

“一带一路”战略构想与 中国经济外交新发展*

宋国友

摘要：“一带一路”战略构想是中国政府迄今为止提出的最具雄心的综合性地区经济合作战略。在规划、推动和落实“一带一路”构想的过程中，中国经济外交的理念、实践和策略等方面都有了新的发展。本文将主要从经济外交的视角分析“一带一路”构想，重点阐述“一带一路”构想推进过程中中国经济外交所展现出来的新思维、新机制、新模式和新政策，并分析建设“一带一路”中所面临的重要挑战。这些挑战对中国的经济能力和外交能力提出了新的要求，需要在推动“一带一路”战略构想过程中认真应对。

关键词：一带一路 经济外交 经济政策

中图分类号：D82 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2015)04-0022-34

“一带一路”战略构想是迄今为止中国区域合作的最重要倡议，也是综合投入各种资源最多的经济外交战略。这一构想在我国外交中处于优先位置，对于推进我国外交具有显著的战略意义，也是考验在新时期中国综合运用国内国际两种资源、实现国内国际两重目标的系统性工程，具有极为重要的外交影响。在规划、推动和落实“一带一路”的过程中，中国外交尤其是经济外交的理念、实践和策略等方面都有了新的发展。本文将结合“一带一路”和经济外交，重点阐述“一带一路”推进过程中中国经济外交所展现出来的新思维、新机制、新模式和新政策，并分析建设“一带一路”过程中所面临的突出挑战。

* 本文是教育部上海市浦江人才计划项目“中国与邻国关系中的经济战略应用研究”的阶段性研究成果，并得到“中国与东印度洋地区合作发展协同创新中心”资助。

一、新思维：经济和外交的相互包容

经济外交是经济和外交的结合，这是经济外交的最普遍定义。该定义的关键在于如何理解经济和外交之间的关系？传统观点对此基本上有两种取向。其一是国家为实现外交目标所开展的经济活动，为外交而经济，经济为外交服务。经济为手段，外交为目的。其二是国家为实现经济目标所开展的外交活动，为经济而外交，外交为经济服务。外交为手段，经济为目标。手段与目标之争，反映的本质是经济目标和外交目标孰重孰轻。这既是一种理念差异，也是政策差异。

“一带一路”合作倡议既有外交目标，也有经济目标。从政治目标看，一是要构建稳定的中国和周边国家关系。按照现有的规划，除了东北亚国家外，“一带一路”基本上涵盖了中国的所有陆上和海上邻国。对于中国短期内是否可以通过经济合作扩大中国的地区影响力，学术界并未有共识，但是经济合作能够促进中国和周边地区的和平、抑制冲突，这一点还是较为肯定的。二是应对美国的亚太再平衡战略。美国2010年提出亚太再平衡战略，其主要经济抓手为“跨太平洋贸易伙伴关系”（TPP）。在“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）迟迟未能取得重大进展且中国被排除在TPP之外的情况下，中国推出“一带一路”倡议能够缓冲美国亚太再平衡战略的潜在冲击。三是从地缘政治角度出发，推动欧亚大陆体系渐进整合。东亚和北美位于欧亚大陆两端，在全球经济和世界政治中具有极为重要的战略地位。然而，欧洲和东亚之间的联系并不密切。“一带一路”的构建有利于更为有机地串起和打通东亚和欧洲，进一步提升欧亚大陆的地缘政治地位。四是通过“一带一路”带动与部分周边新兴大国的政治合作。在中国周边，“一带一路”涉及俄罗斯、印尼、印度以及哈萨克斯坦等全球及区域性新兴大国。“一带一路”总体上可以帮助提升中国与这些新兴大国的双边关系，为中国与这些新兴国家不同形式的战略伙伴关系注入新的动力。五是通过“一带一路”的建设，更好地维护和统筹中国的陆权和海权，使得两者共同发展，充分发挥中国陆海复合型国家的地缘优势。

为了和经济目标更好比较，这里的外交取其狭义概念，指为政治、安全等高阶政治服务的国家对外行为。

这其实也是经济相互依赖和平论的理论。关于经济相互依赖和平论，可参见：Katherine Barbieri, *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* The University of Michigan Press, 2002.

