

经济走廊建设：“一带一路” 高质量发展的微观基础^{*}

李向阳

【内容提要】 经济走廊是共建“一带一路”的主要载体。与现有的多边贸易机制和区域经济一体化机制不同,经济走廊的核心功能是解决区域间发展的不平衡问题,因而与“一带一路”的发展导向具有内在的一致性。经济走廊不是一个静态机制,其从起步到成熟一般要经历狭义经济走廊、拓宽经济走廊、夯实经济走廊与广义经济走廊四个发展阶段。这种深化或升级实际上是构建区域供应链或价值链的过程。在经济走廊建设的不同阶段,其所要实现的目标和对要素投入的需求也各不相同。深化经济走廊建设既是“一带一路”高质量发展的内在要求,也是应对国际环境变化的必然选择。同时,实施新发展格局与扩大国内消费需求又为深化经济走廊、构建“一带一路”框架下的区域供应链提供了可行性。过去十年,“一带一路”框架下的经济走廊建设大多停留在前两个发展阶段。步入新的发展时期,深化经济走廊建设需要协调政府与企业的关系、中资企业与外资企业的关系、硬联通与软联通的关系以及创造新的比较优势与开发利用现有比较优势的关系,为推动共建“一带一路”高质量发展奠定微观基础。

【关键词】 经济走廊 “一带一路”; 高质量发展; 区域供应链; 新发展格局

【作者简介】 李向阳,中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员(北京 邮编:100007)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2023)10-0002-14

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见与建议,文中错漏由笔者负责。

过去十年共建“一带一路”成绩斐然。步入新的发展时期,为实现高质量发展的目标,需要为共建“一带一路”注入新的驱动力。一方面,基于其发展导向,推动机制化建设将为“一带一路”高质量发展提供制度保障;另一方面,作为其载体,深化经济走廊建设将为“一带一路”高质量发展奠定微观基础。^① 本文试图从经济走廊的普遍属性出发,探讨“一带一路”框架下深化经济走廊建设的可行路径。

一 文献综述

2015年3月中国政府发布的《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》明确指出,丝绸之路经济带是由六大经济走廊(中蒙俄经济走廊、新欧亚大陆桥经济走廊、中国—中亚—西亚经济走廊、中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊和中国—中南半岛经济走廊)所组成的。海上丝绸之路实际上也是一种经济走廊。^② 可以说,经济走廊是“一带一路”最重要的载体。

过去十年来,围绕经济走廊的既有研究主要集中在三方面:

一是经济走廊的内涵。对于经济走廊的内涵或定义,中外学界尚无统一的认知。国际上较具代表性观点有两类:(1) 欧盟委员会把经济走廊定义为由公路、铁路和通信线路等在相邻城市 and 地区间跨界流动所形成的“轴线”;^③ (2) 亚洲开发银行把经济走廊界定为次区域范围内生产、投资、贸易和基础设施建设等有机联为一体的经济合作机制。^④ 卢光盛等在此基础上综合经济走廊的地理特征与经济特征提出了一个新定义:两个或两个以上的国家(地区)在综合考虑地理环境、自然资源和人文条件等因

^① 本文将经济走廊建设视为“一带一路”的微观基础,匿名审稿人对此表述提出商榷意见。笔者认为,经济走廊是“一带一路”的载体,“一带一路”不是单个投资项目的简单加总。只有上升到经济走廊层面,“一带一路”的目标和属性才能真正体现出来。感谢匿名审稿人的提示。

^② 例如,亚洲开发银行就把印度尼西亚—马来西亚—泰国增长三角洲(IMT-GT)称为经济走廊,尽管它们没有陆路相连。参见 Hans-Peter Brunner, “What Is Economic Corridor Development and What Can It Achieve in Asia’s Subregions?” ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, No.117, 2013。习近平2014年11月在“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会上也明确指出,中国制定的“一带一路”规划以经济走廊为依托,包括陆上经济合作走廊和海上经济合作走廊。参见《习近平谈“一带一路”》,中央文献出版社2018年版,第46—52页。联合国亚太经济社会委员会的一项研究则直接把“一带一路”定义为以经济走廊为基础的洲际长期发展战略。参见 ESCAP, *The Belt and Road Initiative for Seamless Connectivity and Sustainable Development in the Asia-Pacific Region*, Bangkok: United Nations ESCAP, 2021。

^③ 参见 Commission of the European Communities, “The Prospective Development of the Central and Capital Cities and Regions,” *Regional Development Studies*, No.22, Luxembourg: Office for Official Publications of European Communities, 1996。

^④ 参见 Hans-Peter Brunner, “What Is Economic Corridor Development and What Can It Achieve in Asia’s Subregions?” 2013。

