对现有的交通体系进行技术改造，以提高运输效能，有效服务于居民生活和经济建设，开发共同体内过境运输潜力。该计划包含142个项目，规定在2020年前建设7条公

^① EDB由俄哈两国于2006年1月12日成立，其法定资本为15亿美元(俄、哈分别出资10亿美元和5亿美元)，其宗旨是为成员国市场经济的发展和经济增长提供便利，通过投资活动促进成员国之间贸易与经济的一体化，迄今主要是为成员国的交通基础设施、能源和农工综合体项目融资。截至2013年8月29日，EDB投资的资产规模高达38.57亿美元。



路和 7 条铁路线路, 实现东西方向和南北方向的客货运输。

俄罗斯与中亚及其他独联体国家有复杂的历史关系, 俄罗斯为了推进独联体国家经济一体化付出了大量努力, 但这种努力既遭到一些地区成员的激烈抵制, 也受到区外强权如美国及欧盟的遏制, 这使得俄罗斯不得不放弃囊括整个独联体地区的整体“一体化”模式, 转而与那些追随者结成范围更小、联系更加紧密的经济安全空间。^①俄罗斯把这一地区视为自身地缘政治的核心利益, 这也可以从乌克兰事件中俄罗斯不惜承受欧美经济制裁也要强硬应对的战略决断中看出。

4. 欧盟主导的合作与援助

苏东剧变之后, 欧盟就开始了对中东欧及中亚国家的经济与技术援助。这些援助旨在提升相关地区国家的民主、人权, 遏制腐败实现良治, 主要集中于为政府部门培训、建立文职部门规章条款、地方政府建设、财政与预算制度改革、卫生部门职能建设和卫生保健系统改革、司法系统改革等方面提供资金及技术援助。这种努力持续至今。例如, 欧盟与中亚国家于 2013 年 20 日举行部长级会议, 宣布 2014~2020 年将向中亚国家提供 10 亿欧元发展援助, 支持该地区国家实现可持续性自然资源管理、社会与经济发展和地区安全等。^②

除了基于价值观外交的技术援助之外, 欧盟对丝绸之路地区国家的合作还有降低对俄罗斯能源依赖的内在要求。一方面, 欧盟与美国一样, 都致力于对俄罗斯实行“遏制”战略, 以“防止独联体的政治经济一体化重新处在新俄罗斯的保护之下”。^③但另一方面, 欧盟的天然气等能源高度依赖于俄罗斯及其控制的运输管线。指向乌克兰的东扩意图遭到俄罗斯军事遏制之后, 欧盟通过里海建立输往欧洲的安全能源通道来绕过俄罗斯的动机十分强烈。早在 2009 年, 欧盟就组织召开过“南部走廊—新丝绸之路”能源峰会, 与涉及“纳布卡天然气管线”计划的几个最主要的东南欧和中东国家达成一致, 签署了一项联合宣言。“纳布卡天然气管线”是欧盟“南部走廊”计划的主要项目, 始于里海地区和中亚, 穿过土耳其、保加利亚、罗马尼亚和匈牙利通到奥地利, 全长 3300 公里。尽管欧盟声称, 希望

^① 陈新明:《俄罗斯与独联体国家关系: 新趋势与新战略》, 载《俄罗斯中亚东欧市场》2009 年第 4 期, 第 71~75 页。

^② 《欧盟加大对中亚发展援助》, 中国驻欧盟使团网站, 2013 年 11 月 12 日, <http://www.chinamission.be/chn/omdt/t1102869.htm>。

^③ 陈新明:《俄罗斯与独联体国家关系: 新趋势与新战略》, 第 72 页。



“南部走廊”不仅是油气运输的单行线，更是信息、货物、人员和能源方面双向流通的“丝绸之路”，但其绕过俄罗斯、实现油气“独立”的意图非常明显。不过哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦这3个里海地区国家并不支持“纳布卡天然气管线”计划。

欧盟在丝绸之路地区的利益固然重要，但也并未到生死攸关的地步。在经济合作方面，欧盟过于强调对政府、制度等上层建筑的投入，强调其与欧盟自身模式和标准的近似，而相对忽视了对基本民生、基础设施与经贸往来等更加“普世”的关切，这使得欧盟与中亚等地结构性的相互依赖程度不够高。