Kurt Campbell, Ely Ratner, “Far Eastern Promises, Why Washington Should Focus on Asia”, *Foreign Affairs*, May/June 2011, pp.106-116.

关于亚欧大陆的地缘政治意义，可参见[美]兹比格·纽布热津斯基著，中国国际问题研究所译：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海：上海人民出版社，2007年版。

随着中国经济进入新常态，“一带一路”还有着丰富的经济目标。一是优势富余产能向外部转移，助力其他国家经济发展。水泥、钢材、纺织等传统制造业既是中国的优势行业，也是在中国国内发展接近上限的行业。特别是在节能减排的约束下，这些行业需要重新布局。由于发展阶段的差异，大部分沿带沿路国家要比中国更为需要这些产能。二是东、中、西部区域协同发展，创造新的开放格局。中国的改革开放从地理意义上，是按照“东—中—西”的梯度进行的。如果仍然维持这种发展梯度，区域差异将会继续存在。通过“一带一路”建设，可以帮助打破地区差序，使得中部和西部地区在新的开放路径上成为开放前沿区域。即使是按照原有梯度，有了“一带一路”的推动，也会促使经济要素更好地在东、中、西部优化聚集。三是自贸区战略推进，加快地区经济一体化进程。各主要经济体加速订立自由贸易协定正成为全球经济发展的新趋势。但总体而言，中国在自由贸易协定方面与自身的经济实力不相符，和中国的对外贸易开放度不相符。与其他主要经济体相比，也是相对落后的。“一带一路”建设不仅有利于加速现有自贸协定的谈判，而且有助于酝酿、孵化、催生新的双边或者多边自由贸易协定。当中国和沿带沿路国家订立了更多的自贸协定时，地区经济一体化也将相应深化。四是帮助中国更好地使用国外资源和能源。中国经济发展需要消费更多的资源和能源，随着作为“一带一路”核心内容之一的互联互通推进，中国所需的能源和资源将更容易运输至国内。

上述政治和经济目标在很大程度上均具有战略性和全局性，具有很强的政策和现实意义。从政策实践和预期目标看，“一带一路”具有鲜明的经济外交属性。但必须要指出，“一带一路”框架下的经济外交具有经济目标和外交目标的整合性，而非两者之间的矛盾性，更非对抗性。换言之，“一带一路”不是为了实现单纯的经济目标或者政治目标的经济外交，它超越了经济为外交服务或者外交为经济服务的狭隘视野，力图通过“一带一路”共同实现经济和外交目标。从最高政策制定者的角度，很难说“一带一路”所包含的上述政治目标和经济目标中何者更为重要，他们并没有设定目标之间的优先顺序，更没有认为哪个目标应该为另外一个目标服务。他们其实更关心“一带一路”政策能否帮助实现国家整体性

宋国友：“全球自贸协定竞争与中国的战略选择”，载《现代国际关系》2013年第5期，第30-35页。

仅就中国而言，自提出“一带一路”战略构想以来，中国政府明显加快了在沿带沿路国家的自贸协定谈判进度。中国和韩国于2014年年底结束了中韩自贸协定的实质性谈判。中国与海合会、斯里兰卡、巴基斯坦的第二阶段自贸协定谈判以及与东盟自贸协定升级版也取得了积极进展。

的目标，包括经济、政治以及安全等目标。其逻辑也很清楚，如果“一带一路”倡议成功，则上述两个目标均会成功。而“一带一路”的成功，有赖于经济 and 外交的良性互动和相互包容。在目标相容的情况下，没有必要刻意突出两者的对立性。具体而言，经贸合作有赖于两国外交关系提升，外交关系提升能够帮助更好地开展经贸合作。这是“一带一路”这一重大战略倡议给经济外交理论研究带来的新思维，有助于走出外交和经济对立的原有框架。