素的基础上选择一部分相邻区域进行互联互通,形成一个将生产、贸易和基础设施等联为一体的特殊地理区域,实现生产要素根据市场调节的自由流动,通过有效的互补产业发展,释放沿线各经济中心的比较优势,最终形成沿“廊”地区的经济增长极,促进沿“廊”国家之间实现共同发展的一种跨境经济合作机制。同时,卢兴盛等还分析了经济走廊的形成机理和功能演化。^①

二是跨国经济走廊的理论基础。中外学者从国际公共产品、地缘政治和增长极等角度为跨国经济走廊提供了理论基础。中国学界具有代表性的理论被称为“地缘—市场—认同”分析框架。其中,地缘是先决条件,市场是核心指向,认同是长久保障。^②这一理论把影响跨国经济走廊的多重维度纳入了一个统一的分析框架。

三是把经济走廊置于“一带一路”框架下开展案例研究。这是中国学界大多数研究采取的模式,通常的做法是选择六大经济走廊之一追溯其历史渊源,讨论现阶段其建设中面临的机遇和挑战,并提出解决问题的选择和出路。^③

上述相关研究成果对于我们理解“一带一路”框架下建设经济走廊的途径发挥了积极作用。然而,我们也看到这些研究还难以回答“一带一路”建设中的许多理论问题,如“一带一路”为何选择经济走廊而不是其他区域经济一体化或多边贸易机制作为载体?作为“一带一路”的载体,经济走廊建设如何与高质量发展的要求相匹配?经济走廊建设的具体路径是什么?究其原因主要有三点:其一,对经济走廊核心功能的认知不明晰。多数研究把它视为一种次区域合作机制,因而无法区分经济走廊与区域经济一体化或多边贸易机制的功能差异。其二,把经济走廊看作一种静态机制。在分析具体问题时,一种做法是把某一经济走廊当作既定事实,另一种做法是承认其具有动态特性,但没有对其动态特性进行分析。其三,没有充分讨论经济走廊建设与“一带一路”高质量发展之间的内在逻辑联系。

为此,本文在既有研究的基础上,首先探讨经济走廊的特殊功能、与“一带一路”的内在联系、经济走廊的演变过程及投入要素,然后讨论面对“一带一路”高质量发展的要求经济走廊升级的必要性和可行性,最终分析经济走廊升级的路径选择。

① 卢光盛、邓涵《经济走廊的理论溯源及其对孟中印缅经济走廊建设的启示》,载《南亚研究》,2015年第2期,第1—14页。

② 卢光盛、别梦捷《“南北”还是“东西”:湄公河地区跨国经济走廊的竞争与协调》,载《国际论坛》,2020年第6期,第137—154页。

③ 祁进玉等对中蒙俄经济走廊研究所做的综述具有一定的代表性。参见祁进玉、孙晓晨《历史、现状与展望:国内学界中蒙俄经济走廊建设及其发展研究》,载《经济学研究》,2022年第3期,第85—93页。

二 “一带一路”框架下经济走廊建设的理论分析

经济走廊并非由“一带一路”首创,此前国际上经济走廊建设已经积累了大量经验。然而,“一带一路”框架下的经济走廊并非对既有经济走廊的简单复制。它不仅继承了既有经济走廊的基本特征,还融入了发展导向、正确义利观和互联互通等“一带一路”的独特属性。为此,在探讨深化经济走廊建设与推动共建“一带一路”之前,我们需要对经济走廊的内涵、功能、演变及其建设方式进行简要的理论分析。

(一) “一带一路”框架下经济走廊的内涵与特征

经济走廊可定义为通过特定的地理标志(如河流、山脉和区域)或交通运输线把沿途经济体联系起来的机制,其核心功能是解决区域间发展的不平衡问题。它为不同的经济节点或枢纽提供了一种联系渠道,这些经济节点通常以城市为依托,是经济资源和人口的聚集地;同时,它们也为市场的供给与需求提供了联系渠道。^①

这一定义体现了经济走廊的地理和经济双重属性。按照其所依托的载体可以划分为地理标志型经济走廊与交通运输线型经济走廊。既有的经济走廊大多属于地理标志型经济走廊,如莱茵河经济走廊和大湄公河经济走廊等。以特定的地理标志为依托构建经济走廊具有顺其自然的特性,因为这些地理标志有助于把沿线的经济节点连接起来。交通运输线型经济走廊则具有“无中生有”的特征。除水路外,交通运输线通常具有人为色彩,如公路、铁路、航空、管道和通信等。“一带一路”框架下的经济走廊基本上属于后一种类型。理论上,“一带一路”以古丝绸之路为纽带。古丝绸之路是历史上的运输通道,但步入近现代以来其运输通道功能已不复存在。中国领导人借用这一历史符号并从中提炼出了和平合作、开放包容、互学互鉴和互利共赢的丝路精神。在这种意义上,“一带一路”框架下的经济走廊是一个从无到有的产物。

