

# 以上海为核心节点的“一带一路”等国家战略整合机制探索<sup>\*</sup>

姜睿

**内容提要:**“一带一路”、长江经济带、“四个中心”以及上海(中国)自贸区等一系列国家战略在上海交织,联结成为一个有机整体。这一有机整体呈现出嵌套、重叠和平行的制度互动关系格局,而各子系统都存在自身难以解决的问题。因此,有待依托“一带一路”实现多种国家战略的整合机制,把“一带一路”培育成国内一体化与欧亚一体化的制度暖棚,以推动各子系统的互动互援,最终实现制度创新和体系整合。该文从上海参与“一带一路”等诸多国家战略的理论阐释出发,研究各主体互动关系体系的格局与成因,最后对构建上海为核心节点的国家战略整合机制提出政策建议。

**关键词:**上海 国家战略整合 “一带一路” 制度暖棚

**中图分类号:** F120.4

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-2382(2015)04-0054-05

“一带一路”的倡议最早由国家主席习近平在2013年出访中亚四国和东盟期间提出。这一战略构想建立在对古丝绸之路的传承和提升基础之上,内涵包括构建陆上“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”。从地域范围看,“一带一路”贯穿了欧洲和亚洲大陆,将亚太经济圈与欧洲经济圈联结起来,并辐射待开发和培育的非洲经济圈;从区域发展视角看,其涉及我国内部的区域一体化、外部的欧亚一体化以及二者的互联互通和融合提升;从合作内容看,其可带动区域内各国在产业体系、贸易、资本、人才、服务、技术标准、军工航天等各领域各层次的融合与合作。

从国际视角出发,“一带一路”战略下存在着系统性的全球发展机会和现实操作抓手。我国可以借此利用外汇储备为支点,重新在全球市场上配置自身资本、产能以及高铁等先进制造与技术标准,在全球价值链中赢得更有利地位。而诸多沿线国家与我国有着不可分割的共同利益,并面临着经济发展和改善民生的压力。例如大部分东盟、中亚和南亚国家的工业化程度参差不齐,在基础设施建设和能源设备方面有重大需求,而我国成熟的、大规模的制造业和建筑业可以满足这些国家的需求,提升其经济和社会发展水平。

从国内视角出发,“一带一路”将给我国区域发展

模式带来新的突破。早期的经济特区、沿海开放战略、长江经济带以及上海自贸区等发展模式,都是以单一区域为发展突破口,人为造成中西部区域发展的差异化分割。“一带一路”将突破点状、线状、块状的单一区域发展,横向、纵向贯通各省区,赋予我国内部产业互动升级、经济转型发展的良机。例如,已经开建的兰新、贵广、南广西部3条高铁以及“十三五”规划中连接国内中轴地带的中西部7省区包头到海口的西部高铁,依托“一带一路”,将形成内部产业转移、区域协调发展以及向西、向南开放的新格局。

## 一、以上海为核心节点的“一带一路”等国家战略格局

上海成为多项国家战略的重要联结点 and 落脚点。在新常态发展格局下,我国面临区域发展、地区冲突、世界格局演化以及国际制度体系的复杂性,主要体现在国内一体化和欧亚一体化两个层面。为统筹国内与国外两个大局,国家相继推出了一系列重大战略举措。其中,与上海密切相关的发展战略主要包括:“一带一路”(涵盖中蒙俄经济走廊、中伊土经济走廊、孟中印缅经济走廊、中新经济走廊、欧亚大陆桥、欧亚经济联盟、中国-东盟自贸区)、长江经济带(涵盖长三

<sup>\*</sup>本文系华东师范大学人文社会科学青年预研究项目“我国产业结构变化研究:基于FDI视角和多部门动态一般均衡方法”(项目编号:78110154)的中间研究成果之一。

