

内部交流

研究与参考

2017年第6期（总第70期）

解读“一带一路”



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

编者按：

自 2013 年习近平主席提出“一带一路”倡议以来，“一带一路”相关合作稳步推进，受到各方普遍欢迎和积极参与。不久前召开的“一带一路”国际合作高峰论坛，标志着“一带一路”建设步入全面推进的关键时期。本期《研究与参考》刊载《论“一带一路”之要义与上海》、《解读“一带一路”》、《新兴的“一带一路”政治经济学：在中亚及其他地区促进“互联互通”所面临的挑战》三篇文章，全面剖析“一带一路”的政策内涵、上海与“一带一路”的关系、“一带一路”项目进展、未来规划及其面临的挑战等诸多内容，总结过往，启迪未来，供相关领导和专家参考。

论“一带一路”倡议之要义与上海

金永明^{*}

(上海社会科学院法学研究所,上海 200020)

摘要:中国自 2013 年提出“一带一路”倡议以来,因其具有合理性、开放性、包容性和合作性等特征,得到国际社会的广泛支持并取得了较好的成效,产生了巨大的作用和影响,符合世界发展趋势和时代潮流。尽管“一带一路”倡议的具体内涵是在实践中不断地丰富和完善,但中国在组织机构、平台建设和保障措施等方面的努力,是推进“一带一路”建设的重要基础性保障,所以,中国在“一带一路”建设上发挥了主导作用,发挥了中国智慧,作出了中国贡献。而上海依据其地理位置及国家对其定位,以及其在多个方面的优势和基础,可以在“一带一路”上作出更大的贡献,这是上海的职责和应有姿态。

关键词:“一带一路”倡议;世界意义;基本要义;上海作用

^{*} 作者简介:金永明,上海社会科学院法学研究所研究员,上海市美国问题研究所海洋沙龙主任、特约研究员;上海国际战略问题研究会副会长,中国海洋发展研究会海洋法治专业委员会副主任委员、秘书长。本文系国家社会科学基金重大项目:《我国南海岛礁所涉重大现实问题及其对策研究》(16ZDA073)、中国海洋发展研究会重大项目:《联合国海洋法公约若干制度评价与完善研究》(CAMA201601)的阶段性成果。

“一带一路”倡议不仅成为中国和平发展战略的重要组成部分,而且是中国特色大国外交的新亮点和新成就,成为国际社会关注的焦点和学者研究的热点,所以,对“一带一路”倡议之要义进行分析,具有重要的理论价值和实践意义。

一、“一带一路”的世界意义与中国贡献

(一) “一带一路”倡议的背景及提出

在世界经济低迷、全球格局变化、全球治理机制脆弱、世界性问题多样复杂难控的国际背景下,依托我国改革开放以来取得的成就及经验,为发挥中国的多重身份和作用,我国适时地提出了“一带一路”的倡议。中国国家主席习近平于2013年9月和2013年10月分别在访问哈萨克斯坦和印度尼西亚时提出了“共建丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的倡议。习近平主席在印度尼西亚国会作题为《携手建设中国—东盟命运共同体》的重要演讲中指出,东南亚地区自古以来就是“海上丝绸之路”的重要枢纽,中国愿同东盟国家加强海上合作,使用好中国政府设立的中国—东盟海上合作基金,发展好海洋合作伙伴关系,共同建设“21世纪海上丝绸之路”。^①

(二) “一带一路”倡议的后续言行及世界影响

“一带一路”倡议自提出以来,尤其是2014年11月8日习近平主席在北京举行的《“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会》上作题为《联通引领发展伙伴聚焦合作》的讲话内容及具体建议,进一步明确了“一带一路”中重要基础性内容互联互通的重要性,加深了各国对其的理解和认同。

^① 参见 http://www.china.com.cn/news/world/2013-10/04/content_30202173.htm, 2013年10月14日访问。

习近平主席在讲话中指出“一带一路”和互联互通是相融相近、相辅相成后,特别就深化务实合作提出了五点建议,产生了一定的世界影响。这五点建议为:第一,以亚洲国家为重点方向,率先实现亚洲互联互通;第二,以经济走廊为依托,建立亚洲互联互通的基本框架;第三,以交通基础设施为突破,实现亚洲互联互通的早期收获;第四,以建设融资平台为抓手,打破亚洲互联互通的瓶颈;第五,以人文交流为纽带,夯实亚洲互联互通的社会根基。这些合作的目的和远景是通过深化互联互通伙伴关系,优化亚洲区域合作,共建发展和命运共同体。^①

上述内容和目标得到了中国国内重要文件的确认和拓展,使国际社会更进一步地认识和理解了中国倡议的“一带一路”的目标、合作领域和路径等内涵。例如,经国务院授权,于2015年3月28日由国家发展改革委员会、外交部、商务部联合发布的《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》;^②中国推进“一带一路”建设工作领导小组办公室于2017年5月10日发布的《共建“一带一路”:理念、实践和中国的贡献》。^③换言之,中国提出“一带一路”倡议以来,在主要内容、组织机构、具体措施等方面的不断深化和保障,使“一带一路”的国际影响力日增,在国际社会认同并合作的意愿加强,体现了其强大的生命力,具有重要的世界意义。具体表现为以下两个方面:

第一,参与度和实际影响力加强。“一带一路”自2013年提出至2017

① 习近平:《联通引领发展、伙伴聚焦合作》(2014年11月8日),载中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版,第208-213页。

② 关于《推进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》内容,参见 http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm,2015年3月28日访问。

③ 参见 http://www.china.com.cn/news/2017-05/11/content_40789833.htm,2017年5月11日访问。

年的近四年中,全球 100 多个国家和国际组织积极支持和参与“一带一路”建设,联合国大会、联合国安理会等重要决议也将“一带一路”建设内容纳入其中,“一带一路”建设逐渐从理念转化为行动,从愿景转变为现实,建设成果丰硕。

第二,具体领域的合作进程成果丰硕。在合作协议上的成果方面,中国同 40 多个国家和国际组织签署了合作协议,与 30 多个国家开展机制化产能合作;在贸易投资方面,2014 至 2016 年中国同“一带一路”沿线国家贸易总额超过 3 万亿美元,中国对“一带一路”沿线国家投资累计超过 500 亿美元,中国企业已经在 20 多个国家建设了 56 个经贸合作区,为有关国家创造近 11 亿美元税收和 18 万个就业岗位;在资金融通方面,亚洲基础设施投资银行已经为“一带一路”建设参与国的 9 个项目提供了 17 亿美元贷款,丝路基金投资达 40 亿美元,中国同中东欧“16+1”金融控股公司正式成立;在民心相通方面,中国与“一带一路”沿线国家在科学、教育、文化、卫生、民间交往等各领域扩大合作,例如,中国政府每年向相关国家提供 1 万个政府奖学金名额,地方政府也设立了丝绸之路专项奖学金,鼓励国际文化交流。^①

(三) “一带一路”倡议的价值取向

“一带一路”倡议提出后的合作成果仍在进一步深化和拓展。例如,于 2017 年 5 月 14 至 15 日在北京举行的以“共商、共建和共享”为宗旨和原则的“一带一路”国际合作高峰论坛达成系列合作共识、重要举措及务实成果,

^① 习近平:《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》(2017 年 5 月 14 日),参见 http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-05/14/content_5193708.htm,2017 年 5 月 15 日访问。

形成高峰论坛成果清单。其内容主要涵盖政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通五大类,共 76 大项,270 多项具体成果。^①

正如《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》(2017 年 5 月 16 日)所指出的那样,“一带一路”作为一项重要国际倡议,为各国深化合作提供了重要机遇,取得了积极成果,未来将为各方带来更多利益。为此,我们将秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、平等透明、相互尊重的精神,在共商、共建、共享的基础上,本着法治、机会均等原则加强合作;同时,我们重申需要重点推动政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,强调根据各国法律法规和相关国际义务,采取切实行动。可见,其价值取向为,通过携手推进“一带一路”建设和加强互联互通倡议对接的努力,为国际合作提供新机遇、注入新动力,有助于推动实现开放、包容和普惠的全球化。^②如果借用习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲内容,“一带一路”的主要目的是借用丝路精神(以和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢为核心),结合现实维度(即我们正处在一个挑战频发的世界,包括世界经济增长需要新动力,发展需要更加普惠平衡,贫富差距鸿沟有待弥合,地区热点持续动荡,恐怖主义蔓延肆虐等),急需改变和平赤字、发展赤字、治理赤字的环境和局面,而如何应对这些难题,则是国际社会的严峻挑战。^③所以,“一带一路”倡议具有世界性的时代意义。

① 参见《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》(2017 年 5 月 16 日),<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1461873.shtml>,2017 年 5 月 16 日访问。

② 参见 <http://www.ydyl.people.cn/n1/2017/0516/c411837-29277121.html>,2017 年 5 月 16 日访问。

③ 习近平:《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》(2017 年 5 月 14 日),参见 http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-05/14/content_5193708.htm,2017 年 5 月 15 日访问。

(四) “一带一路”倡议的中国贡献

为切实推进“一带一路”建设进程,确保“一带一路”倡议的有效实施,中国在具体措施上有所作为,包括为推进“一带一路”建设,筹建亚洲基础设施投资银行,设立丝路基金,成立相应的组织机构,例如,设立推进“一带一路”建设工作领导小组,从而拓展和确保“一带一路”建设的成效。其中的一个表现形式为在中国国内的政府文件中多次对相关内容有所规范和引领。^① 例如,《政府工作报告》(2016年3月5日)指出,亚洲基础设施投资银行正式成立,丝路基金投入运营;“一带一路”建设成效显著,国际产能合作步伐加快,高铁、核电等中国装备走出去取得突破性进展;扎实推进“一带一路”建设,统筹国内区域开发开放与国际经济合作,共同打造陆上经济走廊和海上合作支点,推动互联互通、经贸合作、人文交流;构建沿线大通关合作机制,建设国际物流大通道;推进边境经济合作区、跨境经济合作区、境外经贸合作区建设;坚持共商共建共享,使“一带一路”成为和平友谊纽带、共同繁荣之路。^② 《政府工作报告》(2017年3月5日)指出,推进“一带一路”建设,与沿线国家加强战略对接、务实合作;扎实推进“一带一路”建设,坚持共商共建共享,加快陆上经济走廊和海上合作支点建设,构建沿线大通关合作机制;深化国际产能合作,带动我国装备、技术、标准、服务走出去,实现优势互补;加强教育、科技、文化、卫生、旅游等人文交流合作;高质量办好“一