从根本上说，“一带一路”所展示的经济外交新思维反映了在新时期中国外交的两大重要趋势。其一，战略任务演进中的利益多元并存。自新中国成立至改革开放时期，维护国家安全或者主权利益是国家的优先战略任务，因此经济主要为外交服务。改革开放后当经济发展成为国家战略首要目标时，外交要为经济服务。如今当国家首要战略目标是更为宏大的实现中华民族伟大复兴的时候，经济和外交利益的融合性以及相应的复杂性比以往有明显变化，难以对两者进行严格的界定和区分。其二，国家发展背景下的力量主动拓展。以往中国经济外交更带有防守型和融入型这两大特征。它们反映了中国的实力状态以及中国与世界经济体系的真实关系。随着国家实力提升，经济外交逐渐转化为进取型和塑造型。“一带一路”倡议整合了经济目标和外交目标，依靠的是中国和平崛起后的强大力量。在“一带一路”中，政府力图同时塑造经济和外交目标。

二、新机制：部委统筹和央地协调下的机制创新

就涉及的中央政府部门而言，“一带一路”天然地与两大部委相关。一类是经济主管部委，包括发改委、商务部、财政部和央行等部门。另一类是以外交部为代表的外交工作部门。“一带一路”是否能够开展顺利、有效，很大程度上取决于这两大类部委的协调。客观而言，这两类部委有着不同的职能设置、专业偏好和利益诉求，包括经济部委内部也有着很大的差异。因此，如完全由经济部委或者是外交部门主导“一带一路”恐怕难以真正实现经济外交的目标。从学术角度，如果没有机制创新，仍然采用原先部际联席会议等机制来协调“一带一路”建设，那么仍然会出现个别部门过度主导或者最后权责不清的情况，不能实现中国的最大战略效益。

大倡议需要大协调。在“一带一路”的顶层设计中，采取了更为彻底的部委

宋国友：“中国周边经济外交：机制协调与策略选择”，载《国际问题研究》2014年第2期，第41-42页。

统筹机制。在最开始的“一带一路”规划设计层面,中央有意识地安排政治局常委牵头,让发改委、外交部和商务部共同参与和决策。“一带一路”有了三个部委的共同主导,基本上能够反映、包含和平衡经济部委和外交部门的不同看法和工作重点,因而自其“出生”之时就带有经济和外交的双重目标,同时避免了部委的工作盲区。可以想象,如果由经济部委主导制定“一带一路”规划,将更多反映经济部委的经济诉求,强调经济利益而忽略这一战略规划所拥有的外交效用。同样,如果由外交部门来主导制定,将主要反映外交诉求而缺乏应有的经济意涵,甚至难以在经济层面加以推进。经济和外交部委共同制定“一带一路”规划,有利于弥补不同部委的功能短板,避免某一部门过于强势的利益,有利于真正实现“一带一路”的战略意义。在很大程度上,“一带一路”是发挥中国政治制度独特优势的最新典范,通过党管外交,在党的集中统一领导下制定经济外交,超越部门利益,强化对中央各部委的统筹。

“一带一路”的机制创新不仅体现在中央部委层面,而且体现在中央和地方关系上。从中央和地方互动的角度,“一带一路”倡议在一些涉及央地关系的重要问题上也有新的突破。

第一,“一带一路”是中央吸引地方参与最为成功的一个对外经济合作倡议。“一带一路”是中央提出的战略倡议,但离不开地方的支持。从地方参与的角度,“一带一路”倡议与其他经济外交倡议(包括其他类型的外交倡议)相比,具有三大鲜明特点。一是地方参与的规模。超过20个省份直接涉及到“一带一路”构建,此前没有任何一个经济外交倡议能吸引如此多的省份参与其中。二是地方参与的范围。以往地方参与的经济外交倡议带有典型的局部性和区域性,涉及个别区域的少数几个省份。“一带一路”实现了两个全覆盖:地理方位上东南西北的全覆盖,经济发展程度上的发达地区与欠发达地区全覆盖。三是地方参与的热情。自从“一带一路”倡议提出以来,各地方给予了高度关注,纷纷结合各自的经济特点和区位优势主动与“一带一路”进行对接。

第二,中央对外经济倡议与国内各地方和各区域经济发展规划的系统性结合和对接。从国家的角度,“一带一路”是中国与沿带沿路国家的经济合作倡议。但从国内角度来看,“一带一路”倡议事实上串起了不同经济地理区域,充分呼应了对外经济合作倡议的内部化需求,并提升了各省份的对外和对内开放水平。

