

大国的区域合作倡议与“一带一路”的发展方向

内容提要

近年来，亚太地区的大国纷纷提出新的区域合作倡议。日本在美国退出 TPP 之后构建了由 11 国参与的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定；日本与印度共同提出了亚非增长走廊；印度致力于把涵盖南亚、东南亚七国的“孟加拉湾多部门技术经济合作计划”尽早升级为自由贸易区；俄罗斯提出了大欧亚伙伴关系倡议；美国特朗普政府则提出了印太战略，等等。这些新倡议不仅与当下的反全球化浪潮密不可分，而且与“一带一路”在地缘空间与内涵上有许多重叠之处。“一带一路”与这些新倡议固然可以选择“对接”方案，但如果不在治理结构方面做出适时调整，“对接”本身就会沦于一句空话。为了避免受到这些新倡议的“稀释”或“替代”，“一带一路”需要稳妥推进机制化建设。

关键词：一带一路；全面与进步跨太平洋伙伴关系协定；亚非增长走廊；孟加拉湾多部门技术经济合作计划；大欧亚伙伴关系倡议；印太战略。

“一带一路”建设第一阶段的重点是中国的周边，在陆路丝绸之路的六大经济走廊中，五个面向的是周边地区。与此同时，自“一带一路”提出以来，本地区的大国纷纷提出了新的区域经济一体化倡议。尽管多数倡导者宣称，他们的倡议并非是对“一带一路”做出的反应，但他们在地缘上的重合、内容上的相似客观上决定了必然会对“一带一路”产生影响。如何避免对“一带一路”产生替代和稀释效应是我们必须要关注的问题。

一、亚太地区大国的区域合作倡议

大国的区域经济一体化战略所追求的通常并不限于经济目标。在反全球化背景下，这一倾向更加明显。如何评估亚太地区大国区域经济一体化战略的动机与走向对于稳妥推进“一带一路”的建设至关重要。

第一，日本成为全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）的主导国家。过去五年间，日本区域合作战略基本上是围绕 TPP 展开的。在特朗普上任伊始退出 TPP 之后，许多人认为剩余 11 国将难以复兴 TPP。然而，正是安倍政府不懈的努力，TPP 最终转化为 CPTPP，并获得了新生。尽管 CPTPP 对美国倡导的 22 项规则进行了搁置或修改，但它仍然是一个“高质量的”自由贸易区协定¹。在 CPTPP 正式生效后，未来还有可能接纳更多的亚太地区成员²。CPTPP 的诞生标志着日本第一次取代美国成为亚太地区区域贸易自由化的主导者³。

第二，日本和印度共同倡导的亚非增长走廊将可能成为一种新型的区域经济合作机制。2016 年两国正式提出建立亚非增长走廊的倡议；2017 年由东盟与东亚经济研究所（ERIA）、印度发展中国家研究与信息研究中心（RIS）与日本贸易振兴会亚洲研究所（IDE-JETRO）等三家智库共同完成了倡议的愿景文件。按照愿景文件的说法，亚非增长走廊的范围以海上亚洲（maritime）与非洲为重点，其核心内容由四方面组成：发展与合作项目、质量型的基础设施与制度型互联互通、促进能力与技能提高以及人员往来的伙伴关系⁴。尽管目前尚处于筹建阶段，亚非增长走廊的一些特征已经开始显现：其一，坚实的日印关系是亚非增长走廊合作的基础；其二，印度与东南亚、南亚、非洲国家的历史文化联系将发

¹ 比如，它将对成员国 95% 的商品贸易实施零关税；未来它还有可能成为亚太地区其他区域经济一体化机制（如 RCEP）的模板。参见，Pradumna B Rana and Xianbai Ji, *Asia Pacific pivots beyond a Trump-led America*. East Asia Forum, 17 April 2018.

² 目前，韩国、泰国、印度尼西亚、菲律宾及台湾地区都已表示出参加 CPTPP 的意愿，甚至不久前特朗普政府也声称，在满足美国要求的条件下，不排除重新加入的可能性。

³ Aurelia George Mulgan, *CPTPP a boost for Japan's regional trade leadership*. East Asia Forum, 27 February 2018.

