

中国“西进”战略:地区治理与经济政策

连雪君 甄志宏 李 华

内容提要 中国“西进”战略是对西部大开发政策和中国与中亚乃至欧亚大陆发展关系的概括,指以西部地区经济发展为支点,上海合作组织地区经济整合为基础,欧洲市场为终端,将中国经济力量向欧亚大陆逐步地展开,最终实现重塑中国的经济地理空间、加强边疆地区的治理能力和平衡中国国际战略格局的政治功能。通过对中国在该地区实施的内外政策演变研究发现,西部大开发政策与中国的中亚政策共同之处是试图以经济发展的方式加强中国在边疆地区的治理能力,但在西部地区的经济发展和中亚地区一体化进程中还存在诸多问题,两个政策由于缺乏系统的联系而无法在短期内将中国西部与中亚地区有效地整合在一起。中国应加强除新疆外的西部地区经济建设作为中国“西进”战略发展的中心力量。

关键词 中国政治与外交 中亚战略 西进战略 西部大开发

在很大程度上,中国的周边地区发展战略重心与国内区域开发政策和发展水平有关。时至今日,中国主要有两种区域政治经济重心与周边地区融合的存在主导着国家地区发展战略:一是沿着古“丝绸之路”,西部地区与中亚和欧亚大陆腹

* 连雪君:上海大学社会学院与上海合作组织公共外交研究院博士研究生;甄志宏:上海大学社会学院国际政治研究中心副教授;李华:上海大学社会科学学院副教授。(邮编:200444)

** 本文是上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展与智慧城市建设”资助的“高铁:欧亚大陆经济整合与中国 21 世纪大战略”课题和上海市研究生大文科项目阶段性研究成果。

地区频繁的经济和文化交流;^①二是东部沿海地区与东亚和东南亚地区儒家文化圈形成的经济融合。^②改革开放后的30年,中国的地区发展战略基本上是以后者为主,而对前者的关注度较低。21世纪初,中国政府的注意力开始向西部地区和中亚乃至欧亚大陆腹地转移。在国内,中国实行了西部大开发战略,旨在通过国家政策和市场的力量,扭转东西部地区间经济社会发展不平衡问题,以及加强对边远地区的社会治理能力。在中亚地区,中国联合俄罗斯和中亚国家创立了上海合作组织,试图加强地区合作解决威胁本地区安全与发展的“三股势力”,并将合作领域逐步向经济和社会等领域拓展。在此过程中,中国运用了大量的政治和经济资源以加强该地区的治理。问题是西部大开发与中国的中亚战略之间存在什么联系,两个政策的目标是什么,以及中国如何促进在本地区实施的对内与对外政策总体效果最优化。

关于西部地区发展的未来,最近国内两位知名学者提出的“西进”与“稳西”战略引起了广泛讨论。王缉思就中国当前面临的亚太局势谨慎地建议应面向欧亚大陆实施“西进”为西部大开发提供地缘战略支持;杨毅认为,中国在西部应以上海合作组织为平台提升与西部国家的全面合作关系,实现“稳中求进”和“进中促稳”的“稳西”战略。^③一些国内学者们认为,“西进”这样的概念容易引起中亚国家被“中国化”的担忧和触动俄罗斯的“神经”,而“稳西”又显得保守。

本文基于地区治理的历史,避开容易引起质疑的地缘政治博弈传统视角下的“西进”内涵,通过分析西部大开发政策和中国的中亚战略之间的联系,进而探究中国西部与中亚地区的发展关系。

一、西部大开发与中国的中亚战略

跨国性的地区是一个超越国家领土间所包含着经济要素的流动、社会与文化的交流、国家和非国家行为体的互动和共同历史遗产的时空集合体,而跨国犯罪、移民和民族问题和地区环境等问题,使地区具有不确定性、多孔性和外部性的特

① [美]奥利尔·斯坦因:《沿着古代中亚的道路:斯坦因哈佛大学讲座》,巫新华译,桂林:广西师范大学出版社2008年版,第二章。

② Cindy C. Fan and Allen J. Scott, "Industrial Agglomeration and Development: A Survey of Spatial Economic Issues in East Asia and a Statistical Analysis of Chinese Regions," *Economic Geography*, Vol. 79, No. 3, 2003, pp. 295—319; 庞中英:《地区化、地区性与地区主义:论东亚地区主义》,《世界经济与政治》2003年第11期,第8—19页; 邹刚、马俊:《推进中国沿海地区与东亚经济的全面合作》,《管理世界》1989年第6期,第73—81页。

③ 王缉思:《“西进”:中国地缘战略的再平衡》,《环球时报》2012年10月17日; 杨毅:《周边安全需要全方位战略:兼与王缉思教授商榷》,《环球时报》2012年10月26日。

