

“一带一路”海外重大项目的 地缘政治风险与应对^{*}

——概念与理论构建

张晓通 许子豪

【内容摘要】 地缘政治风险由地缘因素引发，是国家或非国家行为体对海外特定地理空间的开发、塑造、竞争或控制造成该地区既有地缘利益结构发生变化而引发的国际政治风险。其生成机制主要包括大国间的战略竞争、海权与陆权力量的斗争、地理敏感地带引发的博弈、地缘经济竞争等。海外重大项目也会改变各种地缘因素，打破原有地缘利益结构的平衡，从而引发地缘政治风险。其背后是更深层次的地缘政治观念、思想之争，以及时代变迁所引发的时代精神、国家心态的变化。在“一带一路”建设的大背景下，地缘政治风险已对中国和平崛起和企业“走出去”构成实质性障碍，为此亟须提升地理安全意识，要客观评估地缘政治风险，从政治、经济、文化三个层面设立地缘政治风险评估标准，制定防范和管控地缘政治风险的有效策略。

【关键词】 一带一路 海外重大项目 地缘政治风险 互联互通

【作者简介】 张晓通，武汉大学政治与公共管理学院教授、复旦大学“一带一路”及全球治理研究院研究员（武汉 邮编：430072）；许子豪，武汉大学经济外交研究中心助理研究员（武汉 邮编：430072）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0080-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003005

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“高铁走出去的地缘政治风险研究”（15BGJ046）的阶段成果。感谢林大建、孟巍提出的修改建议。

习近平指出，共建“一带一路”，关键是互联互通。^①“一带一路”建设最大的地缘政治风险就是“不通”“梗阻”。到底是什么原因导致“不通”“梗阻”？本文认为，早在中国推进“一带一路”合作倡议之前的数年甚至数十年前，“丝绸之路”沿线就已经形成了独特而影响深远的政治、经济和文化版图，在历史的长河中逐步形成了错综复杂的地理结构和利益格局；而“一带一路”重大项目在推进实施过程中，不知不觉中触碰了历史形成的这些地缘因素，一方面创造了新的历史机遇，另一方面也可能因为塑造新的地理版图而引发本文要集中探讨的地缘政治风险。

实际上，高铁、港口、运河、水电站、产业园、经济走廊等中国海外重大项目建设均遇到此类地缘政治风险。以高铁“走出去”为例。早在2008年，原铁道部国际合作司的李宝仁就认为，中国铁路在与周边国家合作中存在的地缘政治挑战，^②迟滞了相关项目的推进。林利民也撰文指出，因为大国间缺乏地缘政治互信，欧亚大陆存在地缘政治“破碎带”，所以中国高铁“走出去”的真正障碍在地缘政治领域。2014年，美国《外交政策》杂志一年内两度刊发美国学者佐尔纳（Tom Zoellner）的《高铁帝国》^③和《红色列车崛起》^④，表明美国外交界对中国“高铁外交”的疑虑和猜忌在上升。

习近平指出，“当前和今后一个时期，我国发展进入各种风险挑战不断积累甚至集中显露的时期……领导干部要有草摇叶响知鹿过、松风一起知虎来、一叶易色而知天下秋的见微知著能力，对潜在的风险有科学预判，知道风险在哪里，表现形式是什么，发展趋势会怎样，该斗争的就要斗争。”^⑤在世界面临百年未有之大变局背景下，在“一带一路”从大写意到工笔画阶段，中国海外利益面临愈来愈复杂的地缘政治形势，中国企业的海外业务亦面临

① 《齐心开创共建“一带一路”美好未来——习近平主席出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式讲话》，新华网，2019年4月26日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2019-04/27/c_138014578.htm。

② 《中吉乌铁路新消息，乌吉双方立场协调或取得突破》，澎湃网，2019年8月5日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4091061。

③ Tom Zoellner, “High-Speed Empire,” *Foreign Policy*, March 12, 2014, p. 44-52.

④ Tom Zoellner, “Red Train Rising,” *Foreign Policy*, December 16, 2014, <https://foreignpolicy.com/2014/12/16/red-train-rising-china-africa-rail/>.

⑤ 《习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话》，中国政府网，2019年9月3日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/03/content_5426920.htm。

愈来愈多的地缘政治风险。本文拟探讨什么是地缘政治风险，这些风险是怎么形成的，以及应该如何应对等问题。

一、什么是地缘政治风险？

目前，国内外学术界和政策界对地缘政治风险的讨论比较分散，尚未形成体系，缺乏地缘政治风险的明确定义和理论分析框架，难以对一国或一国战略性行业的地缘政治实践给予理论指导。美联储一份名为《衡量地缘政治风险》的研究报告将地缘政治风险定义为“因战争、恐袭、国家间关系紧张等影响国际关系正常与和平开展的事件所引发的风险……地缘政治风险包括这些事件所导致的风险，也包括因这些事件、事态升级而引发的新的风险。”^① 达沃斯世界经济论坛每年发布《全球风险报告》(Global Risks Report)，2015年版《全球风险报告》将地缘政治风险定义为一种系统性、跨地域和跨行业的全球性风险，内容涵盖国家间暴力冲突、重要国家内乱、大规模恐怖主义袭击、杀伤性武器扩散和全球治理失败等。2019年版的《全球风险报告》则又列举了一些地缘政治风险的具体表现形式，如国家崩溃或危机、国家治理失败、区域或全球治理失败、国家间冲突、恐怖袭击。^②