(二) 经济走廊的核心功能

经济走廊的地理属性决定了它不可能是一种像世界银行或世界贸易组织那样的多边经济合作机制,而只能是一种区域经济合作机制。与现有的区域经济一体化机制相比,经济走廊的核心功能是解决区域间发展不平衡的问题,而非单纯的区域内贸易投资自由化。以区域经济一体化中的自由贸易区为例,其主要目标是消除成员方之间的贸易壁垒,开发利用成员方之间的比较优势。只有在区域经济一体化程度

^① 参见 Hans-Peter Brunner, “What Is Economic Corridor Development and What Can It Achieve in Asia’s Subregions?” 2013。

较高的共同市场和经济共同体中才会关注成员方之间的发展不平衡问题。例如,欧洲经济共同体在接纳南欧国家后才将这一目标提上议事日程,原因在于解决成员方之间的发展不平衡问题需要成员方让渡财政政策主权、推进转移支付。此后,欧盟为推动东扩进程一直致力于这一目标,但由此产生的矛盾也在不断加大。较为发达成员方的民众对此存在抵触心理,如英国退欧就存在这方面的考虑。现实中,大多数区域经济一体化都不会设定这样的目标作为前提,如东盟自1992年就决定组建自由贸易区,但截至目前东盟新老成员的经济水平差距仍然很大。造成这一状况的关键原因在于区域经济一体化组织只有具备超国家职能才可能设定解决区域发展不平衡问题的目标。^①

解决区域间发展的不平衡问题是经济走廊的一项突出优势。“一带一路”充分利用了这一优势,把经济走廊建设与发展导向有机结合起来。在“一带一路”框架下,经济走廊建设首先为东道国创造了新的比较优势。只有具备了这一前提,经济走廊才可进一步开发利用成员方的比较优势。由此可见,经济走廊与区域经济一体化安排是可以并存的。

经济走廊的这一核心功能要求沿线不同区域和国家之间存在经济上的位势差。这种位势差既可能体现为技术水平的差异,也可能反映为资本充裕度、市场规模或需求水平的差异。正因为位势差的存在,区域间的生产要素和商品服务流动才有动力。例如,过去十年,“一带一路”框架下的六大经济走廊中运行效果最佳的当属新欧亚大陆桥经济走廊,中欧之间的位势差在其中扮演了重要角色。

(三) 经济走廊的发展阶段

经济走廊不是一个静态概念。既有经济走廊的动态演变过程显示,其从起步到成熟通常要经历四个发展阶段:^②第一阶段是以交通运输线为主的狭义经济走廊。无论是河流或海运等自然形成的运输通道还是人工修建的运输通道,都是经济走廊发挥作用的第一步。区域和国家之间缺少商品服务和生产要素流动的最大制约因素就是交通运输线。正因如此,交通运输线被看作狭义经济走廊的代表。第二阶段是拓宽经济走廊。单纯的交通运输线有助于拉动区域间的贸易往来,但这并不是带动一国经济增

^① 理论上,区域经济一体化组织通过贸易投资自由化可以达到区域内所有生产要素的自由流动,从而解决区域内发展不平衡问题,但在实践中这是很难实现的:一方面,很少有区域经济一体化组织能够实现区域内所有生产要素的自由流动;另一方面,即便能做到自由流动,解决区域内发展不平衡问题仍然需要成员国共同的财政政策干预,具体来说需要类似中央政府的财政转移支付。

^② 有关经济走廊阶段划分的分析,参见 Pradeep Srivastava, “Regional Corridors Development in Regional Cooperation,” ADB Economics Working Paper Series, No.258, 2011。

长的充要条件。要让交通运输线对沿线经济产生辐射效应,就需要沿交通运输线改善投资环境,推进城镇化与工业化,如建设产业园区和科技园区等。至此,经济走廊从线状拓展为带状。第三阶段是以贸易便利化为核心推动跨境商品、服务和人员的流动,从而夯实经济走廊。与前两个阶段相比,经济走廊在此阶段开始具有真正意义上的跨国特性,通过国际经济合作拉动沿线地区和国家的就业、税收与经济增长。第四阶段的主要任务是协调不同国家或区域发展计划与政策,形成广义的跨境经济走廊。这就相当于在设施联通和贸易畅通的基础上增添了政策沟通的内容。

在“一带一路”框架下,不同经济走廊的起点有所不同,有些经济走廊本已存在交通运输线,有些则需要建设新的交通运输线,它们在形式上并不完全吻合上述发展阶段划分,但总体上都遵从这一演变模式。

