

专题：建国70周年中国外交（1）

“一带一路”的机制化建设与进展评估

钟飞腾

内容提要：“一带一路”的国际化是逐步与欧亚大陆国家、非洲以及东南亚等其他地区国家不断签署双边合作文件的发展过程。中国最高层领导人在推动双边合作文件签署时发挥重要作用，早期由商务部承担协调任务，而目前则越来越呈现出国家发改委和外交部相互协调的局面。双边文件的签署往往在多边场合完成，从形式上看，“一带一路”是双边的，但是从内容上看，却是一个众多国家广泛参与的网络化平台。总体而言，过去5年中国与“一带一路”沿线国家的贸易额超过6万亿美元，对沿线国家累计直接投资约1700亿美元，对沿线国家贷款余额约2500亿美元，2015—2018年4年间累计完成的承包工程营业额约为3200亿美元。“一带一路”具有显著的基础设施建设重心，围绕基础设施布局引发了诸多争论，除了地缘政治竞争和意识形态偏见，有关如何发展的知识鸿沟是更为根本性的挑战。

关键词：“一带一路” 机制化 经贸和投资 知识鸿沟

从中国与世界关系看，“一带一路”是崛起中的中国对如何运用权力提出的一种构想。在分析和评估中国提出的“一带一路”倡议时，无论是国内还是国际，早期都从国际关系角度加以论述。例如，中外双方都曾围绕“一带一路”是否是中国版的“马歇尔计划”（the Marshall Plan）展开过争鸣。而中国政府日益将“一带一路”纳入中国构建新型国际关系、推进全球经济治理等框架，特别是将“一

钟飞腾 中国社科院亚太与全球战略研究院大国关系研究室主任、研究员。

本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《“一带一路”背景下中国特色周边外交理论与实践创新研究》（17JZD035）的阶段成果。笔者感谢《中国国际战略评论》编辑部给出的建设性意见，文中纰漏由笔者承担。

带一路”视作实现人类命运共同体理念的一种实践，视作与其他国家进行利益共享的一种新型国际合作平台。由此，学术界越来越认识到“一带一路”并不是某一个单一学科能够完全涵盖的新事物，因而本文也只是从某一个角度对“一带一路”进行论述。

中国奋力推进“一带一路”建设令人格外瞩目。中国领导人习近平主席在2013年9月、10月分别提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”倡议之后，中国国内各界对这组倡议的讨论与参与进展十分迅速。中央和地方层面都出台了相应的规划，“一带一路”被写入每年的政府工作报告。2017年5月在北京举行了首届“一带一路”高峰论坛，10月举行的党代会政治报告中单列一段对“一带一路”做出说明和规划。尤其令人关注的是，“一带一路”还被写入中国共产党党章，成为集中全党和全国意志加以推进的宏大事业。中国学术界的相关研究进展也非常迅速，从中国知网(CNKI)简单搜索“一带一路”相关文献，就能发现与此相关的研究性文献已经位居被下载率的前列，被下载数量在短短几年内就超出了其他主题文献几十年的积累。这些文献并非篇篇都经得起推敲，但也足以反映出中国国内研究队伍对“一带一路”的重视。

相比之下，发达国家的一些智库和研究人员对这一倡议的理解和认识却显得滞后。原因之一是惯性思维的存在，他们往往认识不到一个崛起中的发展中国家在拓展话语权方面的努力；原因二是对中国崛起的认识有理论偏差，西方学术界不容易摸清楚中国推动这一倡议的根本动力和长远目标。此外，不少评论和分析的假设往往建立在猜测而不是实地调研基础上，而且很多分析往往缺乏对中文材料的掌握。

本文试图立足中国官方公开发布的文件和材料，概括和讨论中国政府如何推进“一带一路”倡议。本文将依据官方公布的数据对“一带一路”在经贸和投资领域取得的进展进行跟踪和描述。本文接下来的分析将表明，从概念和框架上看，“一带一路”并非某个单一问题领域式的合作，而是一个混合型的倡议，或者说是一个国际性合作平台，各国参与“一带一路”应根据自身的发展阶段、资源禀赋和发展战略加以确定。目前，中国官方给出的有关“一带一路”经贸和投资数据，统计和覆盖的国家范围与概念层面上的“一带一路”并不一致，甚至远小于在舆论宣传上展示的“一带一路”，因而单凭数据说话，仍然不足以全面显示“一带一路”的效应。此外，数据显示的主要事实之一是，“一带一路”具有显著的基础设施建设特色，尽管官方和一部分学者也都明确表示，“一带一路”的核心特征是基础设施，但就现阶段而言，对基础设施的重视仍然不够。由此造成的后果之一是，美国和印度的一些智库以及国际主流媒体纷纷以基础设施为由，指责中国建设“一带一路”是一种“债务陷阱外交”，背后蕴含着地缘政治目标。本文认为，在此现象背后，除了意识形态和地缘政治竞争之外，更主要的是围绕“一带一路”建设所引发的知识鸿沟挑战。

一、“一带一路”的概念化与机制化

(一)“一带一路”的概念化与定义

在评估“一带一路”进展时，首先需要加以明确的是概念和理念层面的“一带一路”。重大概念的确立既是重大的外交决策和发展战略的标志，也是推动战略落地的关键步骤。2013年秋季，习近平主席在出访哈萨克斯坦和印尼后，分别提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路建设”构想。2014年5月，在上海召开亚信峰会（CICA）时，习近平主席在演讲中表示，“中国将同各国一道，加快推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设”。¹这是首次将“一带”和“一路”并在一起表述。2014年6月，在北京举行中阿合作论坛第六届部长级会议时，“一带”和“一路”被合并简化为我们目前所熟悉的“一带一路”表述。²2014年12月2日，中国政府首先制定了内部版的《丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设战略规划》，对推进“一带一路”建设工作做出全面部署。³2015年3月，中国在海南举办亚洲博鳌论坛时，以国家发改委、外交部和商务部等三个部委的名义对外发布了公开版本《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。⁴从部委的排序来看，国家发改委位于外交部和商务部之前，在一定程度上表明这一倡议与国内发展建设密切相关。

尽管中国官方公布了文件，但是各方在很长一段时期内对什么是“一带一路”还有不同理解。比如，中国学术界曾有过一段时间讨论究竟是叫“一带一路倡议”还是“一带一路战略”。事实上，2014年11月在中央财经领导小组第八次会议上，习近平主席已经将“一带一路”表述为“倡议”，并将它和对外开放联系在一起，认为“‘一带一路’倡议，有利于扩大和深化对外开放”。也是在这次会议上，习近平主席首次提出了“一带一路”的地缘范围，“‘一带一路’贯穿欧亚大陆，东边连接亚太经济圈，西边进入欧洲经济圈”。⁵既然是亚太经济圈，那么很自然也就包括澳大利亚、新西兰等南太国家，以及拉美等国。2015年10月，在十八届五中全会第二次会议上，习近平主席进一步将“一带一路”定位为“扩大开放的重大战略举措和经济外交的顶层设计”。⁶这是中国政府首次将“一带一路”与经济外交联系在一起。

1 习近平：《习近平谈“一带一路”》，北京：中央文献出版社，2018年版，第29页。

2 习近平：《习近平谈“一带一路”》，北京：中央文献出版社，2018年版，第35页。

3 中共中央党史研究室：《党的十八大以来大事记》，北京：人民出版社，2017年版，第41页。

4 国家发改委、外交部、商务部（经国务院授权发布）：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，《人民日报》，2015年3月29日，第4版。