针对“一带一路”与中国海外项目面临的潜在地缘政治风险，国内有不少学者进行了相关研究。其中一些学者对地缘政治风险对中国对外直接投资的空间分布的影响进行了研究，认为具体地区对地缘风险的敏感程度表现出了明显的差异。^③ 还有一些学者则探讨了中国重大项目地缘风险的影响机理，并尝试构建了重大项目地缘风险评估指标体系。^④ 但大部分研究并没有真正区分政治风险与地缘政治风险，政治风险的概念似乎成了“大篮子”，

① Dario Caldara and Matteo Iacoviello, “Measuring Geopolitical Risk,” International Finance Discussion Papers, Board of Governors of the Federal Reserve System, No. 1222, February 2018.

② World Economic Forum, “The Global Risks Report 2019,” p. 5.

③ 刘文革、傅诗云、黄玉：《地缘政治风险与中国对外直接投资的空间分布——以“一带一路”沿线国家为例》，《西部论坛》2019年第1期，第84—97页。

④ 洪菊花、骆华松、梁茂林、朱汝霞：《“一带一路”重大项目地缘风险研究》，《人文地理》2018年第1期，第130—136页。

包括地缘政治风险在内的很多类型的风险，都被汇入其中。

从更大范围来看，国际上普遍存在将地缘政治概念泛化为国际政治、国际问题研究的趋势。例如，美国前国务卿赖斯（Condoleezza Rice）在其《政治风险：企业与组织如何预判全球不安全形势》一书中，将政治风险定义为“一项政治行动显著影响公司业务的可能性”^①，并且将政治风险细分为地缘政治风险、内部冲突风险、法律法规与政策、破坏合同、腐败、域外影响、自然资源操纵、社会活跃主义、恐怖主义、网络威胁，并列举了地缘政治风险，包括国家间战争、大国权势转移、多边经济制裁及干预。^② 赖斯有关政治风险的定义虽然涵盖了地缘政治风险，但依然没有将地缘政治风险的概念讲清楚。事实上，赖斯是利用地缘政治风险的概念泛指国际政治风险。

（一）厘清政治风险与地缘政治风险概念的差别

为明确地缘政治风险的概念，作为第一步，我们尝试厘清政治风险与地缘政治风险两者间的区别。与政治风险概念相比，地缘政治风险的概念强调地理因素，以及地理与国际政治两者之间的互动。政治风险概念的流行可以追溯到20世纪60年代，其时非殖民化运动正在世界如火如荼地进行，许多新独立的民族国家在去殖民化过程中将资本主义国家在本国投资的跨国资产征用、没收、国有化，从而造成了投资国的巨大损失。美国学者富兰克林·鲁特（Franklin Root）提出了政治风险的概念，指代政府对企业的干预造成的不利影响。^③ 随着经济全球化的迅猛发展，政府的野蛮干预造成损失的情况越来越少，而腐败、国家失败、政治体制缺陷、民粹主义等因素造成的损失日益增多，政治风险的概念扩展到政府的不作为。中国在墨西哥投资的墨西哥城至克雷塔罗高铁因该国国内政治问题而被搁置便是典型的政治风险。^④

2006年，美国学者大卫·温尼克（David Wernick）在《未名的恐怖：地缘政治风险时代的跨国公司》中开始尝试区分政治风险与地缘政治风险。

① Condoleezza Rice and Amy B. Zegart, *Political Risk: How Businesses and Organizations Can Anticipate Global Insecurity*, New York: Twelve, 2018, p. 5.

② Ibid., pp. 30-31.

③ Franklin R. “United States Business Abroad and Political Risks,” *MSU Business Topics*, Vol. 16, No. 1, 1968, pp. 73-80.

④ 《发改委：墨西哥因其国内因素取消中企高铁投标》，人民网，2014年11月8日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1109/c157278-25997263.html>。

他将地缘政治风险定义为“国际上的政治行为体（包括非国家行为体）及事件对跨国公司或其关键价值链合作伙伴的直接或间接的影响，从而导致收益或商业机会损失的潜在可能性。”其有关地缘政治风险的定义包括恐怖袭击对关键商业基础设施的影响，这些基础设施包括飞机、油轮、货轮及信息技术网络，也包括地区局势紧张或大国竞争给企业供应链正常运行带来的冲击。^①温尼克敏锐地捕捉到商业基础设施、企业的跨国供应链都可能受到恐怖主义和地区局势不稳定造成的损害，从而将互联互通（interconnectivity）、供应链、交通基础设施与政治风险联系起来，突出了地理因素与国际政治之间的关联，从而启发了我们对地缘政治风险概念的理解，即地缘政治风险需要凸显地理或地缘因素，而政治风险的概念对地理因素往往是“无动于衷”的。事实上，大部分国际政治学者对地理因素缺乏应有的敏感。