甚至台湾地区和香港、澳门特别行政区都高度关注大陆“一带一路”规划,希望积极参与其中,提升各自在地区经济合作中的地位。

中国几大经济地理区域，无论是东北、华北、华东、华南、西南还是西北，都在“一带一路”规划中有自身的位置。而且，这种位置并非简单地把各区域纳入，而是根据各区域经济发展特点和已有地区合作特性的设计。东北地区主要面向俄罗斯和蒙古，西北面向中亚，西南和华南面向东盟。而华北和华东，也通过交通和产业园区等规划走出国门。因此，除了对外开放程度更大之外，“一带一路”也促进了不同地理区域内部以及不同地区区域之间的经济融合，有助于克服一些省份外向型联系过多而内向型联系不足的问题。另外，“一带一路”规划其实与国内的重要区域经济发展规划也是相互补充的。比如，“一带一路”和长江经济带规划以及京津冀协同发展规划也高度衔接。

第三，中央实现宏观外交利益和地方更好发挥外事功能的重要尝试。没有一个对外经济合作倡议有“一带一路”这样承载了国家的重大外交利益。“一带一路”倡议横跨四大洲，涉及大国关系、周边外交和发展中国家等中国外交的多个重要方向。谋划这一重大经济合作倡议，需中央充分发挥宏观战略优势，充分估计国际和地区经济局势、地缘政治局势、沿带沿路国家内部局势以及中国自身国家发展趋势等重大问题。对地方而言，尽管有高涨的参与热情，但这种热情更多的是从地方经济发展和对外开放提升的角度展开。地方可能并不关心、更不负责“一带一路”的外交后果。对中央政府而言，既然已经把地方纳入到“一带一路”规划当中，就要在实现地方经济诉求的同时，还要鼓励地方具有一定的外交（外事）意识，承担一定的外交（外事）责任。特别是对一些重要的沿边省份而言，外交利益和经济诉求的双重实现是在落实“一带一路”倡议中的重要内容。

三、新模式：政府和市场的分工共进

“一带”“一路”经济合作倡议是习近平主席分别在2013年9月访问哈萨克斯坦和10月访问印度尼西亚时提出。党的十八届三中全会则在2013年11月召开。根据十八届三中全会公报，中国加快完善现代市场体系、开放型经济体系，

在“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”一文的第六部分，专门阐述了各地方在“一带一路”中的角色和定位。参见国家发展改革委、外交部、商务部：“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”，载《人民日报》2015年3月29日，第4版。

中美新型大国关系用以定位中国和美国之间的关系，不是经济合作倡议，金砖国家合作主要涉及五个金砖国家。

按照中国“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”文件，“一带一路”涉及亚洲、非洲、欧洲和大洋洲四个大洲。随着“一带一路”未来在更大空间里推进，北美洲可能也将纳入范围。

加快转变经济发展方式的关键是使市场在资源配置中起决定性作用,核心问题是处理好政府和市场的关系。在推动“一带一路”的过程中,政府和市场需充分发挥中国经济体制优势,协调共进,同时力图实现有力、有为和有序。

中国政府为推动“一带一路”,已经构建了全方位、各层级、立体式的工作模式。在中央层面,2014年12月政治局经济工作会议明确提出要把推进“一带一路”建设作为重点工作任务。习近平主席2014年11月主持召开中央财经领导小组第八次会议,专题研究丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路规划。国务院常务会议讨论如何结合“一带一路”建设,发展特色优势产业,深化产业国际合作。各相关部委也根据各自职能任务,积极对接推进“一带一路”建设。外交部、商务部、发改委、交通部、央行等中央部委在工作安排中也突出“一带一路”除了中央层面外,沿带沿路省份主动寻求对接“一带一路”的战略突破口,从地方角度为“一带一路”建设助力。甚至那些不是直接纳入到“一带一路”规划的身份,也以各种方式参与到建设当中。从中国国情出发,各级政府的支持是经济政策倡议成功的关键要素之一。

