

# 海丝谋划、风险评估与监控监管

程永林

〔摘要〕 特朗普一系列对外经济政策乃至策略的重大调整,使得美国在奥巴马执政时期的诸多努力和筹划出现重要变数。而当前中国面临国内经济下行、全球贸易萎缩与国际经济振荡的结构性困局,海上丝绸之路沿线国家的地缘政治经济环境、风险治理能力、对华政策波动,以及世界大国、地区强国基于战略竞争和利益冲突而展开的政策博弈,导致海丝谋划的投入成本和预期收益不确定性进一步提升,区域公共产品成本分担与持续性激励问题突显,战略透支的可能性与风险性升高。建议调适海丝沿线国家预期,寻求战略支点国家采取非均衡布局,加强投入-产出比的动态评估,全面提升中国与海丝沿线国家营商环境水平,构筑风险监控监管体系,减轻大国战略竞争压力,建立有效的区域冲突协调机制。

〔关键词〕 海上丝绸之路; 区域公共产品; 战略风险评估; 非均衡战略布局; 监控; 监管

〔中图分类号〕 F120.4 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2017)05-0059-08

## 一、问题的提出

美国在军事和战略上力主重返东亚,在经济上力推跨太平洋伙伴关系协定,长期制衡中国和平发展与削弱中国地区影响力的图谋十分明显,其试图重塑国际经贸金融游戏规则的一系列举措,使得中国也提出了共建“一带一路”的倡议。对此,欧美学者普遍认为,中国的“21世纪海上丝绸之路”谋划正在成为中国国家大战略的重要抓手之一,并且首次将周边地缘外交与大国平衡外交等量齐观。<sup>〔1〕</sup>虽然有部分学者认为“21世纪海上丝绸之路”只是一个区域经济合作目标,而不

是中国的地缘政治工具<sup>〔2〕</sup>,但是英国《金融时报》社论认为,中国正在调动全部的经济、金融和外交资源推动亚洲、欧亚一体化进程,并传达出清晰的地缘战略信号,中国打算做国际规则的接受者和制定者。<sup>〔3〕</sup>伴随着孟中印缅经济走廊成型、中国-东盟自由贸易区升级、金砖国家发展银行筹建、亚洲基础设施投资银行建立等实践层面的快速进展,中国推进21世纪海上丝绸之路战略实施的标志性意义凸现。<sup>〔4〕</sup>然而,随着2017年1月23日美国总统特朗普公开宣布退出跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement),2017年6月22日特朗普明确表示美方愿

〔基金项目〕 国家社会科学基金项目“中国-东盟自由贸易区的和平效应分析”(14BGJ047); 国家社会科学基金重大项目“‘一带一路’战略与中国参与全球经济治理问题”(152DA018)

〔作者简介〕 程永林,广东外语外贸大学广东国际战略研究院,21世纪海上丝绸之路协同创新中心副教授,复旦大学经济学院博士后流动站研究人员,多伦多大学访问学者,广东广州510420。

同中方在“一带一路”有关项目上展开合作等一系列对外经济政策乃至策略的重大调整,使得美国在奥巴马执政时期的诸多努力和筹划出现重要变数,也显著改善了中国和平发展的地缘经济战略困局。由此,国内学界和政策层面的部分主流观点越来越乐观,对“一带一路”的推进给予了更多的经济与战略投入,对其前景寄予厚望,甚至产生一些越来越脱离实际的期待。祸患常积于忽微,智勇多困于所溺。当前中国面临国内经济下行、全球贸易萎缩与国际经济振荡的结构性困局,以共建21世纪海上丝绸之路为例,若持续大力度予以推进甚至冒进,或将对我国持续性提供区域公共产品的能力、动力和政策,尤其是对国家战略运行构成多重风险和挑战。理性思考与系统评估中国推进21世纪海上丝绸之路的谋划、策略与实践,审视对中国自身、海丝沿线国家、地区性强国与全球性大国的地缘经济与战略影响,进而理性、科学、审慎地评估由此给中国可能带来的战略成本、收益和效应,进一步探讨大国与中国在海丝沿线地区的利益竞合与政策博弈,评估由此对中国推进21世纪海上丝绸之路战略效应的外生冲击和战略效用的消减程度及影响,成为不容回避的重要理论与政策问题。

## 二、国内外对共建海上丝路倡议的解释及其不足

为了深入探讨这一问题,我们检索了JSTOR数据库、CUP剑桥期刊数据库、CIAO哥伦比亚大学国际事务在线数据库,发现国外学术界对中国推进共建海上丝绸之路的研究文献非常丰富,但是从战略效应和公共产品供给角度展开深入探讨的文献却较少。其中一些西方国家的媒体和智库对中国推进“一带一路”的战略效用有一些政策评论和访谈,但其观点缺少严谨的学术论证。在对国内外学术期刊数据库文献检索基础上进一步对相关文献展开梳理发现,目前从战略效用和公共产品供给角度分析海上丝绸之路建设的代表性文献和观点可概括为:

一是大部分文献对中国提出的“一带一路”合作倡议和战略效用抱持乐观、肯定态度,但是总体评价比较宏观和概括,缺乏中观乃至微观层面的实证支持。学界认为未来围绕全球贸易影响力的真正较量中,能够帮助中国回击美国TPP谈判的是中国的“一带一路”战略。<sup>(5)</sup>“一带一路”体现出中国的地缘政治经济抱负,目标在于推进区域经济繁荣,重构中国的对外经济政策。<sup>(6)</sup>“一带一路”大战略将引导中国发展,并塑造中

国的对外政策,其战略实施重点在经济领域,合作机制将会是开放性的。<sup>(7)</sup>“一带一路”虽远不及跨太平洋伙伴关系协定,但发展导向更适应广大发展中国家的实际需求,所以“一带一路”是中国向地区乃至世界提供的公共产品。<sup>(8)</sup>以“一带一路”为核心的中国地缘政治经济战略重构,是中国向沿线国家供给包括稳定货币秩序、开放市场环境、可靠发展援助的区域性公共产品的过程。<sup>(9)</sup>其中,“一带一路”战略实施的重点环节是促进区域合作与区域间合作,这需要提供基础设施类公共产品。中国通过主导“一带一路”沿线地区公共产品的提供,可显著改善区域公共产品供应能力不足的情况,推动沿线国家之间的发展战略对接与耦合,逐步形成以中国为中心节点的合作体系网络。<sup>(10)</sup>“一带一路”建设会推进中国治理模式的国际化进程,中国可以创设出更为均衡、正义、和谐的发展模式,对沿线国家产生良好示范或辐射作用。<sup>(11)</sup>其中21世纪海上丝绸之路是中国开放型经济的组成部分和构建多元平衡开放体系的重要方式。<sup>(12)</sup>21世纪海上丝绸之路谋划是我国实施协同性、创新性、防御性战略理念和行动方案的重要载体,有助于形成区域经济合作新格局与区域经济治理新机制<sup>(13)</sup>,为破解当下东亚经济与安全分离的二元困境格局提供了解决问题的可行性路径,是中国参与国际分工的必然选择,因此推进21世纪海上丝绸之路建设是中国海缘经济战略的重要方向。<sup>(14)</sup>但是,其战略效应具体表现在哪些方面,可能的战略成本或风险是什么,学界对此还有欠深入与细致的研究。尤其是2016年11月以来,当美国宣布放弃实施TPP战略时,针对中国推进共建“21世纪海上丝绸之路”倡议的主要意图和效应分析似乎突然陷入无的放矢的目标困境。

二是少部分文献从实施战略成本与路径角度展开分析,认为中国提出共建“21世纪海上丝绸之路”合作倡议存在较大的战略风险和不确定性,并可能引发大国之间新一轮地缘经济竞争与利益冲突,重视国内市场开拓才是该战略的基石所在。例如美国舆论将中国的丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路倡议同二战后美国发起的“马歇尔计划”相提并论,认为是中国崛起后试图运用经济力量实现外交政策目标。<sup>(15)</sup>中国倡议共建一带一路,其给予投资和开展贸易背后的战略动机容易被忽略,而且这种合作共建模式更类似于对外援助,对风险和收益的评估不足,对沿线60多个国家缺乏目标和对象细分,战略实施和推

进存在很大的风险和不确定性。<sup>(16)</sup> 中国倡议共建丝绸之路经济带的主旨是实现合作与双赢，而非对抗和避险。然而该倡议面临区域外部力量的持久性压力。<sup>(17)</sup> 更有部分学者进一步认为“海丝建设”可能引发美国“亚太再平衡”的进一步举措以及印度的担忧、反制和对沿线热点安全问题的干扰，因此存在战略风险。<sup>(18)</sup> 美国国内舆论普遍认为，21世纪海上丝绸之路建设是中国拓展和提升其国际性乃至全球性影响力的战略工具，为中美带来战略竞争，威胁美国在亚欧地区的利益和领导地位。<sup>(19)</sup> 中国实施“一带一路”战略，需要重视沿线国家的国家治理结构、国内偏好结构以及经济利益集团反应带来的风险，否则当面临对象国国内利益集团的干扰和冲击时，容易缺乏应对策略和政策工具，而优先开发国内市场才是确保共建“一带一路”战略最终成功与否的重要基石。<sup>(20)</sup>

综上，现有研究多从海上丝绸之路（“一带一路”）建设的积极意义和战略价值角度进行透析，主要文献以从中国立场和角度考虑问题居多，而对中国推进海上丝路建设面临战略风险的影响机理与防范机制缺乏科学评估与深入分析。虽然学术界也有部分文献探讨共建21世纪海上丝绸之路的战略效用问题，但仅侧重于探讨其所引发的部分战略风险和公共品供给问题，对战略风险这一核心问题仍缺乏清晰的概念界定，导致战略风险这一术语在不同语境下被混用乃至误用，而对于战略风险的形成机理、传导机制与风险控制更是缺乏深入探讨与研究。本文在前人研究基础上，针对上述问题，尝试予以改进和拓展。

