

# “一带一路”：中国“开发优先”跨国区域合作的探索

张 平

(中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836)

**摘要：**“一带一路”是中国主导的跨国区域合作和全球化的新战略，旨在打破自全球金融危机(GFC)以来出现的逆全球化趋势。中国“一带一路”的探索，本质上是一个跨国区域的合作开发、共同发展的新模式，它旗帜鲜明地提出了“开发优先”的跨国区域合作，并倡导以基础设施开发为前导，配合金融服务体系，包括亚洲基础设施投行、丝路基金、金砖银行和上合开发银行等，以及国内的政策银行，进行跨国区域“开发优先”的合作模式。中国“一带一路”的实践打破了逆全球化的窘境，中国通过自我完善将更好地推动跨国区域一体化的发展。

**关键词：**“一带一路”；“开发优先”；“规则优先”；跨国区域合作；全球化

**中图分类号：**F125      **文献标志码：**A      **文章编号：**1002-462X(2017)05-0104-06

自 2013 年中国提出“一带一路”倡议以来，近五年的“一带一路”建设和拓展，中国已与“一带一路”国家建立了 56 个经贸合作区，实现 6.3 万亿美元的沿线进出口贸易，直接投资 143 亿美元，促进东道国 1 万亿美元的税收和 18 万人的就业。中国运用中国发展经验探索了一条新的国际合作方式和道路，中国式的“开发优先”的发展经验正通过“一带一路”沿线建设传递给后发工业化的周边国家。

## 一、全球化：贸易规则和“开发优先”的选择

“一带一路”是中国主导的跨国区域合作和全球化的新战略，旨在打破自全球金融危机(GFC)以来出现的逆全球化趋势。全球化开启于发达国家进行的殖民化过程，而后是西方工业化进行全球市场和产业转移寻求新的低劳动力成本、低土地、税收、环保成本的拓展，形成“中心—外围”的全球分工体系。“二战”后跨国公司主导的全球化进行了更为广泛的发展，其标志就是基

于市场分销体制建立和产业转移发展起来的全球价值链(GVN)分工、销售和生产体系，国际分工沿着微笑型曲线、转移定价、外包等全球价值链展开。跨国公司通过对其有利的商贸规则进行固定，形成了主导全球和跨国区域的贸易“规则”谈判体系。

贸易规则谈判成为全球化和区域合作的不二选择，WTO 的达成是贸易规则谈判的最高成就。2008 年前，全球贸易 2 倍于 GDP 的增长，全球贸易也带动了 GDP 的增长。2008 年金融危机以来，贸易带动失效，贸易规则主导的全球化模式被挑战，取而代之的是跨国区域合作，中国的“一带一路”也是跨国区域合作的探索之一。因为“一带一路”的很多国家属于待开发国家，贸易主导的谈判对于落后地区意义较小，加之全球金融危机导致各国发展的低迷，贸易自由化已经无从带动区域经济的发展了，急需一个新的跨区域合作模式，中国“一带一路”“开发优先”模式无疑可以打破全球金融危机以来区域一体化发展停滞的状态。

跨国公司理论和实践的一个重要特征是通过分销体系和分工网络更多地对东道国进行商业和工业化转移，但价值“汲取”是根本。从控制角度

收稿日期：2017-03-20

作者简介：张平(1964—)，男，副所长，研究员，博士生导师，从事中国经济增长研究。

上看,最著名的就是垄断优势理论,即通过技术垄断优势获得对东道国的控制,从而获取利益,而后利用知识产权、分销体系、金融服务及各类规则进行控制和转移定价以汲取利润。

基于发达国家的跨国网络体系的一个最大特征就是大量的利润要转回到母国,“中心—外围”理论、“依附性道路”理论都强调外围国家的发展只是配合中心国家进行工作的,全球化的贸易规则的基准就是为了在全球进行更大规模的套利和汲取收益转移到跨国公司所在的宗主国。

当然也有政府推动下的区域产业分工模式,比较成功的是日本的“黑字环流”的东亚开发模式。“黑字环流”是日本开启的一种亚洲新分工模式,是指日本巨大的贸易顺差造成黑字,通过黑字贷款进行亚洲区的经济环流,推进东亚的产业分工,即政府将日元贷款和协力基金贷给东亚国家、包括中国,让这些国家采购日本的设备进行产业转移分工。雁阵分工体系建立也是在“黑字环流”推动下完成的,即高端产业留在日本本土,其他产业转移给东亚,本质上也是一个跨国公司全球化的价值逻辑,但是它的做法比原来纯粹的跨国公司显示了更多的开发意义。政府透过“黑字环流”促进了日本国内的产业升级和周围地区的产业共同发展,是一个很重要的具有“开发优先”意义的区域合作模式。