5 习近平：《习近平谈“一带一路”》，北京：中央文献出版社，2018年版，第44页。

6 习近平：《习近平谈“一带一路”》，北京：中央文献出版社，2018年版，第84页。

在这一阶段,西方社会多数从中国崛起的角度解读这一倡议,并尝试将它类比为二战结束后美国推动欧洲经济振兴的“马歇尔计划”。从美国人对国际关系的理解来看,如果中国政府将“一带一路”定义为一种经济外交,那么经济合作就有了外交战略的含义。西方的责难也迫使中国进一步思考,经济外交是否也必须有中国特色,即避免落入强权政治的陷阱,利用经济手段实现国家战略目标。应当说,在过去若干年,中国也曾使用经济手段来处理周边外交挑战。但就“一带一路”而言,中国所说的“经济外交”更多的是与全球治理联系在一起,与意图构建新型国际关系联系在一起。在推进“一带一路”倡议时,中国坚持“共商、共建和共享”三原则。2017年1月,习近平主席在达沃斯论坛发表重要演讲,旗帜鲜明地提出中国从拥抱全球化的角度推进“一带一路”建设,将“一带一路”建设为一个重要的国际合作平台。此后,尽管国际社会中仍有一些人士研判和揣测“一带一路”的地缘政治经济含义,但倾向于从新一轮全球化的角度来认识“一带一路”积极意义的文献也在不断增多,中国政府则以“最广泛国际合作平台”作为类似的官方表述。

新型全球化的核心内容之一是通过加强基础设施建设,让更多发展中国家获益。2017年5月,习近平主席在北京举行的首届“一带一路”国际合作高峰论坛中致开幕辞,概括了“一带一路”倡议的核心内容,包括促进基础设施建设和互联互通,对接各国政策和发展战略,深化务实合作,促进协调联动发展,以及实现共同繁荣。¹从各方面的解读来看,基础设施建设是“一带一路”与其他类型的区域合作计划最为明显的区别。例如,联合国秘书长潘基文认为:“中国提出的‘一带一路’倡议使沿线各国通过合作加强了基础设施建设,推动了经济社会发展。”²

(二)“一带一路”的政策沟通与机制化

衡量“一带一路”机制化建设进程的标准主要有两项,一是签署合作文件的国家数量,二是政府间国际机构的认可度。这方面的权威信息来自于外交部以及领导人在重要会议上提及的数量,但我们也注意到,国家发改委和商务部往往也代表中国政府签署双边文件。2016年2月下旬,发改委官员在一次研讨会上曾提及,“中国已与沿线34个国家签署了推进‘一带一路’建设合作备忘录或协议”。³2016年6月,习近平主席在乌兹别克斯坦出访时提及,“截至目前,共有七十多个国家和国际组织积极参与‘一带一路’建设”。⁴2017年5月,在北京

1 《〈习近平谈“一带一路”〉主要篇目介绍》,《人民日报》,2018年12月12日,第2版。

2 潘基文:《希望中国在经济社会发展上取得更大成就》,《人民日报》,2018年12月25日,第23版。

3 《欧晓理:推进“一带一路”,中国做出了怎样的努力?》,新华网,2016年2月25日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-02/25/c_128751312.htm, 2019年3月18日登录。

4 习近平:《习近平谈“一带一路”》,北京:中央文献出版社,2018年版,第110页。

“一带一路”高峰论坛上,习近平主席指出:“一百多个国家和国际组织参与其中,一大批合作项目陆续启动。”¹

2018年12月中旬,国务委员兼外交部长王毅出席2018年国际形势与中国外交研讨会开幕式并发表演讲,其中提到:“一年来,‘一带一路’朋友圈继续扩大,又有50多个国家和国际组织与我国签署‘一带一路’合作文件,签署文件总数达到140多个。‘一带一路’精神被写进联合国、中非合作论坛、上合组织、亚欧会议等重要国际机制成果文件,已经成为世界上最受欢迎的公共产品和最大规模的合作平台。”²到了2018年12月底,王毅在接受《人民日报》采访时又再次提到,签署“一带一路”文件的国家和国际组织数量已达到150多个。³也就是说,从12月初到12月底这段时间,签署文件的国家和国际组织数量增加了10个左右,增长速度之快,从某种程度上也说明了“一带一路”仍处于一个快速发展、而不是稳定成熟的阶段。2019年3月上旬,在十三届全国人大二次会议新闻中心举行的记者会上,国家发改委副主任宁吉喆给出的权威数据是:“中方已经与123个国家和29个国际组织签署了171份合作文件。”⁴2019年3月24日,习近平主席出访意大利,中意双方发表了加强全面战略伙伴关系的联合公报,公报第十条表示,“双方欢迎签署政府间关于共同推进‘一带一路’建设的谅解备忘录。”⁵因此,截至2019年3月,中国签署的“一带一路”双边合作文件总数达到了124个。如图1所示,这些国家主要集中在非洲、亚洲和欧洲,太平洋岛国以及拉美国家数量合计约占签约国家的四分之一。

从签署文件的日期以及文件的形式来看,机制化的加速主要源于中国最高领导人通过多边活动推进。例如,中阿合作论坛、亚信峰会、中非合作论坛以及“一带一路”高峰论坛等多边合作机制,对于推动双边合作协定的签署起了很大作用。从签署文件的性质来看,基本是以谅解备忘录的形式确立两国合作的原则与框架。按照一般理解,在外交事务中存在的谅解备忘录,其郑重性仅次于照会,大多数情况并无法律效力,但是如果该备忘录表达了双方的承诺,以及达成订立合同的合意,那么就具有合同效力。⁶尤为重要的是,在很多情况下,中国与相关国家签署“一带一路”合作谅解备忘录时,一个大的框架是双方签署的政

1 习近平:《习近平谈“一带一路”》,北京:中央文献出版社,2018年版,第194页。

2 《王毅:“一带一路”国际合作踏上新征程》,人民网,2018年12月11日, <http://world.people.com.cn/n1/2018/12/11/c1002-30460417.html>, 2019年2月22日登录。

3 赵嘉鸣、管克江、杜尚泽、焦翔、王海林:《开启中国特色大国外交新征程——国务委员兼外交部长王毅回顾2018年外交工作并展望明年工作》,《人民日报》,2018年12月31日,第3版。

4 《我国已经与123个国家和29个国际组织签署了171份“一带一路”合作文件》,中国一带一路网,2019年3月6日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/bwdt/81576.htm>, 2019年3月17日登录。

5 《中华人民共和国和意大利共和国关于加强全面战略伙伴关系的联合公报》,《人民日报》,2019年3月24日,第2版。

6 隋淑静:《备忘录的法律性质与效力刍议》,《中国律师》,2012年第8期,第53—54页。

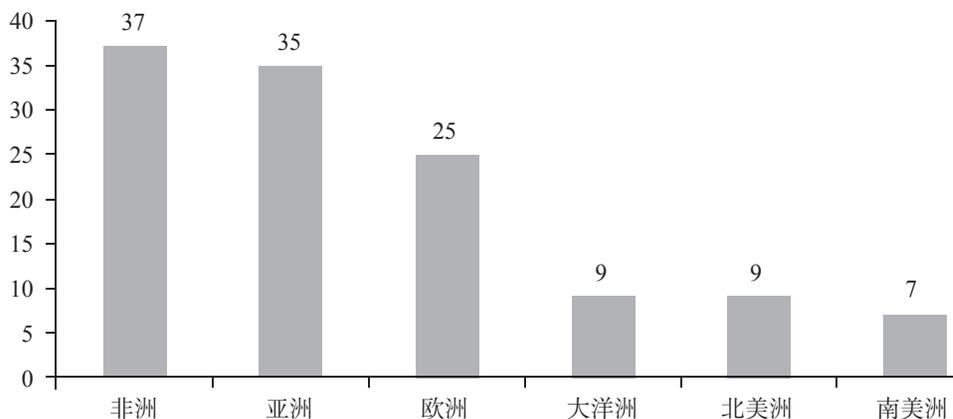


图1 同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家的分布

资料来源：笔者根据中国一带一路网“已同中国签订共建‘一带一路’合作文件的国家一览”，2019年1月14日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm> 以及最新进展整理，2019年3月11日登录。

