

“一带一路”： 区域主义还是多边主义？*

李向阳

【内容提要】 “一带一路”具有区域主义属性还是多边主义属性在学术界存在很大的争议。对这一问题的判断不仅决定着“一带一路”的范围和治理结构，而且决定它的发展路径选择。因此，讨论这一问题对于理解、建设“一带一路”具有重大的理论与实践意义。在经济学意义上，作为一个大国提出的国际合作战略，“一带一路”需要以构建多边合作机制、服务于全球贸易投资自由化为最终目标，但它的起步阶段应该是一种区域合作机制。这是由中国实现和平发展和参与经济全球化的内外部环境所决定的，也是贯彻正确义利观的必然要求。承认“一带一路”的区域属性并不否认它最终具有多边属性。与现有规则导向型区域合作机制相比，“一带一路”呈现出发展导向型特征。因此，作为一种新型的、发展导向型区域合作机制，“一带一路”能够发挥其全方位对外开放的职能和实现人类命运共同体的目标。

【关键词】 “一带一路”；义利观；区域主义；多边主义；人类命运共同体

【作者简介】 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。
(北京 邮编：100007)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)03-0034-13

* 感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿人的意见和建议，文中疏漏由笔者承担。

在国际经济学中,区域主义与多边主义有着明确的区分。^①简单地说,前者是指区域经济一体化的各种形式,后者则指范围覆盖全球的经济合作机制,如世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)、世界银行等。同时,区域主义与多边主义又是相互关联的,区域主义既有可能成为多边主义的“垫脚石”,也有可能成为“绊脚石”。^②

“一带一路”是一项前无古人的事业,对外它承载着实现人类命运共同体的职责,对内它是新时期中国全方位对外开放的重要平台,与中国的和平发展、推动引领经济全球化密不可分。尽管“一带一路”倡议提出已有近五年的时间,国内外对它的认识仍然存在分歧或误解。作为一项新生事物,这是不可避免的。本文试图讨论“一带一路”理论中一个有争议的问题:它是属于区域合作机制(区域主义)还是多边合作机制(多边主义)?其答案不仅决定着“一带一路”的范围和治理结构,而且决定着它的发展路径选择。

一 区域主义说与多边主义说的理论分歧

在2015年中国政府发布的《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》(简称《愿景与行动》)中,“一带一路”的地理范围是:丝绸之路经济带重点畅通中国经中亚、俄罗斯至欧洲(波罗的海);中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海;中国至东南亚、南亚、印度洋。21世纪海上丝绸之路重点方向是从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲;从中国沿海港口过南海到南太平洋。^③2017年5月代表中国官方的推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发布了《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》。和《愿景与行动》相比,它对“一带一路”地理范围的界定没有做根本性的调整。“一带一路”的五大方向分别是,丝绸之路经济带有三大走向:一是从

^① 除了区域主义和多边主义,对国际经济合作机制还有其他的划分标准,如单边主义、双边主义、诸边主义等。相比之下,国际关系理论对多边主义、区域主义的界定则更为多元,仅多边主义就被分为理念多边主义、战略性多边主义、制度性多边主义、工具性多边主义、地区多边主义、全球多边主义、大多边与小多边等。因而,国际关系领域的学者有可能对同一个国际合作机制有不同的称谓。本文使用的是经济学意义上的多边主义与区域主义概念。有关国际关系理论对多边主义、区域主义的讨论,参见秦亚青:《多边主义研究:理论与方法》,载《世界经济与政治》2001年第10期,第9—13页;刘建飞:《简析多边主义的历史演变》,载《国际政治研究》2006年第1期,第122—132页;胡宗山:《国际关系中的多边主义:概念、理念与历程》,载《社会主义研究》2007年第4期,第125—128页。

^② Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton: Princeton University Press, 1991, p.71.

^③ 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》, http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm, 访问时间:2018年1月10日。此后,许多人把“一带一路”的范围限定为65国,但官方从未对此做出明确的说明。

中国西北、东北经中亚、俄罗斯至欧洲、波罗的海;二是从中国西北经中亚、西亚至波斯湾、地中海;三是从中国西南经中南半岛至印度洋。海上丝绸之路有两大走向:一是从中国沿海港口过南海,经马六甲海峡到印度洋,延伸至欧洲;二是从中国沿海港口过南海,向南太平洋延伸。^①我们从中可以看到,中国政府对“一带一路”所做的表述基本上属于区域经济合作机制。换言之,“一带一路”具有区域主义属性。