政府着力推动“一带一路”,既表现为国内各级会议和工作安排上的重视,也表现为中国领导在重要国际场合和对外访问时直接推介“一带一路”倡议的理念和政策,扩大“一带一路”的国际影响,争取沿带沿路国家的参与和支持。习近平主席2015年在亚洲博鳌论坛上重点阐述了中国“一带一路”战略的基本规划。习近平主席在2014年11月参加APEC领导人非正式会议、G20会议和太平洋岛国领导人集体会晤,9月出访中亚南亚四国,6月出席中阿合作论坛第六届部长级会议,也都提到了中国的“一带一路”倡议。李克强总理2015年1月参加达沃斯论坛,2014年12月出席上合组织成员国政府首脑理事会、第三次中国—中东欧国家领导人会晤、大湄公河次区域经济合作第五次领导人会议,2014年10月出席亚欧首脑会议,也都把“一带一路”建设作为新的的重要内容。具体负责“一带一路”工作的张高丽副总理也利用出访和接见外宾机会宣传和推进“一带一路”倡议。各中央部委领导和相关地方领导人出国访问时,也都从工作层面大力介绍“一带一路”倡议。

“一带一路”这一国家战略的明确提出以及各级政府在国内、双边和国际层面的协调和推动,为市场行为体进行海外布局提供了更明确的市场信号、引导目

“中央经济工作会议在北京举行”,载《人民日报》2014年12月12日。
新华社北京,2014年11月6日电。

标和牵头力量，同时也通过政府力量为企业走出去降低风险，提供信用、金融、资本等保障。此外，由于沿带沿路国家以新兴经济体和发展中国家为主，相对而言更为容易理解、接受和欢迎中国政府在推进“一带一路”过程中的所扮演的角色。倡议、规划可以由政府推进，但政府无法包办。在这一过程中，政府无法也没有忽视和取代市场，而是充分发挥市场作用，鼓励国有企业、民营企业等各类企业积极参与。市场也不会旁观，而是根据市场规律，寻找“一带一路”所带来的商机。

从市场主体类型看，央企、地方国企、民企和外企等各类主体均对“一带一路”倡议报以高度关注。在现阶段，央企是“一带一路”建设的重要市场主体。这主要是因为“一带一路”最初阶段主要以基础设施建设为先导。在此情况下，铁路、公路、电力、建材以及基建承包商等领域的央企具有突出地位。由于投融资是“一带一路”的应有之义，金融类央企在“一带一路”中可能发挥着更为关键的作用。地方国企也积极参与“一带一路”建设过程中。一是那些国企实力较强的省份，比如上海、山东、江苏等地方的国企。二是沿带沿路地区的国企，如新疆、黑龙江、广东以及重庆等省份的国企。民营企业也抓住机会，在擅长的行业领域进行贸易和开展投资。中国“一带一路”倡议甚至给那些已经在中国投资的外资企业提供了新的商业机会，使得它们能够更好地跟随中国政府的规划去从事贸易和投资等行为。长远来看，随着“一带一路”布局的成熟和完善，各类企业均能在其中找到合适的位置。

在推进“一带一路”过程中，政府和企业并不是政府负责规划、市场负责运营这种简单模式。两者要有基本分工，同时还要有密切合作。政府还可以提供更多服务，比如企业参与“一带一路”建设，前提是要对沿路沿带国家有客观全面的认识，包括这些国家基本的国情、政情、党情和民情等。政府可以借助使领馆了解、掌握当地情况的优势，编制更为详细的国别情况报告，以帮助国内投资者掌握权威信息。政府部门可根据突发情况，动态发布及时的商业信息，并且通过新闻媒体等权威渠道进行传播，引导企业进行投资。政府在“一带一路”推进过程中，还要纠正企业的错误心理，特别是可能出现的投资盲目冒进心理、过分服从政府政绩的政治优先心理、照搬国内投资经验的教条主义心理、赌博投机心理以及基于中国例外的过分乐观心理等。但是，“一带一路”建设归根到底是市场

例如，中国银行将通过完善沿线国家的机构布局、紧盯重大项目，推动结构化融资业务发展以及加强境内外联动和多边合作，实现 2015 年提供相关授信支持不低于 200 亿美元，未来三年达到 1000 亿美元的目标。