(四) 经济走廊的建设路径

由于经济走廊建设不同阶段的具体目标存在差异,所需的参与主体与投入要素也不完全相同。第一阶段的建设目标是以基础设施为主的交通运输线。这是制约发展中国家尤其是最不发达国家经济发展的瓶颈,它们长期存在投资不足的问题:一是这些国家缺少所需要的投资资金;二是这类项目通常具有投资规模大和回收周期长的特征,国内私人资本和国际资本缺少对其进行投资的积极性,依靠纯粹的市场机制难以完成建设目标。这是市场失灵突出表现,只有依靠政府参与才有可能摆脱这一困境。共建“一带一路”在这个阶段发挥着特殊作用。经济走廊第二阶段的建设目标是通过改善投资环境,吸引私人资本沿交通运输线进行生产性投资,以拓宽经济走廊。在此阶段政府不再充当经济走廊建设的主体,其主要作用体现为创造良好的投资环境。而随着市场化程度的提高,民营企业开始进一步发挥作用。在经济走廊建设的第三阶段,市场化程度进一步提高,政府间合作的重点转向贸易投资自由化的规则构建,不同国家企业间的合作成为主流。经济走廊第四阶段是在已有基础上提升政府间合作的范围和质量,合作对象超越了贸易投资自由化,步入跨国政策协调领域。

由此可见,在经济走廊建设的整个过程中,政府参与和政府间合作始终发挥着重要作用,只是在不同阶段参与和合作的侧重点有所不同。具体到“一带一路”框架下经济走廊的建设,中国政府作为倡导者发挥着特殊的作用。此外,经济走廊建设的不同阶段还涉及硬联通与软联通的关系、中资企业与外资企业的关系以及创造新优势与利用现有比较优势的关系。表1勾画了“一带一路”框架下参与主体与建设目标在经济走廊建设不同阶段的变化趋势。后文将对其做进一步分析。

表1 “一带一路”框架下经济走廊建设不同阶段要素投入与目标的演变

	政府与企业	硬联通 与软联通	中资企业 与外资企业	创造新优势 与利用现有比较优势
第一阶段: 狭义经济走廊	政府主导(4) 企业主导(1)	硬联通(4) 软联通(1)	中资企业参与(4) 外资企业参与(1)	创造新优势(4) 利用现有比较优势(1)
第二阶段: 拓宽经济走廊	政府主导(3) 企业主导(2)	硬联通(3) 软联通(2)	中资企业参与(3) 外资企业参与(2)	创造新优势(3) 利用现有比较优势(2)
第三阶段: 夯实经济走廊	政府主导(3) 企业主导(3)	硬联通(2) 软联通(3)	中资企业参与(3) 外资企业参与(3)	创造新优势(2) 利用现有比较优势(3)
第四阶段: 广义经济走廊	政府主导(3) 企业主导(4)	硬联通(1) 软联通(4)	中资企业参与(4) 外资企业参与(4)	创造新优势(1) 利用现有比较优势(4)

资料来源:笔者自制。

注:括号内的赋值反映的是该因素的重要程度,赋值1—4反映了要素投入从最小到最大。

三 深化经济走廊建设是“一带一路”高质量发展的内生要求

推动经济走廊建设升级的首要动力是共建“一带一路”的高质量发展。2021年11月,习近平在第三次“一带一路”建设座谈会上正式提出了共建“一带一路”高质量发展的三大目标——惠民生、高标准与可持续,从而为其发展指明了方向。^①为实现这三大目标,深化经济走廊建设势在必行。

(一) 惠民生与深化经济走廊建设

过去十年“一带一路”建设的经验证明,共建国家的民众能否获得实实在在的收益是其可持续发展的基础。然而,由于基础设施投资短期内难以产生直接的惠民生效应,“一带一路”项目经常受某些共建国家的国内选举政治影响,反对党可能把“一带一路”合作当成攻击执政党的口实,等成为执政党后又重新支持“一带一路”合作。尽管近年来中国倡导扩大“小而美”项目的投资,但依然很难从根本上改变基础设施项目投资周期长、见效慢的特点。这也是基础设施领域投资不足的原因所在。解决这一难题的出路在于通过经济走廊升级,吸引更多的企业从事生产性投资,拉动就业、税收和经济增长。世界银行的一组有关经济走廊对贸易影响的研究表明:其一,以交通运输线为核心的基础设施项目投资完成后,“一带一路”倡议会大幅降低共建国家的运

^① 《习近平在第三次“一带一路”建设座谈会上强调 以高标准可持续惠民生为目标 继续推动共建“一带一路”高质量发展》载《人民日报》2021年11月20日。

输时间和成本,进而拉动其贸易和经济增长。^①其二,如果在此基础上辅以关税程序改进等措施,其贸易拉动收益和经济增长收益会分别提高289%和192%。其三,如果在基础设施项目之上辅以降低优惠关税等措施,其贸易拉动收益和经济增长收益会分别提高326%和282%。其四,如果在基础设施项目之上辅以后两项措施,其贸易拉动收益和经济增长收益则会分别提高508%和386%。^②从中可以看出,以交通运输线为主的硬联通固然重要,但倘若没有后续的软联通跟进,其收益将会大打折扣。换言之,实现惠民生目标必须推动经济走廊的升级,而不能停留在狭义经济走廊上。