征。^① 在全球化的今天,地区不再是一个消极的客体存在,而正在转变为积极的能动主体,目的是将地区的不确定性和外部性所带来的地区问题内部化和制度化,从而使地区国家共同受益。^② 但从地区治理的角度来看,地区也是竞争中政治策略的一种安排和政府的工具,在某种程度上是通过统计、表征、历史和地理,以及政策制定者、专家群体、网络、会议和交易等过程人为设计的结果。^③ 地区发展进程(整合)实质上也是被多维度的经济战略因素所影响的政治过程。^④ 21 世纪初,中国开始重新注重对西部地区的开发和建立与中亚的新联系,以加强本地区的社会治理能力。

(一) 西部大开发的历史与功能

在中国历史上,西部地区一直被视为是中国的战略后方,因西部少数民族地区的复杂性和远离中国政治中心,对整个中国政治与社会的稳定产生了重要影响。建国至今,中央高层对西部地区的发展政策,总体经历了从地区间均衡发展到非均衡发展再到均衡发展的演变。地区发展政策的演变是依据国内和周边地区及国际社会的具体情况变化做出的安排,着力点在于地区间以何种发展模式能够提升国家的经济发展水平、地区社会的治理能力和推动民族——国家的现代化建设。毛泽东早年在总结了前苏联的发展经验,结合中国的国情提出了社会主义建设的纲领性文件:《论十大关系》,其中关于地区间的发展政策强调了两个方面:一是沿海地区要支持内陆地区的发展;二是处理好汉族与少数民族关系的问题。从“一五”到“三线”备战建设期间,国家加强了在西部地区的投资,西部地区的重工业、能源与交通基础设施和军工业等产业等得到了快速发展,在一定程度上改善了东西部地区的经济发展差距。^⑤ 改革开放后,邓小平提出了“两个照顾大局”的地区非均衡发展和梯度推进战略思想,即国家应先支持经济基础较好、交通和地理环境优越的东部地区先发展,然后先发展起来的东部地区支持中西部地区发展,实现梯度式的推进,最终实现地区均衡发展。邓小平的地区非均衡发展思想在经济学的增长理论中也得到了充分证明,^⑥ 实践表明,经过 30 多年的发展,中国经济取得了成

① Raimo Väyrynen, “Regionalism, Old and New,” *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1, 2003, pp. 25—51.

② Hettne, “Global Market versus Regionalism,” in David Held and Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader*, Cambridge: Polity Press, 2000, p. 158.

③ Wendy Larner and William Walters, “The Political Rationality of ‘New Regionalism’: Toward a Genealogy of the Region,” *Theory and Society*, Vol. 31, No. 3, 2002, pp. 391—432.

④ Mark Beeson, “Re-thinking Regionalism: Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective,” paper presented at “the Oceanic Conference on International Studies,” Canberra, July 14—16, 2004.

⑤ 曹子坚等:《产业转移视角下的西部开发史》,《开发研究》2012 年第 4 期,第 158、159 页。

⑥ Dali Yang, “Patterns of China’s Regional Development Strategy,” *The China Quarterly*, No. 122, June 1990, pp. 230—257.

功,逐步形成了出口导向的以东部沿海地区经济为重心的经济格局。

然而,地区经济发展差距逐步扩大和由此产生的众多问题,不仅导致西部地方省市对这种带有“歧视性”的发展政策不满,也引起了学界的广泛讨论。胡鞍钢和王绍光对地区发展差距产生的问题的研究影响较大,胡鞍钢借用南斯拉夫由于地区发展差距太大而造成民族冲突和国家分裂来警示中央高层。^①显然,地区非均衡发展政策和产生的问题早已引起了中央的重视。^②1999年,江泽民在西安召开的国有企业改革和发展座谈会上,向全国发出西部大开发的总动员号召,次年10月,十五届五中全会正式制定了西部大开发战略。西部大开发战略的目标是:解决地区间的社会发展不平等问题、吸引外部投资和统一国内市场、改善西部地区的基础设施、加强生态建设和经济的可持续发展,以及治理民族问题。^③但对于西部大开发战略的目标存在着不同的看法,悉尼大学中国研究中心教授大卫·古德曼(David S. G. Goodman)在考察了中国西部大开发战略对西部地区范畴定义的不断变化后认为,除了贫穷和基础设施落后两项指标,少数民族在地方行政区域内占有的人口比重也是定义西部地区的一项重要因素。^④曾培炎在谈到西部大开发战略对西部范围界定时,也认为后期增加的内蒙古和广西两个自治区,与这些地区领导们以少数民族聚居区发展水平落后为名的积极争取不无关系,“从民族团结的角度看,他们的意见是值得考虑的”。^⑤美国社会活动家亨里克·萨德维奇(Henryk Szadziwski)和尼古拉斯·本科林(Nicolas Becquelin)甚至认为,解决少数民族问题是西部大开发战略最重要的政治目标。^⑥在大卫·古德曼看来,这些争议反应了中央高层对西部大开发战略目标的含糊,但西部大开发可以被视为是一项关于民族—国家现代化建设和国家能力建设的战略工程,目的是加快内陆经济增长、降低地区间社会发展的不平等和确保非汉族地区的政治稳定。^⑦

从西部地区的开发历史来看,一方面,西部大开发是国家试图通过经济政策的调整,来弥合东西部地区存在的潜在区域间的社会断裂,加强国家对西部特别是少

① Heike Holbig, “The Emergence of the Campaign to Open Up the West: Ideological Formation, Central Decision-making and the Role of the Provinces,” *The China Quarterly*, Vol. 178, June 2004, pp. 335—357.