在很大程度上，地缘政治风险是指由地缘因素所引发的国际政治风险，其核心要素是“地缘”（Geo）。“Geo”源于古希腊，意指“土地”“地球”“国家”。古希腊地理学之父埃拉托斯特尼（Eratosthenes）在大约公元前 200 年，采用了“地理学”（Geography）一词来表示研究地球的学问，这个词即由“Geo”和“Graphy”两部分组成，意思是“对地球的描述”（earth description）。地理学又可以分为自然地理和人文地理，其学术定义是：地球表面自然现象和人文现象的分布，以及对它们之间相互关系的研究。^②正如地理学由“Geo”和“Graphy”两部分组成那样，地缘政治学是由“Geo”和“Politics”两部分组成。显然，地缘政治学是地理学和政治学的交叉学科。美国的科林·弗林特（Colin Flint）教授将地缘政治定义为“国家之间对地理实体控制权的争夺”，这里的地理实体包括边界、跨界流动的管理、特别经济区、港口以及联通它们的媒介，如公路、铁路、海路和空路。同时，弗林特教授还强调地缘政治学的国际与全球纬度，以此区分地缘政治学与政治地理学，后者更多指向国内政治，缺乏国际和全球维度。政治地理学最初的研究对象就是国内政治，如选举或游行。而古典地缘政治学（classical

① David A. Wernick, “Terror Incognito: International Business in An Era of Heightened Geopolitical Risk,” *Corporate Strategies Under International Terrorism and Adversity*, 2006, pp. 59-82.

② 韩茂莉：《中国历史地理十五讲》，北京大学出版社 2015 年版，第 1 页。

geopolitics) 主要研究的是国际关系或国家间的互动。^①

尽管笔者强调政治风险与地缘政治风险两者之间的差异,但这两种风险之间也存在相关性和联动性,因为一国的国内政治与国际政治密切相关,相互联系。以中巴经济走廊为例,这一合作计划遭到俾路支分离主义势力的抵制,从表面上看是巴基斯坦内部矛盾引发的政治风险问题,但实际上却有着深刻的国际背景。俾路支省位于伊朗、巴基斯坦和阿富汗接壤处,其“波斯走廊”有着悠久历史,和巴阿边境的开伯尔山口共同组成了古时中亚和南亚各国相互交流的交通要道,而瓜达尔处于连接阿拉伯海和波斯湾的关键地带,拥有重要的地缘战略地位。历史上,美国、印度等均不同程度卷入俾路支分离主义运动中。^②当前,印度将中国接手瓜达尔港视为对其“珍珠链”政策的围堵。莫迪曾表示“不能接受”中巴经济走廊项目。印度后来接管伊朗恰巴哈尔港(Chabahar Port),被视为“直接对抗”瓜达尔港的举措。^③由此可见,中巴经济走廊表面上看是巴基斯坦内部政治引发的政治风险,但考虑到美国、印度、伊朗等国际政治因素,其面临和引发的风险就不单纯是政治风险,而是涉及整个南亚、中东地区甚至全球层面的地缘政治风险。

(二) 定义地缘政治风险

基于上述基础,综合考虑地缘和国际政治因素,本文就地缘政治风险提出简单与复杂两种定义。简单定义就是:由地缘因素引发的国际政治风险。复杂定义则更清晰地阐明“地缘因素”,即国家或非国家行为体对特定地缘空间的开发、塑造、竞争或控制,造成既有地缘结构与利益结构变化而引发的国际政治风险。这个定义包含四个要素。

第一,地缘因素。地缘政治风险是地缘因素引发的国际政治风险。地缘政治的本质属性是空间性,地理空间赋予了地缘政治发展的土壤,是地缘结构最重要的物质结构要素。它通常表现在不同的地形地貌、气候类型、经济潜力、人口分布、文化习俗、政治权力的空间分布等方面。虽然由于交通工

① Colin Flint, *Introduction to Geopolitics*, New York: Routledge, 2017, p. 3.

② 张元:《俾路支分离主义势力对中巴经济走廊的看法及其成因》,《南亚研究》2016年第2期,第24—43页。

③ 《印度正式接管伊朗恰巴哈尔港业务具有战略意义》,观察者网,2018年12月25日, https://www.guancha.cn/international/2018_12_25_484593.shtml?s=sygdxx。

具与远程作战工具的发展，距离与地形的约束已不再无法克服，但地球上的空间资源是恒定的，对于空间的不平等占有情况依然存在，对于战略空间的争夺依然激烈，地缘政治的本质规律仍未改变，地缘结构的物质基础仍然至关重要。有鉴于此，围绕地缘物质因素的争夺是引发国际政治危机和冲突的一个重要根源，并进而引发地缘政治风险。

第二，国际政治因素。地缘政治风险是超越单个国家边界的国际性、全球性风险。传统的政治风险概念主要是关注东道国国内的政治风险因素，没有考虑那些由于地缘格局变化而产生的系统性、跨国性风险。1996 年，美国前高级外交官、后任美国驻伊拉克最高行政长官的刘易斯·布雷默（Lewis P. Bremer）提出了导致政治风险的结构因素，认为冷战后正在形成的多极格局不如两极格局稳定，地缘局势动荡给跨国企业带来地缘政治风险。^① 布雷默虽然没有明确区分政治风险与地缘政治风险，但强调政治风险的形成受到国际格局变化的影响。地缘政治风险是由地缘政治博弈使国家权力在空间范围分布结构发生变化而造成的，是一种结构性、系统性风险，关注的是国际政治、国家间的互动。古典的地缘政治学理论都是站在至高之处，俯瞰世界，尝试对世界政治提出一个简明扼要的地理政治解释。在构建地缘政治风险概念与理论的时候，我们也是从至高之处着眼，看待国家间、区域间甚至全球范围的地缘政治风险，即从全局、大处着眼，以联系的、发展的眼光看待国际政治因素所引发的风险。