⁴ RIS, ERIA, IDE-JETRO: *ASIA AFRICA GROWTH CORRIDOR: Partnership for Sustainable and Innovation Development, A Vision Document*. May 2017.

挥关键的作用；其三，亚非增长走廊倡导以开放贸易、公正规则和地区团结为基础的互联互通，因而对东盟构成了理想的外部合作伙伴；其四，亚非增长走廊的成功需要与美国的安全合作相结合；其五，在亚非增长走廊中，与非洲的合作处于次要地位，故非洲只是这一倡议的战略延伸⁵。

第三，印度在南亚地区力图构建以自己为核心的自由贸易区。目前，南亚地区唯一生效的是包括南亚七国的南盟自由贸易区（SAFTA），但由于大国之间的政治矛盾，这一机制名存实亡。在这一机制下，南亚地区的区域内贸易比例只有5%。为此，印度正在试图把业已存在的孟加拉湾多部门技术经济合作计划

（BIMSTEC）倡议升级为自由贸易区。和南盟自由贸易区相比，BIMSTEC涵盖了南亚国家的印度、斯里兰卡、孟加拉国、不丹、尼泊尔，排除了巴基斯坦和马尔代夫，增加了东南亚的缅甸和泰国⁶。该组织成立于1997年，经过十年才于2008年举行了第二次首脑会议，决定推动自由贸易区建设；2016年印度总理莫迪主持了第一届金砖-BIMSTEC峰会，为这一进程提供了新动力；2017年在加德满都举行了第八届部长级会议，七国一致同意加快自由贸易区的建设⁷。

第四，俄罗斯的大欧亚伙伴关系倡议有可能成为欧亚经济联盟的升级版。2016年普京总统正式提出了这一倡议，为俄罗斯未来的区域经济合作战略指出了方向。大欧亚伙伴关系倡议不仅涵盖欧亚经济联盟成员，而且包括独立国家、上合组织国家、与俄罗斯关系密切的国家（如中国、印度、巴基斯坦、伊朗等）以及其他感兴趣的地区（如日本、韩国、东盟成员、埃及、以色列等）。这是一个覆盖欧亚大陆的巨型区域合作机制倡议。从俄罗斯的官方表态看，它是以构建

⁵ Julian Richard Lasius, Strategic Implications of Indo-Japanese Cooperation on the Asia and Africa Growth Corridor. ORF Issue Brief, January 2018, Issue No. 223.

⁶ Prabir De, Big ideas to shape BIMSTEC's future. East Asia Forum, 15 September 2017 .

Rahul Mishra and Sana Hashmi, Delhi, Can India take the lead on BIMSTEC? East Asia Forum, 23 September 2017.

⁷ Rahul Mishra and Sana Hashmi, Delhi, Can India take the lead on BIMSTEC? East Asia Forum, 23 September 2017.

以世贸组织规则为基础的经济合作倡议⁸。总体而言，该倡议还处于概念阶段。

第五，特朗普政府倡导的“印太”战略有可能成为其亚洲政策的基石⁹。“印太”概念是奥巴马执政期间的外交遗产，特朗普政府能够不加拒绝地继承下来，表明这显然不是特朗普本人的心血来潮。在2017年12月特朗普政府发布的首份《美国国家安全战略》报告中，印太理念得到了系统的表述¹⁰。其一，印太的地理范围涵盖“从美国西海岸到印度西海岸”。在这一地区，美国的联盟核心国家包括日本、澳大利亚和印度，原因是他们具有相同的民主理念。同时，这一联盟又是开放的。其二，在政治领域，美国强化构建联盟和伙伴关系的承诺，并以相互尊重主权、公平与互惠贸易、法制为前提深化与新成员的伙伴关系。其三，在经济领域，美国支持本区域的合作，以维护自由开放的海上通道、透明的基础设施投资、贸易畅通以及和平解决争端。其四，在军事与安全领域，美国维持一个面向未来的军事存在，能够阻止和战胜敌人。“印太”不仅与特朗普政府的执政理念存在一致性，而且与其盟国的战略倡议存在着互补性。