注：中国一带一路网给出的这篇文献，有几处在罗列签署“一带一路”合作文件日期时有误。而且，该文章列出的国家总数为121个，并非报道中指出的123个。其余两个，一个可能是澳大利亚。尽管澳大利亚政府没有与中国签署协议，澳大利亚的维多利亚州政府在2018年10月25日与中方签署了协议。另一个并未查到。

府间新闻公报和联合公报。对最近签署“一带一路”文件的一些国家来说，“一带一路”合作往往是两国联合公报的一部分。在中国对外关系中，中美的三份联合公报被当作是中美关系的基石，因而联合公报通常被认为具有基于条约特性的法律约束力。这是本文所谓机制化建设的第一层意思，即将倡议内化为国家间关系的组成部分。机制化建设的另一个含义是制度建设（institution building）或者制度化（institutionalization），即两国政府间机构围绕某一组议题进行常规的对话和协商，尤其是外交部出面签署的备忘录具有类似于条约的性质。¹ 在国际关系理论文献中，自由制度主义的阐述和发展也是以双边关系的进展为前提之一，如罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）在《权力与相互依赖》（*Power and Interdependence*）一书中对美国—加拿大和美国—澳大利亚两组双边关系的分析。² 中国学者在理解“一带一路”与国际制度、国际法的关系时，也着重提出，尽管并不排斥规则导向，但“一带一路”并不局限于规

1 最近中国政府不同机构之间也将签署备忘录视作工作内容与分工协作机制化的一部分，如2017年7月国家税务总局和环境保护部签署《环境保护税征管协作机制备忘录》，以落实《环境保护税法》明确规定的税务机关和环境保护主管部门建立工作配合机制的要求。

2 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, New York: Pearson, 4th ed., 2011.

“一带一路”不局限于规则导向，而是采取发展导向的策略。

则导向的制度形式，而是采取一种发展导向的策略，倡导更加开放务实和灵活多样的制度形式。¹

2014年6月，正是在参加中阿合作论坛期间，科威特与中国签订《科中关于丝绸之路经济带和科威特丝绸城市建设合作谅解备忘录》，成为首个签署这一类双边合作协定的国家。² 斯里兰卡是另一个值得关注的案例。早在2014年5月，习近平主席在上海会见参加亚信峰会的时任斯里兰卡总统马欣达·拉贾帕克萨（Mahinda Rajapaksa）时，就表达了希望斯里兰卡参加“21世纪海上丝绸之路”倡议以及亚洲基础设施投资银行的意愿，而斯里兰卡也表示将积极参加。³ 2014年9月中旬，习近平主席出访斯里兰卡，两国签署了《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国关于深化战略合作伙伴关系的行动计划》，其中第十二条表示，“斯方欢迎并支持中方提出的构建21世纪海上丝绸之路的倡议，愿积极参与相关合作”。⁴ 2014年12月上旬，时任商务部副部长高燕和时任斯里兰卡财政计划部常秘贾亚桑德拉（P. B. Jayasundera）签署了关于在中斯经贸联委会框架下共同推进“21世纪海上丝绸之路”和“马欣达愿景”建设的谅解备忘录。⁵ 斯里兰卡是南亚第一个与我签署“一带一路”双边合作协议的国家。在商务部主导下，2014年12月中旬，中国与马尔代夫也签署了“21世纪海上丝绸之路”谅解备忘录。⁶

2014年12月下旬，在李克强总理和哈萨克斯坦总理见证下，时任国家发改委主任徐绍史与时任哈国民经济部部长叶·多萨耶夫（Yerbolat Dossayev）共同签署了《中华人民共和国国家发展和改革委员会与哈萨克斯坦共和国国民经济部关于共同推进丝绸之路经济带建设的谅解备忘录》。⁷ 哈萨克斯坦成为中亚地区与中国签署类似协定的第一个国家。2015年3月，中国与格鲁吉亚、亚美尼亚分别签署“一带一路”合作协议。其中，格鲁吉亚的模式与斯里兰卡、马尔代夫的类似，均将“一带一路”合作放在双边的经贸合作委员会之中。而亚美尼亚则是

1 钟飞腾：《“一带一路”、新型全球化与大国关系》，《外交评论》，2017年第3期；李向阳：《亚洲区域经济一体化的“缺位”与“一带一路”的发展导向》，《中国社会科学》，2018年第8期；王彦志：《“一带一路”倡议与国际经济法创新：理念、制度与范式》，《吉林大学社会科学学报》，2019年第2期。

2 吴乐珺、谢环驰：《习近平会见科威特首相贾比尔》，《人民日报》，2014年6月5日，第1版。

3 杜尚泽、张梦旭、黄敬文：《习近平会见斯里兰卡总统》，《人民日报》，2014年5月23日，第1版。

4 《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国关于深化战略合作伙伴关系的行动计划》，《人民日报》，2014年9月17日，第2版。

5 商务部：《商务部和斯里兰卡财政计划部签署有关共建“21世纪海上丝绸之路”的备忘录》，中国一带一路网，2014年12月22日，<http://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/bwdt/77052.htm>，2019年3月10日登录。

6 《中马签署共建“21世纪海上丝绸之路”谅解备忘录》，人民网，2014年12月17日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1217/c157278-26227726.html>，2019年3月10日登录。

7 《我委与哈萨克斯坦共和国国民经济部签署关于共同推进丝绸之路经济带建设的谅解备忘录》，国家发改委网站，2014年12月25日，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201412/t20141225_657929.html，2019年3月18日登录。

在双边联合声明中提到,共同建设丝绸之路对双边都是历史机遇,双方均将落实已签署的协议等,这一点与斯里兰卡也有相似之处。另外还需注意的是,早期这类协议的签署很多时候是以部门间的合作协议存在的,如发改委和商务部均只是在各自业务范围与沿线国家对等机构签署。但是,自2015年3月中国政府发布“一带一路”的愿景与行动规划之后,类似的双边合作文件均以国家开头,而不再是部门代表国家的合作文件。从层次和法律效力上说,两者自然不同。