### 三、推进共建海上丝路谋划的战略风险评估

关于战略风险的概念界定和运用，学术界一直以来主要用于针对企业管理等微观层面的分析，而宏观层面的战略研究文献非常稀缺，一般只是作为一个话语在不同场合与语境下使用甚至误用。即使在微观层面，关于战略风险的概念界定，学术界和企业界也存在很多争论，但是基本上局限于对战略风险字面含义的解读。由于风险的基本定义是损失的不确定性，因此我们尝试将战略风险理解为对一个国家全局性、长远发展方向、战略目标、核心任务和公共政策实施带来整体损失的不确定性。战略风险因素即是对国家发展战略目标、国家权力、国际话语权、国际竞争力与资源配置效益产生重要影响的因素。由于影响战略风险的主客观因素很多，因此不妨将其作

为一个系统进行研究。我们尝试以西方著名管理学家罗伯特·西蒙的企业战略风险分析框架，基于战略风险的来源和构成要素构建宏观战略风险分析框架，并将其主要集中概括为三大方面：一是国家战略运行风险；二是国家战略投入损失风险；三是国际战略竞争风险，继而围绕这种战略风险分析框架展开进一步的探讨。以中国21世纪海上丝绸之路战略为例，在推进海丝战略进程中，如果面临大国激烈竞争，如果中国提供的地区公共产品日益超出国力且不能满足地区范围内国家对经济和安全日益增长的需求时，便容易转化为战略风险。回溯大国推进乃至寻求主导区域经济治理的历史轨迹与演进机理，大国的综合国力、提供区域公共产品的能力和动力，以及区域内国家治理现状、合作意愿、战略选择与政策行为，对大国能否推进乃至主导区域经济和战略合作将会起着关键性甚至决定性的作用。与此同时，国际战略环境变化、大国介入程度与多边战略博弈、国际宏观经济政策协调、对外政策方面的相互调适与积极应对，对于中国推进21世纪共建海上丝绸之路谋划都会产生重要影响。因为战略风险主要来源于不确定性，而引致这种不确定性的原因和影响因素存在多样性和复杂性。其中中国和海丝沿线国家的内部治理风险是不容回避的国家战略运行风险；而大国地缘竞争、利益冲突与战略博弈所导致的地缘经济风险，中国与海丝沿线国家双边乃至多边关系的动态变化，则是不容忽视的国际战略竞争风险与国家战略投入损失风险。

#### 1. 国家战略运行风险渐聚，战略透支可能性与风险性日益增大

中国当前面临国内经济疲软和全球经济振荡的严峻形势，推进21世纪海上丝绸之路共建使得中国必须直面解决持续性提供区域公共产品的能力、动力、政策的外源性挑战与经济压力问题，这无疑对国家战略运行构成多重挑战，导致中国出现国家战略透支的可能性不断升高。近年来，中国经济面临外部发展环境恶化、投资回报率下降、人口红利消失、工资上涨、老龄化加剧、大气污染环境恶化等多重因素的叠加影响，经济增长率呈现不断下降态势。2015年我国GDP增速降为6.9%，低于政府预期目标；2016年GDP增速继续下行，为6.7%；2017年上半年经济景气度有所上行，GDP增速预计为6.9%。2016年第二产业投资231826亿元，仅增长3.5%，企业贷款规模同比减少1.28万亿元，数据显示的实体经