除了本地区的大国，即使是一些中小国家也在提出符合自身利益的区域经济合作倡议或加快签署自由贸易区协定，比如，韩国文在寅政府就提出了“新北方政策”与“新南方政策”，并在2018年2月与多个中美洲国家签署了自贸区协定；2018年3月菲律宾批准与欧洲自由贸易联盟签署的自贸区协定；澳大利亚与新西兰希望本年度启动与欧盟的自贸区谈判；东盟希望未来几个月内恢复与欧盟的自贸区谈判；新加坡正在与太平洋联盟（秘鲁、哥伦比亚、墨西哥、智利）开展自贸区谈判。

二、“一带一路”与大国新区域合作倡议“对接”的可行性

纵观本地区大国提出的区域经济合作倡议，我们可以发现他们有一些共有的特征：其一，机制化。所谓机制化是指成员国在国家层面存在统一的规则和制度安排。上述区域经济合作倡议都呈现出机制化特征：CPTPP被称之为“21世纪的自由贸易区协定”；BIMSTEC以致力于打造自由贸易区为目标；即便是印太

⁸ 李自国：“大欧亚伙伴关系：重塑欧亚新秩序”，载《国际问题研究》，2018年第1期，第74-88页。庞大鹏：“俄罗斯的大欧亚伙伴关系”，载《俄罗斯学刊》，2017年第4期，第5-17页。

⁹ 李向阳：“印太能否成为美国亚洲政策的基石？”，载《2018年亚太蓝皮书》，2018年5月（待出版），社科文献出版社。

¹⁰ *National Security Strategy of the United States of America*. December 2017.

战略、亚非增长走廊及大欧亚伙伴关系还停留在倡议阶段，它们也都强调规则导向。其二，与“一带一路”的地缘上有重合之处。上述五个区域合作倡议几乎涵盖了“一带一路”的所有核心区域（六大经济走廊、海上丝绸之路）。其三，在实施方式上与“一带一路”有相通之处。如亚非增长走廊、印太战略都强调区域内的基础设施与互联互通建设；即使是印度主导的 **BIMSTEC** 也在致力于提升数字、经济与人员的互联互通。其四，应对或遏制“一带一路”是多数倡议（明确或暗含）的目标。可以说，除了大欧亚伙伴关系，其他倡议都有应对中国崛起的考量。比如，特朗普政府明确把应对中国崛起和“一带一路”作为推动印太战略的目标；莫迪政府不仅拒绝加入“一带一路”，而且把“一带一路”与所谓的“珍珠链”战略划等号；2017年9月日本政府发言人则明确指出，自由与开放的印太战略目标是为了应对快速变化的全球与地区秩序以及来自北朝鲜和中国的威胁¹¹。

理论上，大国的区域合作倡议与“一带一路”的关系有三种可能：相互促进、并行不悖、稀释或替代。为避免大国的区域合作倡议对“一带一路”产生稀释或替代效应，中国学术界和官方谈论最多的应对措施是对接。“一带一路”不仅要和业已存在的、即将出现的区域经济一体化机制进行对接，而且要和沿途国家发展战略进行对接。在这种对接说的背后，我们看到的多是对接必要性的阐释，却鲜有关于不同对接机制及其后果的研究。

在全球范围内区域主义盛行的背景下，不同区域经济一体化组织之间、单个国家与区域经济一体化组织之间、不同区域经济一体化组织的成员国之间客观上都必然要面临对接问题¹²。区域经济一体化组织从低级到高级可分为五种类型：自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济共同体、政治经济一体化。由此必然会产生不同类型区域经济一体化组织之间的对接，而这些对接的动机与结果会有很大的差异。比如，欧盟与其他国家、其他一体化组织签有数十个自贸区协定。由于欧盟的一体化程度在全球最高，这种对接基本上属于“中心”与“外围”之

¹¹ Mahesh Langa, Japan Calls for “Free and Open Indo-Pacific Strategy”. September 14, 2017.