中国“一带一路”的探索,本质上是一个跨国区域的合作开发、共同发展的新模式,它旗帜鲜明地提出了“开发优先”的跨国区域合作,并倡导以基础设施开发为前导,配合金融服务体系,包括亚洲基础设施投行、丝路基金、金砖银行和上合开发银行等,以及国内的政策银行,进行“开发优先”的跨国区域合作。

2008 年全球金融危机以来,全球贸易水平下降,逆全球化思潮兴起,其原因是以跨国公司和全球贸易规则主导的全球化模式失败。一方面是以制造业为基准的跨国公司越来越多地跌出了世界 500 强领域,后发国家中的大型制造业进入强国行列,基于商品贸易的规则也要随之调整;另一方面汲取性的全球化因不断的收入两极分化已无法持续。

当前,全球化的发展有两个重要方向:一是以发达国家为主导的服务贸易规则谈判,二是以中国“开发优先”模式为主的区域合作模式崛起。新的区域性谈判很多都与服务贸易有关,而服务贸易的一个最大特征就是规则先行。因为服务业和商品的标准化有很大的不同,它是非标准的东西,如果没有一套统一的产权保护规则,仲裁纠纷、人员流动的规则,服务业是很难发展的。区域和全球合作的一个重要方面就是服务贸易谈判,知识产权保护和一整套规则是关键。服务贸易是非标准化产品,且涉及知识产权保护、人才流动特征,而与人有关的服务又涉及意识形态、隐私、信用等多方面问题,其复杂程度超过商品贸易。未来服务贸易区域化谈判会继续沿着规则体系一体化努力,即“规则优先”,推进服务贸易一体化。

中国“开发优先”跨国区域合作方式对于很多国家是一种合理的模式。中国的周边国家正处于工业化启动或工业化过程,而中国在工业化过程中积累了很多的先进性经验,中国经验对于“一带一路”中的很多国家都适用,同时中国也在“一带一路”的一般条款上开始探索适用于中国发展的跨国合作的规则之道。

全球化的“规则优先”和“开发优先”有其适用性,但又有新内涵;不同发展阶段、不同区域的合作模式与规则有新探索,同时又有基于 WTO 的基本准则,这是新的全球化发展的新阶段。

## 二、国际区域公共产品的供给——“开发优先”

国际区域合作的开发优先思维来自于中国经济的实践经验,即“想致富先修路”,这是中国发展的一个重要准则。中国落后地区的开发核心是先要提供必要的基础设施,否则发展和贸易都是不可能的。只有区域的互联互通,才能有人流、物流、贸易、价值和资本流。“想致富先修路”非常适合较为后发区域的发展。中国在“一带一路”倡议中提出的基础设施投资和互联互通的“开发优先”战略,受到“一带一路”国家的响应在情理之中。

中国通过五年的探索,引领了新的全球战略

发展。首先是以基础设施的提供作为为跨国区域合作的接入,形成了区域互联互通,直接为区域提供了发展必需的公共品,普惠了区域。区域合作中的公共产品具有以下特性:(1)公共性质,即个人、公司、组织等构成的公共消费群;(2)公共品性质;(3)跨国区域(全球),即跨越国家边界的特征;(4)收益外溢性和跨期世代益特征。

公共产品分为纯公共产品和俱乐部公共产品(见表1),更细的分类包括不纯粹公共产品和联

产品等。我们选取纯公共产品和俱乐部产品进行讨论,俱乐部公共产品即参与者直接受益的公共产品,俱乐部性质的公共产品可以进行收费,如收费公路、电网、跨境桥梁和管线等。纯公共品需要政府间合作完成协议,在此基础上开展活动,往往是基础性的纯公共产品。而基础设施都属于俱乐部性质的产品,俱乐部产品可以引入商业机构参与和商业融资,如能加入政府间的政策性补贴则可增加使用者的福利。