② 曾培炎:《西部大开发决策回顾》,北京:中共党史出版社/新华出版社2010年版,第一章。

③ Heike Holbig, “The Emergence of the Campaign to Open Up the West: Ideological Formation, Central Decision-making and the Role of the Provinces,” pp. 335—357.

④ David S. G. Goodman, “The Campaign to ‘Open Up the West’: National, Provincial Level and Local Perspectives,” *The China Quarterly*, Vol. 178, June 2004, pp. 317—334.

⑤ 曾培炎:《西部大开发决策回顾》,第98—99页。

⑥ Henryk Szadziwski, “How The West Was Won: China’s Expansion into Central Asia,” *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3, No. 2, Spring 2009, pp. 211—218; Nicolas Becquelin, “Staged Development in Xinjiang,” *The China Quarterly*, Vol. 178, June 2004, pp. 358—378.

⑦ David S. G. Goodman, “The Campaign to ‘Open up the West’: National, Provincial Level and Local Perspectives,” pp. 317—334.

数民族占人口比例较大地区的治理能力;另一方面,国家力图用政策和市场的力量扭转区域非均衡的发展态势,消除区域间经济与社会要素流动的障碍,将西部边远地区更紧密地整合到国家经济与社会结构重心中,推动民族—国家的政治建设。

(二) 中国中亚战略的目标与方式

地区政治动荡和经济互惠的内在驱使是早期中国与中亚地区频繁互动的原因。^①早在公元前138年,中国就曾派遣张骞出使西域试图与中亚地区的大月氏(大约在今乌兹别克斯坦东部和阿姆河流域北部)建立合作以共同抵抗匈奴人。近代以来,中国与中亚国家真正意义上的合作直到本世纪初受到“三股势力”的威胁才拉开了序幕。对此,英国探险家和自由学者奥利尔·斯坦因早在20世纪30年代就已意识到了这一地区发生的暴乱可能对中国未来产生影响。^②边境疆土纠纷的历史遗留问题和20世纪末中亚地区极端势力的凸显,对中国西部社会的发展与稳定造成了较大的影响,中国通过寻求与中亚毗邻国家和俄罗斯的合作,建立了“上海五国”机制及随后发展成为的上海合作组织以解决这些问题。因而,上海合作组织最初的性质是一个安全性的地区国际组织。然而,随着世界大国力量在中亚的介入,中国逐步意识到,中亚地区的地理位置、能源储备和在欧亚大陆的战略地位等领域都具有格外的重要性。^③中国在中亚地区的地缘政治、能源利益和经济利益正在从单一利益向复合利益发展,这些不同的利益不是相互隔绝而是有着内在紧密联系、相互影响,共同构成了中国在中亚的整体利益。^④

客观来讲,单从经济角度来看,中亚市场对于中国来说并不具有真正经济意义上的重要性(见表1),反观中亚国家对于中国经济的依赖程度却不断提高(见表2)。由此不难发现,中国通过深化与中亚经济合作来加深中亚国家对中国的依赖程度,是实现中国地缘政治利益一个低成本途径。^⑤从长期发展来看,本区域的经济融合是中国对中亚经济产生持续影响力的一个重要途径。对地区主义而言,市场是地区社会秩序化的一种工具,地区组织以市场为名也可在非经济区域来推进

① 纪宗安:《9世纪前的中亚北部与中西交通》,北京:中华书局2008年版,第265—266页。

② [美]奥利尔·斯坦因:《沿着古代中亚的道路:斯坦因哈佛大学讲座》,第32页。

③ 在某种程度上,中亚地缘战略地位的重要性受惠于哈·麦金德爵士的“心脏地带”学说,在对中亚地缘政治的研究中,他的路权观成为重要的理论依据。参见[英]哈·麦金德:《历史地理的枢纽》,林尔慰、陈江译,北京:商务印书馆2010年版,第49—71页。

④ 赵华胜:《中国的中亚外交》,北京:时事出版社2008年,第85页。

⑤ 中国对中亚地区另一个重要的经济政策是优惠贷款(或被称为“经济外交”):截止2012年6月,中国国家开发银行向上海合作组织成员国提供的贷款额已达到385亿美元,而其他国家对上海合作组织的投入较小。参见http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-06/06/c_112139761.htm。对于中国在中亚的政治策略和经济政策详见:Niklas Swanström, “China and Greater Central Asia: New Frontiers?” Silk Road paper, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, December 2011, www.silkroadstudies.org, 2013-03-25; 另参见柳丰华:《中国在中亚:政策的演变》,《俄罗斯中亚东欧研究》2007年第6期,第63—72页。