<http://www.thehindu.com/news/national/japan-calls-for-free-and-open-indo-pacific-strategy/article19685817.ece>。

¹² 目前，经过 WTO 业已生效的区域贸易协定总数达到了 669 个，即使排除一部分不再活跃的，也还有 455 个（截止到 2018 年初）；全球几乎所有的国家都参与了一个或多个区域贸易协定。
<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

间的合作模式。也就是说，欧盟只是拿出它的一体化部分规则与其他国家（或一体化组织）进行对接，其“中心”地位不会因这种对接而受到损害。再比如，东盟与区域全面伙伴关系协定（RCEP）的对接也可归入这一类。由于“东盟宪章”坚持“东盟中心”（ASEAN Centrality）原则，RCEP 框架实际上是由六个“10+1”（即东盟与中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰签署的双边自贸区协定）组成的。按照“东盟中心”原则，给予任何“10+1”协定中的利益和承诺都不能多于东盟内部的利益和承诺，否则东盟成员的离心力就会加剧。这意味着 RCEP 的自由化水平不可能高于东盟 FTA 的水平¹³。至于一体化程度相似的组织之间进行对接则存在一种“轮轴-轮辐”效应。处于“轮辐”地位的组织或国家（轮辐国）都和轮轴国进行对接，而他们之间不存在相互对接，结果是轮轴国就会在国际经济秩序中获得额外的利益。此外，在区域经济一体化的发展过程中还有其他多种对接的现象，比如当一些中东欧国家加入欧盟之后，他们与欧盟之间（及他们相互之间）原先签署的自贸区协定就不复存在了，原因是这些自贸区协定的一体化程度低于欧盟的水平。

与上述区域经济一体化组织之间的对接相比，“一带一路”与大国所倡导的区域经济一体化倡议进行对接面临则更多的障碍：存在地缘冲突的情况下如何与这些倡议进行对接？在对接过程中如何保证“一带一路”的义利观原则得以实现？作为一项新兴事物，如何使“一带一路”让对方接受？要解决这些问题需要多方面努力。目前，“一带一路”与大国所倡导的区域经济一体化倡议进行对接需要首先坚决的问题是它的非机制化特征。作为一种非机制化安排，“一带一路”与机制化组织对接本身就处于不对等状态。这种对接类似于“中心-外围”对接模式，只是双方的不对等程度更高。比如，“一带一路”的贸易畅通目标目前并没有对所有成员国之间的贸易自由化水平和实施时间表做出明确的规定，这就无法与其他自由贸易区进行实质性对接；同样，“一带一路”的资金融通缺少机制化安排决定了它也无法与欧元区这样的统一货币机制进行对接。迄今为止，在“一带一路”建设的第一阶段，所谓的对接只限于和其他区域经济一体化组织的部分成员国开展基础设施领域的合作，既谈不上整体对接，也做不到机制层面的对接。

¹³ Joko Siswanto and Alwin Adityo, OJK , ASEAN's pathway to engage the world. *East Asia Forum*. 3 June 2017.

即便像中国与中东欧国家构建的“16+1”机制也不是一个真正意义上的机制化合作。尽管如此，以德法为代表的欧洲大国已经对这种合作明确表达了担忧。他们认为，“16+1”机制有可能会使欧盟的分裂，为此要求欧盟国家参与“一带一路”要按照欧盟的规则行事。这意味着“一带一路”与欧盟的对接模式是“中国出钱，欧盟管账”。

三、“一带一路”的出路：机制化建设

“一带一路”是一种以发展为导向的开放合作模式，因此在它的起步阶段并没有强调机制化建设。这和现有区域经济一体化合作模式强调规则导向有很大的区别¹⁴。同时，在第一阶段“一带一路”建设的重点是基础设施，其本身并不需要以机制化为前提。然而，这并不意味着“一带一路”的非机制化是一种常态。无论是从自身的发展来看，还是从应对区域内大国的区域经济一体化倡议来看，“一带一路”的下一阶段都需要推动机制化建设。可以说，没有机制化建设，“一带一路”将谈不上与大国的区域经济一体化倡议进行平等对接，更谈不上通过对接避免被稀释或替代。在这种意义上，机制化是“一带一路”应对外部挑战的前提条件。鉴于“一带一路”对内负有推动新一轮全方位对外开放的职责，对外负有实现人类命运共同体的目标，其机制化建设必须坚持下述原则。