行为,市场行为体才是“一带一路”这一倡议中的最终操作者和具体执行者。正是由企业实际运营的一个个项目由点到面铺就“一带一路”的宏伟蓝图。企业在具体运营过程中,可以发现“一带一路”中的问题并及时反馈,对于共性问题,政府可以据此补充和完善规划。

政府发挥宏观指导和规范作用,市场主体自主投资、自担风险和自享利益。政府和市场都能在经济外交中发挥重大作用,国有资本和民营资本同为中国资本的重要内容。这是中国推动一路一带的独特经济优势,要用好用足。反过来,“一带一路”倡议有助于政府和市场在更广范围和更多领域内进行互动、互学和互助,为未来政府和市场的关系探寻新的模式,为经济外交积累更多经验。

四、新政策:经济政策运用的新发展

“一带一路”倡议归根到底是经济合作倡议。经济是领域,是平台,是内容,是手段,也是目标。从政策角度而言,“一带一路”在对外经济政策运用上有新的重大发展,充分体现了新时期中国政府统筹运用各种经济政策的战略意识和协调能力。

第一,经济政策的整合运用。与以往经济合作倡议相比,“一带一路”是包含和运用经济政策种类最多的倡议。“一带一路”倡议的未来目标不仅仅包括自由贸易协定,这一点和RCEP以及中国东盟自贸区升级版有着明显区别,“一带一路”倡议不仅仅包含金融合作,这一点和以清迈协议为核心的东亚金融合作有着显著不同,“一带一路”倡议也不是以扩大贸易总额或者平衡贸易为诉求,这一点与两国之间的贸易合作倡议存在差异,“一带一路”也不是单纯的能源合作,这与中国和俄罗斯、哈萨克斯坦或者土库曼斯坦的能源合作协议并不雷同。“一带一路”虽然不是这些单个领域的经济合作倡议,却把上述这些经济政策都纳入到总的政策篮子当中,并对其加以整合。事实上,举凡所有传统对外经济政策,都可以在“一带一路”中发现,包括贸易、投资、生产、能源、援助、基建和劳务,等等,涉及各种经济政策制定的部门,也都参与了其中。

第二,经济政策的升级运用。中国国内正在深化经济转型,大量优质富余产能和先进装备技术可以向“一带一路”国家转移。“一带一路”不是简单地转移过剩产能,也不是单纯地为中国国内经济发展服务,而是要在共建的基础上实现中国和沿带沿路国家和区域的共赢。这需要有意识地升级经济政策,更好地吸引沿带沿路国家参与,便利它们和中国开展经贸合作。具体而言包括:1)贸易政策的升级,即中国和沿带沿路国家之间从中国单纯输出产业的一般贸易往来,逐

步向产能转移、技术转移和资本转移的升级；2）合作领域的升级，即中国和沿带沿路国家之间从传统的以承包工程为主的合作方式，逐步向投资与金融合作升级；3）融资模式的升级，即从中国对沿带沿路国家单方面的优惠贷款，逐步向共同融资、公私合营融资和多边融资的升级；4）货币使用的升级，即从传统的国际货币使用为主，逐步向更多人民币跨境使用升级。根据中国和沿带沿路国家的现实，中国基本上形成了“以基础设施建设为牵引，以产能转型合作为抓手，以金融合作为支撑”的与“一带一路”国家经贸合作的升级模式。

第三，经济政策的创新运用。“一带一路”本身就是经济合作政策的重大创新。在这个创新当中，还孕育了其他经济政策和工具的创新，特别是金融领域的创新。首先是亚洲基础设施投资银行（亚投行）的创立。以基础设施建设为核心的互联互通是“一带一路”建设的前提和重要内容。为此，中国牵头创建了亚投行。亚投行并不直接服务于、但有助于“一带一路”建设，能够成为亚洲区域的“一带一路”建设的金融供给方之一。此外，亚投行的建立还能扩大亚洲资金的内循环，增强亚洲金融的自主性。这和中国政府希望通过“一带一路”建设来深化亚洲经济一体化的目标高度契合。亚投行建成以后，可以帮助分担中国“一带一路”建设的资金压力，同时提高中国对外金融外交的能力。亚投行是地区性的多边金融机构，不能被中国所单独使用。有鉴于此，中国还成立了总额为400亿美元的丝路基金。丝路基金是中国利用外汇储备独立创设的基金，具有政策性金融和开发性金融性质，同时又按照市场化方式运营。丝路基金在未来服务于“一带一路”的运作和发展中，可以考虑通过发行债券的形式补充资金，包括发行以人民币计价的丝路基金债券，用以补充丝路基金的资本金。