^① 例如,《政府工作报告》(2015年3月5日)指出,推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设,筹建亚洲基础设施投资银行,设立丝路基金;加快互联互通、大通关和国际物流大通道建设;构建中巴、孟中印缅等经济走廊。参见李克强:《政府工作报告——2015年3月5日在第12届全国人民代表大会第3次会议上》,人民出版社2015年版,第9页、第20页。

^② 参见李克强:《政府工作报告——2016年3月5日在第12届全国人民代表大会第4次会议上》,人民出版社2016年版,第5页、第30-31页。

带一路”国际合作高峰论坛,同奏合作共赢新乐章。^①

除了在中国政府的重要文件中规范“一带一路”进程方向外,中国政府领导人在多个国际场合也进一步地深化和拓展了“一带一路”的合作内容,保障了“一带一路”的推进进程。例如,中国国务院总理李克强在第 18 次中国 - 东盟(10 + 1)领导人会议上指出,近几年,我们加快 21 世纪海上丝绸之路建设,推动形成中国和东盟命运相系、利益相融、情感相依的良好局面;中方愿推动“一带一路”倡议同区域国家发展战略对接,包括充分发挥亚洲基础设施投资投行、丝路基金、中国 - 东盟投资合作基金等平台的作用。^②

中国国家主席习近平在 20 国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲《中国发展新起点、全球增长新蓝图》(2016 年 9 月 3 日,杭州)中指出,“一带一路”倡议,旨在同沿线各国分享中国发展机遇,实现共同繁荣;中国倡导的新机制新倡议,不是为了另起炉灶,更不是为了针对谁,而是对现有国际机制的有益补充和完善,目标是实现合作共赢、共同发展;中国对外开放,不是要一家唱独角戏,而是要欢迎各方共同参与;不是要谋求势力范围,而是要支持各国共同发展;不是要营造自己的后花园,而是要建设各国共享的百花园。^③

中国政府及其领导人在重要文件和内外场合对“一带一路”的诚意和有力阐释,不仅显示出中国对“一带一路”内容和理解的深化,而且通过进一步的解释得到了国际社会的理解和支持,具体表现在“一带一路”国际合作高

① 参见李克强:《政府工作报告——2017 年 3 月 5 日在第 12 届全国人民代表大会第 5 次会议上》,人民出版社 2017 年版,第 6 页、第 29 页。

② 参见 http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lzlexhybfwmlxy_684796/zxxx_684798/t1317207.shtml, 2015 年 11 月 23 日访问。

③ 参见 http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xjpxzcg20_687489/zxxx_687491/t1394306.shtml, 2016 年 9 月 4 日访问。

峰论坛上,参加国家和国际组织代表的众多性及对“一带一路”内涵解释的发展性、引领性和全面性。

二、“一带一路”倡议之要义

中国政府在2017年5月14日主办的“一带一路”国际合作高峰论坛上阐明了“一带一路”的性质、内容、目标和愿景,成为建设“一带一路”的行动指南。

(一) “一带一路”倡议的性质

中国国家主席习近平在为出席“一带一路”国际合作高峰论坛的外方代表团团长及嘉宾举行的欢迎宴会和文艺演出致辞时指出,“一带一路”传承古丝绸之路精神,共商“一带一路”建设,是历史潮流的延续,也是面向未来的正确抉择。同时,“一带一路”建设承载我们对文明交流的渴望,将让人类文明更加绚烂多彩;承载我们对和平安宁的期盼,让各国共同打造和谐家园,建设和平世界;承载我们对未来共同发展的追求,帮助各国共同打造甘苦与共、命运相连的发展共同体;承载我国对美好生活的向往,让理想变为现实,让人民幸福安康。^① 这为我们理解“一带一路”倡议的性质指明了方向。

(二) “一带一路”倡议的空间范围

如上所述,中国政府为共建“一带一路”,成立了推进“一带一路”建设工作领导小组,在国家发展和改革委员会设立了领导小组办公室。依据其于2017年5月10日发布的《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》文件内容,“一带一路”有五个方向。其中丝绸之路经济带有三大走向:一是从

^① 参见 http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/15/content_5193787.htm#1, 2017年5月15日访问。

中国西北、东北经中亚、俄罗斯至欧洲、波罗的海；二是从中国西北经中亚、西亚至波斯湾、地中海；三是从中国西南经中南半岛至印度洋；21 世纪海上丝绸之路有两大走向：一是从中国沿海港口过南海，经马六甲海峡到印度洋，延伸至欧洲；二是从中国沿海港口过南海，向南太平洋延伸。^① 这对于我们理解“一带一路”的空间和地理范围有重要的指导意义和实际作用。