(二) 高标准与深化经济走廊建设

“一带一路”框架下的高标准目标首先意味着有标准和规则可依,同时又意味着所执行的标准和规则要得到国际社会的认可。这是经常会受到部分西方国家智库和政府官员指责的一个领域,他们一方面质疑“一带一路”没有明确的规则,另一方面又质疑“一带一路”所执行的标准和规则过低,如环境标准达不到世界银行和经济合作与发展组织关于限制对燃煤发电项目提供融资的要求、^③反腐标准达不到《联合国反腐败公约》与美国《反海外腐败法》要求等。

针对前一项质疑,规则问题是与“一带一路”的发展导向联系在一起的。在现行全球治理体系下,无论是多边还是区域经济合作机制都遵循规则导向,即“先定规则后谈合作”。而“一带一路”的发展导向奉行“先合作后定规则”,因此在“一带一路”或经济走廊建设的第一阶段,规则并不是开展合作的前提条件。^④但伴随合作的深化以及对规则的需求增加,制定规则成为一种必然的选择。例如,经济走廊建设第三阶段推动贸易便利化和自由化就是共建国之间制定规则的体现,第四阶段的跨国政策协调体现了对规则更高的需求。总之,对规则的需求和经济走廊的升级将呈现同步发展的趋势。

针对后一项质疑,情况则更为复杂。标准的高低究竟是以西方发达国家的标准来衡量,还是以国际组织的标准来衡量,抑或根据共建国的实际需求来衡量,这本身就存

^① François de Soyres, et al., “How Much Will the Belt and Road Initiative Reduce Trade Costs?” World Bank Policy Research Working Paper, No.8614, 2018.

^② François de Soyres, et al., “Common Transport Infrastructure: A Quantitative Model and Estimates from the Belt and Road Initiative,” World Bank Policy Research Working Paper, No.8810, 2019.

^③ 2013年世界银行开始限制对燃煤发电项目提供融资,其他多边开发银行随之也采取了类似的政策。2015年经济合作与发展组织成员达成一项协议,出口信贷机构(ECA)将根据二氧化碳排放标准限制对燃煤发电项目提供融资。

^④ 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。

在很大的争议。推动共建“一带一路”高质量发展需要更多国家的理念认同。作为共建“一带一路”的倡导者,中国需要将深化经济走廊与提升规则标准同步推进。例如,2021年9月,习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话中宣布中国不再新建境外煤电项目;^①2019年4月的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上,根据《联合国反腐败公约》精神,中国与有关国家、国际组织及工商界、学界代表共同发起了《廉洁丝绸之路北京倡议》,明确提出要为“一带一路”参与方开展反腐败合作创造坚实的法律基础和制度保障。^②

(三) 可持续与深化经济走廊建设

在某种程度上,高质量发展的可持续目标涵盖了惠民生与高标准两项目标。可持续不仅要求经济领域的可持续,而且要求环境、社会、政治和安全领域的可持续;不仅要求对中国(作为倡导者)是可持续的,而且要求对其他共建国也是可持续的。这是部分西方学者质疑“一带一路”的另一个热点领域。他们对“一带一路”可持续性的质疑主要基于三类因素:一是东道国经济是否可持续。“一带一路”共建国家大多属于发展中国家,有些甚至属于最不发达国家。这些国家往往存在巨大的投资风险,偿债能力也相对较低。在这些国家以基础设施为代表的互联互通项目与后续的经济增长之间形成良性互动通常具有较高的难度。二是来自中国的“不可持续性”。在他们看来,尽管中国具有巨额外汇储备和国内储蓄,但仍难以满足“一带一路”共建国家基础设施建设的投融资缺口。三是共建“一带一路”现有的机制不能保证资金被投入有商业盈利价值的项目。^③

西方学者对“一带一路”可持续性的质疑存在着污名化的动机,不过其中的部分风险也需要予以辩证看待。例如,世界范围内基础设施领域长期存在投资不足问题,国际投资领域客观上存在“摘苹果效应”(即人们首先摘去的是最下面的苹果,越向上摘苹果难度越大),因此“一带一路”必须充分利用自身特有的机制克服这些难题。

^① 习近平《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》载《人民日报》2021年9月22日。

^② 《廉洁丝绸之路北京倡议》, https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201904/t20190426_192942.html, 访问时间:2021年6月10日。

^③ Jonathon E. Hillman, “China’s Belt and Roller Coaster,” <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-roller-coaster>, 访问时间:2023年6月15日; Daniel Kliman, “China’s Power Play: The Role of Congress in Addressing the Belt and Road,” <https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/chinas-power-play-the-role-of-congress-in-addressing-the-belt-and-road>, 访问时间:2023年6月15日。