表1 公共产品性质

福利贡献计算	纯公共产品	俱乐部产品	外部性	收费性(俱乐部产品)
总量等于参与国平权加总	沿线治理	跨境桥梁与管线	高	高
总量等于使用量加权加总	防止艾滋病扩散	电网	高	高
补短效用增加区域福利	跨区域金融合作	交通基础设施	高	高
发挥优势普惠区域	疾病防范与治疗	卫星发射	中等	高

资料整理参见黄河(2015)<sup>[1]</sup>

表2 六大走廊项目

经济走廊	相关协议	金额(亿美元)
中巴经济走廊	中巴产能合作协议	460
中蒙俄经济走廊	中俄东线供气购销合同	4 000
新亚欧大陆桥	中哈产能合作协议	230
	中白工业园(首期)	20
中国—中亚—西亚经济走廊	贝尔格莱德—布达佩斯铁路现代化改造项目	30
	中亚天然气管道 D 道	67
孟中印缅经济走廊	中老铁路	62
	中泰铁路	122
中国—中南半岛经济走廊	印尼雅万高铁	55

资料来源:商务部网站 <http://www.mofcom.gov.cn/>,走出去服务平台整理

中国“一带一路”跨国发展以基础设施建设启动了“开发优先”跨国区域合作模式,通过“一带一路”的俱乐部产品的大规模提供,也推进了跨国区域的发展。“开发优先”实际上难度是很大的,因为基础设施投资的回报来源于三个方面:一是直接付费,但一般支付比较低,不能满足回报率要求;二是通过财政收入增加进行弥补,但这是不确定的;三是该地区生产和贸易活跃带来的持

续多方面回报,国内发展基本是源于最后一条。但最后一条也是不确定的,因此大量基础设施投资私人部门都不愿意参加。由此中国政府、政策性金融加上金融机构成为推动“一带一路”沿线基础设施开发的资金动力,中国的大型建筑公司则成为主力承担者。

2016年前三个季度,中国已经与“一带一路”上的61个国家签订了754亿美元的合约,继续保

持着 26.1 的高速增长,未来 5 年,将有 4.2 万亿美元的投资潜力。同时,中国完成了六大走廊项目(见上页表 2)。

亚投行也开始了跨国的基础设施筹资和投资,集中在高速公路、电站、电网等项目(见表 3)。

表 3 亚投行(AIIB)基础设施项目

名 称	国 家	项目总投资 (百万美元)	项目周期 (月)	亚投行出资额 (百万美元)	合作机构出资额 (百万美元)
国家棚户区改造项目	印度尼西亚	1 743	58	216.5	世行:216.5
边境公路改造工程	塔吉克斯坦	105.9	48	27.5	欧洲复兴开发银行:62.5
国家 M-4 高速公路 Shorkot-Khanewal 部分	巴基斯坦	273	48	100	亚开行:100 英国国际发展部:34
配电系统升级和扩展项目	孟加拉	262.29	35	165	—
Tarbela 5 水电站扩展项目	巴基斯坦	823.5	—	300	世行:390
敏建 225MW 电站项目	缅甸	—	—	20	—

资料来源:AIIB

中国的基础设施投资是对“一带一路”国家的重大支持,根据国务院发展中心的研究,2020 年“一带一路”国家的基础设施投资规模将达到 10.6 万亿美元的投入,才能满足发展需要(张丽平 2017)<sup>[2]</sup>。这对中国的施工能力、产能、融资、国对外投资等都是一个非常大的考验。

中国在“一带一路”的基础设施投资强化了中国跨国区域合作中的互联互通,也成就了“开发优先”的理念,并形成了中国独特的跨国区域合作模式。

### 三、中国跨区域合作价值网络模式

“开发优先”模式本质上是通过提供基础设施实现区域互通互联,建构一个区域性合作价值网络,形成更为广泛的共同发展群体,最终推动区域开发成功,完成共同发展的目标。在“开发优先”的全球化模式下,构造跨区域合作价值网络是发展的根本。

合作价值网络源于平台(platform)概念,平台类似于中国的集市,如中国的义乌商城。中国的平台贸易不同于跨国公司的分销的纵向网络,纵向网络基本上是单向行为,即通过商品直达消费地,消费地只接受,但不能把自己的物品放到纵向的分销网络,因此分销完成的是商品输出,对商品