在《愿景与行动》中,中国官方对“一带一路”曾经做过两处原则性的表述:一是强调“一带一路”具有开放性;二是明确宣称“一带一路”以古丝绸之路为基础,但又不限于古丝绸之路。国务院新闻办公室在2018年1月发表的《中国的北极政策》白皮书中正式提出了“冰上丝绸之路”。^②至于“冰上丝绸之路”具体包括哪些国家,白皮书没有做出具体的界定。但有人认为,其西北航道延伸到欧洲,而东北航道则延伸到北美。这样,“一带一路”的地理范围就超越了最初的表述。与此相对应,近来许多媒体和学者宣称“一带一路”的范围不只是上述区域,而是包括全世界所有国家。^③既然涵盖世界所有国家,“一带一路”就自然属于多边合作机制,具有多边主义属性。

学术界针对“一带一路”属性的这种认知分歧很大程度上源于对官方文件的不同解读,无论是区域主义倡导者还是多边主义倡导者对其判断都没有给出系统而有说服力的解释。

迄今为止,倡导区域主义属性的理由主要有以下三种:第一,中国文化基因说。“一带一路”的战略定位是多方合力、多方诠释的结果。对内它更侧重于西部边境省份的发展而非外交战略的需要,对外它是中国周边战略的延伸。虽然“一带一路”在西方地理学意义上是跨区域的,并且具有全球战略特征,但它本质上仍然是区域战略。这种区域概念建立在中国传统文化对周边的理解上。^④第二,新时期中国周边战略依托说。^⑤在和平发展的背景下,新时期周边战略的基本理念就是亲诚惠容,但要把这

^① 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》,2017年5月10日, http://www.china.com.cn/news/2017-05/11/content_40789833.htm, 访问时间:2017年12月24日。

^② 国务院新闻办公室《中国的北极政策》白皮书,2018年1月26日, <http://news.sina.com.cn/c/nd/2018-01-26/doc-ifyyqni3132084.shtml>, 访问时间:2018年1月26日。

^③ 比如,郑剑把“一带一路”的地理范围做了这样的表述:“一带”主要以古代陆上丝绸之路为依托,经由中亚、西亚通向欧洲,进而延伸到非洲、北美;“一路”主要以古代海上丝绸之路为基础,经由东亚、东南亚通向南亚、非洲,进而辐射到澳洲、南美。参见郑剑《正确把握“一带一路”对外宣介中的几个关系》,载《人民论坛》,2017年第19期,第122—124页。另可参见王义桅《“一带一路”2.0引领新型全球化》,载《中国科学院院刊》,2017年第4期,第387—395页;刘卫东《如何正确理解和认识“一带一路”倡议》,载《大陆桥视野》,2017年第11期,第39—41页。

^④ 储殷、高远《中国“一带一路”战略定位的三个问题》,载《国际经济评论》,2015年第2期,第90—99页。

^⑤ 李向阳《“一带一路”:定位、内涵及需要优先处理的关系》,北京:社会科学文献出版社,2015年版。

一理念付诸实践就需要一个新的依托。这就决定了“一带一路”首先是服务于周边战略的区域合作机制。第三,约束条件说。^① 一国在国际体系权力金字塔中的地位和该国的权利半径取决于该国所掌握战略资源、能力和手段的多寡。由于中国还不是一个完全意义上的世界大国,故其战略辐射目前只能集中在欧亚大陆,对区域战略态势的引导和掌控能力也主要局限于中国周边地区。在上述区域主义解释中,前两种的共同特征是从“一带一路”的定位出发推演出它的区域主义属性,第三种解释强调中国现阶段缺乏推行多边主义的能力。

倡导多边主义的理论解释可划分为以下类型。第一,中国版的经济全球化说。^② “一带一路”提出之时,反全球化尚未成为世界潮流,但伴随特朗普执政,反全球化甚嚣尘上。越来越多的学者开始把“一带一路”称为“中国版的经济全球化”或包容性全球化(包容性全球化=全球化+“一带一路”)。既然“一带一路”与全球化等值,那么多边主义属性就成为一种必然的结论。第二,人类命运共同体说。^③ 通过推进“一带一路”建设,向国际社会阐释新时期中国外交的新理念新思想新举措,如构建以合作共赢为核心的新型国际关系、共同打造人类命运共同体等。由人类命运共同体目标所决定,“一带一路”的地理范围不应该只限于特定区域。第三,全方位的对外开放说。^④ 既然“一带一路”是中国新时期全方位对外开放的载体,它就应该面向全世界。第四,公共产品说。^⑤ 通过推动“一带一路”,中国需要从提供区域合作公共产品进一步升级为提供全球发展公共产品,彰显中国在国际公共产品供给方面由接受者、参与者到倡议者、主导者的角色转换,突出中国作用和中国贡献。除此之外,在操作层面,针对多边主义,还有一种解释可称为“面子说”。既然许多国家希望加入“一带一路”,如果我们拒绝,面子上总觉得过不去。这就涉及“一带一路”建设中的一个原则性问题:共商、共建、共享。