四 深化经济走廊建设是应对国际环境变化的必然选择

深化经济走廊建设的外生动力主要源自国际环境的变化。未来只有加快经济走廊建设的升级步伐,才能有效应对外部环境的一系列冲击。

第一,西方国家借全球价值链重塑之势,加快推动“去中国化”尤其是在供应链领域的“去中国化”。2008年国际金融危机爆发以来,全球价值链不断延长的趋势出现了逆转,突出表现为价值链的“缩短”与布局的“本地化”或“区域化”。价值链“缩短”的直接驱动力来自企业由追求效率优先转向追求韧性优先。在这种转向的背后既有技术进步、自然灾害与战争等客观因素的影响,也有经贸摩擦与经济制裁的影响。拜登政府执政伊始在评估美国供应链安全时就明确提出,美国只和那些“具有共同利益与共同价值的国家”开展合作,^①随后推出的新版“印太战略”及“印太经济框架(IPEF)”都体现了这一指导原则。与特朗普政府的对华经贸摩擦和全面“脱钩”战略相比,拜登政府的对华贸易政策突出表现为通过构筑同盟体系实现在供应链领域的对华选择性“脱钩”。之所以称之为选择性“脱钩”,是因为美国力图在供应链的高科技领域和战略性原材料领域实现对华“脱钩”的同时期望在其他领域继续保持对华合作。在“印太经济框架”的四大支柱中,供应链安全或有韧性的供应链被置于最优先的地位。^②在“印太经济框架”的14个创始成员国中,东亚、东南亚与南亚国家占据了多数,未来可能还有更多国家包括区域外国家(如欧洲国家)参与进来。这对中国在全球价值链中的地位构成了重大挑战,应对这一挑战主要两种选择:一是避免被西方国家从现行的全球供应链中排斥出来;二是共同构建“一带一路”框架下的区域供应链或价值链,在这一点上经济走廊建设具有极为重要的意义。

第二,基于地缘政治的考量,近年来西方大国纷纷创建对冲“一带一路”的机制性安排。在“一带一路”建设的第一阶段,西方大国除了唱衰其前景外没有采取实质性举措,但在近年来开始转向构建相关对冲机制。2017年,印度和日本联合推出了“亚非增长走廊”计划,旨在推进发展与合作项目、高质量基础设施与制度型互联互通,能

^① The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth 100-Day Reviews Under Executive Order 14017,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>, 访问时间:2023年6月17日。

^② 2023年9月美国商务部正式公布的《印太经济框架供应链协定》文本中提出成员国将建立供应链理事会、供应链危机反应网络和劳工权利咨询委员会三个机构,这标志着“印太经济框架”迈向机制化的实质性安排。参见 U.S. Department of Commerce, “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience,” <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2023-09/2023-09-07-IPEF-Pillar-II-Final-Text-Public-Release.pdf>, 访问时间:2023年6月18日。

力与技能提高以及人员往来的伙伴关系,大力宣扬“国际规范”与“高质量基础设施建设”,促进南亚、东南亚与非洲的互联互通,加强两国在印太地区的战略存在与协调。2019年,日本与欧盟签署了《可持续互联互通和优质基础设施伙伴关系协定》。同年,美国与日本、澳大利亚一道启动了“蓝点网络”计划,旨在制定全球基础设施规则及评估认证标准。2021年,在美国的推动下,七国集团(G7)推出了“重建更美好世界(B3W)”的全球性基建计划。同年,欧盟推出“全球门户”计划。2022年,七国集团再次推出“全球基础设施和投资伙伴关系(PGII)”计划,聚焦基础设施建设、气候变化和卫生健康等。作为“全球基础设施和投资伙伴关系”计划的组成部分,在2023年9月举行的二十国集团(G20)峰会上,美国、印度、沙特阿拉伯和欧盟签署了谅解备忘录,宣布建设“印度—中东—欧洲经济走廊(IMEC)”,打造“现代香料之路”。这条走廊计划通过铁路将中东各国串联起来,再通过港口使它们与印度联结,最终建成一个“可靠且具有成本效益的跨境船运转铁路过境网络”。^①这些制度性安排均具有对冲“一带一路”的共同战略导向。

第三,全球经济增速放慢,“一带一路”高质量发展面临的债务风险加大。自2022年起,为遏制通胀压力,美国与欧洲国家步入加息通道,货币管理局甚至不惜以牺牲经济增长为代价,^②全球经济增速放慢将成为大概率事件。时任世界银行行长戴维·马尔帕斯(David R. Malpass)在世界银行2023年春季发布的一份报告前言中指出,21世纪20年代的全球经济增长率将会比上一个十年降低1/3,因此世界可能面临一个“失去的十年”。^③利率上升与经济增速放慢无疑会加重广大发展中国家的债务负担,这可能会对“一带一路”共建国家带来直接冲击。

第四,国际经济合作的安全化趋势突显。以2008年国际金融危机为分水岭,经济全球化步入周期性退潮阶段,未来相当长的时间内,“反全球化”与“再全球化”的趋势难以改变。与此相对应,安全考量对国际经济合作的影响越来越大:在企业层面,供应链决策目标从效率优先转向韧性优先;^④在民族国家层面和经济民族主义向全球蔓延;在国际社会层面,价值观驱动的合作成为普遍现象。尽管西方发达国家是“反全