角经济圈、皖江经济带、长江中游城市群、成渝经济区等城市群)、上海“四个中心”建设(涵盖经济中心、贸易中心、航运中心、金融中心),以及上海自贸区、上海合作组织、亚信会议、金砖国家开发银行、金砖国家应急储备安排等相关机制。作为长江经济带发展龙头的上海,有必要将自身打造成为对接“一带一路”国际和区域合作机制的平台与联接点,同时也成为国家级战略构成与运作平台。

上海作为重要节点的多种国家战略整合需要理论作为依托和指导。目前,对于“一带一路”等多种国家战略的研究多集中在现状分析和政策阐述方面,缺少理论上的深入探讨。我们认为,上海作为重要节点的多种国家战略整合主要涉及到跨境次区域合作理论以及制度嵌套理论。

次区域合作理论在国际合作研究中已经被国外学者广泛应用。我国推出“一带一路”战略以来,这一理论日益受到我国学者的重视。区域合作主要以国家为参与主体,具有宏观性和整体性特征。考察以“一带一路”为代表的次区域合作,应以区位作为核心单位,更注重中观甚至微观领域,具有包容性和延展性,关注边界从屏蔽效应走向中介效应与跨境区位经济功能的建构(柳思思,2014)。虽然跨境次区域合作理论适合分析“一带一路”国家战略本身,然而在分析以上海为节点的多种国家战略整合方面仍存在欠缺。

具体而言,从国内、区域以及国际层面来看,各种制度共生并存且错综复杂。在具体的区域制度中还涵盖着各类功能与作用存在差异的条约与协定。虽然地区多种合作机制并存的局面有其合理性,例如可以侧重满足不同主体、不同层面的利益需求,但也带来了缺乏总体协调规划的难题。如何促进次区域内各项制度之间的协调与合作是影响未来次区域发展的重要因素,也是地区新的发展战略应重点关注的领域。

针对上海作为重要节点的多种国家战略整合的理论构建,我们认为,当前以上海为主要节点的国家(对内对外)战略在制度层面存在嵌套、重叠以及平行<sup>①</sup>三种情况。以组织成员、实现功能等作为制度复杂性分类的依据,可以得出在国内区域一体化以及欧亚一体化进程中存在明显的制度嵌套格局。但我国的战略格局

具有鲜明的中国特色,这也为西方理论在我国的应用提供了空间和可能性。

鉴于此,我们特别提出了“制度暖棚”的概念。我们认为该区域已经存在诸多既有经济发展机制,借助“一带一路”建设将形成制度暖棚,即有效借助既有区域合作平台和机制,并且为这些机制注入新的内涵和活力。

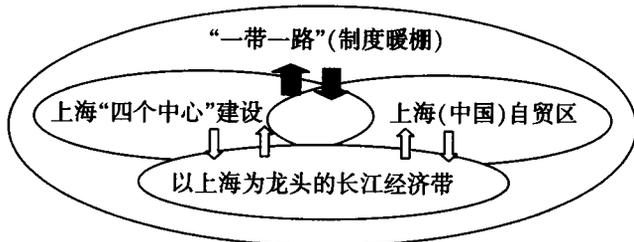


图1 以上海为核心节点的多种国家战略格局——制度嵌套

尽管“一带一路”还只是一项战略而非正式制度,但这一战略具有把其他机制嵌套在内的高度与容量,其功能类似于制度暖棚。这种非传统的制度嵌套方式恰巧更易形成制度突破,有利于促成未来制度蓝图下的内部制度进一步发展融合与创新。在国内一体化与欧亚一体化的大格局、大方向下,上海成为这种制度嵌套的最好节点和温床,搭建了“制度暖棚”。四个战略(制度):“一带一路”、长江经济带、上海自贸区、上海“四个中心”,既是相对独立的子系统,又是整个国家战略系统的重要组成部分,是国家战略体系中不可分割的分支,在各个子系统的衔接、依存、支撑和影响之中存在系统共生的关联,需要统筹兼顾,协同发展。