与区域主义说相比,多边主义说一方面更容易为国际社会所接受,另一方面更具有新闻宣传和传播价值。问题在于绝大多数多边主义解释集中于必要性的分析,而很少讨论它们的可行性。为此,本文试图将必要性与可行性结合起来,讨论“一带一路”的属性,即它究竟是区域主义还是多边主义。

^① 杜德斌、马亚华:《“一带一路”:中华民族复兴的地缘大战略》,载《地理研究》2015年第6期,第1005—1014页。

^② 王义桅:《“一带一路”2.0引领新型全球化》,载《中国科学院院刊》2017年第4期,第387—395页;刘卫东:《如何正确理解和认识“一带一路”倡议》,载《大陆桥视野》2017年第11期,第39—41页。

^③ 王亚军:《“一带一路”倡议的理论创新与典范价值》,载《世界经济与政治》2017年第3期,第3—14页。

^④ 中国宏观经济研究院的史育龙教授在2017年12月由中国社科院亚太与全球战略研究院举办的一次研讨会上向笔者提出两者之间存在逻辑上的因果关系。

^⑤ 王亚军:《“一带一路”倡议的理论创新与典范价值》,载《世界经济与政治》2017年第3期,第3—14页。

二 中国崛起的路径选择与“一带一路”的属性

中国是“一带一路”的倡导者，“一带一路”首先必须服务于中国自身的战略目标。在这一点上，实现和平发展最为优先，因此“一带一路”的属性应该与中国崛起的路径选择相一致。

新兴大国的崛起表现为参与全球治理的能力和影响规则制定的能力提升。这一过程至少要涉及三个层面的问题：一是崛起国与守成国对待全球治理的立场差异。比如，守成国通常选择规则外溢型参与，而崛起国则多选择规则内化型参与。当前，由于经济实力的变化，中美正在改变原有的参与方式。^①二是崛起国在参与现有国际制度与创建新的国际制度之间进行选择。崛起国大体上有两种改革国际制度安排的选择：推动现存国际制度内部改革与在外部创建功能性重叠的新国际制度。^②三是崛起国参与现有国际制度的态度：正向参与国际制度（加入、履约与非自愿违约）和反向参与国际制度（游离、有意违约和退出）。^③近年来，中国学术界在这方面的研究取得了重要的进展，反映了中国快速崛起对这一领域研究的拉动作用。

和平发展是中国对外战略的基本导向，但围绕崛起后的具体目标和崛起的途径还远未取得共识。“一带一路”要服务于中国的和平发展，这一判断本身是没有异议的。随之而来的第一个问题是，如果“一带一路”是一种多边合作机制，它与现有多边合作机制的关系是什么？是替代还是补充？倘若两者是相互替代的关系，那么同时存在两套多边合作机制显然是和经济全球化背景相冲突的，甚至有回归到冷战前“两个平行世界市场”的嫌疑。反过来，倘若“一带一路”是对现有多边合作机制的补充，它就应该在现有多边合作机制内推动，比如，“一带一路”的贸易畅通需要在WTO框架内展开，“一带一路”的资金融通需要在国际货币基金组织和世界银行的框架内展开。这显然有悖于“一带一路”的初衷。

随之而来的第二个问题是，“一带一路”的多边主义属性与其发展导向有可能发生矛盾。现有多边合作机制（进而是全球治理）是以规则导向为特征的，它不仅设置

^① 所谓规则外溢，是指一国的国内规则能够发挥国际效力，对其他国家或非国家行为产生约束作用。而规则内化则相反，是指一国根据国际规则对其国内规则和自身行为所进行的调整。参见徐秀军《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》，载《世界经济与政治》，2017年第9期，第62—83页。

^② 刘玮《崛起国创建国际制度的策略》，载《世界经济与政治》，2017年第9期，第84—106页。

^③ 史明涛《国家正向和反向参与国际制度：一个国际—国内制度互动的解释》，载《国际观察》，2009年第2期，第57—64页。

了进入门槛(如WTO接纳新成员的条件),而且对成员方的权利、义务、争端解决都做了明确的规定。相比之下,“一带一路”的基本特征是发展导向。它没有明确的进入门槛,也没有统一的、有约束力的规则体系。为了适应不同类型国家发展的需要,“一带一路”承认多元化的合作机制并存。^①面对一个以规则为导向的多边合作机制,“一带一路”与其对接很可能会陷入尴尬的处境:由西方大国主导制定的多边贸易规则+中国所提供的互联互通(以及资金、技术、援助等)。当然,可能会有人说,中国参与全球治理就是要改革现有的规则体系,但这并非一朝一夕所能完成的,况且美国及其西方盟友没有打算放弃对全球规则和秩序的主导权。即便是在反全球化的背景下,特朗普政府也仍然强调美国继续充当全球规则的主导者。在2017年12月公布的美国《国家安全战略》报告中可以清楚地看到这一点。^②