^① The White House, “Memorandum of Understanding on the Principles of an India-Middle East-Europe Economic Corridor,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/09/Project-Gateway-Multilateral-MOU.pdf>, 访问时间:2023年9月12日。

^② 即便是主要发达国家央行即将停止加息的进程,国际资本市场在可预见的将来也很难再回到新冠疫情之前的超低利率或负利率阶段。

^③ 参见 M. Ayhan Kose and Franziska Ohnsorge, eds., “Falling Long-Term Growth Prospects: Trends, Expectations, and Prospects,” <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fe0880d1-fbf-430f-bab4-d3dbdda7470e/content>, 访问时间:2023年9月26日。

^④ 如《印太经济框架供应链协定》明确指出,全球供应链除考虑成本因素外还要考虑韧性、效率、生产率、可持续性、透明度、安全、公正与包容性等。

球化”与国际经济合作安全化的推动者,但其背后存在客观的必然性。^① 以此为背景,全球价值链重塑日趋明显,新冠疫情和2022年乌克兰危机进一步加速了重塑进程,西方国家将会借势加快推进“去中国化”或选择性“脱钩”。这对中国推动共建“一带一路”高质量发展构成了重大挑战。

五 以深化经济走廊为抓手,为推动共建“一带一路” 高质量发展奠定微观基础

在“一带一路”框架下深化经济走廊建设既要遵循经济走廊建设的一般规律,又要充分考虑到“一带一路”的属性与高质量发展的目标。为此,要坚持共商共建共享原则、渐进性原则、正确义利观原则与市场化原则,以此为指导推动经济走廊的升级。

第一,以新发展格局为基础,扩大国内消费需求,为共建国家提供最终消费市场,构建“一带一路”框架下的区域价值链。以美国为首的西方国家利用全球价值链“缩短”趋势试图达到“去中国化”的目标。作为应对,中国同样可以利用全球价值链布局的“本地化”或“区域化”趋势构建新的区域价值链。^② 鉴于在未来相当长一个时期内中国经济仍能维持相对较高的增长速度,且通过实施以扩大国内消费需求为主的新发展格局,中国将成为全球最大的最终消费市场之一。对多数共建国家尤其是发展中国家来说,国内消费市场不足是一个普遍难题。只有解决了最终消费市场的制衡,经济走廊的升级才能够步入良性循环。过去十年,许多共建国家都希望通过参与“一带一路”解决投资不足难题和需求不足的难题。即便是像东盟这样的新兴经济体也面临类似的困扰。

第二,协调政府与企业的关系,以市场化为导向构建多元化的建设主体和融资机制。在经济走廊建设的各个阶段存在程度不同的市场失灵现象,政府参与成为一种必然选择。相较而言,经济走廊建设第一阶段市场失灵程度最高,政府需要发挥主导作用,具体表现为:作为倡导者,中国政府不仅承担了理念宣传的职能,还通过官方发展援助和中资开发性金融机构提供优惠贷款、协调中资国有企业参与经济走廊建设,客

^① 比如,以人工智能和机器人为代表的新技术应用就降低了对劳动力的需求,企业通过延长价值链寻求不同国家劳动力比较成本优势的动力下降,于是全球价值链呈现缩短趋势。同时,价值链的不断延长也导致受外部冲击的风险加大。

^② 对于中国参与和构建区域价值链,中国学界的主流观点是双向“嵌套型”全球价值链分工新体系,即对上融入发达国家主导的全球价值链分工体系,向下引领其他发展中国家融入区域价值链。参见黄先海、余骁《“一带一路”建设重塑全球价值链》,载《经济学家》2017年第3期,第32—39页;刘志彪、吴福象《“一带一路”倡议下全球价值链的双重嵌入》,载《中国社会科学》2018年第8期,第17—32页。这种观点是一种富有创见和令人期待的出路,但它忽略了一个基本的约束条件,即西方国家正致力于在供应链领域“去中国化”。

观上发挥了多予少取、先予后取或只予不取的功能。步入第二阶段以后,市场化应该成为基本发展方向,政府参与经济走廊建设的方式也需要做出相应调整。以改善投资环境为主的第二阶段更需要东道国政府的参与,中资民营企业和东道国企业将更多地充当建设主体,多予少取或只予不取的合作模式随之逐渐转向予取相等的正常商业合作模式。至于第三阶段和第四阶段,深化经济走廊建设需要进一步提高市场化水平,政府参与的方式更多地体现为跨国政策协调。

第三,协调硬联通与软联通的关系。构建适应深化经济走廊建设要求的规则和机制。以基础设施为主的硬联通是经济走廊的基础,以标准和规则为代表的软联通则是经济走廊运行的保障。由“一带一路”的发展导向所决定,在硬联通建设阶段其对规则的需求并不明显,更多的是对技术和行业标准有一定的需求。一旦完成硬联通建设,以交通运输线为主的基础设施项目开始运行并对上下游产业产生拉动效应,对规则或软联通的需求就会提升。过去十年经济走廊建设的重点是硬联通,并已取得实质性进展。^①未来则需要构建可持续发展的合作机制、利益分配机制以及相应的融资、税收、安全保障和争端解决等领域的支持体系。