第三，地缘利益结构因素。地缘政治风险的形成与地缘利益结构的变化密切相关。本文将地缘政治风险定义为由于特定地缘结构改变而造成的既有利益分布结构变化而引发的风险。这种变动一方面包括地理结构上的变化，如苏伊士运河连通了红海和地中海，是欧亚澳航线的主要航道，使得英法纷纷争夺其开凿、运营权；巴拿马运河横断美洲大陆，沟通太平洋与大西洋，美国为了获得其开凿与承租权甚至策划了巴拿马的独立。另一方面是利益结构上的变化。例如，位于亚欧非大陆交汇处的巴尔干半岛是 19 世纪以来欧洲列强争夺的焦点。1854 年，俄国在巴尔干半岛的扩张影响了英法在那里

^① Lewis Paul Bremer, "Geopolitical Risk Assessment in Times of Turmoil," *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, Vol. 4, No. 1, 1996, pp. 118-120.

的利益，由此爆发了克里米亚战争。巴尔干半岛每次权力与利益分布结构的变动都伴随着大大小小的战争与危机，被冠以“欧洲火药桶”之称，更是一战的远因。

第四，地缘政治风险的施动者。地缘政治风险是一国战略施动者主观故意或无意间制造的风险。这不同于以往谈到的一国或企业所面临的被动性风险。这里涉及的地缘政治风险涵盖两者，既是施动者自己创造的，也包括其被动面对的。那些海外重大基础设施项目，无论是经国家安排或未经国家统筹，都存在导致地缘政治风险的可能性。这是因为基础设施建设会塑造新的地理，改变地缘政治，从而引发地缘政治风险。一方面，大型基础设施项目的建设有利于地区经济的进一步发展，推动当地迈向现代化，并且改变该区域内国家实力的分布状况，减小某个大国在该区域的垄断性影响，这有利于欠发达国家摆脱经济依附关系，逐渐减小大国对它的控制能力。但另一方面，一国的地缘政治经济活动则可能打破其他大国在该地区原有的利益平衡。例如，19世纪末20世纪初，德国修建柏林—巴格达铁路打破了中东力量平衡，也改变了贸易流向。从1900年到1910年，在土耳其的进出口总额中，英国从35%下降到22.5%，而德国却增加了5倍。^①铁路的修建影响了中东地区乃至整个世界的地缘战略平衡，导致有关国家之间的矛盾尖锐化。

综上所述，中国的重大项目“走出去”，不仅需要考虑东道国的国内因素，更要考虑其背后大国势力的干预，同时也需要考虑重大基础设施项目“走出去”过程中对相关地区地理空间的重塑以及由此引发的地缘政治风险。

二、地缘政治风险的生成机制

地缘政治风险是由地缘因素引发的国际政治风险。地缘因素包括地缘政治、地缘经济、地缘文化等多个方面，一个国家的版图除了自然地理版图外，还有政治地理、经济地理、文化地理、社会地理等多重版图。地缘政治风险

^① 唐承运、刘亚臣：《巴格达铁路——德意志帝国向东方推进的重要工具》，《世界历史》1994年第4期，第73—81页。

的概念就是强调这种复合式、多层次的地缘因素，因为任何地缘因素，都可能导致意想不到的政治后果。有鉴于此，地缘政治风险的生成也源于因这些地缘因素引发的国际政治斗争。

第一，地缘战略竞争。大国间围绕地理实体控制权的竞争是地缘政治风险生成的最主要诱因。例如，美国的“重返亚太战略”“印太战略”及其引发的地缘战略竞争。美国纽约市立大学的索尔·科恩（Saul Cohen）将地缘政治竞争区分为全球层面的地缘战略竞争和区域层面的地缘政治竞争，认为区分一个地缘战略辖区主要是看其“海洋性”或“大陆性”的程度。^① 当前，有三个地缘战略区已经形成：大西洋与太平洋贸易依赖的海洋区、欧亚大陆俄罗斯心脏地带以及混合型大陆兼海洋的东亚区。^② 近十年来，全球主要的地缘政治危机几乎都在五个“地中海”地区发生：南海、东北亚“地中海”、波罗的海、黑海和欧洲—北非地中海。这五个“地中海”处于东亚、阿拉伯伊斯兰、欧亚大陆与海洋四大地缘战略板块的交界处。随着地缘战略板块的运动，尤其是在海洋板块的扩张作用下，各板块在交界处发生激烈摩擦，使得一系列地缘政治危机在相关区域发生。^③ 此外，中美之间在全球范围内的长期战略竞争，也已成为中国海外重大项目面临的最主要地缘政治挑战。