制度化权威的实施。因此,地区主义有时也可被视为与经济相关的话语,如增长、活力和繁荣,甚至有时也可看作是共同体的身份和地区意识的代名词。^① 显然,中国政府意识到中亚经济一体化的重要性,中国对中亚的外交战略重心逐步向在上海合作组织内部的经济合作与支持转移,以增强中国与中亚的经济联系,推进地区经济合作的发展。正如江泽民曾指出,“经贸与安全合作相辅相成、相互促进,是推动区域合作与上海合作组织发展的两个轮子”。^② 从总体来看,中国向西开放的重心注重安全与经济合作并行,通过经济合作加强对中亚地区的社会治理能力。

表 1 中国对中亚地区与国家的贸易状况

贸易国和地区	指标	2001	2012
中亚与西亚地区	占中国对外贸易份额(%)	0.56	1.56
	总贸易额(百万美元)	2852.61	60354.25
	总贸易额增长率(%)	-5.62	15.11
塔吉克斯坦	出口增长率(%)	-21.80	-12.45
	进口增长率(%)	-47.47	50.94
	总贸易额增长率(%)	-37.34	-10.25
	总贸易额(百万美元)	10.76	1856.98
乌兹别克斯坦	出口增长率(%)	28.76	31.27
	进口增长率(%)	-36.71	35.26
	总贸易额增长率(%)	13.45	32.75
	总贸易额(百万美元)	58.39	2875.19
吉尔吉斯斯坦	出口增长率(%)	-30.43	3.99
	进口增长率(%)	-37.07	-9.48
	总贸易额增长率(%)	-32.96	3.73
	总贸易额(百万美元)	119.08	5161.49
哈萨克斯坦	出口增长率(%)	-45.23	15.07
	进口增长率(%)	0.27	-4.45
	总贸易额增长率(%)	-17.23	3.05
	总贸易额(百万美元)	1288.71	25648.40

数据来源:Asian Development Bank, Asia Regional Integration Center (ARIC) Database, <http://aric.adb.org/indicator.php>。

① Wendy Larner and William Walters, “The Political Rationality of ‘New Regionalism’: Toward a Genealogy of the Region,” 2002, pp. 391—432.

② 江泽民:《“弘扬‘上海精神’,促进世界和平”:2002年6月7日在上海合作组织圣彼得堡峰会上的讲话》,《人民日报》2002年6月8日, <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20020607/747599.html>, 2013-10-1.

表 2 中亚国家对中国的贸易状况

贸易国和地区	指标	2001	2012
哈萨克斯坦 对中国	出口增长率(%)	- 2.09	- 16.08
	进口增长率(%)	13.92	141.65
	中国占哈对外贸易额(%)	5.34	23.55
	总贸易额(百万美元)	831.64	25417.00
乌兹别克斯坦 对中国	出口增长率(%)	- 36.71	35.26
	进口增长率(%)	28.76	31.27
	中国占乌对外贸易额(%)	1.43	17.55
	总贸易额(百万美元)	62.77	2954.38
吉尔吉斯斯坦 对中国	出口增长率(%)	- 56.05	- 9.48
	进口增长率(%)	31.57	3.99
	中国占吉对外贸易额(%)	7.17	51.61
	总贸易额(百万美元)	67.93	5660.80
塔吉克斯坦 对中国	出口增长率(%)	- 58.82	50.94
	进口增长率(%)	- 49.58	- 12.45
	中国占塔对外贸易额(%)	- 0.55	36.91
	总贸易额(百万美元)	7.04	2021.94

资料来源:亚洲开发银行的相关数据, <http://aric.adb.org/indicator.php>。①

二、中国“西进”战略:西部大开发与中国中亚战略的联系

显然,中国的西部大开发政策与中国加强同中亚地区国家的经济联系是在不同背景下展开的,但共同之处是以经济发展的方式重塑中国经济与社会要素在地理空间的分布格局,进而加强对本地区的治理。因而,有必要将二者放在一个总体国家战略系统中理解“西进”的内涵。

中国西部地区与中亚地区之间有着诸多交集——对地区稳定与发展的共同需求,宗教文化和跨境民族的社会联系,以及共同面临着地区极端势力的威胁等问题,中国推进西部大开发和加强与中亚地区国家经济合作是对这些需求和问题治理的重要途径。② 对此,英国皇家防务与安全联合咨询所(RUSI)高级访问员帕图齐(R. Pantucci)和伍德罗·威尔逊国际智库中心顾问彼得森(A. Petersen)在美国《国家利益》杂志发表文章认为,中国是否存在成熟的本地区发展策略还不得而

① 笔者在收集相关数据时发现,中方和中亚国家相关部门提供的贸易数据有所不同,故采用了亚洲开发银行提供的数据。

② 曾培炎和前国家宗教事务局局长叶小文早年都谈到了经济发展对西部和中亚地区治理的重要性,参见曾培炎:《西部大开发决策回顾》,第39—41页;叶小文:《一个涉外国际战略平衡、内涉统筹区域发展的问题》,《决策通讯》2003年第11期,第19—20页。