济增长动力不足。不仅如此,2016年,贸易进出口总额为243386亿元,比上年下降0.9%,年末国家外汇储备缩减为30105亿美元,同比减少3198亿美元,这与中国实施共建一带一路倡议的大量经济投入是有密切联系的。此外,自2014年7月以来,国内资本市场经历了多次大幅动荡,例如2015年6月15日至7月8日短短17个交易日,上证指数大幅暴跌32%,金融市场高频动荡,爆发系统性金融风险乃至危机的概率大幅上升。当前国内经济正处在经济增长动力切换、产业结构转型升级、经济债务风险释放的重要时期,宏观经济可能在经济周期的阶段性底部持续运行。另一方面,国际外汇市场波动加大,人民币对美元汇率下行,紧急政策干预虽然有效地遏制了资本外逃,但也引发国内外汇储备大幅波动。2017年美联储将延续加息步伐,人民币对美元汇率势必继续承压。而国际上自2016年以来,围绕英国脱欧、美联储加息预期、美国总统大选、新兴经济体增长乏力事件,全球投资者和各大银行的避险情绪显著上升。国际货币基金组织为此曾多次下调增长预期,全球经济复苏依然乏力,主要经济体的各项经济指标不景气,经济增速呈现震荡趋势。其中,美国经济受政治选举周期、美元升值、就业率和劳动生产率下滑影响,国内经济政策走向带有较大不确定性,并日益成为国际经济金融市场波动的重要源头。欧洲经济尽管复苏范围不断扩展,但是由于英国脱欧事件引发了新的地缘政治经济风险,可能会在中长期内导致欧洲一体化进程出现逆转与倒退。不仅如此,欧元汇率波动、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议(TTIP)前景不明朗、系列恐怖袭击、欧洲难民危机等,正在对欧洲经济形势产生新的冲击。随着大宗商品价格触底反弹,新兴经济体巴西和南非等国家的政局动荡与经济恶化形势并未得到有效控制,中国的资本流动呈现异常,且资本外流势头较为迅猛。同时美联储加息也导致国际汇市和国际金融市场高频振荡,部分新兴经济体货币大幅贬值,新兴经济体国家出现经济增长结构性放缓与周期性放缓的叠加局面。当前,国内经济不景气和全球经济整体形势不佳必然影响中国的综合国力,经济发展与政策选择也会直接影响和制约中国提供区域性、全球性公共产品的意愿与能力,由此导致战略透支的风险性不断升高。这不仅是中国推进21世纪海上丝绸之路战略面临的主要影响因素,也是提升中国深度参与全球经济治理能力时亟须考虑的重要因素。保罗·肯尼迪

认为大国兴衰变迁有其历史轨迹和演进机理,一个国家在战略上的过度扩张,不仅得到的潜在收益和付出的巨大代价经常互相抵消,而且风险非常大。尤其是当这个国家陷入经济发展相对衰退期时,这种战略扩张所引发的困境将会变得更加严重。<sup>(21)</sup>

## 2. 潜在战略投入损失风险不容低估,区域公共产品成本分担与激励风险上升

海丝沿线地区和国家的地缘政治经济环境、国家治理能力、对华政策的变化对中国推进共建海上丝路倡议的潜在战略投入损失风险不容低估,区域公共产品供需匹配失衡风险日益提升,尤其是分摊公共产品成本及其所引发的持续性激励问题会日益凸显,中国在区域政治治理和全球政治治理层面面临的战略挑战与风险性不断升高。首先,海丝沿线国家基本上都是发展中国家,经济条件落后,社会发展滞后,政治稳定性差,文化与价值观呈现多元化,制度与国家治理结构错综复杂,其国内政局容易发生动荡,国家治理能力和风险管理能力都相对较弱,或者容易受区外大国介入的外部势力影响引发国内或地区冲突,导致对华政策缺乏连续性。其中东南亚、中东、非洲部分国家经常发生政局动荡或社会失序现象。例如近年来,东南亚、中东和非洲部分国家政局动荡,政权更迭频繁,而动荡国家或地区容易出现经济管制,契约可信度降低,由此导致中国与这些国家的双边经济合作或商业交易缺乏有效保障等治理困境。其次,南中国海作为21世纪海上丝绸之路的起点,因为中国与菲律宾、越南、印度尼西亚、马来西亚、文莱在南沙诸岛存在主权争议和历史纠葛,尤其是近年来南海问题一度复杂化和国际化,中国与越南、菲律宾、新加坡等国的双边关系因此发生高频振荡,成为影响中国企业在海丝沿线国家开展规模化投资和并购的重要障碍,对中国推进21世纪海上丝绸之路谋划也构成不容回避的地缘政治经济挑战。<sup>(22)</sup>再次,中东和非洲地缘环境的复杂性与治理问题的困难性也将严重制约“21世纪海上丝绸之路”建设。中东地区的地缘政治经济版图呈现碎片化分布态势,“伊斯兰国”激进恐怖主义行为、叙利亚难民危机、巴以和谈问题、伊朗核危机等一系列问题不仅长期存在,甚至部分问题呈现突变与恶化态势。而对于由50多个国家、700多个部族组成的非洲而言,内部族群矛盾、种族冲突与战争爆发频繁,进而引发大规模社会动荡与国家治理危机的可能性不容忽视。亨廷顿的研究证实,大多数的断层