综观该地区已有的主要大国的合作设想与方案，基础设施建设是其共同因素，这凸显了该地区发展的瓶颈所在。更值得关注的是，这些方案之间的差异性或有待弥合的“鸿沟”更加明显。首先，从地区权力博弈来看，俄罗斯与美国、欧盟之间存在一定强度的紧张关系。俄罗斯处于战略上的守势，战术上的攻势；欧盟与美国则相反。其次，从基础设施布局来看，各国意图差异明显。美国方案更强调中亚与南亚之间的南北沟通，俄罗斯强调中亚北向与俄罗斯的经济一体化，欧盟希望由里海出发经土耳其、中东欧与西欧联通，日本则致力于推动中亚的开放地区主义，搞跨区域合作。最后，从合作机制来看，已经呈现碎片化和重叠化的趋势。双边与多边机制共存，正式与非正式合作并举，覆盖面大和覆盖面小的机制相互重叠，使地区合作的路径变得晦暗不明。

表2 大国在丝绸之路经济带所涉地区的合作设想

主导者	目标	范围	合作领域	机制	利益相关度
日本	促进民主，能源合作	中亚五国及高加索三国	基础设施、技术教育等	双边、亚洲开发银行	中
美国	主导中亚及南亚地区	中亚五国、印度、巴基斯坦、阿富汗等	贸易自由化与便利化、基础设施	倡导国际合作，强调区域努力	中



	安全与社会发展		施等		
俄罗斯	确保在中亚等独联体国家中的影响力	以俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦为基础的欧亚共同体	贸易、货币金融、基础设施等	关税同盟、反危机基金、欧亚开发银行	高
欧盟	把欧盟的模式向外拓展,降低对俄罗斯的能源依赖	里海三国、土耳其、中东欧国家等	政府培训等技术援助、油气管道	双边援助、国际会议等	中

资料来源：笔者整理。

（二）丝绸之路经济带方案设想

基于对已有机制的上述认识，从中国的角度来看，丝绸之路经济带应当是一项长期战略，应当作为与“两个百年”建设目标相适应，不断改善外部环境与世界格局的持续努力。丝绸之路经济带要做的工作不是在已有的可能陷于碎片化和重叠化的区域合作设想上再做“加法”，而是要在机制上做“减法”，通过增加地区及区外成员对丝绸之路经济带的较高信任，来精简掉那些重复性甚至潜在对抗性的机制设置；同时在功能与效率上做“乘法”，强化现有机制的互补性效应。

强化互补性意味着中国通过丝绸之路经济带倡导和参与提供的公共产品，应当优先于现有公共产品供给的空白区，满足或开拓增量的市场需求。新兴市场和发展中国家积累了大量的外汇储备，但多数流向收益率很低的发达市场，与此同时，它们自身基础设施建设还存在巨大的缺口，投入的不足影响了它们经济增长



潜能的发挥。丝绸之路经济带战略应当包含一些公共机制，来扭转这种开发性资金的错配。

其中的关键环节是提供一套更适合于发展中国家的投资风险评估标准。按照发达市场以“华盛顿共识”为基准的开发标准，新兴市场与发展中国家的许多项目都不符合投融资要求。“华盛顿共识”强调形式或程序上的透明度、自由化，这样就造成一些政治社会稳定、有长期遵守承诺的历史表现且富有增长潜力，但制度规范与发达市场的理想范型不一致的国家面临极高的融资成本，从而事实上被排除在国际金融市场之外。丝绸之路经济带的建设应当通过一套更适合于新兴市场和发展中国家的风险评估准则，从现有规则体系排斥的市场中，寻找合适的基础设施等投资项目，发现其真实投资价值，让包括新兴市场与发展中国家自身外汇储备在内的资金得到更有效率、回报率更高的使用。这一目标市场与现有发达国家的目标市场是错开的或互补的。

要建立区域内外各国对丝绸之路经济带较高的信任，中国除积极参与提供必要的公共产品之外，还应注重软权力的建设。公共产品有两类，一类是用于收买或利诱的公益产品，一类是产生威逼效果的公害产品。硬权力是刚性的。以利交者，利穷则散；以势交者，势倾则绝。换言之，收买让人迎合，威迫让人服从，只有提出值得大家一起投入共同奋斗的价值或愿景者，才能得到景仰和拥护。后者才产生具有粘性的软权力。