知,但2009年发生的新疆“7·5”事件后,促使中国加大了对新疆的开发力度和向西开放的程度,这反而成为一种“偶然”的动力,使得中国加快了与中亚的经济合作步伐。^①随着国际政治经济格局和国内区域经济发展态势的不断变化,两个战略的关系也逐步变得明朗,并被赋予更高层次的功能和动力因。美国杜克大学社会学系教授高柏和中国学者王湘穗认为,中国区域经济发展的不平衡和过度依赖海洋通道的外贸出口的经济结构,对国家经济安全、国土安全与地缘政治都产生了潜在的负面影响。他们建议中国应该推动西部地区的经济发展和向西开放,加强欧亚陆路交通网络建设,通过将东部地区的产业结构向西转移,将欧亚大陆特别是欧洲市场有效地联系起来,最终实现国内区域经济的平衡发展,以及中国在太平洋与欧亚大陆政治力量的均衡分布。^②从更宏大的国家总体战略利益来看,向西开放和发展与中亚的关系是以国家长远利益需求驱动的,因而需从更高的层次理解中国西部地区与中亚地区经济联系的发展方式。

综上所述,西部大开发政策和中国与中亚乃至欧亚大陆的发展关系可统称为中国的“西进”战略:以西部地区的经济发展为支点,上海合作组织地区经济整合为基础,欧洲市场为终端,将中国的经济力量向欧亚大陆有序地逐步展开,最终实现对边疆地区的治理能力和全球战略布局。中国“西进”战略的目标一是激活西部的经济与社会活力,并成为地区经济增长中心和能够具备向地区外的经济辐射功能,进而形成政治性的“扩散效应”和“滴涓效应”,提升地区的治理水平;二是构建西部地区的国际和国内战略体系,以平衡中国过度依赖围绕东部沿海经济形成的海洋战略重心,形成国内与国外战略一体化的整体格局。因而,中国西进战略不仅是要改变国内区域间经济社会发展的不平衡,而且要通过西部经济的发展来整合欧亚大陆,重塑经济地理空间的分布格局,不断拓展自身的战略空间,加强对本地区的治理能力。

地区秩序的建构有两种途径:一是出于地区国家间政治精英所设计的地区整合的计划性秩序,或被称为法理的/正式的地区(De Jure Region);二是来自非国家行为体在互动过程中所形成的自发性的地区化秩序,或被称为事实上的地区(De Facto Region)。^③前者可视为是一种自上而下的地区整合策略,后者为自下而上的地区化途径。中国“西进”战略作为一项政治策略下的经济政策,就目前来看,主要是以自上而下的国家—地区中心为主要的着力点,通过对外经济政策,特别是加

^① R. Pantucci and A. Petersen, “China’s Inadvertent Empire,” *The National Interest*, October 24, 2012, <http://nationalinterest.org/article/chinas-inadvertent-empire-7615>, 2013-10-01.

^② 高柏等著:《高铁与中国21世纪大战略》,北京:社会科学出版社2012年版,第1—19页;王湘穗:《倚陆向海:中国战略重心的再平衡》,《现代国际关系》2010年特刊,第54—64页。

^③ Richard Higgott, “The Politics of Economic Crisis in East Asia: Some Longer Term Implications,” CSGR Working Paper, No. 2, March 1998.

强在上海合作组织内部的关系以维持与中亚的联系,推进地区整合进程,从而保持对本地区的治理能力。

三、国家—地区中心视角:中国“西进”战略的问题

国家内部区域间可能存在着不同的经济发展水平和发展路径,不仅是源于国内经济政策、资源禀赋、地理位置、文化和历史等因素,而且与其具体的周边地区发展环境有着密切的关系。例如,韦伯曾指出,即使 19 世纪 30 年代后德国形成了统一的经济区,然而使德国东部过剩的谷物流通的不是德国西部市场而是受英格兰经济因素左右,德国东部发展工业的市场潜力受制于俄国的西部地区。^① 墨西哥的工业重心向美国交界处转移,受惠于北美自由贸易协定给予墨西哥边境地区的经济影响力。^② 中国沿海地区的经济腾飞与东亚和东南亚新兴经济体在 20 世纪 80、90 年代产业转移和资本的进入不无关系。^③ 而中亚地区与中国西部地区的经济发展水平同中国沿海地区与东亚和东南亚地区形成鲜明对比,从地区发展角度来看,中亚地区过去的社会不稳定和经济发展滞后更多的是对中国西部地区的发展造成了潜在的阻碍。然而,中亚地区的地理位置、能源储备、地缘政治格局,以及威胁地区发展的极端主义势力的存在决定了其在中国“西进”战略系统中的重要性。上海合作组织的一体化进程将有助于降低中国“西进”战略的不稳定性,也有利于加深中国西部与中亚地区的联系。在本地区存在着包括上海合作组织在内的众多地区组织试图推进本地区的经济整合,然而,中亚地区的政治与社会问题对地区经济整合产生了极大的阻碍。