2015年可以看作是中国真正从欧亚方向上拓展“一带一路”合作范围的一年,也可以看作是积极落实2014年11月中央财经领导小组第八次会议相关决定,即将“一带一路”打造为融通欧亚的互联互通项目的一年。2015年5月上旬,中俄签署《关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》。¹6月上旬,外交部部长王毅在出访匈牙利时签署“一带一路”合作文件。与其他签署方不同,这次是中国外交部与匈牙利外交与对外经济部代表两国政府签署。²从时间上看,俄罗斯与中国签署类似协定要早一个月,但是中国仍然将匈牙利视作在欧洲拓展“一带一路”合作的第一个国家,并给予相当大的重视。此后几个月内,乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和阿塞拜疆也分别签署了类似文件。同年11月中旬,习近平主席在土耳其参加G20会议时,与土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安(Recep Tayyip Erdogan)会面,双边签署了共推“一带一路”建设的谅解备忘录。³至此,欧亚方向上基本已经贯通,合作签署“一带一路”协议的国家覆盖南亚—中东—中亚—欧亚衔接地带(土耳其)—东欧沿线,符合丝绸之路“互联互通”的含义。

随着中国与欧亚大陆主要国家签署“一带一路”合作建设的谅解备忘录,“一带一路”不再只是一种想象中的符号,而是现代民族国家基于合约基础上的一种合作框架,具有明确的法律含义。在官方媒体报道中,也开始涌现出“‘一带一路’框架”等表述。2015年11月下旬,习近平主席在北京会见了来中国参加第四次中国—中东欧国家领导人会晤的中东欧16国领导人,并且与波兰、塞尔维亚、捷克、保加利亚以及斯洛伐克等国领导人共同见证了中国同五国分别签署政府间共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录的时刻。⁴从央视公布的视频看,代表中国政府签署协议的是外交部。

1 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》,《人民日报》,2015年5月9日,第2版。

2 《中国和匈牙利签署“一带一路”合作文件》,新华网,2015年6月7日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/07/c_1115534156.htm, 2019年3月10日登录。

3 杜尚泽、许立群、庞兴雷:《习近平会见土耳其总统埃尔多安》,《人民日报》,2015年11月15日,第1版。

4 李伟红、庞兴雷:《习近平集体会见出席第四次中国—中东欧国家领导人会晤的中东欧国家领导人》,《人民日报》,2015年11月27日,第1版。

在贯通欧亚大陆之后，中国伸向遥远的非洲大陆南端。2015年12月初，习近平主席在出访南非参加中非合作论坛约翰内斯堡峰会时，和南非总统雅各布·祖马（Jacob Zuma）会面，双方签署了有关“一带一路”的谅解备忘录。¹ 南非由此成为非洲大陆第一个与中国签署此类协定的国家。南非既是金砖合作成员国，当时也是中合作非论坛的轮值主席国，两种多边机制叠加，双方领导人见面次数显著增加，进一步推进南非与中国在双边领域的合作。南非参与“一带一路”再度说明，中国利用多边场合推进双边合作已经成为一种可推广的模式，而且，在签署双边协议之后，原有的多边框架仍在继续推进。2016年1月中下旬，习近平主席出访沙特、埃及和伊朗三国，分别与三国签署了“一带一路”谅解合作备忘录，其中与沙特签署的协议文件名称中还特意点出了“开展产能合作”。² 这也是首个包含产能合作内容的“一带一路”双边合作文件。

在取得西亚方向上的合作伙伴支持之后，中国的目光转向了东南亚和东北亚。2015年10月底，在举行纪念二战胜利60周年活动的契机之下，中国与韩国签署“一带一路”与欧亚倡议合作的文件。而在东南亚方向上，南海问题成为横亘在中国与东南亚邻国间的一个难题，中国的突破口是与中方没有领土领海争端的老挝。2016年9月初，在李克强总理见证下，时任国家发改委副主任何立峰代表中国政府，与老挝政府代表、计划与投资部部长苏潘·乔米赛（Souphanh Keomixay）签署了《中华人民共和国和老挝人民民主共和国关于编制共同推进“一带一路”建设合作规划纲要的谅解备忘录》。³ 同年10月中旬，中国与柬埔寨也签署了同一形式的合作文件，代表中方签署的同样是国家发改委。与以往其他文件相比，这两份文件包含着明确的战略对接。与老挝签署协议后，一个重大的创新发展是国家发改委于当年9月在纽约与联合国开发计划署（UNDP）签署了政府间共建“一带一路”谅解备忘录。⁴ 这被誉为是中国与国际组织合作的一大创新，而联合国开发计划署也认为，“一带一路”作为一个促进发展中国家经济增长和区域合作的强大平台，将有利于可持续发展。⁵

2017年5月，首届“一带一路”高峰论坛召开之后，中国签署“一带一路”

1 《习近平同南非总统祖马举行会谈》，新华网，2015年12月3日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/03/c_1117336570.htm，2019年3月10日登录。

2 《习近平主席沙特、埃及、伊朗之行全纪录》，人民网，2016年1月25日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0125/c385474-28082804.html>，2019年3月10日登录。

3 《中国与老挝签署共建“一带一路”合作文件》，中国一带一路网，2016年9月9日，<http://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/bwdt/77003.htm>，2019年3月10日登录。

4 《中国政府与国际组织签署首个政府间共建“一带一路”谅解备忘录》，《新华每日电讯》，2016年9月21日，第2版。

5 “UNDP and China to Cooperate on Belt and Road Initiative,” UNDP, Sep 19, 2016, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2016/09/19/undp-and-china-to-cooperate-on-belt-and-road-initiative.html>, 2019-03-18.

双边文件的重心转移至周边一圈。首先,利用峰会这一多边平台,中国与蒙古、巴基斯坦、尼泊尔、东帝汶、新加坡、缅甸、马来西亚等七国签署了政府间“一带一路”合作谅解备忘录。从峰会成果清单来看,蒙古、巴基斯坦和柬埔寨是三个首屈一指的重要合作对象——一个例证是,在同年5月中旬结束的高峰论坛成果清单中,上述三国分别被提及11次、10次和13次,虽然蒙古以经济贸易而不是基础设施作为参与“一带一路”的主要方式。¹ 缅甸的转变是另一个良好的例子:2018年12月上旬,缅甸总统府发布通告,宣布为了更好地落实“一带一路”倡议下共建中缅经济走廊的相关事务,成立“一带一路”指导委员会,由国务资政昂山素季(Aung San Suu Kyi)任主席。²

在周边扩展的同时,“一带一路”也越来越从一个区域性的倡议转变为真正的全球性合作倡议。2017年3月,中国与新西兰签署了“一带一路”双边合作文件。2018年6月,吉尔吉斯斯坦以中吉联合声明的形式表明了共建“一带一路”倡议的决心,中吉双边表示共建“一带一路”合作对推动双边关系发展和加强地区合作具有重要意义。就此而言,吉尔吉斯斯坦参与“一带一路”更含有推进地区合作的含义。但迄今为止,中亚五国中仍有土库曼斯坦未签署此类协定。2018年6月中旬,中国与拉美地区的玻利维亚签署“一带一路”双边合作文件,双方决定在“一带一路”框架内加强发展战略对接,共同打造投资、贸易、服务并举的合作新模式。³

尽管如此,我们也要保持清醒。按照国际货币基金组织(IMF)的定义,在中国已经签署的“一带一路”双边合作文件中,新加坡、韩国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、葡萄牙、奥地利、希腊、拉脱维亚、马耳他、立陶宛、爱沙尼亚和捷克等为发达经济体,但中国仅在最近才和主要的发达经济体之一的意大利签署“一带一路”双边合作文件。按购买力平价计算,2018年其他发达经济体的经济总量合计占全球份额的36.4%。如果以市场汇率计算,这部分国家的经济总量为47.3万亿美元,占全球份额的55.8%。按市场汇率计算,2018年中国经济总量约为13.5万亿美元。那么其他发展中与新兴经济体的经济总量约为24万亿美元。⁴ 因此,不管“一带一路”今后的发展方向是“双边+多边”,还是彻底转向一个全球性的多边机制,维护和发展与发达国家的良性关系仍然极为重要。