第一，坚持“共商共建共享”原则，体现平等与自愿的特征。现有的区域经济一体化合作机制尽管都标榜具有开放性特征，但规则导向客观上把许多发展中国家排除在外：要么接受作为进入门槛的规则，要么滞留在区域合作机制之外。这些发展中国家，尤其是最不发达国家不具有进入“高门槛”的条件，从而失去了参与大国主导的区域经济合作的机会。而“一带一路”则不然，它不以规则为先导，体现了真正意义上的开放性。由于发展中国家经济发展水平的差异，参与“一带一路”的程度和范围各不相同。有些只是希望通过参与“一带一路”弥补国内基础设施的短板；有些则完全不具备经济发展的基本条件，希望通过参与“一带一路”获得经济发展的机遇。因此，未来的机制化建设需要充分考虑到发展中国家这种差异性，尊重他们的合作意愿。如果一些国家受制于能力或意愿，只参与“一带一路”某些领域的合作，那么他们在机制化建设中就不需要履行其他领

¹⁴ 李向阳：《跨太平洋伙伴关系协定与“一带一路”之比较》，载《世界经济与政治》，2016年第9期，第29-43页。

域规则的责任。这样做的目的既为发展中国家参与“一带一路”的提供了保障，又兼顾了机制化建设中的灵活性。更重要的是，中国作为“一带一路”的倡导者，不会在机制化建设中把自己的意志强加给其他国家。

第二，坚持渐进性原则。“一带一路”的机制化建设将是一个渐进的过程，以适应经济合作深化的需要。“一带一路”的主要平台是经济走廊。亚洲开发银行曾经对亚洲部分地区的经济走廊建设路径做过分析，从低级到高级，从国内到国际大致可分为四个阶段：第一阶段是以交通为主的基础设施建设；第二阶段是通过城镇化，改善投资环境，拓宽经济走廊；第三阶段是以贸易便利化为核心，促进跨境商品、服务与人员的流动；第四阶段是协调不同国家区域发展的计划与政策，形成真正意义上的跨境经济走廊¹⁵。从中可以看出，经济走廊建设对机制化的要求是一个不断提高的过程。如果说第一阶段以基础设施建设为重点，对机制化要求不高的话，那么进入第二阶段后，伴随一大批基础设施项目建设完工，一方面以港口、公路、铁路为基础的互联互通将进入到运行阶段；另一方面，与之相联系产业园区、科技园区将成为建设的重点。这就为机制化建设提出了要求。

“一带一路”机制化建设的渐进性主要体现在三个方面：一是规则所涵盖的领域不断扩展；二是规则所涵盖的成员不断增加；三是规则的约束力不断增强。

第三，坚持义利观原则。秉承正确的义利观是“一带一路”建设的基本要求，也是其成功与否的判定标准：没有“义”，“一带一路”将失去存在的价值；没有“利”，“一带一路”将失去可持续性。只有实现这两个目标，“一带一路”才能称得上真正的成功。为秉承正确的义利观，需要协调政府与企业（市场）的关系、长期利益与短期利益的关系、予和取的关系、宏观目标与微观目标的关系，等¹⁶。为实现上述目标，不仅需要在国内层面构建符合义利观要求的体制机制，而且还需要在国际层面开展机制化的合作，比如，跨国融资机制、跨国税收机制、陆路或海上运输安全保护机制、投资保护机制、争端解决机制、企业社会责任跨国协调机制等。

“一带一路”作为一种区域合作机制，其机制化建设必然要借鉴现有区域经济一体化的规则和机制；同时它又具有发展导向型特征，其机制化建设不可能简

¹⁵ Pradeep Srivastava (2011) Regional Corridors Development in Regional Cooperation. ADB Economics Working Paper Series, No.258.

¹⁶ 李向阳：“‘一带一路’建设中的义利观”，载《世界经济与政治》，2017年第9期，第4-14页。

单复制现有区域经济一体化的规则与机制。只有这样，“一带一路”才有可能与现有区域经济一体化形成互补，进而实现平等对接。最后，需要强调的是，现阶段为了推动“一带一路”的机制化建设需要适当收缩在空间上的布局，因为成员国的数量越多，机制化建设的难度越大。更何况“一带一路”是一个全新的事物，现实中没有可供复制的模板。我们需要的是摸着石头过河，不断积累经验，稳妥推进。

李向阳：中国社会科学院亚太与全球战略研究院院长、研究员