线冲突甚至战争主要是沿着穆斯林和非穆斯林区  
分开的欧亚和非洲边界发生的。<sup>(23)</sup>毫无疑问,这  
将是制约 21 世纪海上丝绸之路建设在中东、非洲  
深入推进面临的重要影响因素。最后,海丝沿线  
国家普遍存在资本市场封闭、汇率机制刚性、货  
币政策缺乏延续性等情况,其汇率风险与金融风  
险成为制约中国在海丝沿线国家境外投资和融  
资时需要考虑的重要因素。在国际经济或金融危  
机中,预期因素是影响境外投资者行为的主要因  
素。预期的差异性和不稳定性会直接影响资产定  
价和企业投资。海丝沿线国家经济治理机制与  
风险管理能力普遍比较弱,政局动荡与经济危机  
经常相伴而生,公共政策的制定与实施带有较大  
不确定性。理论上,理性预期匮乏与一国是否保  
持资本市场开放存在较大关联度。中国在海丝沿  
线国家的战略投入与企业投资风险一旦积聚,风  
险控制与规避能力将受到很大制约,这必然导致  
中国在推进共建海上丝路过程中,尤其是进行大  
规模对外投资战略中遭受政治经济损失的可能性  
大幅度上升,增加中国在海丝沿线地区实施该战  
略的机会成本甚至沉没成本。因此,中国推进共  
建海上丝绸之路建设,不仅需要保持开放性和包  
容性,与沿线国家保持密切沟通和磋商,寻求共  
识和信任,建立良好双边关系,而且加强对海丝  
沿线国家的战略风险评估、风险预警机制与风险  
防范机制建设已刻不容缓。

### 3. 国际战略竞争风险不断集聚,战略投入成 本和预期收益不确定性日渐抬升

当前,美国、欧盟、日本、印度等世界大  
国或地区强国基于战略竞争、利益冲突、冷战  
思维考虑与中国在地区乃至全球层面展开的一  
系列地缘经济战略与政策博弈日益抬升了中国  
推进海上丝路谋划所引发的国际战略竞争风险  
和战略成本,由此导致中国战略投入成本和预  
期收益的不确定性进一步提升。在中国推进海  
上丝绸之路建设过程中,区外大国介入容易引  
发地区冲突问题尖锐化、复杂化的可能性长期  
存在。新加坡国立大学东亚研究所郑永年等  
学者认为,海上丝绸之路可以形成更多共同利  
益,适度减缓南海地区的紧张态势。但中国的  
发展必然会影响东亚地区的地缘政治经济格  
局,中国推进海上丝绸之路与美国产生利益冲  
突是必然趋势。<sup>(24)</sup>而美国著名智库战略  
与国际研究中心研究员斯考特·肯尼迪等认为,  
海上丝绸之路战略本质上是中国的外交政策和  
国内经济战略,可称之为中国版马歇尔计划的  
一部分,这有利于有计划地加强中国与其周边  
邻国的

经济联系,增加中国在区域事务中的话语权,但  
是必然会引发美国、日本、印度等大国在该地  
区的外交政策角力。<sup>(25)</sup>美国中央情报局前亚  
洲主管肯特·哈林顿公开撰文,认为中国在亚  
洲有宏图远略,中国已经决意与周边国家深化  
经济联系,提升影响力。东南亚国家和亚太区  
域领导人同意中国支持的自由贸易协定,显然  
是对抗美国的 TPP 战略。<sup>(26)</sup>由于美国日益  
深度介入亚洲地区事务,中美之间、中日之  
间有关区域经济合作和自由贸易区的战略博  
弈和主导权争夺已经从经济层面日益外溢到  
政治和安全层面。鉴于国际合作与冲突会影  
响经济风险和发展环境,海丝沿线国家不仅  
国内政治经济形势受到国际经济金融发展环  
境的影响,与中国的区域经济合作也由于产业  
结构和贸易结构的趋同性而面临南-南型区  
域经济一体化中存在的贸易转移效应挤压与  
整合困境。例如中国虽然大力推进共建“一  
带一路”,但是 2016 年中国与“一带一  
路”沿线国家进出口贸易总额为 62517 亿  
元,同比增长 0.5%,同期外汇储备因为大量  
用于对“一带一路”沿线国家的投资而出现  
大幅缩水。由于中国推进共建 21 世纪海上  
丝绸之路,同时也受到美国、日本、印度等  
区外大国因素的干预和影响,所以中长期建  
设面临日益高企的国际战略竞争风险。<sup>(27)</sup>  
而美国一度高调宣布实施亚太再平衡战略和  
重返东南亚战略,从经济、政治等方面不断  
打压和分化中国与周边国家间关系,给中国  
与海丝沿线国家的深入合作频频增加了不  
确定因素。<sup>(28)</sup>牛津大学中国研究中心  
乔治·马格努斯认为,21 世纪海上丝绸之  
路是习近平外交政策和国际经济战略的核心,  
将对地区和全球企业产生重大商业影响,同  
时带来不可预知的地缘政治影响,这种战略  
重心西移将是对美国重返亚洲的回应。<sup>(29)</sup>  
但是也有学者对此持相反观点,认为“一  
带一路”战略价值不可估量,将会使得一直  
表现相对温和的中国增加在亚欧大陆的影响  
力覆盖和地缘投射,缓冲与美国的战略竞争  
与冲突。<sup>(30)</sup>