1 《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》,《人民日报》,2017年5月16日,第5版。

2 《缅甸组建实施“一带一路”指导委员会》,新华社(中国政府网),2018年12月8日,http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/08/content_5347054.htm,2019年3月17日登录。

3 《习近平同玻利维亚总统莫拉莱斯举行会谈》,新华网,2018年6月19日,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-06/19/c_1123004242.htm,2019年3月10日登录。

4 World Economic Outlook Database, IMF, October 2018.

二、“一带一路”的经贸与投资进展

在评估中国与“一带一路”沿线国家的贸易进展时，需要注意到，与中国签署“一带一路”双边合作文件的绝大多数国家均为小型经济体，而且其中很多都被世界银行界定为最不发达国家。就此而言，这些国家的贸易能力是有限的。2018年5月，世界银行在一份工作论文中计算了60个“一带一路”沿线国家（包括中国在内）的贸易量，2015年的数值约占世界贸易额的37%，其中的80%发生在欧洲、中亚和东亚太平洋地区之间。¹另外还需要注意，部分并未与中方签署“一带一路”合作文件的国家在官方统计中也被列为“一带一路”沿线国家。例如，在商务部、国家统计局和国家外汇管理局编制的《2017年度中国对外直接投资统计公报》中，泰国、印度、以色列、叙利亚、也门、约旦和土库曼斯坦等国均未与中国签署“一带一路”双边合作文件。目前来看，中国官方尚未提供统一的“一带一路”相关经贸数据；2015年联名发表“一带一路”文件的三个部委中，国家发改委和商务部分别发布了与“一带一路”相关的经贸数据。

在“一带一路”的贸易投资以及具体项目的进展方面，权威信息仍然主要来自于商务部和国家发改委。2019年1月16日，商务部合作司发布了2018年中国对外投资合作的相关信息。根据这一信息，2018年中国企业对“一带一路”沿线的56个国家实现非金融类直接投资156.4亿美元，同比增长8.9%，占同期总额的13%。在“一带一路”沿线的63个国家对外承包工程完成营业额893.3亿美元，占同期总额的52%。²商务部网站列出了自2015起中国企业在“一带一路”沿线的对外承包工程项目数据，2015年、2016年、2017年完成的营业额分别为692.6亿美元、759.7亿美元和855.3亿美元。³因此，2015—2018年4年间累计完成的承包工程营业额达3200.9亿美元。需要注意的是，商务部公布直接投资和工程承包数据时，涵盖的国家数量并不同，而且均少于65个，而多数学者或者评论家则认为，“一带一路”覆盖的国家要远远多于65个。因此，商务部公布的数据是一份基础性的参考数据，而不是整个“一带一路”的情况。同一天，商务部部长助理任鸿斌在出席国新办发布会时提到，2018年中国外贸中“一带一路”沿线

1 Mauro Boffa, "Trade Linkages Between the Belt and Road Economies," World Bank, Policy Research Working Paper, No.8423, p.3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/460281525178627774/pdf/WPS8423.pdf>, 2019-02-29.

2 《商务部合作司负责人谈2018年全年对外投资合作情况》，商务部网站，2019年1月16日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sjjd/201901/20190102827466.shtml>，2019年2月22日登录。

3 数据来自中国商务部网站提供的“服务‘一带一路’”相关数据，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwydy/>，2019年2月22日登录。

国家进出口占比27.4%，比2017年提高了0.9个百分点。¹ 这被商务部认为是推动“一带一路”高质量发展的内容之一。

2019年2月12日，商务部召开2018年商务工作及运行情况新闻发布会，除了复述上述投资、对外工程承包、贸易等三个方面的数据之外，还提供了其他一些经贸合作方面的数据作参考，尤其是分门别类地总结了“一带一路”经贸合作的五个特点。第一，贸易往来快速发展。2018年，我国与“一带一路”沿线国家的贸易额达到1.3万亿美元，增长16.3%，高于外贸整体增速3.7个百分点。其中，与9个国家签订电子商务合作文件，中欧班列全年开行6363列，运送货物54万标箱。第二，投资合作不断深化。2018年，沿线国家对华投资60.8亿美元。中国对沿线国家直接投资162.7亿美元，在沿线国家对外承包工程完成额893.3亿美元，建筑工程承包作用非常大。中国和日本、西班牙、荷兰、比利时四个国家签署第三方市场的合作协议。一定意义上说，第三方市场合作的内涵与“一带一路”是一致的，但是含义却是从双边转向三边以及多边。第三，重大项目做优做精。落地的互联互通项目包括马尔代夫中马友谊桥和东非亚吉铁路的开通及运营。项目还包括境外经贸合作区，发布会中重点提到泰中罗勇工业区、中埃泰达苏伊士经贸合作区和西哈努克港经济特区，但令人关注的中白工业园区没有被列入。第四，自贸区网络加快建设。商务部副部长钱克明总结为“立足周边、辐射‘一带一路’、面向全球的高标准自贸区的网络正在形成”。第五，合作机制逐步完善。发布会重点提到“在双边经贸联委会和混委会框架下，（中国）与泰国、肯尼亚专门设立了贸易畅通工作组，与科威特、约旦建立了投资合作工作组，与七个国家建立了服务贸易合作机制”。²

国家发改委同样也在发布关于“一带一路”取得进展的数据。2019年3月6日，国家发改委副主任宁吉喆以“五通”为框架总结“一带一路”的进展和成效。³ 其中，在设施联通方面，重点提到中老铁路、中泰铁路、雅万高铁和匈塞铁路，以及瓜达尔港、汉班托塔港、比雷埃夫斯港、哈利法港等港口。而令人关注的中欧班列也已经开行1.4万列。在贸易畅通方面，过去5年与沿线国家的贸易额累计超过6万亿美元，而2018年中方对沿线国家的直接投资为156亿美元，这个数据要比商务部公布的少6.7亿美元。根据三部委公布的《2017年中国对外直接投资统计公报》，截至2017年底，中国对“一带一路”沿线国家的直接投资

1 《任鸿斌出席国新办发布会介绍商务部落实中央经济工作会议精神的具体举措》，商务部网站，2019年1月16日，<http://interview.mofcom.gov.cn/detail/201901/ff8080816812f0ec01685e733869004d.html>，2019年2月22日登录。

2 《商务部就2018年商务工作及运行情况举行新闻发布会》，商务部网站，2019年2月12日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/12/content_5365155.htm，2019年2月22日登录。

3 《国家发改委就大力推动经济高质量发展答记者问》，中国网，2019年3月6日，http://www.china.com.cn/zhibo/content_74535007.htm，2019年3月14日登录。

存量为1544亿美元。¹因此,5年多来,中国企业对“一带一路”沿线国家的对外直接投资累计已达1700亿美元。除了商务部提到的苏伊士经贸合作区,发改委还重点提及了中白工业园和中国—阿联酋产能合作园区。在上述三个方面,发改委和商务部的职能存在部分重叠。在资金融通方面,发改委的信息表明,到2018年底,中国开发银行、进出口银行在沿线国家贷款总额约2500亿美元。中国出口信用保险公司在沿线国家累计实现保额6000多亿美元。这个数据与很多西方媒体报道提到中国将在“一带一路”沿线投资1万亿美元带动基础设施建设有很大差距。