第二，海权力量与陆权力量的对立。马汉（Alfred Mahan）的“海权论”提出了陆权与海权的对立。他认为，世界冲突的关键地带处在亚洲的北纬30°—40°之间，在这里俄国的陆权与英国的海权相碰撞。并且他主张美国应联合东南亚各国，控制马六甲海峡，夺取海上的霸权。自“海权论”提出以来，海权与陆权相互对抗的二分论一直倍受追捧。例如，英国地理学家与地缘政治学家麦金德（Halford Mackinder）认为，18世纪由于蒸汽机的出现与苏伊士运河的开通，海权国家比陆权国家有了更强的机动性，也由此获得了从边缘地带包围欧亚“心脏地带”的能力，进而取得了针对以马和骆驼为交通工具的“陆上人”的优势。然而，19世纪铁路的广泛修建代替了原始的

① [美]索尔·科恩：《地缘政治学：国际关系的地理学》，上海社会科学院出版社2011年版，第42—43页。

② 同上，第41页。

③ 张晓通：《四大地缘战略板块碰撞与五个“地中海”危机》，《国际展望》2017年第6期，第75—94页。

马和骆驼,大大改善了路权国家的交通,使陆权国家重新获得地缘优势。^①而高铁、运河、港口、经济走廊等大型交通基础设施的建设无疑是陆权与海权力量的又一次较量。如今,海上运输是国际贸易的主要途径,海防也是各国的重中之重。就力量对比而言,仍然是海洋性国家占据上风,诸如美国、英国、日本、西欧大陆沿海国家依托无垠的海洋与便捷的海上交通在国际竞争中占据着主导地位。而内陆国家和地区如俄罗斯、中亚、中东由于其有限的疆界与交通的制约,得不到充分的发展。即使一些国家邻近海洋,但每当行使其正当的发展权利时,也总会受到老牌海洋强国的封锁与制约。

第三,地理敏感地带引发的博弈,即一些特定国家、区域所处的特殊位置而引发的地缘风险。20世纪初,马汉便将位于英俄之间、北纬30°到40°的亚洲地区视为不稳定地带。^②1915年,斐格莱(James Fairgrieve)用“碎片区”(Crush Zones)概念来描述“心脏地带”与海洋板块之间实力较为弱小的“缓冲国家”,包括从北欧和东欧到巴尔干地区、阿富汗、伊朗、土耳其、暹罗和韩国等。^③第二次世界大战期间,哈特向(Richard Hartshorne)分析了从波罗的海到亚得里亚海到东欧“破碎区”,倡导战后在此地建立联盟组织。^④科恩对“破碎地带”(Shatter Zone)的定义则是“战略导向地区,其既在内部深刻分裂,又在地缘辖区的大国竞争的夹缝中求生”,到20世纪40年代末,两个这样高度分裂的地区出现了——中东与东南亚……未来还将出现的“破碎地带”包括撒哈拉以南非洲,其能源和矿产资源是西方与中国间竞争的核心目标;另一个可能的地方是从波罗的海经东欧到巴尔干的新/旧地带;还有一个可能的地带是从外高加索经中亚的地区,这里与“心脏地带”接壤,但对西方、中国以及俄罗斯很有吸引力。^⑤

① [英] 哈尔福德·麦金德:《历史的地理枢纽》,林尔蔚、陈江译,商务印书馆2009年版,第57—66页

② Alfred T. Mahan, *The Problem of Asia and Its Effect upon International Policy*, Boston: Little, Brown and Company, 1900, pp. 21-26.

③ James Fairgrieve, *Geography and World Power*, London: University of London Press, 1915, pp. 329-30.

④ Richard Hartshorne, "The United States and the 'Shatter Zone' in Europe," in Hans W. Weigert and Vilhjalmur Stefansson, eds., *Compass of the World*, New York: Macmillan, 1944, pp. 203-14.

⑤ [美]索尔·科恩:《地缘政治学:国际关系的地理学》(第二版),第49—50页。

第四，地缘经济博弈。对于崛起大国而言，其面临的地缘经济风险有两方面，一是崛起国与守成国为获取全球经济首要地位的竞争，二是如何在自身发展的同时，照顾其他落后国家的经济利益。就前者而言，当前，由美国挑起的贸易摩擦，其本质是在霸权衰落的历史过程中，美国为维持其全球经济霸权地位而发起的调整国际经贸利益格局、实现中美经贸利益再平衡的“霸凌”行径。^①中美贸易摩擦的关键是中美谁能控制供应链的上游，避免被边缘化，沦为边缘地带。而这场中美贸易摩擦就是当前中国政府与企业面临的最大地缘经济风险。就后者而言，主要是照顾落后国家的经济利益，避免世界出现新的边缘地带，防止有关国家在经济全球化的浪潮中沦为失败国家，维护发展中国家之间的团结。

三、地缘政治风险产生的深层次背景

任何风险本质上都是一种潜在的可能性，类似于“灰犀牛事件”，是一种潜在的大概率事件。与以偶然性、不可预测性为特征的“黑天鹅事件”相比，“灰犀牛事件”有着明显的警示信号和迹象，是大概率发生的、影响巨大的潜在危机。^②地缘政治风险就是这样一种可能性危机，它是潜伏的、隐性的，但可能被一些深层次的因素激发出来，其中最为关键的是两方面因素或背景（context）：一是时代变迁，二是西方古典地缘政治观。前者是变化的，因时代而异；后者是静态的、稳定的，是人们头脑中挥之不去的。