所以,共建 21 世纪海上丝绸之路(“一  
带一路”),借助与周边国家的区域经贸合作  
与基础设施建设,不仅有利于中国在政治经济  
层面与周边国家共享发展红利、形成利益共  
同体,积极打造命运共同体,也有助于谋划形  
成经济为表战略为里、陆海并举重心西移的  
连横破纵之策,积极应对美国主导的亚太再  
平衡战略与国际经贸游戏规则。当然,由于  
来自海丝沿线国家的战略投入风险和美日印  
等大国干预的国际战略竞争风险长

期存在，导致中国政府的战略投入和中资企业的国际化运营势必处于一个复杂风险体系中，而且由于海丝沿线国家制度环境和国家治理体系的脆弱性、差异性与复杂性，这种战略风险可能日益表现出可预测性差、可补偿性差、影响周期长、风险因素叠加的特点。

#### 四、推进共建海上丝路亟须构建科学的战略风险监控监管体系

综上所述，我们认为大国兴衰变迁理应遵循其内在运行轨迹与演进机理，推进 21 世纪海上丝绸之路战略，对中国的国家战略运行构成多重挑战，导致战略透支的可能性与风险性也不断提升。而且海丝沿线地区和国家的地缘政治经济环境、国家治理能力、对华政策的变化对中国推进共建 21 世纪海上丝绸之路的战略投入损失风险不容低估，区域公共产品的供给与需求不匹配问题将日益严重，由此引发的机会成本与可持续激励问题会不断出现，中国在区域经济治理乃至全球经济治理层面面临的战略挑战与风险性不断升高。美国、日本、印度等大国或地区强国，围绕海丝展开的一系列经贸与外交政策博弈，显著抬升了中国推进共建海上丝绸之路的国际战略竞争风险，并可能导致中国战略投入成本和预期收益的不确定性进一步提升。因此，中国在推进共建 21 世纪海上丝路谋划时，需要重点加强对上述三大战略风险展开评估、预警与防范。而战略风险管理是在实现战略目标和战略预期过程中，将政府和市场存在的不确定性影响控制在可接受范围内的一种有效机制和方法。通过建立一整套的风险预警、风险控制以及监督防范机制，实现在不断变化的国际经济与战略环境中持续改进政府、企业和公民的风险预警和风险管理能力。

1. 采取非均衡战略布局控制国家战略运行风险，加强海丝谋划的投入—产出比动态评估

基于推进海丝谋划所引发的国家战略运行风险，我们认为需要在海丝沿线寻求战略支点国家，重点筛选或寻求国际营商环境及其与中国双边合作基础较好的国家，采取非均衡战略布局和共建举措，加强国家对共建海丝谋划的投入—产出比核算与动态评估，运用涉外投资风险可控模式，通过先试点后推广的发展模式和战略布局，循序渐进地推进共建 21 世纪海上丝绸之路。尤其需要注意综合考虑与评估中国所处的外部战略环境、国家综合实力、战略资源投放、核心利益、主要战略预期等因素，注意对影响国家战略运行的国

内外有利因素与不利因素展开战略评估与定量分析，注意保持国家战略推进的相对稳定性与动态调整灵活性的平衡。当前中国处在人口基数大、人均资源稀缺、地区发展不平衡、产业转型升级和全面建成小康社会关键期，推进共建 21 世纪海上丝绸之路的谋划应该服从和服务于中国的和平发展战略。所以，基于战略布局优先性原则，国际战略运行理应考虑内部问题的治理绩效和外部环境改善之间的平衡，而国内社会主义市场经济导向型改革与国家治理能力现代化建设战略的成败，对于当下中国的和平发展战略而言是更为关键性的问题所在。当然，任何一个国家的国际战略环境、国内战略资源与利益配置都是处于一个动态变化的非线性调整过程之中，当一个国家和平发展的外部压力变大、内部动力和国家综合实力出现下调乃至下滑时，对外经济战略上的过度扩张有可能使其潜在收益和所付代价之间出现互相抵消，由此可能引发的战略风险亦会日益增加。一旦海上丝绸之路经济带建设和区域经济合作水平提升，需要中国不断增加战略投入和利益输送，尤其是需要中国长期持续地提供大量区域公共产品时，可能会导致对外经济政策制定中优先考虑涉外经济机构乃至利益集团的利益，这必然反过来增加对国内企业和民众福利的侵蚀与攫取，这对中国持续性提供区域公共产品的能力、动力和区域经济治理政策，尤其是对国家战略能力及其运用可能构成多重挑战与风险。

2. 全面提升中国与海丝沿线国家的营商环境水平，构筑战略风险监控监管体系

基于推进海丝谋划所引发的国家战略投入损失风险，我们认为以推进海丝为契机，改革与完善现有全球经济治理规则与机构，形成更尊重发展中国家群体利益的国际经贸游戏新规则，全面改善和提高中国与海丝沿线国家的营商环境水平，提升国家治理能力的现代化与法治化水平，以及抵御突发性外部冲击的能力，构建多方联动协调配合的战略风险监控监管体系已经刻不容缓。为此，应构建战略风险评估框架，进一步对海丝沿线国家的国情、地区发展环境、国家治理风险等风险爆发频率高低和影响程度展开战略风险识别与战略风险评估。中国与海丝沿线国家可以通过缔结双边乃至多边经贸与投资保护协定，借助双向投资保护协定，相互保障各自的境外投资权益。国家层面应通过积极的创造性的外交介入，改善和推进中国与投资东道国的关系，有效规避与解决东道国对中国境外投资企业的歧视性待遇。与