目前,在中亚地区经济整合中发挥实质性的地区组织主要是欧亚共同体和“俄白哈”关税同盟。相比之下,其他的中亚经济合作组织远没有实现建立之初的目标。大部分国家更多倾向于单独设计政策,因而产生冲突。^④ 中亚地区内部在水源、能源开发、民族矛盾、移民和环境等问题上存在着较大争议,在哈乌两个中亚大国之间也存在着争夺地区领袖的潜在竞争,这些不稳定的因素部分是苏联时期留下的问题,也是民族国家在地区经济发展的过程中衍生出的问题。然而,这些问题并没有在中亚众多的地区合作组织框架中得以有效解决。从中亚地区整体来看,即使中亚在地缘上占有很大优势,但是由于历史缺乏政治统一的文化传统和共

① [德] 马克斯·韦伯:《马克斯·韦伯社会学文集》,阎克文译,北京:人民出版社 2010 年版,第 158 页。

② 陆铭、陈钊:《中国区域经济发展中的市场整合与工业集聚》,上海人民出版社 2006 年版,第 23 页。

③ Li Xing, “East Asian Regional Integration: From Japan-led ‘Flying-geese’ to China-centred ‘Bamboo Capitalism’,” CCIS Research Series Working Paper, No3, 2007.

④ Lyman Alexander, “Regional Integration in Central Asia: A Firm-centered View,” MPRA Paper, No. 10939, October 07, 2008.

同利益意识,复杂的人口构成、文化多元化及不同的地缘政治地位,使中亚国家易于受不同外部力量的影响而难以形成一个地区整体。^①

从组织间的利益分配角度来看,地区国加入不同的区域经济组织必然会有选择的参与,以保证国家经济安全和利益最大化。但过多的区域组织协议使得中亚各国在很多组织中的身份重叠,需要与诸多不同组织中的其他周边参与国进行沟通,加大了协商的成本,反而制约了中亚地区一体化进程。对此,布鲁金斯学会的研究认为,尽管中亚五国存在着大量的便利化贸易协定,但这些协议多半困扰着和阻碍了地区的经济贸易活动。这些协议制定者的政客们更多的是受个人利益驱使,在地区合作中倾向于多样性和复杂性的协议,以加强他们自身的经济和政治议程,却漠视中亚地区整合的共同利益。^② 中亚国家的领导人既不对组织抱有多大的希望,也不会放弃任何可以攫取利益的机会,结果是参与的组织和达成的口头与书面协议众多,却大多决而不行,合作中的“逆向选择”和“道德风险”始终存在,很多的地区组织被中亚国家追求短期利益的行为虚化,成为有名无实的地区组织。

作为中亚地区经济合作的一个重要组织,上海合作组织同样也面临着来自中亚国家在参与地区组织中的短期利益行为的影响。一个国家对参与的地区经济组织的重视程度与其他成员国的经济实力和贸易的结构密切相关。中亚国家与中国的贸易结构的互补性很强,但中亚国家在众多的地区经济合作组织,以及与俄罗斯、美国、欧盟、日本等大国之间的贸易往来也在不断增加,完全融入上海合作组织并不是中亚国家的首要目标,这些地区经济合作组织和外部经济体的介入都降低了中亚国家融入上海合作组织的积极性。虽然比较优势理论认为,要素禀赋的不同会增加贸易的机会,但是各国并不知道,在区域经济一体化中大国的要素禀赋对该国相同产业造成的损害,如移民涌入、失业、民族工业的衰落、经济结构的失衡等动态效应,尤其是中亚国家对中国的进入还持有一定疑虑。中亚地区的政治家们以国家安全为名的政治行为严重的限制了地区贸易活动和经济的发展。^③ 温家宝总理在上海合作组织总理峰会上曾多次提出关于成立上海合作组织自由贸易区的建议,但其他国家并没有做出相应的积极回应。同时,俄罗斯对于上海合作组织的经济合作一直持谨慎态度,对中国在中亚地区的经济活动非常警惕,这是制约上海合作组织经济合作发展的又一重要因素。^④

目前,上海合作组织区域经济合作虽然取得快速发展,但主要是集中在双边领

① 杨恕:《中亚地缘政治:历史和现实》,《中国边疆史地研究》2003年第9期,第70页。

② Johannes F. Linn, "Central Asia: A New Hub of Global Integration," November 29, 2007, http://www.brookings.edu/articles/2007/1129_central_asia_linn.aspx, 2012-12-17.

③ Ibid.