（一）时代变迁引发的地缘政治观念的变化

自 1989 年柏林墙倒塌、冷战终结后的 30 多年，可以说是全球化迅猛发展的时期，也是经济一体化、互联互通迅猛发展的阶段。世界贸易组织（WTO）的建立、中国入世、欧盟成立、欧元启动、北美自贸区、亚太经合组织的建立，大大推进了世界和区域经济一体化。亚洲的人们积极探讨东

^① 秦亚青等：《专家笔谈：大变局中的中国与世界》，《国际展望》2020 年第 1 期，第 15 页。

^② 参见[美]迈克尔·渥克：《灰犀牛：如何应对大概率危机》，王丽云译，中信出版集团 2017 年版。

亚共同体、甚至“亚元”的可能出现。但随着“9·11”恐怖袭击事件和2008年金融危机的爆发，这种开放的、自信的、互利共赢的心态就逐渐萎缩，时代精神出现负面变化。地缘政治学是“时代的产物”，随时代的变迁而不断更新。^①所谓“时代精神”，是指一个时代的主导精神，是一个国家或群体在一定的时代环境中的文化、学术、科学、精神和政治方面的总趋势以及一个时代的氛围、道德、社会环境方向以及思潮。我们甚至可以说，二战后兴起的自由、包容、开放的时代精神正在衰落，转向了新的方向，一是国家中心主义，强调本国利益至上，其中以特朗普的“美国优先”最为典型；二是重商主义，重新举起贸易保护的大旗；三是民粹主义与保守主义，在社会内部以阶级、种族划线激化社会矛盾；四是竞争观念，各国围绕地缘利益和权利的竞争日趋激烈。^②导致时代变迁的因素是世界经济周期性变化与大国兴衰两方面综合作用的结果。当世界经济处于上行且有充满正能量的国家领导人的时候，时代精神是开放、包容的，反之则是保守和保护主义的，从而导致地缘政治风险大幅上升。

对于未来，存在两种判断。第一种判断是一部分中国学者的判断，认为全球经济发展已经进入第五个长周期的B阶段（停滞阶段）（见图1）。这意味着未来世界经济将经历长时间的停滞甚至衰退，直到新一轮工业革命为全球经济发展带来新的动力。始于2019年底的全球新冠疫情大爆发及其引发的世界性经济衰退佐证了这一判断。因此，我们目前正处于一个高风险的阶段，而这一阶段又恰是中国崛起及其全球利益迅速增长的阶段。我们期待新一轮产业和科技革命早日到来，以带动新一轮的经济增长。然而，如果世界经济长周期依然与图1预测一致，那么目前经济不景气的局势将继续。这进而意味着民粹主义、民族主义和重商主义的浪潮将会持续发酵，在未来十到二十年的时间里地缘政治危机将进一步加剧，中国海外重大项目面临的政治风险将进一步上升。

^① Saul Bernard Cohen, *Geopolitics of the World System*, Roman and Littlefield Publisher, 2003, p. 11.

^② 张晓通，《四大地缘战略板块碰撞与五个“地中海”危机》，第90页。

I		II		III		IV		V		VI		
A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
先进地区 英国	重组： 扩散到 相邻大 陆	先进地区 英国为世 界工厂	重组： 美国和 德国的 崛起	爱德华 王朝时 期的发 展	大萧条 时期 的发展 停滞	战后	20世纪 70年代 美国经 济滞胀	互联网 “大萧条” ?	第四次 工业革 命?			
第一次工 业革命时 期的发展	“19世纪 40年代 爱尔兰 大饥荒” 期间的 发展停 滞	维多利亚 中兴时 期的发 展	维多利亚 萧条期 的发展 停滞	蒸汽船	煤炭、 电力	航空 电子	自由制 度主义	生物技术	经济民 族主义	人工智 能 3D打印 绿色科技?		
纺织业 蒸汽动力		铁路 钢铁		先进地区 美国 德国	重组： 发达国 家内 部	先进地区 美国	重组： 日本和 西德的 崛起	新自由 主义	先进地区 美国 欧盟	重组： 中国和 印度的 崛起	先进地区 中国? 美国? 欧洲? 欧洲的衰 落? 反全球化、 民粹主义	
1780/90	1820/25	1848/52	1870/75	1893/96	1914/20	1940/45	1967/71	1986/91	2005/2008	2025/30	2050/55	2070/80

图 1 部分中国学者对康德拉季耶夫长周期与霸权周期演变的判断 (1780—2080 年)

资料来源：笔者在 Colin Flint and Peter Taylor, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, 7th Edition, London and New York: Routledge, 2018, p. 24 相关图表的基础上进行了改造，转引自张晓通等：《专家笔谈：大变局中的中国与世界》，《国际展望》2020 年第 1 期，第 16 页。

第二种判断是弗林特教授与泰勒教授的判断（见图 2）。

I		II		III		IV		V	
A	B	A	B	A	B	A	B	A	
先进地区 英国	重组： 扩散到 相邻大 陆	先进地区 英国为世 界工厂	重组： 美国和 德国的 崛起	爱德华 王朝时 期的发 展	大萧条 时期 的发展 停滞	战后的 发展	20世纪 70年代 美国经 济滞胀	计算机 技术	
第一次工 业革命时 期的发展	“19世纪 40年代 爱尔兰 大饥荒” 期间的 发展停 滞	维多利亚 中兴时 期的发 展	维多利亚 萧条期 的发展 停滞	蒸汽船	煤炭、 电力	石油化 工 汽车		医药、 生物纳 米、 机器人 信息 认知	
纺织业 蒸汽动力		铁路 钢铁		先进地区 美国 德国	重组： 发达国 家内 部	先进地区 美国作 为巨 大经 济体	重组： 日本和 西德的 崛起	先进地区 美国 欧盟 中国	
1780/90	1820/25	1848/52	1870/75	1893/96	1914/20	1940/45	1967/71	2000-03	?