此同时，需要对海丝沿线国家加强区域和国别研究，及时跟踪海丝沿线东道国或地区的形势变化、政策变动与市场波动，定期公开发布国别研究报告、营商环境排名、企业信用评级，制定禁止、限制开展贸易投资的国家名单、产业或企业清单，构建战略风险监控监管体系。建议由国家安全委员会、商务部、外交部、审计署、司法部等机构联合组成负责战略风险监控监管机制运行的核心主导力量。商会、企业、智库、研究机构、行业组织、非政府组织等作为支撑战略风险监控监管机制运行的关键环节。国际组织、政府间组织作为推进战略风险监控监管机制有效运行的协同力量。同时，注重以外交努力和民间交流减少风险发生概率，有效调度外交资源和社会资源，营造良好的国际发展环境。

### 3. 构筑新型大国关系网络，建立区域冲突协调与管控机制

基于推进海丝谋划所引发的国际战略竞争风险，我们认为针对世界大国、地区强国在海丝沿线国家的战略竞争、利益冲突与政策博弈，构建新型大国关系网络，深化中美战略互信，拓展中俄战略互补，加强中欧战略互动，是中国推进共建 21 世纪海上丝绸之路时不可忽视的重要任务与目标。不仅如此，中国推进共建 21 世纪海上丝绸之路，必然会受到自身综合国力、公共产品供给能力、小国合作意愿与大国战略竞争的直接制约和影响。海丝沿线国家的地缘政治经济环境、国家风险治理能力、对华政策的变化等诸因素的联动反应，或将引发中国战略投入的损失与风险，甚至呈现高频波动态势。因此需要淡化中国的国家战略目标，减轻大国战略竞争压力，建立有效的战略风险信息搜集与分析机制、风险监控机制与区域冲突协调机制。针对中国和海丝沿线国家对 21 世纪海上丝绸之路共建倡议的推进，美国、日本、印度、澳大利亚等世界大国或地区强国对此会有一系列的理论认知、战略反应与政策应对，甚至战略反制。制定风险控制策略，及时跟踪世界大国、地区强国的战略态势、政策变动与市场波动，当世界大国、地区强国因政策干预的冲突而引发的海丝沿线国家间或地区冲突、国家内部治理危机来临前，能够及时制定解决战略风险的预案，进而在明确相应风险控制策略的基础上，在战略战术、实际操作上制定具体的实施方案；针对世界大国、地区强国与中国在海丝沿线国家客观上存在的战略竞争、利益冲突与政策博弈，加强对利益冲突的管控，增强对战略风险的监测，

建立区域危机管理机制，形成有效的区域冲突协调机制，实时跟踪研究政府和企业面临的国际战略竞争风险，并将相应信息反馈到动态风险监控监管信息框架中，不断提升战略风险预警能力和国际冲突应对能力，以共建 21 世纪海上丝绸之路倡议为突破点，为中国深度参与和推进全球经济治理向着更公平、公正、开放、包容的方向发展，为中国的和平发展营造良好的地缘经济与战略支撑。

## 五、结语

本文尝试构建一个逻辑自洽的宏观战略风险分析框架，着重从战略运行风险、战略投入损失风险、战略竞争风险三个维度对海丝谋划的实际及潜在重大战略性影响与中长期冲击展开评估与预测，以区别于学界常见的政治风险、经济风险、安全风险的研究框架与分析视角。本文研究认为，推进共建海丝谋划，是中国当前进一步寻求发展破局的重要战略抓手，正在对国家战略运行机制、地缘政治经济环境和全球经济治理格局演进产生渐进影响与实质性冲击。但值得注意的是，中国海丝谋划的投入成本和预期收益不确定性在不断提升，潜在战略投入损失风险不容低估，区域公共产品供需匹配失衡风险日益增加。而美日等大国与中国展开政策博弈和战略竞争的风险将会长期存在，导致政府的战略投入和中资企业的国际化运营处于复杂风险体系中，面临战略透支的风险性也在不断提升。