④ 关于俄罗斯对中国在中亚经济活动的态度,限于篇幅不再赘述,具体参见王晓泉:《俄罗斯对上海合作组织的政策演变》,《俄罗斯中亚东欧研究》2007年第3期,第68—75页。

域的合作,无论是在资源领域还是非资源领域,双边合作的效率都要高于多边合作。多边合作项目和机制发展缓慢,这在客观上造成了双边合作大于区域经济合作的印象。^①因此,众多的中亚地区经济组织不仅加大了中亚国家在协商与执行相关协议的困难,也分散了其对每个经济合作组织的注意力。

虽然上海合作组织的发展有利于维系中国与中亚地区的联系,但这种政治策略是否有助于推动中国西部地区与中亚地区的经济整合?或者说,没有地区范围内的经济融合,中国与中亚的政治联系是否可持续发展?比如,中国通过出口低附加值的加工贸易产品和进口能源以加深与中亚的经济联系,中亚国家将此举视为中国的廉价产品销售地和原材料供应地,将中国视为经济霸权主义,并有被“中国化”的担忧。^②一项来自哈萨克斯坦的民调显示,69.0%的哈萨克斯坦居民认为,中国是对哈经济安全威胁最大的国家。另一项来自吉尔吉斯斯坦的调查显示,52.67%的被调查者认为,俄罗斯对吉是最友好的国家,依次是哈萨克斯坦(13.48%)、白俄罗斯(10.21%)、美国(5.11),中国排名第7(1.36%),低于与吉有民族和领土纠纷的乌兹别克斯坦(2.2%),仅高于地理上相距遥远的欧盟国家,而中国2011年底已经成为吉尔吉斯斯坦第二大外贸伙伴国。^③由此,可以看出,尽管上海合作组织推进了10多年的地区发展,拥有地缘政治经济优势及与中亚有着密切交往历史的中国,在中亚社会中认知程度较低。

四、中国“西进”战略的发展:地区化视角

理解中国西部与中亚地区的未来应将视角从国家—地区中心(自上而下的法理式的地区整合)转向中国西部与中亚的次地区的发展联系(自下而上的“事实”地区化)。一国在某区域内实施的对内与对外政策应该是在政策的框架下,将地理空间内的利益群体、文化要素、族群和地区国家的利益有效地协调和组合起来,建构成为一个新的利益相关的地区共同体。具体来看,关键在于如何将外贸统计数字转化成具有社会和文化交流的经济活动的“密度”,其核心是将国家抽象的或被中亚国家和社会放大的中国经济权力具象化在毗邻中亚的中国西部地区,让想象中的恐惧变成可视的地区繁荣,这是中国与中亚乃至欧亚大陆以经济交流实

① 刘华芹:《新时期进一步推进上海合作组织区域经济合作的思考与建议》,《国际贸易》2011年第5期,第62页。

② Clifton W. Pannell, “China Gazes West: ‘Xinjiang’s Growing Rendezvous with Central Asia,’” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 52, No. 1, 2011, pp. 105—118.

③ 孙壮志:《中亚新形势与上海合作组织的战略定位》,载吴恩远、吴宏伟主编:《上海合作组织发展报告(2011)》,北京:社会科学出版社2011年,第121—122页;据吉方统计,2012年,中国为吉尔吉斯斯坦的第二大贸易伙伴国。资料来源:中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆经济商务参赞处, <http://kg.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201303/20130300068690.shtml>, 2013-10-11。

现政治目标的重要途径。因而,中国有必要推动西部地区范围内的经济发展作为吸引地区经济融合的途径。

事实上,西部大开发与中国的中亚战略经过十多年的发展,二者的经济联系较弱。这是由于,一方面,中国西部地区的经济发展落后难以对中亚地区产生辐射能力。西部地区的地理位置、脆弱的生态环境、少数民族发展政策、少数民族地区的宗教和社会习俗等因素都对西部经济发展产生了重要影响,西部地区的经济发展仍然存在着诸多的不确定性;^①另一方面则与新疆的产业政策有关。^② 尽管新疆对中亚地区的外贸额占新疆总额的75%,也是中国对中亚的主要贸易省区,但政策主要扶持流通性企业,而加工型企业较少,产业带动能力较弱。截止2011年底,加工贸易额约为2.65亿美元,仅占新疆外贸总额的1.16%,每年通过新疆出口的商品中有一半以上来自其他省市,新疆只是中转站。^③ 从地区治理角度来看,雅典佐治亚大学地理学系研究中国新疆地区问题的专家克利夫顿·潘尼(Clifton W. Pannell)教授在客观地分析了中国在新疆的少数民族政策和加强新疆与中亚国家的经济联系后认为,中国会发现这是一个“双刃剑”,虽然能够通过地区合作共同应对地区极端势力的威胁,但同时也会促进新疆和中亚地区的部分族群的联系,中亚民族国家模式容易引起他们的共同“想象”。^④ 虽然这一观点受到质疑,但值得深思。随着中国东西部地区经济差距的不断缩小,^⑤与中亚地区的经济(下图)及社会的联系加深,中国西部地区与中亚地区已存在一种对内生区域化互动模式的潜在需求。中国西部地区需在经济、政治和文化领域同中亚地区建立更紧密的联