随之而来的第三个问题是中国是否具备为多边合作机制制定规则的能力?现有多边合作机制大多是二战后由美国主导建立起来的,如布雷顿森林体系、关税与贸易总协定(GATT)。同时,美国及其西方盟友共同维系了多边合作机制的运转。即使我们承认,作为发展导向型的国际合作机制,“一带一路”不排斥构建相应的规则秩序,至少在现阶段我们尚不具备构建一套多边规则的能力。

相比之下,“一带一路”的区域主义属性则能与中国崛起的路径选择相吻合。第一,作为崛起国,中国在继续选择规则内化型参与的同时,可以通过“一带一路”选择规则外溢型参与,从而避免与守成国发生直面冲突。第二,在一定程度上“一带一路”属于在外部创建功能性重叠的新国际制度,同时它也不排斥中国推动现存国际制度的内部改革。第三,具有区域主义属性的“一带一路”既可以与现有的多边合作机制并行不悖,也可以与现有的区域合作机制并存。现有的区域经济合作机制从低级到高级有多种形式,即使是同一级别的区域经济合作机制也有不同的规则。以发展为导向的“一带一路”和以规则为导向的区域经济合作机制逻辑上不存在互斥的关系。第四,以发展为导向的“一带一路”即便要制定自己的内部规则也不会产生负外部性。第五,在具有区域主义属性的“一带一路”内,制定规则的难度远小于在多边层面制定规则。这种渐进主义的发展模式与中国的和平发展具有内在的统一性。

^① 李向阳《论海上丝绸之路的多元化合作机制》,载《世界经济与政治》2014年第11期,第4—17页。

^② 在报告所列举的美国国家利益中,提高美国的影响力位列其中。报告明确指出:我们将在多边组织中竞争并发挥主导作用,以保护美国的利益和原则。参见The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017。

三 中国提供公共产品的类型与“一带一路”的属性

提供国际公共产品是大国崛起的必然要求。国际公共产品可进一步分为全球性公共产品与区域性公共产品。作为中国提出的一个国际化战略，“一带一路”要为社会所认同，必须具备国际公共产品的特性。换言之，公共产品特性是“一带一路”国际合法性的基础。在“一带一路”所具有的公共产品特性中，最受人瞩目的要数它对经济全球化的推动作用。由于特朗普政府奉行“美国优先”理念，反对自由贸易，致使越来越多的国家在担忧经济全球化的命运和方向。在这种背景下，“一带一路”被人们称为“中国版的经济全球化”或“包容性全球化”。以此为理由，“一带一路”就天然具备了多边主义属性。

面对反全球化或逆全球化的浪潮，中国无外乎两种选择：参与全球化与引领全球化。如果是第一种选择（参与全球化），“一带一路”并不必然需要具备多边主义属性。^① 在全球化的一个主要载体——WTO 框架内，GATT 第 24 条明确规定，区域贸易协定（RTAs）只要满足三个限制条件就是可以被接受的。这三个限制条件分别是：区域贸易协定不能对集团外国家实行保护主义政策；取消区域内关税，取消 GATT 条款许可的规定之外的其他限制性商业法规；覆盖所有重大贸易往来。正因为如此，自 20 世纪 90 年代以来，全球区域贸易协定与全球化呈现出同步发展的趋势。^② 同样，特朗普政府为展示其反全球化的立场，从执政起始就宣布退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），启动北美自由贸易区协定（NAFTA）、美韩自由贸易区协定（US-KOREA FTA）的重新谈判。在特朗普政府看来，美国不仅在多边贸易协定中，而且在区域贸易协定中都提供了过多的公共产品。这种得不偿失的做法背离了“美国优先”的理念。由此可见，区域贸易协定不仅没有阻碍经济全球化的发展，而且在实践中成为促进经济全球化的一个动力源。因而，“一带一路”的区域主义属性并不妨碍中国参与经济全球化，甚至它还可以成为推进经济全球化的新动力。

如果中国选择通过“一带一路”引领全球化，并且还要引领新型全球化（包容性全

^① 如果我们把全球化看成是一种现有的国际制度，那么中国的选择可进一步划分为正向参与国际制度（加入、履约与非自愿违约）和反向参与国际制度（游离、有意违约和退出）。显然，作为全球化的支持者，中国应该选择正向参与国际制度。参见史明涛：《国家正向和反向参与国际制度：一个国际—国内制度互动的解释》，载《国际观察》2009 年第 2 期，第 57—64 页。