需要注意的是,中国政府不断修正同“一带一路”沿线国家的经贸数据,部分原因可能在于以人民币计价和以美元计价的经济关系有所不同。2019年2月28日,国家统计局发布《2018年国民经济和社会发展统计公报》,公报中关于2018年中国同“一带一路”沿线国家的贸易额达到83657亿元,比2017年增长13.3%。其中,出口46478亿元,增长7.9%;进口37179亿元,增长20.9%。²以人民币计算的外贸增长率比以美元计算的增长率低3个百分点。但从进出口平衡来看,进口增速显著地高于出口,这意味着沿线国家受益于中国这个大市场,中国政府所强调“义利观”在贸易领域体现明显。

该公报还提供了直接投资数据,2018年“一带一路”沿线国家对华直接投资新设立企业4479家,增长16.1%;对华直接投资金额424亿元,增长13.2%,折64亿美元,增长16.0%。该数据比商务部半个多月前公布的数据多了约4亿美元,部分可能源于人民币兑美元汇率的变化。从比例来看,“一带一路”沿线国家对华投资占全年外商直接投资新设立企业数量的7.4%。因此,流入中国的直接投资主要并不是来自于“一带一路”沿线国家。该公报给出的中国企业对“一带一路”沿线国家直接投资额达到了156亿美元,增长8.9%,而同期中国企业对其他地区和国家的投资增速只有0.3%。需要注意的是,这个数据要比半个多月前商务部公布的少了6.7亿美元,但公报并未给出这两处数据差异的原因。在贸易、投资和对外工程承包合作三个数据中,对外工程承包数据在两个不同数据源中差异最小,公报提供的数据是893亿美元,增长4.4%,占对外承包工程完成营业额比重为52.8%。对外劳务合作派出各类劳务人员49万人。

如何对“一带一路”的贸易效应开展定量和定性研究是热点问题。

关于“一带一路”沿线国家的贸易有一个理论上的难题,因为在“一带一路”实施之前,这些经贸合作关系也都存在,目前,如何对“一带一路”的贸易效应开展定量和定性研究是一个热点问题。2018年10月,世界银行发布了一份工作

1 中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2017年度中国对外直接投资统计公报》,北京:中国统计出版社,2018年版,第62页。

2 国家统计局:《中华人民共和国2018年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》,2019年3月1日,第10版。

论文, 评估“一带一路”对贸易的拉动作用。¹ 论文认为, “一带一路”倡议可以大大减少“一带一路”沿线经济体的运输时间和贸易成本(分别高达3.2%和2.8%)和全球的运输时间及贸易成本(分别高达2.5%和2.2%)。位于存在直接项目建设的“一带一路”经济走廊上的经济体收益最大, 其运输时间减少11.9%, 贸易成本下降多达10.2%, 其中最明显的是中国—中亚—西亚经济走廊。2019年1月, 世界银行又发布了一题为《丝绸之路的贸易效应》的工作论文。² 报告认为, 贸易时间延长一天将导致沿线国家出口下降5.2%, 如果假设所有出口产品都可以通过相对容易的运输方式变革来利用改进的运输线路, 那么“一带一路”倡议贸易总额最高估计可增长4.1%; 如果假设不能改变产品的运输方式, 那么贸易总额最低估计可增长2.5%。该报告还预计, 撒哈拉以南非洲、中亚和西亚国家以及对时间投入敏感的产品(如化学品)将实现最大的贸易改善。特别是, 如果通过“一带一路”签署贸易协定, 甚至改变市场准入, 那么基础设施建设对贸易的带动效应将分别达到7.9%和12.9%。也就是说, 世界银行认为, 基础设施“硬联通”带动的效应其实还是不如“软联通”的效应。这就回到了传统的观点, 二战结束以来, 以世界贸易组织(WTO)为核心的多边贸易体制主要将目光聚焦于“软联通”。这两份报告均采用70个国家为样本进行计算, 而且没有纳入新西兰、南非等与中国签署“一带一路”合作文件的国家。此外, 两份报告均只计算了铁路和港口, 但就目前所知, “一带一路”也包括航空以及电子商务等。就此而言, 对“一带一路”推进的基础设施建设全面影响贸易投资的研究还有待进一步深化。

此外, 还需要注意的是怎么把常规项目与“一带一路”项目区别开来。例如, 新加坡一些学者认为, 中方在新加坡并没有“一带一路”项目, 有的只是在中国执行的中新合作项目, 比如“一带一路”倡议提出之后在重庆实施的项目。新加坡东南亚研究所资深研究员黎良福就认为, “中新之间没有与‘一带一路’相关的合作项目, 主要就是‘重庆互联互通’, 南向通道属于其中的一部分”。³ 据新加坡《联合早报》报道, 2018年中新共签署了36个互联互通项目, 总金额达14.8亿美元, 涉及金融服务、航空产业、交通物流、信息通讯等重点合作领域。⁴

1 Francois de Soyres, et al., “How Much Will the Belt and Road Initiative Reduce Trade Costs?” World Bank Policy Research Working Paper, No. WPS 8614, October 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/592771539630482582/pdf/WPS8614.pdf>, 2019-02-22.

2 Suprabha Baniya, et al., “Trade Effects of the New Silk Road: A Gravity Analysis,” World Bank Policy Research Working Paper no. WPS 8694, January 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/623141547127268639/pdf/WPS8694.pdf>, 2019-02-22.

3 《黎良福：“一带一路”与新加坡》，金融时报中文网，2019年1月21日，<http://yimileader.com/stars/show-1602.html>，2019年2月22日登录。

4 《中新重庆互联互通项目 去年共有36个项目签约》，联合早报中文网，2019年2月13日，<http://beltandroad.zaobao.com/beltandroad/news/story20190213-931508>，2019年2月22日登录。

三、“一带一路”建设面临的主要挑战

从地缘政治角度看，“一带一路”建设面临着美国及其盟友的挤压。事实上，早在2017年9月举行的厦门金砖峰会上，习近平主席已经驳斥了所谓“一带一路”是中国地缘政治工具的说法。¹但在大国战略竞争加剧的情况下，美国特朗普政府加大力度抗衡中国倡议的“一带一路”建设。除了发起“印太”战略之外，特朗普政府的对华施压政策导致相应机构一改从前的做法。例如2015年美国国际开发署曾和中国商务部签署协议，共同推进食品安全、公共卫生、人道主义援助、救灾等合作，但是现在美国国际开发署要求重新审查和评估中国的发展方式，指责中国对“一带一路”沿线国家的采购缺乏透明度。²近期，也有美国外交官指责中国正使用“金元外交”加大在太平洋地区的影响力。³

此外，“一带一路”建设也面临若干沿线国家因选举造成的纷争。例如斯里兰卡、马来西亚以及马尔代夫都曾出现过新当选的领导人推翻前任领导人签署的协议，其中的一个主要理由是指责中国推行“债务陷阱外交”。最近的一个例子是萨尔瓦多，新任总统布克尔（Nayib Bukele）批评中国进行不公平贸易，表示他尚未就对华关系做出决定。⁴与上述相关的一个紧迫性问题是，中方能否应对好越来越受到关注的所谓“债务陷阱”挑战。目前大量有关“一带一路”恶化东道国债务负担的学术文献基本都来自于美国华盛顿智库全球发展中心（CGD）。2018年3月，该机构发布一份题为《从政策角度考察“一带一路”的债务启示》（Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective）的报告，系统性地去论证是否存在“债务陷阱”。⁵报告认为，小国经济体量小，抗压能力差，在危机时很容易诱发债务危机。中国在全球借贷市场中的地位在不断上升，如果不加以规划，完全按照自身意愿行事，可能会对现行全球借贷市场造成冲击。从大量文献和舆论报道来看，真正把中国“一带一路”视作“债务陷阱”的主要是美、澳、印的学者和舆论。但是，经过众多国际媒体

1 习近平：《共同开创金砖合作第二个“金色十年”——在金砖国家工商论坛开幕式上的讲话》，《人民日报》，2017年9月4日，第2版。

2 Michael Igoe, “USAID Adopts A Hard Line on China’s Development Approach”, 18 September 2018, <https://www.devex.com/news/usaid-adopts-a-hard-line-on-china-s-development-approach-93453>, 2019-02-22.