第四，经济政策的定制运用。“一带一路”是中央政府倡议的政策，具有普遍性意义，但是沿带沿路国家的政治、经济等情况具有很大不同，无法采取标准化的单一模板。根据沿带沿路国家和区域的经济特点，中国政府有针对性地结合不同经济体特点制定了定制性的安排和设计。例如，阿拉伯国家参与“一带一路”建设将主要是以能源合作为主轴，以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼，以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为新的突破口。这主要是根据阿拉伯国家能源资源优势突出，但工业发展存在短板的现实情况制定的。为鼓励中

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1229097.shtml

中国人民银行：“丝路基金起步运行”，

http://www.pbc.gov.cn/publish/goutongjiaoliu/524/2015/20150216122129516645149/20150216122129516645149_.html

东欧国家参与“一带一路”，中国建立了不超过100亿美元的专项贷款，专门设立了30亿美元规模的投资基金，启动了第二期10亿美元的投资合作基金，用于支持中国与中东欧投资者在道路和铁路基建、电信以及能源等领域的合资项目。中国在和白俄罗斯开展“一带一路”领域合作时，成立了中白工业园。中白工业园是“丝绸之路经济带”的核心连结点之一，也是中国目前开发面积最大、合作层次最高、政策条件最为优惠的境外经贸合作区。中国政府和伊朗政府也有意在伊朗的贾斯克港建设一个工业城，以建立和发展包括石化、炼油、铝、铁在内的不同产业。为缓解印度对华贸易的巨额逆差，中印决定在印度成立中国产业园，替代生产那些原先要大量从中国进口的制造业产品。

“一带一路”倡议是中国政府在国家层面运用各种经济政策的最新尝试，就广泛性而言，也是涉及经济政策领域最为众多的经济外交实践。中国政府和企业均可以借此探索更好的双边经贸合作模式，扩大市场，增加投资，在更广的空间和时间范围内维护和拓展中国经济利益。

五、“一带一路”对中国经济外交的新挑战

“一带一路”倡议标志着中国经济外交步入了一个新的阶段。这一阶段有新思维、新机制、新模式、新政策和新进展，同时也有新挑战。这些新挑战对中国的经济能力和外交能力提出了新的要求。在某种意义上，正确识别和有效应对这些挑战更能提高中国外交经验。

第一，“一带一路”如何更好地帮助中国走出一条从边缘国家到核心国家的新型发展模式，以更好地帮助中国经济崛起？

中国和沿带沿路国家的合作带有典型的发展中国家合作特征，是产业发展大体平行的市场之间的经济合作。中国确实要比部分沿带沿路国家发展阶段要高，部分行业也更具优势。但总体上，中国与这些国家处于类似发展水平，按照人均国民收入，有些国家的经济发达程度甚至比中国要高。在这个过程中，中国能否以一国经济之力真正推动落实“一带一路”（数亿人甚至更多）的宏伟目标？对于沿带沿路国家，它们是否又完全接受中国的“一带一路”倡议？关键是要实现双平衡。第一种平衡：中国的“一带一路”倡议既要考虑中国自身的经济发展和能力承受程度，也要考虑沿带沿路国家的市场容纳和政治接受程度，要在两者