^② WTO 在 2011 年的年度报告中把两者的关系称为“从共存走向一致”。参见 WTO, *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf, 访问时间：2018 年 1 月 5 日。

全球化)那么逻辑上“一带一路”就必须具备多边主义属性。问题在于,现阶段中国是否有能力单独引领经济全球化。要回答这个问题可以通过一种迂回的方式:作为原有经济全球化的引领者,不管是出于什么样的考虑(如搭便车现象严重、无法按照自己的意愿制定新规则、规则没有得到有效执行等),美国选择退出的根本原因是成本过高或得不偿失。如果我们假定美国引领经济全球化付出的成本为一个常量(用A表示)那么中国引领经济全球化所需要付出的成本(用E表示)无疑会更高,即 $E>A$ 。首先,中国需要承担引领全球化的固定成本,即美国当初承担的成本(A),如单方面向其他国家提供出口市场、长期承受贸易逆差、不要求发展中国家或最不发达国家做出对等的市场开放、向其他国家不对等地开放移民等。其次,中国需要承担引领新型全球化或包容性全球化的成本(用B表示)。反全球化兴起的根本原因是收益分配的不公平,这既有国家层面的收益分配不公问题,又有一国之内产业层面、群体层面的收益分配不公问题。更重要的是,这里所说的不公平并不是绝对的不公平,而是相对的不公平。众所周知,经济全球化会使所有参与国获益,但在发达国家看来,以中国为代表的新兴经济体获益相对更多,而它们获益相对较少。这是新型全球化或包容性全球化必须要解决的问题,为此中国需要承担额外的引领成本(且不考虑成功引领的可行性)。这部分成本究竟有多大,我们无法给出确切的估计,因为包容性全球化还没有付诸实践。最后,中国引领新型全球化还需要承担来自反全球化的成本(用C表示)。美国引领经济全球化可以分为两个阶段:冷战之前与冷战之后。在冷战前阶段,前东方社会主义阵营游离在美国主导的全球化进程之外,整个世界经济格局是“两个平行的世界市场”,前者对全球化进程(如规则的制定与规则的实施)不构成扰乱。在冷战后阶段,前东方社会主义阵营国家纷纷加入全球化进程。因此,美国引领的经济全球化没有遭遇大规模的反全球化势力。当今,中国引领的包容性全球化面对来自美国反全球化的扰乱,这会带来巨大的扰乱成本。尽管我们难以估算这种扰乱成本的具体规模,但没有人会否认它的存在。至此,理论上中国引领包容性全球化所需要承担的成本为:

$$E=A+B+C>A$$

把上述等式(或不等式)与另一个等式(包容性全球化=“一带一路”+全球化)进行对比,我们就会意识到忽略战略可行性的后果。中国在崛起过程中无疑需要引领全球化,这是中国所应提供的全球性公共产品。但是,中国在现阶段尚不具备单独引领全球化的能力(注意:我们在这里使用了“单独引领”)。因此我们可行的选择是联合其他大国共同引领经济全球化。^①既然共同引领经济全球化是可行的选择,赋予“一

^① 李向阳《中国引领经济全球化的成本与收益》载《中国工业经济》2017年第6期,第30—35页。

带一路”多边主义属性就不再是必然的结论。

“一带一路”作为中国向世界提供的公共产品面临的另一个难题是如何协调国际社会的利益诉求与中国自身利益诉求之间的矛盾。公共产品的基本特性是供给不足。目前,围绕国际公共产品的供给还存在两个特殊的因素:一是守成国美国正在大幅减少国际公共产品的供给;二是国际社会对“一带一路”的公共产品属性存在误解,不少发展中国家把它看成是中国的一项准对外援助战略,以至于国际社会对“一带一路”的需求超越了我们的提供能力。对此,我们必须有清醒的认识。大国崛起固然需要提供公共产品,但它所提供的数量和类型需要与国力相适应。当美国因无力或不愿充当国际公共产品的提供者,转而把战略资源收缩到国内时,中国不能超越国力提供全球性公共产品,填补美国留下的空缺。以现有国力为前提,中国所能提供的公共产品类型将主要是区域性公共产品和一部分全球性公共产品。同时,中国不仅需要向国际社会讲清楚“一带一路”的定位、属性、目标和治理结构,而且要真正履行共商、共建、共享的基本原则,消除“一带一路”公共产品属性等同于免费午餐的误解。