## 二、以上海为核心节点的多种国家战略整合的动因

后危机时代,我国在世界经济与政治中扮演的角色日益重要,我国内外政策也正在发生系统性转变。一系列国家战略在上海交织,联结成为一个有机整体。这一有机整体呈现出嵌套、重叠和平行的制度互动关系格局,无论是制度暖棚本身,还是制度暖棚中的几个子系统,各自都存在着自身难以解决的问题。而且,各相关国家级战略缺乏有效的联结机制,用力分散。因此,有待构建一个机制,推动四者互动互援,最终实现机制创新与突破。

### 1. 制度嵌套格局下四个子系统各自存在问题

(1) “一带一路”的概念仍然松散并且繁杂,尚难

<sup>①</sup> 根据 Vinod K. Aggarwal 对制度关联的解释,平行制度是指制度间不存在直接重叠;重叠制度是指在一个问题领域具有多重制度且彼此并不排斥;嵌套制度是指制度彼此嵌入在一个同心圆之中。见 Vinod K. Aggarwal, ed., *Institutional Designs for a Complex World, Bargaining, Linkages and Nesting*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, p.4.

以形成一致力量。“一带一路”在外部面临着政治体制、文化文明和国际安全理念差异的挑战;内部承担中央与地方决策一致、系统有序推进的艰巨任务。从性质上看,“一带一路”仍是一些国家战略的组合物,需要从提出倡议步入务实推进阶段。当前亟需探索一系列可实施的机制,以体现和提升“一带一路”的理论价值、现实影响力和实际操作水平。

(2)长江经济带在新的发展水平上迫切需要龙头引领与要素供给。长江经济带覆盖全国9省2市,是我国重要的区域一体化战略。李克强总理指出,长江横贯东中西,连接东部沿海和广袤的内陆,依托黄金水道打造新的经济带,有独特的优势和巨大的潜力。长江经济带对于我国区域经济增长、经济转型发展、省区间产业互动升级具有重要意义。近年来,长江经济带上中下游经济发展水平落差正逐渐缩小,全流域协同发展的经济基础和互利共赢的市场驱动力也日渐加强。今后的发展迫切需要龙头引领,需要高端要素的供给,需要沿江沿海沿边的建设发挥融合共生作用,需要做好整合与协同,需要制度的试验与创新。

(3)“四个中心”战略推进亟待新突破。2008年金融危机后,上海经济增速放缓,传统制造业、外向型经济和出口贸易受阻,承受着经济结构调整的压力,亟需通过科技与制度创新推动上海的经济改革。上海近年来提出并实施“创新驱动,转型发展”的战略,最终要服务的是上海的“四个中心”建设(王战,2014)。上海“四个中心”战略面临着如何进一步突破资源、市场以及体制创新方面的约束,因而迫切需要跟周边地区形成资源和经济要素大流通、大开放、大循环的互补关系。

(4)自贸区战略启动亟需上海虚实结合上的新突破。李克强总理指出,设立上海自贸区是打造中国经济升级版的重要举措。上海自贸区凭借着投资管理体制和融资渠道的便利化,有助于聚集全球要素资源,加快企业“引进来”和“走出去”步伐,为企业创新发展提供平台。但是自贸区在地理空间上有难以突破的界限,被赋予了不同于传统自由贸易区的多元职能与目标,缺乏可供借鉴的经验,其辐射力和影响力还有待通过制度创新来加以提升。

## 2. 多项国家战略相互支撑融合,有利于寻求一体化发展突破

在“一带一路”这一制度暖棚下,有效发挥上海的制度孵化器、战略整合节点与一体化机制温床的作用,这是上海参与“一带一路”建设并发挥作用的重要出发

点。上海被赋予“一带一路”跨区域合作的时代特性。“一带一路”建设与上海为龙头的长江经济带相对接,不同地缘空间被联结起来,这一战略格局具有跨区域合作的时代特性。独特的地缘优势、政策优势,结合“一带一路”的发展契机,将促使上海在国际经济和区域经济合作机制方面发挥“领头羊”的作用。上海将有效发挥系统带动效应,在机制创新基础上在区域内和区域间的产业互补、城市互动、基础设施共建的一体化进程中实现结构调整、要素流动和资源配置。