输出地的发展是无太大意义的。而中国的平台模式则有聚合当地、连接国际的可能性,而且本地的生产者可以直接通过平台对接到其他地方。中国义乌商城模式在“一带一路”支点城市上快速复制形成的中国新的贸易模式<sup>[3]</sup>,充分证明平台贸易对本地经济发展的支持,平台模式实际上也有着俱乐部公共产品的特性。

阿里巴巴的淘宝模式是电子化的商业大平台模式。小店家小商家都能参与到电商或义乌商城平台里,它是一个可渗透到落后地区的一种新的国际化的贸易方式。众所周知,跨国公司一定要找到挣钱的地方,要找到人口聚集比较大的地方,而很多平台贸易模式往往是渗透到比较落后的地区,还能在那里进行互惠交易,所以这是中国对全球新贸易模式的一个积极贡献。在现在全球交易中,中国连续 3 年增长最快的出口是电商跨境贸易出口。

平台贸易模式也推动了地区的自由贸易活动,2015 年,通过税收、货币互换,中国完成了 5.2 万亿美元的交易,其中很多都是基于平台贸易的模式,吸收当地大量中小经营者参与到电商平台上互换商品,并非采取原有的分销主导的模式,体现了合作网络的意义。通过贸易平台模式,中国阿里巴巴 2015 年成交 2.95 万亿美元销售,超过

了全球分销体系中的大佬沃尔玛年度营业额,也说明平台贸易模式有着巨大发展潜力。平台贸易模式通过主体互联互通——获得网络扩大效应——在共享中发展,其根本就是合作价值网络体系。



资料来源:WIND

合作价值网络体系不仅仅表现在电商体系上,也表现在“一带一路”沿线的工业园区发展上,2016年已经与沿线各国开设了56个园区,中国引领的开发区模式,在“一带一路”区域已经生根发芽。开发区模式结合了中国的一些公司,同时也吸纳了一些当地公司共同进行发展。目前,中国在柬埔寨、越南、印度尼西亚等东南亚国家,巴基斯坦南亚国家,赞比亚、尼日利亚、埃及等非洲国家,俄罗斯、匈牙利等欧洲国家建立了开发园区。匈牙利是中国通向欧洲16+1的最重要节点。

中国跨国区域价值合作网络是从基础设施互联互通逐步拓展到新的贸易平台和开发区布局的,构成了新的区域一体化模式,它不是通过单向贸易商品输出或产业转移来推动,而是具有普惠发展、共同分享的激励推动的一个新的合作价值网络体系,集中体现了“开发优先”和“共同分享”的新跨国合作模式。

#### 四、中国开放与结构性改革

2017年政府工作报告明确提出要建立11个自贸区,标志着中国以“一带一路”为导向、自贸区为依托的新的开放布局已经完成。未来“一带一路”的国际化探索仍需要在以下三个方面加强:一是跨国区域合作共同治理的深化,提升平台

合作共创价值和共同治理;二是中国自贸区在“一带一路”上延伸和自我转型;三是国内结构调整与国际化合作战略协同。

#### (一)“一带一路”合作体的共同治理和共创价值

中国“开发优先”的区域合作模式推动了“一带一路”64个国家的基础设施的投资、贸易和生产的发展,并以中国经验构建了“平台”价值合作模式。不同于跨国公司全球化过程中的纵向价值链形态,“一带一路”合作平台运营强调“价值共创、风险共担、收益共享”的合作理念,包容各类利益相关者的利益,同时也鼓励平台上的主体共生和竞争,因此,利益相关者共治是未来发展的一个重要方向。

治理是建立秩序、制定程序和设立激励机制的一个过程,通过这个过程使得合作参与者能有序共享,并建立起消除冲突的协同方式。跨国区域平台合作网络最重要的就是树立整体价值创造和共治的整体观,即相互可包容的共同发展意识,建立共同发展的命运共同体,以此协调合作网络的规则、政策和争议解决的体制程序安排,引入多方合作者必然也需要多方共治。

“一带一路”实践探索的升级版就是跨国区域合作命运共同体的发展观和共治体系的建构。在“开发优先”的同时推进共治和分享的规则。中国“一带一路”的多国共同治理是中国“一带一路”发展的升级方向。