3 《2019年3月13日外交部发言人陆慷主持例行记者会》，外交部网站，2019年3月13日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1645149.shtml，2019年3月15日登录。

4 《2019年3月14日外交部发言人陆慷主持例行记者会》，外交部网站，2019年3月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1645469.shtml，2019年3月15日登录。

5 John Hurley, et al., “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” Center for Global Development, CGD Policy Paper 121, March 4, 2018, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>, 2018-10-05.

的炒作，这个问题已经成为批评中国崛起的一个靶子，甚至连世界银行的部分研究人员都在引用美国全球发展中心出具的报告，认为对一些国家而言，“一带一路”建设所需要的融资可能产生债务危机。¹

有中国学者认为，印度炒作“债务陷阱”主要是对华采取“双重战略”、削弱中国在南亚地区影响力的一种反映。²虽然中国学者普遍认为这种炒作毫无根据，但也提醒中国在推进“一带一路”时要注意提高项目透明度、划分沿线国家在相关项目上的权利与义务、处理好与发达国家已有的债务处理机制之间的关系等问题。³笔者对全球发展中心的报告进行分析之后也发现，报告中所涉及的代表性国家中的国内媒体几乎很少报道所谓的“债务陷阱”，很多时候这个话题的出现也是政权更迭引发的政治博弈所致，通常存在国际力量的介入。例如，马尔代夫出现“债务陷阱”的说法很大程度上是因为现总统否认前总统的发展模式，并不主张将马尔代夫的人口集聚在首都附近，没必要进行填海架桥等大型基础设施建设，由此导致对负债水平和偿债前景有完全不同的估量。此外，发展中国家的债务负担一般有两种，一种是政府间的债务，一种是发展中国家政府向国际私人机构举债的债务，这两种类型的债务存在差别，前者通常是长期债务，而后者主要是短期债务，而且需支付的利息一般是前者的2—3倍左右。近年来，南亚国家公共债务的一个普遍特点是以美元计价的债务上升明显，例如巴基斯坦债务结构中的美元占比从2013年的54%上升至2017年的67.4%，同期斯里兰卡从68.3%上升至75.1%，而马尔代夫则从36.4%上升至60.5%。⁴从实际情况看，政权更迭以及出口能力下滑是造成在南亚国家的“一带一路”项目被指责为“债务陷阱”的客观原因，而印度对中国扩展在南亚地区影响力的担忧也是重要因素。

中国官方也高度重视“债务陷阱”的说法。推进“一带一路”建设工作领导小组办公室副主任宁吉喆在回答记者提问时指出，“一带一路”项目给东道国带去有效投资，是有价值的资产，促进了当地的经济增长，改善了民生；他还表示，东道国自身有能力对项目的效益做出判断。同时，中国政府也强调，一些发

1 Michele Ruta, “Three Opportunities and Three Risks of the Belt and Road Initiative”, May 4, 2018, <http://blogs.worldbank.org/trade/three-opportunities-and-three-risks-belt-and-road-initiative>, 2018-10-05.

2 杨思灵、高会平：《“债务陷阱论”：印度的权力政治逻辑及其影响》，《南亚研究》，2019年第1期，第55—81页。

3 谢来辉：《“一带一路”与全球治理的关系：一个类型学分析》，《世界经济与政治》，2019年第1期，第40页。

4 数据来自世界银行2018年底年发布的《国际债务统计2019》报告。该报告整理了截至2017年的数据，对发展中国家债务中短期债务迅速上升表示担忧，其中中国占低收入国家外债总额的近四分之一，是短期外债上升的主要推动力。但该报告也强调，低收入国家和中等收入国家的外债负担仍较为温和，外债占GDO的比重平均为25%，2016年和2017年两年大体相当。可参考 *International Debt Statistics 2019*, World Bank, Washington, D.C. World Bank, 2018, pp.3-13, <http://datatopics.worldbank.org/debt/ids>, 2019-02-22.

生债务危机的国家早在“一带一路”项目进入当地之前就存在较高的负债。¹ 中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪在接受《人民日报》采访时也指出,在看待“债务陷阱”说法时首先要听听东道国的意见,“一带一路”相关项目都是在各方共同商量并进行风险评估和投资可行性分析后做出的决策,“没有一个国家因为参与共建‘一带一路’而陷入债务危机,相反,很多国家通过参与‘一带一路’合作走出了‘不发展的陷阱’”。²

以基础设施为核心的建设对西方社会科学理论造成挑战。

从学理上看,“一带一路”早期阶段以基础设施为核心的建设对西方社会科学理论构成几大挑战。第一,西方主流理论不太重视规模经济,对大型工程的评价较低,不愿意肯定重大政府规划的合法性。尽管从20世纪70年代后期开始,规模经济开始被以新贸易理论为代表的西方理论纳入主流经济学框架,却似乎并未进入西方社会科学的发展研究领域。一个原因是,大部分西方理论成型的时候,或者说大规模经济开始生成的时候,西方社会已经度过了以铁路、电力发展等为核心的工业革命阶段。在新古典范式兴起之后,涉及到基础设施的研究似乎不再是主流讨论的范畴,因而西方学术界总体上对大型工程的评价较低,由此导致大部分媒体以及非政府组织对大项目持批评态度。

基础设施建设在学理上涉及到的第二个挑战是,传统上,西方评估经济项目是否可行主要建立在收益和成本分析的基础上,而成本收益主要是经济要素,较少涉及两国政治关系等因素,西方多数分析人士认为用成本收益分析无法解释中国推动的基础设施建设。按照西方的标准,中国企业进入的国家是高风险国家。而且,中国企业通常以低于预期的价格赢得项目。由于从经济理性上无法理解这些项目,西方不得不讨论中国政府的地缘政治动机。也就是说,西方认为中国的行为是非理性的,不符合经济理性的假设。如果坚持西方的标准,那么对中国项目建设的批评就是合理的。但是,从中国与西方舆论近些年的争论来看,似乎也不是这么简单,中国坚持认为项目是可持续的。从一些调研来看,很多中国基础设施建设企业目前处于国际行业领先水平,如果按照中国企业设定的标准,那么这些项目就是可持续的。因此,这种争论的背后反映出西方对已经过时的标准的坚持。目前国际金融市场中流行的判断标准还是西方的标准,无论是合理性还是合法性,都是西方说了算。在这背后,实际上是一系列关于如何推动经济增长、如何评估项目合理性、如何评估新兴发展中国家之间的关系等规则的争论。在规则背后,更为根本的是知识体系,发展中国家和发达国家在如何看待发展问题上仍存在显著的“知识鸿沟”,这就需要创新“一