一旦我们接受上述推论,“一带一路”多边主义属性中的“经济全球化说”与“公共产品说”将不复成立。

四 秉承正确的义利观与“一带一路”的属性

“一带一路”的属性与义利观密切相关。秉承正确的义利观是“一带一路”建设的原则,也是决定“一带一路”最终成功与否的关键所在。义利观的核心要义是以义为先,义利并举。这是一种具有中国特色的经济外交理念。具体地说,秉承正确的义利观至少要做到以下三点:①一是协调短期目标与长期目标的关系。利的目标通常具有短期特征,而义的目标则具有长期性。“日久见真情”就是这种道理。在经济学意义中,重复博弈是构建相互信任的必要条件。二是协调予和取的关系。在正常的国家间合作中,予和取应该维持大致的平衡;同时,对有些国家要实施多予少取,甚至是只予不取,也就是允许搭便车。对不同国家实行差别对待是大国经济外交的一种惯例。当今世界不同类型国家的发展水平存在巨大差异,不能以同一规则适用于所有国家。实际上,即使在现有的多边贸易谈判中,发达国家、发展中国家、最不发达国家所做出的承诺也各不相同。三是协调微观层面的目标与宏观层面目标的关系。微观或企业层面的目标更多体现为利,宏观或国家层面目标更多体现为义。这也就是习近平所讲

① 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。

的,中国企业走出去既要重视投资利益,更要赢得好名声、好口碑,遵守驻在国法律,承担更多社会责任。^①

总之,在义和利的辩证关系中,要使两者做到相互依存、相互促进,最重要的是要把握一个度:利要服务于义,同时不能为强调义而放弃利。具体到“一带一路”建设中,如果没有义,它将失去存在的价值;反之,如果没有利,它将失去可持续发展的基础。在这种意义上,判定“一带一路”是否成功取决于义利观是否真正实现。

把“一带一路”的属性置于义利观的框架内,我们就会发现多边主义说会陷入难以实施的困境。第一,在“一带一路”框架内落实义利观需要构建一整套机制化安排,短期内机制化安排的缺位难以把所有国家纳入进来。^②比如,为落实义利观需要构建国际经济合作的平台、机制、融资方式等,它们的共同特征是要能够产生正外部性效应(或避免负外部性效应),即合作本身不仅能够实现企业层面的双赢(或多赢),而且能够惠及当地民众。作为中国特色的经济外交理念,其实施没有可供复制的模式,这就决定了它是一个不断探索的过程。显然,在全球范围内的探索难度无疑要大于特定区域内的探索难度。第二,现阶段把主要发达国家纳入“一带一路”框架面临两类难题:一是这些国家把“一带一路”看成是中国“另起炉灶”,它们内心并不接受“一带一路”框架下的规则秩序;^③二是中国如何对来自发达国家的成员履行“多予少取、只予不取”和“搭便车”承诺。第三,把所有发展中国家纳入进来,现阶段落实义利观同样面临可行性难题。一方面,多数发展中国家参与“一带一路”所看重的是中国可能给予它们的利益让渡;另一方面,即使按照差别待遇原则,多数发展中国家也应该得到利益让渡。现阶段中国显然不具备这样的能力。

五 “一带一路”的发展方向:构建发展导向型区域合作机制

现阶段为“一带一路”赋予多边主义属性看起来会非常美好,但其最大的问题是缺少可行性。如果我们不接受“一带一路”的多边主义属性,那么这是否会损害“一带一路”的目标或定位呢?对此,我们的基本判断是否定的。换言之,由于“一带一路”

^① 《习近平论“一带一路”》载《学习活页文选》2017年第19期。

^② 这里所说的“纳入”是指作为主权国家按照“共商、共建、共享”的原则参与到“一带一路”之中,而不是指非国家实体(如企业、非政府组织)参与到“一带一路”的具体项目之中。

^③ 美国前财长萨默斯使用“并行游戏”来描述中国与西方的关系,并强调这不是一种稳定状态;在2018年1月达沃斯论坛上,法国总统马克龙呼吁建立“新的全球契约”;以马克龙、默克尔为首的欧盟已经承诺加入“一带一路”,但强调要遵循欧盟规则。英国首相特蕾莎·梅则拒绝签署中英“一带一路”备忘录。参见孔帆:《冬季达沃斯,全球化之路怎么走?》,http://www.guancha.cn/kongfan/2018_01_27_444804.shtml,访问时间:2018年1月27日。