图 2 弗林特与泰勒对康德拉季耶夫周期的判断

资料来源：Colin Flint and Peter Taylor, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, 7th Edition, London and New York: Routledge, 2018, p. 24.

弗林特和泰勒认为，当前处于世界经济第五长周期的 A 阶段（增长阶段）。西方学者之所以这么判断，是因为他们认为，此前的世界经济第四个长周期并未在 1986/91 年前后结束，而是一直延续到了 21 世纪初，甚至延续到了 2008 年的国际金融危机。从 21 世纪初开始，第五个长周期才开启，而我们当前所处的阶段属于第五个长周期的 A 阶段。这种对时代的判断有其乐观的成分，但低估了 2008 年国际金融危机对世界格局的影响，也很难解释中美贸易摩擦为什么在经济增长的 A 阶段发生。

综合上述两种观点，可以说我们现在处于一个“过渡时代”，可能是图 1 中第五长周期 B 阶段向第六长周期 A 阶段的过渡，也可能是图 2 中第五长周期 A 阶段向 B 阶段的过渡。事实上，当前“过渡时期”的时代特征非常明显。借用狄更斯在《双城记》开篇的话说，就是“现在是最好的时代，也是最坏的时代”。一方面有特朗普在“建墙”“退群”，另一方面有中国等国家在“拆墙”“建群”。地缘政治风险是增长还是下降，关键看时代精神的演变。未来，如果全球各国继续采取放任自流的态度，继续迎合民粹主义的崛起，世界范围内的时代精神将会不可挽回地滑向重商主义和保守主义。我们不能忘记，这种时代精神前两次分别出现在 19 世纪 70 年代到 1914 年和 20 世纪 30 年代，结果导致了两次世界大战的爆发。

（二）西方古典地缘政治观的思维定式是地缘政治风险上升的思想背景

为什么中国倡导的“一带一路”建设和基础设施项目走出去，会遭到西方政策界和舆论界人士的怀疑和批评？根本上源于心理原因和偏见。这种偏见形成的根本原因在于西方地缘政治学在发展过程中形成的思维定式，我们将之称为“西方地缘政治想象”，即西方一些人士有关地缘政治的一整套思维模式和认识论框架。这套思维定式的理论表现形式就是 19 世纪末在西方发展起来的古典地缘政治理论，^①其中以马汉的“海权论”、麦金德的“心脏地带学说”、尼古拉斯·斯皮克曼的“边缘学说”最为典型。这些理论的核心都在强调海权与路权的对立和竞争关系。面对这样的地缘政治思维方

^① Gearoid Ó.Tuathail, “General Introduction: Thinking Critically about Geopolitics,” in Gearoid Ó.Tuathail, Simon Dalby, and Paul Routledge, eds., *The Geopolitics Reader*, 2nd Edition, New York: Routledge, 2006, p. 9.

式，“一带一路”极易被解读为“陆上人”和“海上人”之间的交锋，从而在中国和西方之间造成带有冲突和竞争性质的预期。

冷战结束后，虽然全球地缘政治格局发生了重大变化，但古典地缘政治理论的思维模式依然根深蒂固。在美国，布热津斯基、罗伯特·卡普兰、萨缪尔·亨廷顿^①等著名学者的论著使古典地缘政治理论在政策界依然极具影响力。而学术界仍然是批判地缘政治学及其相关的地缘经济学、^②女性地缘政治学^③及和平地缘政治学^④占主流，但它们对政策实践的影响很小。

由此可见，“西方地缘政治偏见”已经成为中国和平崛起和推进“一带一路”建设的心理痼疾，如果不能提出新的地缘政治思想、探索有中国特色的地缘政治学、讲好“一带一路”故事，那未来中国“走出去”所面临的地缘政治形势将无法得到根本性改观。

四、如何应对地缘政治风险

在“一带一路”建设的大背景下，地缘政治风险已对中国崛起和中国企业“走出去”构成实质性障碍，亟须加以分析和应对。

第一，决策者要有对地理学的深刻认识，形成和强化地理安全意识，审批海外重大项目时要进行常规性的地缘政治风险评估。任何重大的海外基础设施项目都是国际政治比拼的大舞台，背后蕴藏着复杂的地缘政治博弈。在任何一幅行政地理版图上，同时还存在着政治版图、经济版图、人口版图、宗教版图、种族版图。这些版图叠加起来形成了地缘政治的复合版图，对此，

^① See for example, Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York: Basic Books, 2013; Henry Kissinger, *World Order*, New York: Penguin Press, 2014; Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, New York: Random House, 2014; and Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993, pp. 22-49.