（三）“一带一路”的基本内容

众所周知，“一带一路”建设是一项系统工程，坚持共商、共建和共享原则，积极推进沿线国家发展战略的相互对接。而依据中国政府于 2015 年 3 月制定并发布的《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》内容，合作的重点领域为“五通”，即政策沟通，这是“一带一路”建设的重要保障；设施联通，这是“一带一路”建设的优先领域；贸易畅通，这是“一带一路”建设的重点内容；资金融通，这是“一带一路”建设的重要支撑；民心相通，这是“一带一路”建设的社会根基。^② 换言之，中国将与“一带一路”沿线国家重点通过五个领域的不同层面的合作途径，推进“一带一路”进程，共享“一带一路”共建成果。

（四）“一带一路”倡议的目标与愿景

依据中国政府针对“一带一路”的政策性文件内容，“一带一路”的目标和愿景可归纳为以下五个方面：第一，要着力推动合作共赢，打造对话不对抗、结伴不结盟的伙伴关系，将“一带一路”建设成和平之路；第二，要着力聚焦发展这个根本性问题，推动经济大融合、发展大联动、成果大共享，将“一

^① 参见 http://www.china.com.cn/news/2017-05/11/content_40789833.htm, 2017 年 5 月 11 日访问。

^② 《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》内容，载中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社 2016 年版，第 442—455 页。

带一路”建成繁荣之路;第三,要着力打造开放型合作平台,促进生产要素有序流动、资源高效配置、市场深度融合,将“一带一路”建成开放之路;第四,要着力推动创新驱动发展,优化创新环境、集聚创新资源、打造创新高地,将“一带一路”建成创新之路;第五,要着力深化多层次人文交流,推动各国相互理解、相互尊重、相互信任,将“一带一路”建成文明之路。^① 即“一带一路”的目标和愿景为:在政治安全上和平;在经济贸易上繁荣;在发展路径上开放;在发展手段上创新;在文化上维系文明。所以,“一带一路”建设是一项系统性和综合性的工程,需要各方相向而行,采取具体有效措施合力共进,这样才能实现共同发展和共同获益及利益共享目标。

应该指出的是,现今,国际社会对建设“一带一路”具体目标和愿景达成的共识为:促进和平、推动互利合作、尊重《联合国宪章》宗旨原则和国际法,这是共同的责任;实现包容和可持续增长和发展、提高人民生活水平,这是共同的目标;构建繁荣、和平的人类命运共同体,这是共同的愿望。^② 这些目标和愿望完全符合国际社会的发展趋势和人类的共同利益及福祉,应该得到各国的遵循和认可。因为其符合人类发展的规律和共同的期待。

(五) “一带一路”倡议的合作与保障措施

为建设“一带一路”,重点推动政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通进程,应依据各国法规和相关国际义务,通过与各国尤其是沿线国家的不同层面(多边、区域和双边)的合作模式积极有序推进,主要遵循平等协商、互利共赢、和谐包容、市场运作、平衡和可持续的五大原则加快合

^① 《张高丽出席“一带一路”国际合作高峰论坛高级别全体会议并致辞》,参见 http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-05/14/content_5193708.htm, 2017年5月15日访问。

^② 《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》(2017年5月16日),参见 <http://ydyt.people.com.cn/n1/2017/0516/c411837-29277121.html>, 2017年5月16日访问。

作进程,并努力取得实效为目标。换言之,建设“一带一路”遵循开放、包容、自愿、互利、共赢的基本原则,这完全符合国际关系准则和国际法的原则,具有强大的生命力和可操作性,这从国际社会对“一带一路”的认识和参与程度可以证明。

而为建设“一带一路”,并呈现持续的积极作用和效果,创设和丰富“一带一路”运作平台和保障措施,无疑是建设“一带一路”的重要基础,对此,中国的作用和贡献巨大。例如,在原有措施基础上,国家发展和改革委员会成立“一带一路”建设促进中心,正式开通“一带一路”官方网站,发布海上丝路贸易指数;中国从2018年起举办中国国际进口博览会;新增丝路基金1000亿元人民币;设立中俄地区发展投资基金;中国财政部联合多边开发银行设立多边开发融资合作中心;中国国家开发银行设立“一带一路”基础设施专项贷款、“一带一路”产能合作专项贷款、“一带一路”金融合作专项贷款;中国进出口银行设立“一带一路”专项贷款额度、“一带一路”基础设施专项贷款额度;成立亚洲金融合作协会;中国政府将加大对沿线发展中国家的援助力度,未来3年总体援助规模不少于600亿元人民币;成立“一带一路”新闻合作联盟;“一带一路”智库合作联盟启动“增进‘一带一路’民心相通国际智库合作项目”等。这些全面而综合性的具体措施创设和拓展,将保障“一带一路”建设的成效,发挥了中国的主导作用和贡献。

三、上海在建设“一带一路”中的地位与作用

不可否认,“一带一路”倡议已成为中国和平发展战略的重要组成部分,成为中国特色大国外交的核心理念和新举措,同时,成为世界性的共识和合作发展的重要平台。所以,在推进“一带一路”建设进程中,上海依其所处的地位和国家对上海的要求,在建设“一带一路”过程中应发挥重要的作用。