以上海为节点的重要国家战略具有一体化发展的共同利益诉求。长江经济带将实现陆海路相连,东中西部地区贯通,通过与“一带一路”相联结,能有效将西部开发、中部崛起和东部可持续发展串联起来,必将在国际范围内对生产要素流通和资源优化配置起到积极作用。

### 3. 上海已具备条件成为多项国家战略的整合平台

首先,上海能够为相关国家战略提供充足的金融支持和相对成熟的制度试验田。人民币国际化将弱化外汇储备作为货币发行保证金的功能,使其可以成为资本国际配置的重要战略性资产。上海自贸区催生了系列引人注目的制度变革。上海经济管理模式的推广,将成为中国经济转型升级的一大抓手,也将对“一带一路”所辐射地区的地方政府形成示范效应。同时,参与“一带一路”战略将对上海自贸区的政策创新探索提出更高要求,为政策创新运用提供更广阔空间。

其次,从自然条件以及经济地位来讲,上海都是名副其实的长江经济带建设龙头,在其引领下链接“一带一路”有助于打造我国经济新支撑,构建我国对外新格局。上海近年来大力发展总部经济以吸引高端要素不断集聚,大力发展平台经济为长三角和长江上中游地区提供各种高端服务,在引领、带动和辐射长三角及长江流域共同发展过程中,实现了自身经济能级与核心竞争力的不断提升。

再次,“一带一路”和长江经济带为上海“四个中心”建设提供了新机遇和新动力。上海“四个中心”建设所面临的形势和环境发生了重大变化。出口导向的贸易方式以及低附加值的产业链定位都已经发生根本改变,新贸易体制正在形成过程中。上海必须适应中国经济的新常态以及新的国际经济和贸易环境,服务和带动长江流域经济发展,为欧亚一体化提供金融支持、高端资源供给以及制度融合平台。这是中短期内上海建设“四个中心”的主要目标,实现这一目标,

上海既有责任也有优势。

### 三、上海参与“一带一路”等国家战略的整合机制构建路径

未来几年,上海发展的重大目标是在2020年建成“四个中心”,成为社会主义现代化国际大都市,以及继续坚持完成创新驱动发展、经济转型升级的发展战略。以上海为龙头的长江经济带与“一带一路”的贯通,将打造我国对内对外开放的全新格局。上海参与“一带一路”等国家战略整合机制建设可以在以下几个方向上形成突破。

#### 1. 将“一带一路”打造成国内一体化与欧亚一体化的制度暖棚

“一带一路”是我国践行经略周边外交新理念,寻求有效途径实现和周边国家互惠合作、互利共赢的宏伟战略构想,是我国推进国内一体化与欧亚一体化的新机遇、新动力。2008年金融危机后,国际经济格局已发生重大变化。但我国在全球治理领域仍缺乏与之相匹配的话语权,建设“一带一路”正是我国开拓经济新空间的重大战略决策,将极大提升我国对全球资源的集聚、辐射和配置能力,改善我国在全球治理中的地位和决策力。

通过上海贯通长江经济带以及“一带一路”的发展通道,必将开启一轮更广阔、更纵深、更紧密的合作,欧亚经济体之间的贸易、金融和经济关系也必然得到加强。“一带一路”战略,包含了众多重要领域的改革、创新和试点,将“一带一路”打造成国内一体化与欧亚一体化的制度暖棚,必将为我国参与全球经济治理、国际经贸新规则制定提供有效支撑。

#### 2. 从国际战略博弈角度理解战略整合机制

近年来,美国在亚太和南亚两个地区进行了重要的战略部署。一是“重返亚太”战略,美国正试图绕开中国而推进TPP(跨太平洋伙伴关系协议)、TTIP(跨大西洋贸易伙伴谈判),抢占全球贸易新规则制定权。二是美国将阿富汗建设为经济贸易和能源枢纽的“新丝绸之路计划”(NSRP)。与此同时,美欧日等发达国家经济增速放缓甚至衰退,而新兴市场国家的实力在日渐增强,美国主导的国际政治经济秩序逐渐分化重构。我国迫切需要通过加入国际经济合作与竞争,参与国际经贸领域规则的制定,加强全球治理能力,改变目前在国际上的被动局面。