^② Julien Mercille, "The Radical Geopolitics of U.S. Foreign Policy: Geopolitical and Geoeconomics Logics of Power," *Political Geography*, Vol.27, No.5, 2008, pp. 570-586.

^③ Lorraine Dowler and Jo Sharp, "A Feminist Geopolitics," *Space and Polity*, Vol.5, No.3, 2001, pp. 165-176.

^④ Nicholas Megoran, "Towards a Geography of Peace: Pacific Geopolitics and Evangelical Christian Crusade Apologies," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 35, No. 3, 2010, pp.382-398; and Philippa Williams and Fiona McConnell, "Critical Geographies of Peace," *Antipode*, Vol. 43, No. 4, 2011, pp. 927-931.

我们要保持高度敏感。决策部门亟须增强地理安全意识，在审批海外重大项目时，需要设定构成地缘政治风险的具体标准，将此作为确立项目的参考。具体的地缘政治标准包括政治、经济、文化三个方面。首先，有关项目是否会引发大国间的地缘政治冲突，尤其要关注重要基础设施建设项目是否处于海权力量与陆权力量激烈博弈的中间地带，是否会显著改变既有的地缘利益结构。其次，有关项目是否会引发大规模的地缘经济竞争，尤其要关注是否会显著减损美国、欧洲等主要发达经济体的经济利益，从而导致这些发达经济体为维持其全球经济优势地位而对中国实施遏制和报复政策，以及是否会显著削弱其他发展中国家的竞争力和就业，从而影响发展中国家之间的团结。再次，有关项目是否会引发大规模宗教、文明、种族冲突，是否会导致非传统安全威胁上升。对于地缘政治风险的认定，要有牵头部门，并形成跨部门联席机制，在准确认识地缘政治风险及其生成机制的基础上，制定防范和管控地缘政治风险的有效战略和策略，预先评估地缘政治风险，要能够创造性地实现地缘利益结构的再平衡，力争使各方利益，包括各大国利益在动态中获得新的均衡。

第二，在中国的行政序列中，设立地缘经济部门，其职能应是多方面的。一是协调政府内部各部门，制定地缘经济战略，评估和防范地缘政治风险，推进“一带一路”海外重大项目落地。二是协调企业、商会、政府部门、高校智库等，研发地缘政治风险防范的产品、技术、流程、规范，降低中国海外重大项目的地缘政治风险。三是推进“一带一路”国际规则的创立，以及与现有国际、区域规则的对接。四是推进解决“一带一路”海外重大项目的政治、经济、商事法律争端。五是推动地缘经济学理论创新，从构建人类命运共同体的高度，提出以合作开放、互利共赢为主要特点的新地缘经济学。传统的西方地缘经济学只是地缘政治学的经济版，其核心依然是国家间的竞争与冲突。地缘经济学的提出者卢特瓦克（Edward N. Luttwak）曾说过，地缘经济学是“用商业语法书写的克劳塞维茨的战争逻辑”^①。这种现实主义

^① Edward N. Luttwak, “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce,” *The National Interest*, 1990. 转引自 Gearoid Ó. Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, eds., *The Geopolitics Reader*, p. 126.

的地缘经济思维依然占据着西方地缘政治精英的头脑。有鉴于此，未来在推进“一带一路”建设的过程中，中国应继续坚持共商、共建、共享原则，^①以平等、开放、合作、共赢、发展的新思维缓解现实主义地缘经济思维所可能引发的地缘竞争与冲突。

第三，企业、银行在评估海外重大项目时，应加大投入，进行常规性的地缘政治风险评估。“9·11”恐怖袭击事件、“阿拉伯之春”、乌克兰危机、英国脱欧、中美贸易摩擦、伊核危机等一系列重大国际危机背后都有异常复杂的地缘政治因素，极大地影响了企业的营商环境，企业对此类风险的重视程度因此迅速提升。国外的私营部门、银行、金融业已经显著加强了风险管控，它们通过投保政治风险、提升银行拨备、开展对冲业务、购买金融衍生产品、完善合同补偿条款等方式降低风险；对于海外项目，则开展事前、事中和事后的国别风险防控。进入 21 世纪以来，一些国际政治风险咨询企业，如欧亚集团（Eurasia Group）、牛津分析（Oxford Analytica）的地缘政治风险业务扩展迅速。在这方面，西方私营部门的地缘政治风险防范意识要远远超过中国。考虑到中国海外重大项目面临巨大的地缘政治风险，中国企业、银行应加大地缘政治风险研究投入，对于一个 10 亿美元的海外投资项目，风险防控的资金投入至少要达到 1%。当前中国企业防控地缘政治风险的一个突出问题是缺乏地缘政治方面的敏感性和专业知识，而学界又多不了解企业海外项目的实际运作状况，存在明显的“两张皮”现象，因此亟须在地缘政治专家和企业之间搭建沟通的桥梁，开展合作。在这方面，企业协会、商会、相关政府部门可搭建平台，合力促进地缘政治风险防范服务。

[责任编辑：孙震海]

^① 国家发展和改革委员会、外交部、商务部：《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》，新华网，2015 年 3 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。