经济走廊建设的发展阶段理论上可以做出明确划分,但实践中不同阶段的进展是交叉在一起的。以中国—中南半岛经济走廊为例,狭义经济走廊以泛亚铁路网为基础,它进一步又可分为东中西三条线路,目前只有中线的中老铁路与中泰铁路建设取得了进展。但这不等于说只有泛亚铁路网全部建成后经济走廊才进入第二阶段,如中老铁路建成后就需要构建中老之间的合作规则与机制。总之,面对经济走廊升级的要求,机制化建设已经提上议事日程,对规则的需求将经历从无到有、从低约束向高约束的转型。

第四,协调创造新优势与利用现有比较优势的关系,推动经济走廊建设的可持续发展。现行国际经济合作的理论基础是比较优势原则,消除国家间的贸易投资壁垒、开发和利用各国的比较优势是其基本逻辑。然而,许多发展中国家尤其是最不发达国家在实践中缺少参与国际分工的比较优势。经济走廊为这些国家创造了新的比较优势,从而有助于解决区域发展不平衡问题。这种创造新优势的过程体现了“一带一路”所秉承的正确义利观。无论多予少取、只予不取还是先予后取都属于一种国家间利益的让渡。在利益让渡的前提下,如何推动经济走廊建设的可持续发展既是一个重大理论问题,也是一个重要实践问题。无条件的利益让渡会使“一带一路”演变为一

^① 第一类经济走廊的交通运输线本来就存在,如中蒙俄经济走廊和新欧亚大陆桥经济走廊;第二类经济走廊的交通运输线属于新建范畴,如中巴经济走廊、中国—中南半岛经济走廊和海上丝绸之路的港口建设等;第三类经济走廊的交通运输线建设相对滞后,如中国—中亚—西亚经济走廊;第四类经济走廊尚无实质性进展,如孟中印缅经济走廊。

个纯粹的对外援助项目。为此,必须将创造新优势与开发利用比较优势有机结合起来,融合多予少取(部分利益让渡)、只予不取(对外援助)与予取相等(正常的商业合作)三种合作方式,产生“1+1+1>3”的协同效应。

第五,协调共建国家之间的政策,降低和消除经济走廊建设中的各类风险。从狭义经济走廊向广义经济走廊的升级是一个风险不断扩大的过程,也是对共建国家之间政策协调需求不断提高的过程。在这一过程中,经济走廊建设会面临诸多风险,主要包括三点:一是政策错位风险。东道国基于国内政治、宗教和民族层面的考量所做出的布局规划可能无法充分满足全部民众的诉求,结果是利益受损或无法获益的利益集团会把对本国政府的不满迁怒于项目本身。以中巴经济走廊为例,作为走廊的中心,俾路支省是巴基斯坦面积最大和人口最少的地区,它与伊朗和阿富汗接壤,也是全国最不发达的省份。该地区一直存在中巴经济走廊“没有给当地带来实际的经济利益”的抱怨。尽管经济走廊在巴基斯坦境内的规划是由其中央政府决定的,但俾路支人会吧中巴经济走廊作为指责对象,近年来甚至出现了俾路支反政府武装对“一带一路”项目发起攻击的事例。二是一些共建国家的国内法律风险。以蒙古国的《矿产资源法》为例,1994年、1997年和2006年蒙古国三次颁布《矿产资源法》。2006年7月生效的《矿产资源法》又经历了10次修改,其中2010年、2011年和2014年每年修改两次。^①法律体系的不稳定性大大提高了合作的风险。三是部分共建国家存在道德风险。“一带一路”框架下的经济走廊具有国际公共产品属性,中国是国际公共产品的提供者,客观上会遇到国际合作中的各种道德风险。最常见的是某些国家以政府更迭的名义指责前任政府签署的协议“不公平”或“存在腐败现象”,要求中国更改协议条款,或向中国提出额外要求。因而,深化经济走廊建设需要共建国家政府之间在诸多领域开展政策协调,如发展规划、投资安全保障、争端解决机制、贸易便利化与自由化以及人员跨国流动等。

“一带一路”框架下的经济走廊既有国际上经济走廊的普遍属性,又有“一带一路”的特有属性,因而深化经济走廊建设是一项新的探索,其路径选择关乎“一带一路”高质量发展的目标能否真正落地。为此,中国需要与其他共建国家一道奉行共商共建共享原则,并探索出一条可行的路径。

(截稿:2023年9月 责任编辑:郭 泉)

^① 龙长海《信任困局的破解路径:中蒙俄经济走廊建设的非正式制度供给与软法合作》,载《求是学刊》,2019年第4期,第90—102页。