在这样的背景下,我国努力通过“一带一路”构想

的实现来推动融合欧亚大陆甚至欧亚非大陆的经济整合,走互惠共赢之路。尽管如此,仍然有一些周边国家(例如印度)尚未表态。“一带一路”同时具备能源和地缘安全意义,这也是一次全球性的战略博弈。从大国博弈角度看,需要赢得相关国家和国际组织的支持。上海为核心节点的多项国家战略与机制已经从各个方面为我国全球战略的实施打好了基础,立足于该地区现有的机制与战略,对其进行融合,可以更有效地联结相关国家与机构,避免误解,增进互信互鉴与包容认同。

#### 3. 积极开创新时期区域与国际经济合作机制

“一带一路”包含基础设施建设以及体制机制创新,必然涉及到国际政府之间,以及国内地区政府之间协调机制的互动。全球经济体系正在深刻变革,从经济影响力来看,我国是世界特别是欧亚地区的重要国家,理应在国际和地区经济合作中发挥主导作用。我国目前需要提高引导国际和地区经济合作的机制能力。在国际和国内地区经济协作方面,政府主导色彩浓厚,需要加强吸引国内和国际非政府、非国企主体参与广泛经济协作的积极性。

作为首个由发展中国家倡议组建的国际金融机构的金砖银行,其总部落户于上海,将会带来更多的国际资本流动,而上海本身也具有远东金融中心的历史。如果能以国内强大的实体经济为依托,激发金融创新,加速人民币离岸金融中心建设,推进人民币国际化进程,上海的国际金融中心地位将会进一步得到夯实,并将成为国际新兴金融秩序中的关键存在(郑景昕,2014)。在“四个中心”和自贸区建设的基础上,将极大增强上海在亚洲乃至全球金融、航运、贸易、物流的中心地位,提高我国的国际影响力,为我国崛起提供坚实基础。上海未来需要在资源、投资、贸易、金融等方面的制度建设和创新上积累更多经验,在全面推动对内对外开放进程中探索经济合作机制,提升区域和国家对资源要素的整合和配置能力。

#### 4. 积极探索政府经济管理模式的改革创新

这个方向上的突破将主要从以下三方面展开。

第一,以自贸区为背景的区域间政府协作,特别是投资和贸易便利化方面。从我国内部区域经济发展来看,大多数地方政府尚缺少主导区域经济合作的愿望与能力。上海自贸区和“四个中心”建设,必定会牵涉到一系列政策变革,在行政管理、法律法规、金融创新、外资管理等领域形成一套可复制、可推广的经验。要强调整策科学化、落实系统化、推进有序化,使国家

整体战略与地方发展战略一致。

第二,以区域合作为背景的国际经济合作。我国推进区域一体化构想,既需要营造良好的外部环境,也要精心衡量经济上的成本与利益,只有这样才能有效利用两种资源,开发两个市场。鉴于这一开放通道涉及国家的经济水平以及经济差异度,有必要加强它们之间初期的互联互通建设。互联互通建设涵盖的内容广泛,包括通讯、交通、信息化、口岸等方面的基础设施建设,涉及到政府间多部门的协调。

第三,以国际和国内两个方向突破上海进一步发展的资源约束,包括政策资源、市场资源、自然资源、文化资源等。目前,上海企业和人才走出去的意愿和动力不强,社会、经济、文化领域的众多优势资源和要素长期沉淀在狭小的本土空间内难以得到优化配置,上海辐射、服务长三角及长江上中游地区的功能和作用还有待进一步加强。鼓励和规范民营企业走出去关系到“一带一路”建设的最终成败。通过国内一体化和欧亚一体化机制,扩大市场半径,丰富需求主体,从“一带一路”中导入高端资源要素。从国家战略高度谋划上海发展战略定位,注重融合与共生,整合与协同。