（一）上海在中国和平发展进程中的定位

一般而言,自党的十八大以来国家对上海的定位或要求呈现递进的趋势。尤其在多次“两会”期间,习近平总书记不断对上海提出新要求和新期望。例如,2013年“两会”期间,习近平总书记于3月5日在参加上海代表团会议时指出,上海应当好改革开放排头兵,科学发展先行者;2014年3月5日,习近平参加上海代表团时指出,上海应继续当好改革开放的排头兵和科学发展先行者;2015年3月5日,习近平参加上海代表团时指出,上海应当好改革开放排头兵,创新发展先行者;2016年3月5日,习近平参加上海代表团时指出,上海应着力加强全面深化改革各项措施系统集成,着力加快具有全球影响力的科技创新中心建设步伐,着力推进供给侧结构性改革”(“三个着力”);2017年3月5日,习近平参加上海代表团时指出,上海应在深化自由贸易区改革上有新作为,在推进科技创新中心建设上有新作为,在推进社会治理创新上有新作为,在全面从严治党上有新作为”(“四个新作为”)。^①换言之,国家对上海的期待是随着国家大局和上海的实际情况不断地调整和提升的,以发挥上海的应有作用,所以,为实现上述定位目标,上海参与“一带一路”建设进程无疑是可以着力和作为的重要路径。

（二）上海在“一带一路”上的功能和地位

应该指出的是,“一带一路”倡议既具有世界性意义,也具有整合国内发展的意义。例如,《政府工作报告》(2016年3月5日)指出,深入推进“一带一路”建设,落实京津冀协同发展规划纲要,加快长江经济带发展。^② 2017

^① 《习近平希望上海在这些方面有“新作为”》,《新民周刊》2017年第20期(2017年5月22-28日),第8-11页。

^② 参见李克强:《政府工作报告——2016年3月5日在第12届全国人民代表大会第4次会议上》,人民出版社2016年版,第28页。

年3月5日发布的《政府工作报告》指出,应深化国际产能合作,带动我国装备、技术、标准、服务走出去,实现优势互补。^①

而为整合中国国内各省区市在“一带一路”中的优势地位和作用,《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》指出,为推进“一带一路”建设,中国将充分发挥国内各地区比较优势,实行更加积极主动的开放策略,加强东中西互动合作,全面提升开放型经济水平。为此,上海应加快推进中国(上海)贸易试验区建设;加强上海等沿海城市港口建设,强化上海、广州等国际枢纽机场功能;以扩大开放倒逼深层次改革,创新开放型经济体制机制,加大科技创新力度,形成参与和引领国际合作竞争新优势,成为“一带一路”建设的排头兵和主力军。^②

据此,上海可在“一带一路”建设上发挥应有的地位和作用,这不仅是国家对上海的要求,也是上海应该可以作为的重要路径。

(三) 上海具备在“一带一路”上作为的优势和基础

作为中国工业重镇的上海,不仅在工业和产业制造、装备上,而且在工业技术、基础设施建设、产品贸易、商业服务、科教文卫等方面均具有独特的优势,尤其是“四个中心”、“科创中心”建设,完全可以支撑“一带一路”建设进程,并作出上海的积极贡献,发挥“排头兵、先行者和主力军”的作用。换言之,上海通过深入参与“一带一路”建设进程,可为全面提升上海经济及可持续发展,提供保障和基础。为此,全面系统地制定上海综合参与“一带一路”规划十分重要。

^① 参见李克强:《政府工作报告——2017年3月5日在第12届全国人民代表大会第5次会议上》,人民出版社2017年版,第29页。

^② 关于《推进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》内容,参见http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm,2015年3月28日访问。

实际上,上海在参与“一带一路”建设中已有一定的业绩和作为。例如,2016年,上海与“一带一路”沿线国家累计进出口达到5535亿元人民币,同比增长2.6%,占全市贸易比重近20%;上海在“一带一路”沿线国家的对外直接投资项目累计143个,备案中方投资额超过36亿美元;新签工程承包项目合同额89亿美元,同比增长66.5%,占全市比重超过70%。^①由此可见,上海应在“一带一路”上成为重点支点城市之一,而自由贸易试验区可成为重要平台,以配合国家对上海的要求和定位,并成为支撑“一带一路”包括发展长江经济带的重要平台。这是上海的应有地位和作用。

四、结束语

“一带一路”倡议自提出并在后续得到不断丰富和完善后,得到了多数国家的积极响应和参与,体现了其强大的生命力和创新性,这种具有传统文化精神的中国方案,体现了中国智慧,作出了中国贡献,值得坚持和深化。

但由于“一带一路”沿线国家及其他参与国家形态不一、发展程度不同、需求不同、文化多样等,在建设“一带一路”过程中势必会出现各种困难和挑战,并出现一些争议问题,但如能坚守依据“一带一路”倡议所蕴含的原则和精神,依据国际法和国际关系准则,一定能够解决前进过程中的各种问题和争议,增强各国共商共建共享“一带一路”的信心和责任,这是我们对待“一带一路”建设的应有姿态。

^① 王泠一:《“一带一路”,上海大有可为》,《新民周刊》2017年第21期(2017年5月29日—6月4日),第30—35页。

On Essence of “the Belt and Road” Initiative and Shanghai

Jin Yongming

(Institute of Shanghai of Shanghai Academy of Social
Sciences, Shanghai, 200020)

Abstract: The Belt and Road Initiative has received extensive supports from international community, achieved good performances, played a huge role and exerted great effect due to its rationality, openness, inclusiveness and cooperativeness since it was proposed by China in 2013, showing its compliance with world development trend and the times tendency. Although the specific connotation of the Belt and Road Initiative is enriched and refined gradually in the practice, China's efforts in structural organization, platform construction and support measures among others are important basic guaranties for promoting the implementation of the Belt and Road Initiative. Therefore, China is playing a leading role in, bringing Chinese wisdom into full play in and making its contribution to the implementation of the Belt and Road Initiative. Shanghai, according to its geographic location, its role determined by the central government, its advantages and basis in many aspects, will make greater contribution to the Belt and Road Initiative. This is a responsibility and a proper posture of Shanghai.