1 赵涵:《宁吉喆:“一带一路”项目带来有效投资,而非所谓债务陷阱》,《中国战略新兴产业》,2018年第37期,第22—23页。

2 《共建“一带一路”和第二届“一带一路”国际合作高峰论坛筹备工作》,《人民日报》,2019年3月30日,第3版。

带一路”研究的思想、方法和标准。

在基础设施之外，从全球化角度看，另一个值得讨论的问题是“一带一路”能否让沿线国家以及相关国家实现更为均衡的发展。20世纪结束后不久，拉美学者从资本主义体系的角度进行研究，得出拉美的落后有强烈的历史因缘的结论。对于拉美学者来说，依附论所描绘的是该地区经历的历史事实，而不仅仅是一种抽象理论。发达国家推动的全球化至少在局部意义上带动部分发展中国家缩小与发达国家之间的差距，而不是过去所讲的导致发展中国家更落后，这一点在东亚地区体现尤为明显。最近这一次全球化退潮则表明，发达国家与发展中国家的力量对比往往并非是导致美国式全球化退潮最为直接的因素，发达国家之间的经贸摩擦以及发达国家内部的贫富差距正在改变发达国家的面貌，进而影响到诸多对传统的认识。明确这一点，有助于我们把握当前国际社会的主要矛盾。那么“一带一路”能否具有这种带动和引领能力呢？目前的相关研究还停留在较初步的阶段。

很多学者也提出来要将“一带一路”多边化，甚至世界银行也参与了这一问题的讨论。¹ 从中国与沿线国家签署的文件来看，“一带一路”仍旧以双边为主，但正在不断机制化，特别是围绕产能合作，中国正在签署更有执行力的文件，尚难以建立类似于世界贸易组织或者跨太平洋伙伴关系协定（TPP）这样的多边贸易机制。2017年5月，在北京举行的“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上，习近平主席提及中国已经同30多个国家开展了机制化产能合作。² 商务部也提出与一些国家签订协议，推进“一带一路”沿线经贸合作机制，但这种机制到底是以双边还是多边的形式推进，仍不够清晰。一定程度而言，双边和多边只是合作的形式，本质还在于能否促进沿线国家的发展。处于较低发展阶段的沿线国家更愿意采取双边的合作方式，而在沿线国家经济发展程度较高时，多边效应则更为明显。

值得注意的是，近几年的一个新特点是，中国的地方参与“一带一路”的动力十分强劲。地方参与既包括地方政府，也包括地方企业。一些学者曾总结，中国的地方竞争是推动中国经济发展的主要机制，而目前地方企业对外投资已经超过中央的对外投资。中国31个省级行政区政府也都出台了各自的“一带一路”规划，未来一个阶段如何避免地方的恶性竞争恐怕也是一个大挑战。

南北国家在如何看待发展问题上仍存在显著的“知识鸿沟”。

1 Michael Igoe, “Will the World Bank push China’s Belt and Road Initiative in the right direction?” November 2, 2018, <https://www.devex.com/news/will-the-world-bank-push-china-s-belt-and-road-initiative-in-the-right-direction-93657>, 2019-02-22.

2 习近平：《习近平谈“一带一路”》，北京：中央文献出版社，2018年版，第180页。

四、结论

经过5年多的发展,“一带一路”倡议取得的成绩已经摆在眼前。无论是在机制建设、基础设施还是经贸领域,目前中国在“一带一路”倡议上的投入以及调动的资源已经远超“马歇尔计划”。截至2019年3月底,中国与“一带一路”沿线国家的贸易量累计已超过6万亿美元,中国对沿线国家的对外直接投资接近1700亿美元,对沿线国家的贷款余额约为2500亿美元。中国商务部公布数据还显示,2015—2018年间,中国对沿线国家的对外承包工程完成的营业额约为3200亿美元。这些经贸数据表明中国参与国际经济的强劲动能。中国与“一带一路”沿线国家合作的发展势头要比与其他地区和类似的合作倡议来得更扎实,一个例证是与沿线国家的承包工程项目和金额比例超过同期中国总额的50%。而且,“一带一路”沿线国家也通过庞大的软硬基础设施建设努力提升自身的发展能力,拓展发展空间,中国政府也明确提升进口在中国发展战略中的地位,将中国建设成为最庞大的国内市场,以便为发展中国家和发达国家提供出口目的地。

一个更加重要的迹象是,签署双边合作文件的国家数量已经达到124个,其中包括不少发达经济体,这是中国推动“一带一路”沿线国家之间合作的机制化建设最为明显的特征。目前,中国正在发起并积极推进与发达经济体在第三方市场的合作,这是在“一带一路”传统的双边基础上探索和发展多边形式的合作模式。与传统上以规则为基础的多边贸易体制有所不同,中国倾向于将“一带一路”视作一种以发展为导向的新型全球化,即根据东道国的国情,探索适合中国与不同发展阶段的国家之间的合作框架,比如加大对中低收入水平发展中国家的基础设施建设投入,与发展程度较高的发展中国家拓展以价值链为核心的全产业链合作,而与发达经济体则讨论服务贸易的发展合作。一方面,这种模式立足于中国国内的发展经验,在改革开放早期,中央政府并没有事先设定严格的规则,而是将地方的试点经验逐步推广至全国,逐渐开放行业领域,这种渐进主义被证明有利于平衡稳定与发展的关系;另一方面,也是自21世纪初以来,中国加入世界贸易组织之后在发展自由贸易协定中获取的经验。在此之前,1997年的东亚金融危机让中国充分意识到国内发展与地区经济秩序稳定的正向关系,因而试图在推动亚洲地区经济一体化方面学习做一个领导者。加入世界贸易组织是中国融入世界经济的一个重大转折点,中国快速积累参与多边贸易体制的经验,也看到了发展中国家之间、发展中国家与发达国家之间在多边领域存在的一些矛盾,因而能以更加务实的姿态看待合作。

“一带一路”倡议的提出和发展业绩,既要归功于中国改革开放的成功,同样也是中国回应国际社会关切的一种构想。发展中国家和发达国家在看待“一带

一路”时有不同的关切，有些国家甚至还有很深的疑虑。归根到底，这就涉及到以何种价值研判中国的和平发展。如果按照“一带一路”提出的“共商、共建和共享”原则来分析和推进“一带一路”，那么正如中国领导人所预期的，这一伟大的实践将推动落实人类命运共同体这一崇高理念。如果有人怀着零和博弈的思想看待一个新型大国的崛起，或者更加准确的说，以一种遏制的心态压制一个古老文明的复兴，比如试图通过指责中国制造“债务陷阱”等无稽之谈来分化中国与发展中国家的合作，那么有可能招致中国的更大抵触，从而推动构建一个完全不同的秩序。然而，这并不是中国政府提出“一带一路”倡议的初衷。中国政府认识到“百年未有之大变局”，无论是西方发达国家还是发展中国家，都面临着前所未有的挑战，全球性问题需要各国拿出合作的精神，需要各国建立更加坚实的国内基础。尽管诸如力量对比、地缘政治、大国战略竞争等传统概念仍在左右人们的思维，但新技术革命对各个地区产生的冲击也迫使人们对新的概念和合作方式进行思考，需要找出彼此之间的“知识鸿沟”。我们期待通过“一带一路”建设，中国能够发现和创造一种新型的社会科学，从而支撑“百年未有之大变局”所需要的精神力量。

归根到底，这就涉及到以何种价值研判中国的和平发展。