#### (二)中国自贸区与“一带一路”并举探索全球化

中国自贸区发展迅速,目前已经批准了11个自贸区。自贸区的设立可以应对TPP、TTIP、TI-SA、BIT等区域经济合作<sup>[4]</sup>,并能促进国内进一步开放,其中包括四大方面:(1)提升政府治理水平,强调放松管制、公平竞争和知识产权保护;(2)减少壁垒,加快合作和制度接轨,促进全球贸易和投资便利化;(3)全面开放,通过自然人流动、知识产权保护等发展服务贸易;(4)生产要素自由流动,推动市场融合和规则一体化。

目前,中国自贸区的实践已经取得显著效果,从战略层面上不是一步跨越了“自由贸易园区”的“商品便利”的概念,而是着眼于跨国(区域)“要素配置枢纽节点”的角度,战略升级到了“自

由贸易区”功能建设。自贸区战略升级与“一带一路”战略相互衔接,“一带一路”引领自由贸易区战略不断上新台阶,而这一战略的实施依赖于自贸区跨区域和跨国的深度一体化发展。

“十三五”期间,中国对外开放的新任务大体可以归纳为三大任务 16 项目标:

第一大任务,加快转变对外经济发展方式:

(1) 推进货物出口贸易转型升级;(2) 扩大货物进口贸易规模、优化结构、改善国内经济供给面;(3) 根据新阶段的要求,提高利用外资水平;(4) 继续扩大中国企业对外投资、改善投资结构和方式、构建自主跨国生产经营网络;(5) 重视并继续发展服务贸易;(6) 优化对外开放的区域布局。

第二大任务,构建开放型经济新体制:(1) 创新外商投资管理体制,实行负面清单管理模式;

(2) 建立以企业和个人为主体的“走出去”战略新体制;(3) 构建以培育新的竞争优势为核心的外贸发展新体制;(4) 构建开放安全和具有国际竞争力的金融体制;(5) 健全法制化、国际化和可预期的营商环境;(6) 加强支持全方位开放的保障机制建设。

第三大任务,积极参与全球经济治理:(1) 加快实施“一带一路”战略;(2) 设立金砖国家开发银行、亚洲基础设施开发银行、丝路基金等国际开发性金融机构,并使之投入运营和发挥作用;(3) 拓展国际经济合作新空间,建立中国—东盟升级版,推进中国—海合会、中日韩、RCEP、中国—斯里兰卡、中国—巴基斯坦第二阶段降低税收等自由贸易协议谈判,推进中欧自由贸易区和亚太自由贸易区的研究和谈判,在联合国和 20 国集团等主要平台之外,积极参加金砖合作、气候谈判、电子商务、能源安全、粮食和食品安全以及贸易金融等全球性协议谈判,提出新主张、新倡议;(4) 创立中欧、亚太自由贸易区战略研究的国际合作机制。

从“十三五”规划战略看,未来自贸区要加速自我升级以成为要素服务和再配置的区域枢纽节点,要在要素配置服务上进行改革突破,从而为“一带一路”发展提供更有利的保证。

### (三) 中国经济结构性改革与全球化发展

中国经济增长享受了全球化带来的红利,商品贸易全球化也引领了中国工业化的大发展。2016 年中国第三产业占 GDP 的比重为 51.6%,经济结构服务化趋势越来越明显,但国际金融、信息、专业技术、法律、会计等专业咨询仍然处于相对落后的服务状态,仅仅在航运、物流、工程建设等初级服务领域方面有所进展,这种态势很难推动中国全球服务化的拓展。

2016 年,人民币资本项目下可兑换体制改革加快,资本要素流动加速,但由于 2016 年外汇波动大,2017 年外汇管制加强,资本要素流动减速,中国国际化面临着国内自身的调控和转型。

从国际经验看,国内经济结构的不均衡直接影响了金融的波动和国际化的进程,因此中国在稳中求进的框架下要积极推动自我转型,特别是现代服务业的转型,并借助自贸区服务业推进负面清单管理制度来促进中国经济结构和政府治理的转型,使之具有弹性和适应性,如此,才能在国际竞争中获得优势。

#### 参考文献:

- [1] 黄河.公共产品视角下的“一带一路”[J].世界经济与政治,2015,(6).
- [2] 张丽平.“一带一路”基础设施投融资需求及中国角色[R].调查研究报告,2017.
- [3] 中国人民大学重阳金融研究院.“一带一路”与国际贸易新格局[M].北京:中信出版集团,2015.
- [4] 张平,等.厦门自贸区政策研究和评估[M].北京:中国社会科学文献出版社,2016.

[责任编辑:房宏琳]