Key Words: the Belt and Road Initiative; World Significance; Basic Essence; the Role of Shanghai

解读“一带一路”

李立凡

(上海社会科学院“一带一路”信息研究中心副主任)

一、“一带一路”的缘起

“一带一路”是“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的简称。“一带一路”充分依靠中国与有关国家既有的双多边机制,借助既有的、行之有效的区域合作平台,借用古代丝绸之路的历史符号,高举和平发展的旗帜,积极发展与沿线国家的经济合作伙伴关系,共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

丝绸之路起始于中国,最初的作用是运输中国古代出产的丝绸、瓷器等商品,是连接亚洲、非洲和欧洲的古陆上商业贸易路线和文化交流通道,同时也是亚欧大陆经济整合战略。德国地理学家李希霍芬(Richthofen)最早在 19 世纪 70 年代将之命名为“丝绸之路”。

二、“一带一路”的提出

2013 年 9 月 7 日上午,中国国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学作演讲,提出共同建设“丝绸之路经济带”。2013 年 10 月 3 日 11 时,习近平主席在印尼国会发表演讲,正式提出共同建设“21 世纪海上丝绸之路”。在不到一个月的时间里,习近平先后提出建设“新丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”两大战略构想,强调相关各国要打造互利共赢的

“利益共同体”和共同发展繁荣的“命运共同体”,即“一带一路”战略。

“一带一路”沿线国家至少包括东南亚、中亚、中东欧等地区的 65 个国家(中国包括在内),是世界上跨度最长的经济大走廊,也是世界上最具发展潜力的经济合作带。“一带一路”发端于中国,贯通中亚、东南亚、南亚、西亚乃至欧洲部分区域,东牵亚太经济圈,西系欧洲经济圈,覆盖约 44 亿人口,经济总量约 21 万亿美元,人口和经济总量分别占全球的 63% 和 29%。“丝绸之路经济带”战略涵盖东南亚与东北亚的经济整合,并最终融合在一起通向欧洲,形成欧亚大陆经济整合的大趋势。“21 世纪海上丝绸之路经济带”战略从海上联通欧亚非三个大陆,和“丝绸之路经济带”战略形成一个海陆闭环。

2015 年 2 月 1 日,推进“一带一路”建设工作会议在北京召开。中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽主持会议并讲话。会议认真学习贯彻习近平总书记关于“一带一路”建设的重要讲话和指示精神,学习李克强总理等中央领导的指示要求,安排部署 2015 年及今后一段时期推进“一带一路”建设的重大事项和重点工作。王沪宁、汪洋、杨晶、杨洁篪以及“一带一路”建设工作领导小组成员和有关部门单位负责同志参加了会议。

2015 年博鳌亚洲论坛开幕式上,习近平发表主旨演讲,表示“一带一路”建设不是要替代现有的地区合作机制和倡议,而是要在已有基础上,推动沿线各国实现经济战略相互对接、优势互补。

2017 年 5 月 14 - 15 日,“一带一路”国际合作高峰论坛在北京举行。

三、“一带一路”提出的时代背景

当今世界正发生复杂深刻的变化,国际金融危机深层次影响继续显现,世界经济缓慢复苏、发展分化,国际投资贸易格局和多边投资贸易规则酝酿深刻调整,各国面临的发展问题依然严峻。共建“一带一路”顺应世界多极

化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的潮流。“一带一路”秉持开放的区域合作精神,致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济,是国际合作以及全球治理新模式的积极探索,将为世界和平发展增添新的正能量。

共建“一带一路”致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通,建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系,构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络,实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展。“一带一路”的互联互通项目将推动沿线各国发展战略的对接与耦合,发掘区域内市场的潜力,促进投资和消费,创造需求和就业,增进沿线各国人民的人文交流与文明互鉴,让各国人民相逢相知、互信互敬,共享和谐、安宁、富裕的生活。

当前,中国经济和世界经济高度关联。中国将一以贯之地坚持对外开放的基本国策,构建全方位开放新格局,深度融入世界经济体系。推进“一带一路”建设既是中国扩大和深化对外开放的需要,也是加强和亚欧非及世界各国互利合作的需要,中国愿意在力所能及的范围内承担更多责任和义务,为人类和平发展作出更大的贡献。

具体而言,有五大因素推动中国提出“一带一路”倡议:

第一,中国国内改革步入深水区,对外开放面临调整转向,经济发展处于换挡期、阵痛期、消化期“三期叠加”的新阶段,社会改革和发展到了矛盾集聚、风险积压的关键期,需要攻坚克难、爬坡过坎。