的发展导向特征，在起步阶段赋予其区域主义属性不仅具有可行性，而且能够为最终走向多边主义奠定基础，完成其目标或定位。

第一，“一带一路”的发展导向决定了它能够从区域主义最终走向多边主义。与现有的区域经济一体化机制相比，“一带一路”最突出的特征是发展导向。^①由于现有区域经济一体化机制以规则为导向，其较高的进入门槛和复杂的规则体系客观上把许多发展中国家（尤其是最不发达国家）排除在外，使之失去了参与国际经济合作的机会。而“一带一路”不以规则为前提，允许不同类型的合作机制并存，真正体现了开放的区域主义理念，从而为广大发展中国家参与区域经济合作（及经济全球化）、实现经济发展创造了条件。按照区域经济一体化理论的逻辑，当一项区域贸易协定具备开放特征时，它就能促进全球贸易投资自由化。也就是说，区域主义就能够成为多边主义的“垫脚石”。反之，如果一项区域贸易协定不具备开放特征时，它就会成为多边主义的“绊脚石”。^②事实上，大国所倡导的区域经济一体化机制通常都会宣称其最终目标是实现全球贸易投资自由化，这是区域经济一体化机制获得国际合法性的基础。比如，当初美国倡导跨太平洋伙伴关系协定时就强调，第一步由12个成员组成，下一步逐渐扩展到亚洲太平洋经济合作组织（APEC）的21个成员，最终以“滚雪球”的方式涵盖全世界所有国家。然而，实践中这一承诺能否兑现则是不确定的。即使是多边合作机制，在实际实施过程中也要经历从小到大的扩展过程。比如，战后美国所倡导的布雷顿森林体系与关贸总协定并不是从一开始就覆盖全世界所有国家，而是从少数核心国家逐步扩展起来的。相比之下，“一带一路”在起点上就是一个开放的区域经济合作机制，这就注定它能够实现多边主义的目标。

第二，“一带一路”的发展导向并不意味着排斥构建规则。我们说“一带一路”不以规则为前提，但这并不意味着它不需要制定规则。从外部环境来看，大国正在构建与“一带一路”相抗衡的区域合作机制。印度莫迪政府在拒绝参与“一带一路”的同时，正在致力于把涵盖南亚、东南亚七国的“孟加拉湾多部门技术经济合作计划（BIM-STECC）”尽早升级为自由贸易区；^③日本和印度共同倡导构建“亚非增长走廊”；^④韩国

^① 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11期，第29—43页。

^② Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, p.71.

^③ Rahul Mishra and Sana Hashmi, “Can India Take the Lead on BIMSTECC?” *East Asia Forum*, September 23, 2017.

^④ Julian Richard Lasius, “Strategic Implications of Indo-Japanese Cooperation on the Asia and Africa Growth Corridor,” *ORF Issue Brief*, January 2018, No.223, http://cf.orfonline.org/wp-content/uploads/2018/01/ORF_Issue_Brief_223_Asia_Africa.pdf, 访问时间:2018年2月1日。

文在寅政府提出了“新北方政策”(针对与东北亚国家的合作机制)与“新南方政策”(针对与东南亚国家的合作机制);^①俄罗斯政府提出“大欧亚伙伴关系”;^②特朗普政府提出“印太”概念^③等。这些倡议和机制不仅与“一带一路”存在高度重叠,更重要的是它们都将以构建区域合作的机制化为目标,有些干脆明确宣称是应对“一带一路”。从“一带一路”的内部运行机制来看,贯彻义利观需要协调好短期目标与长期目标的关系、予与取的关系、微观层面目标与宏观层面目标的关系。这都需要有相应的规则和机制化安排作保障。

第三,发展导向与区域主义相结合有助于“一带一路”实现全方位对外开放的目标。中国共产党第十九次全国代表大会报告对“一带一路”与全方位对外开放做了明确的表述。我们认为,相比此前的对外开放,全方位对外开放主要体现在以下方面:开放的地域空间是全方位的,从东南沿海开放为主扩展到广大中西部内陆地区;开放的方式是全方位的,从以“引进来”为主转向以“引进来”和“走出去”并重;开放的机制是全方位的,从贸易投资自由化机制扩展为多种形式的开放机制;开放的内容是全方位的,从贸易投资领域开放扩展到“五通”领域;开放的目标是全方位的,从服务于中国的改革与经济发展提升为实现人类命运共同体。然而,以“一带一路”为载体的开放并不排斥其他形式的开放。在推动“一带一路”的区域合作的同时,中国将继续推动在多边领域的合作;在推动与“一带一路”沿线国家合作的同时,中国将继续推动与其他地区的国家合作;在推动“一带一路”建设的同时,中国也在加快构建自由贸易园区和自由贸易港等开放载体。