关于经济政策在中国周边外交中的使用，可参见宋国友：“中国与周边国家经济关系及政策选择”，载《国际问题研究》载2013年第3期，第33-42页。

之间实现平衡。第二种平衡：中国要在继续吸引发达国家技术和资金与中国对沿带沿路转移技术和资金两者之间实现平衡。考虑到中国自身超大规模的经济体量、产业布局的全面性以及经济发展的层次性，是有可能实现双平衡的。一方面，中国可引导自身的先进富余产能与沿带沿路国家对接，形成对沿带沿路国家的经济优势。另一方面又推动国家一部分产业与发达国家市场进行对接，继续成为核心国家经济体系的重要组成部分。中国发挥自身边缘国家和中心国家两者兼具的特性，充分调动边缘体系和中心体系的两重资源。这一过程的要点在于中国经济的内生性要进一步强化，能支撑和容纳两种经济体系的同时需求，并且实现升级换代。

第二，中国“一带一路”的总投入要达到数千亿甚至上万亿美元，而且要经过不稳定地带和国家。在这个过程中，如何预防其中的政治和安全风险，更好地保护中国在沿带沿路国家的海外利益？政治风险对市场主体而言，首先是经济损失。它通常意味着数以千万计甚至更多的资金被冻结，或者是急剧缩水。在极端情况下，累计损失可能更高。即便对于资金雄厚的央企而言，这种损失在短期内也是难以承受的，更加不用说那些实力还较为有限的民营企业。这种损失不会仅仅局限在经济层面，还会蔓延到外交层面。在不少案例中，投资国部分国内政治势力以及国际政治势力往往会利用和放大中国投资项目存在的一些问题，攻击中国的外交政策，打击投资目标国的友华力量，削弱其国内与中国友好的民意和社会基础，从而带来负向的经济外溢性。也就是说，中国对外投资非但没有成为促进中国和投资国双边关系提升的粘合剂，反而成为两国关系开展的烫手山芋。两国势必为解决相关投资项目投入大量的外交资源。如果处理不当，容易损害中国和东道国政府之间的信任关系。规避政治风险的前提是要识别政治风险。不同的投资项目，不同的投资地区，政治风险会有不同的表现形式。从东道国的原因来看，大致可分为政府换届乃至政权更替风险、国内族群冲突乃至军事冲突风险、民众不满乃至集体抗议风险、东道国政府治理能力不足乃至治理失效风险等具有代表性的突出风险。此外，还有第三方因素风险，即其他国家的公司、媒体、非政府组织干涉中国在这些东道国的投资，从而带来的风险。这些政治风险往往不会单独存在，而是会在某一种风险的诱发或推动下共同出现。每种风险在沿带沿路国家大致都能找到对应的典型案例。要更好地保护中国在沿带沿路国家的利益，需要对中国的政治、外交乃至军事能力提出新的要求。

第三，“一带一路”建设过程中的“加减法”问题。“一带一路”总体是做加法，进一步密切中国与沿带沿路国家的经贸合作水平。但如果做法不当，可能使得加法变减法，或者是加法不那么有效。毕竟，中国对外投资总量在一定时期内是有限的，各种经贸政策的资源投入在一定时间内也是有限的。首先，中国和沿带沿路一些国家进行更为深入和更为密切的经济合作，是否会可能变相减少对其他一些沿带沿路国家的经贸合作水平？“一带一路”毕竟不是一个明确的外交对象，沿带沿路国家才是重点。如果一些沿带沿路国家不仅无法从“一带一路”中获益，反而相对受损，就不利于“一带一路”外交目标的实现。其次，“一带一路”倡议是否会在总体上大幅提升中国与沿带沿路国家经贸合作关系的同时，减少与其他地区的合作？重视并且增加了在“一带一路”的经济、政治和外交投入，会不会影响在其他地区的投入？再次，是在经济合作倡议方面的“加减法”问题。“一带一路”倡议和其他双边和多边经济合作倡议是什么关系？是包含关系，并列关系还是互补关系？“一带一路”是否会抑制其他经济合作倡议？

在中国政府推进“一带一路”建设过程中，当然不止上述这些挑战。本文列出的是在作者看来比较深层次的一些挑战。这些挑战，不仅影响到“一带一路”战略效果的实现，而且影响到中国经济外交的未来发展，值得重视。

（作者简介：复旦大学美国研究中心教授，博士，上海，200433）

收稿日期：2015 年 5 月

（责任编辑：鲁茉莉）