#### 5. 实现区域内外的产业升级互动

当前,我国仍存在区域经济发展不平衡问题,东西部差距明显。在国家政策层面,营造承接产业转移的良好硬环境和软环境,对于中西部地区弥补薄弱环节、东部地区加快产业创新升级,进而实现整体经济提质升级意义重大(李克强,2014)。我国推行“一带一路”等战略的目标首先是国内经济协同发展与经济转型的需要。

上海面临着严峻的产业结构调整以及培育以现代服务业为核心的现代产业体系的任。作为我国经济中心以及长江经济带的龙头城市,上海应集中发展总部经济、平台经济和绿色低碳经济,不断优化其高端要素集聚、高端价值链塑造、高端商务服务功能培育、高端产业结构提升和高端发展管理输出的城市高端运作模式。上海积极参与“一带一路”建设将会给长江经济带其他地区和城市的产业升级和产业转移带来促进作用,也同时实现了上海自身的产业再升级。

#### 四、结 语

“一带一路”战略是系统性解决我国发展与开放

的最好抓手,也是我国参与全球博弈以及国际政治经济新秩序构建的重要实现机制。目前,世界经济复苏乏力,亟需新的经济增长点带动世界经济。我国应借此机会,把“一带一路”培育成国内一体化与欧亚一体化的制度暖棚,将众多相关的战略、制度融入到“一带一路”构想中,并应着力构建上海为核心节点的“一带一路”等各项国家战略的融合机制,其相互支撑的具体节点,应以多维度、多视角的分析方法,从机制建设要点和四个战略支点的纵横交织关系中寻找。以上海为核心节点的国家战略应按照一定的路径渐进地推进,加强顶层设计与统筹,在延续、提升、融合中探索、开辟新的路径,力求更好地突出区域经济要素的集聚,凸显全方位辐射与带动特征。通过国家战略整合机制的构建,我们可以更加充分认识上海在我国成为全球主要角色以及世界政治经济大格局中的功能定位,使上海未来发展更加体现国家战略的需要。反过来说,上海也应按照中央精神,从国家战略高度谋划发展战略定位(周振华,2014)。“一带一路”等国家战略的融合发展已经到了蓄势待发、全力推进的时机。

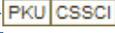
#### 参考文献:

1. 国际货币基金组织编:《世界经济展望》,中国金融出版社2014年版。
2. 柳思思:《“一带一路”:跨境次区域合作理论研究的新进路》,《南亚研究》2014年第2期。
3. 郭泉真、李晔:《长江经济带是“两带一路”的关键》,《解放日报》2014年8月12日第四版。
4. 陈二厚:《依托黄金水道建设长江经济带,立足改革开放谋划发展新棋局》,《人民日报》2014年4月29日第二版。
5. 王战:《关于上海“四个中心”建设的若干思考》,《科学发展》2014年第4期。
6. 蒋政音:《从国家战略视角看上海自贸区建立》,《中国国情国力》2014年第11期。
7. 郑景昕:《金砖银行落沪,金融中心扬帆》,《东方早报》2014年7月18日第四版。
8. 李克强:《以产业转移促进中国经济提质升级》,《中国集体经济》2014年第24期。
9. 周振华:《如何把握和开展面向未来30年的上海发展战略研究》,《科学发展》2014年第6期。

作者简介:姜睿,华东师范大学国际关系与地区发展研究院副研究员(上海 200062)。

[责任编辑:侯祥鹏]

# 以上海为核心节点的“一带一路”等国家战略整合机制探索

作者: [姜睿](#)  
作者单位: [华东师范大学国际关系与地区发展研究院 上海200062](#)  
刊名: [现代经济探讨](#)   
英文刊名: [Modern Economic Research](#)  
年, 卷(期): 2015(4)

引用本文格式: [姜睿](#) [以上海为核心节点的“一带一路”等国家战略整合机制探索](#)[期刊论文]-[现代经济探讨](#) 2015(4)