第四,发展导向与区域主义相结合有助于“一带一路”实现人类命运共同体的目标。大国的崛起都需要提供全球治理的基本理念。英国在崛起过程中为了适应工业革命与第一轮经济全球化的要求提出了自由贸易理念,美国在崛起过程中为了应对冷战格局、适应第二轮经济全球化的要求提出了民主、自由、人权理念(同时也继承了自由贸易理念),而人类命运共同体则是中国在崛起过程中为改善现行全球治理体系的弊端,适应新一轮经济全球化的要求向世界提供的全球治理新理念。当今全球治理体系面临着“治理赤字”“民主赤字”与“发展赤字”,尤其是特朗普执政后奉行反全球化理念,全球治理面临前所未有的挑战。在这种背景下,人类命运共同体的提出可以说

^① 韩国北方经济合作委员会裴汉镇局长在韩国对外政策研究院与中国社科院亚太与全球战略研究院于2017年12月共同举办的“一带一路”与中韩合作论坛上就韩国新北方政策做了演讲。

^② 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。

^③ Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship with India for the Next Century’,” <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>, 访问时间:2018年2月1日。

恰逢其时。就其内涵而言，政治上，各国要相互尊重、平等协商，坚决摒弃冷战思维和强权政治，走对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路；安全上，要坚持以对话解决争端、以协商化解分歧，统筹应对传统和非传统安全威胁，反对一切形式的恐怖主义；经济上，要同舟共济，促进贸易和投资自由化便利化，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展；文化上，要尊重世界文明多样性，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越；生态上，要坚持环境友好，合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园。^① 从这种表述中可以看出，合作与共赢是这一理念的核心，责任与利益共担是这一理念的基本原则，包容与可持续发展是这一理念的目标。^② 人类命运共同体超越了自由贸易理念和民主、自由、人权理念，为全球治理的改革指明了方向，但这将是一个长期渐进的过程。在这种意义上，“一带一路”的发展导向与区域主义属性能够实现这一目标的要求。

六 结论

围绕“一带一路”是多边主义属性还是区域主义属性的争论看似是一个理论问题，但它对“一带一路”的治理结构和建设路径有着直接和深远的影响。多边合作机制和区域合作机制是两种不同类型的合作机制，对“一带一路”属性的判断不仅关乎成员国数量问题，更重要的是关乎合作的路径与方向。

究竟应该赋予“一带一路”什么样的属性不能只考虑它的必要性，更重要的是要考虑它的可行性。影响可行性的因素包括：中国崛起的路径选择、中国能够向国际社会提供的公共产品类型以及秉承正确义利观的要求。考虑到这些约束条件，我们认为“一带一路”在初级阶段就被赋予多边主义属性是缺乏可行性的，而应赋予其区域主义属性。同时，我们并不否认“一带一路”最终要具有多边主义属性。“一带一路”的区域主义属性与发展导向特征相结合将为最终实现多边主义属性奠定基础，进而使其能够充当全方位对外开放的平台与实现人类命运共同体的目标。

（截稿：2018年1月 责任编辑：主父笑飞）

① 杨洁篪《推动构建人类命运共同体》，载《人民日报》2017年11月18日。

② 李向阳《人类命运共同体理念指引全球治理改革方向》，载《人民日报》2017年3月8日。

【Authors】 Wu Zhicheng , Professor of Zhou Enlai School of Government , Nankai University; Wu Yu , Lecturer of School of Politics and Public Administration , Southwest University of Political Science & Law.

The Belt and Road Initiative: Regionalism or Multilateralism?

Li Xiangyang(34)

【Abstract】 Much controversy arises over whether the Belt and Road Initiative has the attribute of regionalism or that of multilateralism in the academic world , which not only determines the scope and governance of the Belt and Road , but also determines its path choice. As a result , it is of great theoretical and practical significance to understand and build the Belt and Road. In the economic sense , as an international economic cooperation initiative put forward by a major power , the initiative should take the service of multilateral trade and investment liberalization as its ultimate goal , but it should be a regional cooperation mechanism in its initial stage. This is determined by China's internal and external environment of achieving peaceful development and participating in globalization , and is also a prerequisite for implementing the view of righteousness and benefit. The recognition of the regional attributes of the Belt and Road Initiative does not negate its multilateral character in later stages. Compared with the current rules-based regional cooperation mechanism , the Belt and Road Initiative presents development-oriented characteristics. Therefore , as a new and development-oriented regional cooperation mechanism , it can play its all-round opening functions and serve the goal of achieving a community of shared future for mankind.

【Key Words】 the Belt and Road Initiative , the view of righteousness and benefit , regionalism , multilateralism , a community of shared future for mankind.

【Author】 Li Xiangyang , Professor and Director , National Institute of International Strategy , CASS.

Dual Logic of the Adjustments of the Trump Administration's China Policy and Their Interactions

Wang Hao(47)

【Abstract】 The author constructs a dual-logic analytic framework by introducing geopolitics and domestic politics to discuss the evolution of the U.S. China policy as well as