基于战略布局优先性原则，国内社会主义市场经济导向型改革与国家治理能力现代化建设战略的成败是当下中国更为关键性的问题所在。海上丝绸之路经济带建设如果缺乏自生能力和良性循环，单方面需要中国长期保障公共产品供给和利益输送，势必导致经济政策制定与运行中优先考虑涉外经济机构和利益集团，增加国内企业的政策性负担、预算软约束乃至对民众福利的侵蚀与消减。为此，建议在海丝沿线寻求战略支点国家，重点筛选或寻求国际营商环境及其与中国双边合作基础较好的国家，采取非均衡战略布局和循序渐进的共建举措，加强对共建海丝经济带投入-产出比的核算与动态评估。综合权衡中国核心利益、战略预期、综合实力、国际环境、战略资源投放等因素，注意对影响国家战略运行的主要因素和指标展开战略评估与定量研究，保持国家战略推进相对稳定性与动态调整灵活性的平衡。以推进海丝为契机，全面提升中国与海丝沿线国

家的营商环境水平,构建新型大国关系网络,建立区域冲突协调与管控机制,降低国际战略竞争风险,构建战略风险监控监管体系,深入推进共建 21 世纪海上丝绸之路。

(参考文献)

- (1) 李骁,薛力. 21 世纪海上丝绸之路:安全风险及其应对 (J). 太平洋学报,2015 (7).
- (2) Rockwood Kate. Bumps in the New Silk Road? (J). *PM Network*,2016,30 (4): 10-11.
- (3) Philip Stephens. Now China Starts to Make the Rules (N). *Financial Times*,2015-05-28.
- (4) Flynt Leverett. Hillary Mann Leverett and Wu Bingbing. China's Drive for a New Silk Road (J). *World Financial Review*, January 29, 2015.
- (5) Min Ye, China's Silk Road Strategy: Xi Jinping's Real Answer to the Trans-pacific Partnership (J). *Foreign Policy*, November 10, 2014.
- (6) (22) Yiping Huang. Understanding China's Belt & Road Initiative Motivation, Framework and Assessment (J). *China Economic Review*, 2016, 40: 314-321.
- (7) 薛力. 美国再平衡战略与中国“一带一路”(J). 世界经济与政治,2016 (5).
- (8) 李向阳. 跨太平洋伙伴关系协定与“一带一路”之比较 (J). 世界经济与政治,2016 (9).
- (9) 李骁,李俊久.“一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构 (J). 世界经济与政治,2015 (10).
- (10) 黄河. 公共产品视角下的“一带一路”(J). 世界经济与政治,2015 (6).
- (11) 曾向红.“一带一路”的地缘政治想象与地区合作 (J). 世界经济与政治,2016 (1).
- (12) 陈万灵,何传添. 海上丝绸之路的各方博弈及其经贸定位 (J). 国际经贸探索,2014 (3).
- (13) 陈伟光. 论 21 世纪海上丝绸之路合作机制的联动 (J). 国际经贸探索,2015 (3)
- (14) Schuman and Michael. China's New Silk Road Dream (J). *Bloomberg Business Week*,2015 (4453): 14-15.
- (15) Shannon Tiezzi. The New Silk Road: China's Marshall Plan? (J). *The Diplomat*, November 6, 2014.
- (16) Leonard K. Cheng. Three Questions on China's Belt and Road Initiative (J). *China Economic Review*, 2016, 40: 309-313.
- (17) 冯维江. 丝绸之路经济带战略的国际政治经济学分析 (J). 当代亚太,2014 (6).
- (18) 李骁,薛力. 21 世纪海上丝绸之路:安全风险及其应对 (J). 太平洋学报,2015 (7).
- (19) 马建英. 美国对中国一带一路倡议的认知与反应 (J). 世界经济与政治,2015 (10).
- (20) 黄琪轩,李晨阳. 大国开拓国际市场的国际政治经济学——模式比较及对“一带一路”的启示 (J). 世界经济与政治,2016 (5).
- (21) (美) 保罗·肯尼迪. 大国的兴衰 (M). 陈景彪,等译. 北京:国际文化出版公司,2006: 36.
- (22) (美) 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突与世界秩序的重建 (M). 周琪等译. 北京: 新华出版社,2002: 286-291.
- (23) 郑永年. 一带一路战略起步不易 (N). 金融时报(中文版),2015-03-23.
- (24) C. Scott Kennedy, Building China's "One Belt, One Road" (EB/OL). 2015-04-03. <http://csis.org/publication/building-chinas-one-belt-one-road>.
- (25) Kent Harrington, How China is Winning Southeast Asia. *Zaobao, Singapore* (N/OL). 2015-08-11. <http://www.zaobao.com/forum/bilingual/story20150811-513379/page/0/1>.
- (26) Rockwood and Kate. Bumps in the New Silk Road? (J). *PM Network*, 2016, 30 (4): 10-11.
- (27) CHILO, China's Silk Road Strategy (J). *International Economy*, 2015, 29 (4): 54-71.
- (28) 乔治·马格努斯. 一带一路能否改变全球体系 (N). 金融时报(中文版),2015-05-06.
- (29) Ferdian, Peter, Westward ho-the China Dream and "One Belt, One Road": Chinese Foreign Policy under Xi Jinping (J). *International Affairs*, 2016, 92 (4): 941-957.

(责任编辑:张琦)