软权力并非一味提供公共产品就能获得的，甚至有时提供公共产品会产生反效果。软权力的多寡体现在其他国家愿意为中国的倡议开展多少资产专用性投资。^①如果自恃有超过 5 万亿美元规模的对外金融资产，在创设一些国际机构时总希望自己出更多份额来“绝对控股”，可能会南辕北辙。应当在保证一定结构性影响力（比如总部在中国、中高层雇员来自中国等）的前提下，争取其他国家在丝绸之路经济带有更大的投入。它们的投入规模越大、越难撤回，与中国结成的利益与命运共同体的联系就越紧密，表现为中国的软权力基础越坚实。

具体来说，我们对丝绸之路经济带建设过程有以下设想：

第一，从现在起到 2016 年为战略动员阶段。战略动员分为国内动员和国际动员两个方面。就国内动员来说，建议将西部省区市及其对口援助的东部省区市都

^① 参见冯维江、余洁雅：《论霸权的权力根源》，载《世界经济与政治》2012 年第 12 期，第 4~25 页。



纳入丝绸之路经济带战略规划之中，增强国内动员的能力与效率。建议参照美国、英国、澳大利亚、加拿大等国的国际开发署、法国开发署、荷兰开发合作署、日本国际合作署等综合开发机构，设立中国国际开发署来与国家发改委对接，协调丝绸之路经济带等战略的国内外政策。国外动员方面，利用亚信会议、博鳌论坛、APEC 峰会、G20 峰会、金砖峰会、上合组织峰会等国际场合，并在联合国框架下负责主持和召开专项会议，发挥“主场外交”优势，开展政策宣讲并凝聚共识，争取在不同场合为区域内的主要大国及地区成员创造条件与机会，就丝绸之路经济带建设问题进行磋商和充分的沟通。争取在 2016 年中国举办的 G20 峰会上，就丝绸之路经济带的顶层设计达成共识。

第二，从 2016 年到 2021 年为战略规划期。在战略动员的基础上，由主要大国牵头成立协调小组，开始厘清已有的合作机制中的各种标准，推动各领域标准的统一与施行范围的拓展。例如，可设立政策协调小组、基础设施小组、能源与贸易小组、货币金融小组及文化多样性小组，美国、日本、俄罗斯、中国、欧盟，以及中亚、南亚、中东、中东欧国家广泛参与到各协调小组的磋商之中，共同制定机制协调与仲裁、基础设施建设、贸易一体化政策、货币金融合作及文化交流与人力建设等方面的规则。争取到 2021 年能够搭成基本的丝绸之路经济带内部治理框架。

第三，从 2021 年到 2049 年为战略施行期。对内设立官方理事会和秘书处等常设机构，对外加强与世界银行、亚洲基础设施投资银行、亚洲开发银行、欧亚开发银行及各国开发性金融机构的合作，全面实施丝绸之路经济带在基础设施建设、贸易一体化、人力资源与行政能力建设、货币金融安全网建设等方面的规划，不断推进和夯实政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通五大支柱的基础。

丝绸之路经济带的建设已经进入十八大三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》及相关省区市地方政府工作报告，从国内动员的层面看，已经是“箭在弦上，不得不发”。但从国内已有的政策来看，顶层设计缺失与国内动员程度偏弱是可能造成这一战略无法实现其国际与国内双重目标的重大隐患。从国际舆论与政策研究的情况来分析，区外大国特别是美国的态度与行动可能对丝绸之路经济带建设构成一定的负面影响，但区域内支持这一战略的声调仍占上



风，战略实施整体来看具备良好的国际基础。

2014年是丝绸之路经济带建设的开局之年，只有充分调动国内国外两个积极性，才能为政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通五大支柱奠定坚实的发展基础。为此，应该厘清国内、中亚、中东北非、欧亚、中东欧等丝绸之路经济带各关键组成部分现有的合作机制，充分发挥国内自贸试验区，以及国际层面的上海合作组织、中国与海合会战略对话、中国中东欧国家合作秘书处、欧亚经济共同体等机制的作用，以丝绸之路经济带为纽带和接口，增强上述机制在经济合作议题上的“互联互通”，以各机制的“重叠共识”为基础，扩大容易达成共识的标准的普遍适用性，增强经济带的吸引力。

(作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员)

IPER 系列简介：国际政治经济学研究系列（International Political Economy Research, IPER）

包括政经观察和工作论文两个子系列，由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室组织和发布。

责任条款：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员个人看法，并不代表作者所在单位的观点。