① 对于西部地区特别是少数民族聚居地区的经济社会发展中存在的问题认识,主要集中在经济学和民族领域的研究中,限于篇幅不再赘述。对此,有代表性的观点可参见相关文献,涉及经济问题的有:杨思远:《民族区域经济与民族经济的失衡》,乐长虹等主编:《“兴边富民:兴边富民行动理论研讨会论文集”》,北京:中国经济出版社2010年,第3—18页;靳薇:《西藏:援助与发展》,西藏人民出版社2010年;营志翔:《立足西部大开发,促进少数民族在新世纪的发展》,《民族社会学研究通讯》2013年3月总第131期,第20—51页;民族政策问题:姚新勇:《错乱的“民族”政策与族群冲突的激化》,《二十一世纪》(香港)2009年12月总第116期,第58—66页;马戎:《理解民族关系的新思路:少数民族问题的“去政治化”》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2004年第6期,第122—133页;涉及西部地区的社会问题有:李晓霞:《南疆社会发展情况调查报告》,《民族社会学研究通讯》2012年3月总第108期,第22—29页;马戎:《经济发展中的贫富差距问题:区域差异、职业差异和族群差异》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2009年第1期,第116—127页。

② 根据对新疆的产业结构与产业政策的研究发现,目前,国家在新疆的产业政策正在逐步形塑其产业结构。自治区政府也对其农业和边境地区的小商品贸易提供了政策支持。

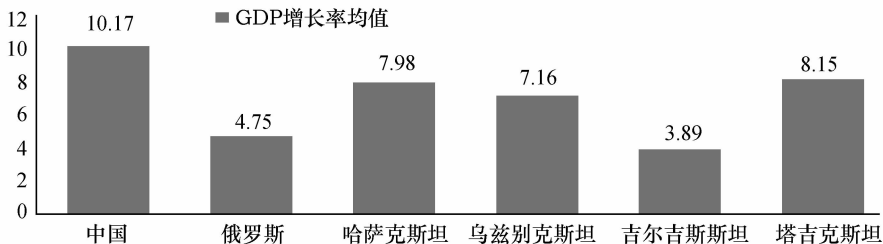
③ 中国人民银行石河子市中心支行课题组:《中国新疆与中亚五国经济贸易发展情况研究》,《金融发展评论》2012年第9期,第131、132、136页。

④ Clifton W. Pannell, “China Gazes West: ‘Xinjiang’s Growing Rendezvous with Central Asia,’” 2011, pp. 105—118.

⑤ 胡鞍钢和胡联合通过分析得出:1991—2003年期间,东西部省级人均GDP差异系数呈现上升趋势,达到0.70;2004—2010年期间,这一差异系数呈现逆转,并持续下降,达到了0.58,表明少数民族地区与沿海地区的发展差距呈现缩小趋势。参见胡鞍钢、胡联合:《第二代民族政策:促进民族交融一体和繁荣一体》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2011年第5期,第8页。

系,以激活西部地区的活力,促使西部能够成为一个新的地区经济与社会发展中心。因而,中国的西部大开发与中亚发展战略也应被置于在一个互动的有机系统之中,在经济政策导向、地理空间的开发规划、民族问题的治理方式、意识形态的控制和政治势力的扩张等领域,都应从这个战略系统的整体出发,以实现对内政策与对外政策的政治经济效用最大化。

图 2001—2012 年间上海合作组织组织各成员国 GDP 增长率均值 (%)



数据来源:参见世界银行数据库 <http://data.worldbank.org/country>。

对于中国“西进”战略未来发展的规划和方向,有学者在分析了国际政治经济格局的变化后指出:“中国向西开放的地缘政治目标,是以和平竞争的市场经济方式为主要手段,通过中亚,重新打通欧亚大陆的联系,并且提出欧亚大陆经济一体化的近、中期目标,通过与欧盟的对话合作,建构起远期欧亚大陆经济、政治合作的新秩序。”^①简言之,中国的“西进”战略的最终目的地是欧亚大陆的腹地,更确切地说是欧洲区域。^②因为只有足够大的外部市场潜力才能为中国“西进”战略提供持久的经济发展动力,中国在本地区的治理能力才能得到长久保证。中国西部大开不仅要改善西部的基础设施、提升人力资本的存量和深化市场制度为东部产业的有序转移提供条件,而且应该从更高层次的发展角度结合西部地区的具体发展情况和存在的问题对西部地区的经济结构进行设计。^③因此,中国的西部大开发与中亚的战略之间的关系应该从中国“西进”战略的总体进行规划,才能有效地实现中国经济政策的政治意蕴。

① 叶小文:《从宗教问题谈到中国的向西开放》,《中国宗教》2004年第2期,第6页。

② 习近平主席在访问哈萨克斯坦发表演讲时,提出上海合作组织应推动“新丝绸之路经济带”的建设。“新丝绸之路经济带”具体范围是从太平洋到波罗的海,上海合作组织地区为重要地区,“新丝绸之路经济带”将逐步成为连接东亚、西亚、南亚的交通运输网络。参见习近平:《弘扬人民友谊,共创美好未来:在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》,新华网2013年9月7日, http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-09/08/c_117273079.htm, 2013-10-11。

③ 国家似乎已开始从更高的战略层次来规划西部地区的经济结构:比如,以重庆为起点的贯通欧亚大陆的“渝新欧”铁路,试图将重庆建设成为连接中国与欧亚市场的西部经济中心。参见《“渝新欧”打通欧亚经脉》,《时代周报》第150期,2011年10月13日。