第二,世界经济全球化、区域经济一体化加快推进,全球经济增长和贸易、投资格局正在发生深刻调整,世界经济到了转型升级的关键阶段,需要进一步激发区域内的发展活力与合作潜力。世界经济结构的变化和调整呈现如下特征:一是世界经济增长格局发生变化,过去几十年引领全球经济增长的发达经济体,受困于高额的政府债务、投资机会的缺乏;二是世界工业生产格局出现分化,发达经济体工业增长减速;三是世界资本流动格局发生

逆转;四是世界贸易格局进一步分化。

第三,经济的高速增长使中国成为世界能源进口和消费大国,原油进口来源和运输渠道比较集中和单一,这种原油进口格局与近年来南海局势的紧张,使得我国原油进口潜在的“马六甲之困”日益突出,能源安全形势加剧。

第四,国际舆论对中国的打压,即“中国威胁论”甚嚣尘上,国际舆论尤其是西方主流媒体对中国发展和崛起抱有疑虑、担忧甚至戒备、敌意。

第五,大国博弈加剧,中美战略“对峙”,美国“重返”亚洲战略与中国参与建构国际新秩序形成越来越激烈的对冲。

四、“一带一路”的框架和思路

“一带一路”是促进共同发展、实现共同繁荣的合作共赢之路,是增进理解信任、加强全方位交流的和平友谊之路。中国政府倡议秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的理念,全方位推进务实合作,打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

“一带一路”贯穿亚欧非大陆,一头是活跃的东亚经济圈,一头是发达的欧洲经济圈,中间广大腹地国家经济发展潜力巨大。“丝绸之路经济带”重点畅通三条线路:中国经中亚、俄罗斯至欧洲(波罗的海);中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海;中国至东南亚、南亚、印度洋。“21 世纪海上丝绸之路”重点方向有两个:从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲;从中国沿海港口过南海到南太平洋。

根据“一带一路”走向,陆上依托国际大通道,以沿线中心城市为支撑,以重点经贸产业园区为合作平台,共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国 - 中亚 - 西亚、中国 - 中南半岛等国际经济合作走廊;海上以重点港口为节点,共同建设通畅安全高效的运输大通道。中巴、孟中印缅两个经济走廊与

推进“一带一路”建设关联紧密,要进一步推动合作,取得更大进展。

“一带一路”建设是沿线各国开放合作的宏大经济愿景,需各国携手努力,朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。努力实现区域基础设施更加完善,安全高效的陆海空通道网络基本形成,互联互通达到新水平;投资贸易便利化水平进一步提升,高标准自由贸易区网络基本形成,经济联系更加紧密,政治互信更加深入;人文交流更加广泛深入,不同文明互鉴共荣,各国人民相知相交、和平友好。

五、“一带一路”的原则

针对共建“一带一路”,中国提出了五项原则:

一是恪守联合国宪章的宗旨和原则。遵守和平共处五项原则,即尊重各国主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、和平共处、平等互利。

二是坚持开放合作。“一带一路”相关的国家基于但不限于古代丝绸之路的范围,各国和国际、地区组织均可参与,让共建成果惠及更广泛的区域。

三是坚持和谐包容。倡导文明宽容,尊重各国发展道路和模式的选择,加强不同文明的对话,求同存异、兼容并蓄、和平共处、共生共荣。

四是坚持市场运作。遵循市场规律和国际通行规则,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和各类企业的主体作用,同时发挥好政府的作用。

五是坚持互利共赢。兼顾各方利益和关系,寻求利益契合点和合作最大公约数,体现各方智慧和创意,各施所长,各尽所能,把各方优势和潜力充分发挥出来。

六、“一带一路”的支撑体系

“一带一路”的支撑体系主要包括丝路基金和亚洲基础设施投资银行。

丝路基金是由中国外汇储备、中国投资有限责任公司、中国进出口银行、国家开发银行共同出资,依照《中华人民共和国公司法》,按照市场化、国

际化、专业化原则设立的中长期开发投资基金,重点是在“一带一路”发展进程中寻找投资机会并提供相应的投融资服务。在丝路基金首期资本金 100 亿美元中,外汇储备通过其投资平台出资 65 亿美元,中投、进出口银行、国开行亦分别出资 15 亿、15 亿和 5 亿美元。

2014 年 12 月 29 日,丝路基金有限责任公司在北京注册成立,并正式开始运行,金琦出任公司董事长。2015 年 12 月 14 日,丝路基金称,已与哈萨克斯坦出口投资署签署框架协议,并出资 20 亿美元,建立中国 - 哈萨克斯坦产能合作专项基金,这是丝路基金成立以来设立的首个专项基金。2017 年 5 月 14 日,习近平宣布中国将向丝路基金新增资金 1000 亿元人民币。

亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank,简称亚投行,AIIB)是一个政府间性质的亚洲区域多边开发机构,重点支持基础设施建设,总部设在北京,法定资本 1000 亿美元。2013 年 10 月 2 日,习近平主席提出筹建倡议,2014 年 10 月 24 日,包括中国、印度、新加坡等在内的 21 个首批意向创始成员国的财长和授权代表在北京签约,共同决定成立亚洲基础设施投资银行。2015 年 3 月 12 日,英国正式申请加入亚投行,成为首个申请加入亚投行的主要西方国家。2016 年 1 月 16 日至 18 日,亚投行开业仪式暨理事会和董事会成立大会在北京举行。2016 年 10 月 20 日,中国主导的亚洲基础设施投资银行(AIIB,简称亚投行)的成员增至 80 个国家以上,超过拥有来自 67 个国家和地区成员、由美日主导的亚洲开发银行。

七、“一带一路”的实施方略

“一带一路”沿线国家处于不同的工业化阶段,有着不同的经济发展水平,并形成了不同的优势产业类型。而这些产业也形成了三种不同的梯度,即技术密集与高附加值产业(工业化后期国家)、资本密集型产业(工业化中期国家)、劳动密集型产业(工业化初期国家)。

随着中国廉价劳动力时代的终结,劳动密集型产业(如纺织品、玩具等)有望向以东南亚部分国家为代表的工业化初期国家转移,资源密集型产业(如能源产品、化工产品、金属制品)可以向以中东欧部分国家为代表的油气丰裕国家及以中亚部分国家为代表的矿产资源丰裕国家转移,而中国可以扩大对这些国家资本、技术及高附加值产品的出口;部分技术密集和高附加值产业(如机电产品、部分装备制造产品),则有望向以中东欧部分国家为代表的工业化后期国家转移,实现技术的互通有无。

如此一来,第一产业梯度国家的产业升级会带动第二产业梯度国家的相应升级,第二产业梯度国家的产业升级也势必会带动第三产业梯度国家的相应升级,进而实现“一带一路”国家产业链的有效转移和分工明确的生产网络的构建,形成“新雁阵”分工和合作模式。

八、“一带一路”的核心:五通和六廊

(一) 五通

加强政策沟通。各国可以就经济发展战略和对策进行充分交流,本着求同存异原则,协商制定推进区域合作的规划和措施,在政策和法律上为区域经济融合“开绿灯”。

加强设施联通。上海合作组织正在协商交通便利化协定,尽快签署并落实这一文件,打通从太平洋到波罗的海的运输大通道。在此基础上,积极探索完善跨境交通基础设施,逐步形成连接东亚、西亚、南亚的交通运输网络,为各国经济发展和人员往来提供便利。

加强贸易畅通。“丝绸之路经济带”总人口近 30 亿,市场规模和潜力独一无二。各国在贸易和投资领域合作潜力巨大。各方应该就贸易和投资便利化问题进行探讨并作出适当安排,消除贸易壁垒,降低贸易和投资成本,提高区域经济循环速度和质量,实现互利共赢。

加强货币流通。如果各国在经常项下和资本项下实现本币兑换和结算,就可以大大降低流通成本,增强抵御金融风险能力,提高本地区经济国际竞争力。

加强民心相通。国之交在于民相亲。搞好上述领域合作,必须得到各国人民支持,必须加强人民友好往来,增进相互了解和传统友谊,为开展区域合作奠定坚实民意基础和社会基础。

这“五通”从政策到民心,从道路到贸易乃至货币,可谓虚实结合、重点突出,为“一带一路”建设指明了方向,确立了机制,落实了内容。而贯穿并统领“五通”的是“丝路精神”,是古代丝路各国共同创造的丝路文化。从这个意义上讲,“一带一路”战略堪称是“牵一发而动全身”的妙招,“一子落而全盘活”的活棋,是理念价值与交流方式、合作机制、具体措施相结合的最佳载体。

(二) 六廊

中国与“一带一路”沿线国家一道,积极规划六大经济走廊:中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊建设。

中蒙俄经济走廊

国家发改委确定的中蒙俄经济走廊分为两条线路:一是从华北的京津冀到呼和浩特,再到蒙古和俄罗斯;二是东北地区从大连、沈阳、长春、哈尔滨到满洲里和俄罗斯的赤塔。两条走廊互动互补形成一个新的开放开发经济带,统称为中蒙俄经济走廊。这一走廊具体包括以下项目:

1. 中蒙二连浩特——扎门乌德跨境经济合作区。中蒙跨境经济合作区位于中蒙国界两侧的毗邻接壤区域,紧邻二连浩特——扎门乌德边境口岸,规划总占地面积 18 平方公里,中蒙双方各 9 平方公里。今年计划投资 2 亿

元以完成部分基础设施建设。该项目建成后,将实现与跨境区蒙方一侧基础设施建设同步。

2. 满洲里综合保税区。2015 年 3 月 23 日,国务院正式批复设立满洲里综合保税区,建设面积 1.44 平方公里,总投资 4.6 亿元。

3. 策克口岸跨境铁路。2016 年 5 月 26 日,策克口岸跨境铁路通道项目正式开工建设。该条铁路建设采用中国标准轨距(1435mm),是中国实施“一带一路”战略后,通往境外的第一条标轨铁路。

4. 中蒙“两山”铁路。中蒙“两山”铁路是连接中国内蒙古阿尔山市至蒙古国东方省乔巴山市的国际铁路,建成后将形成途径珲春、长春、乌兰浩特、阿尔山、乔巴山市、俄罗斯赤塔最后与俄罗斯远东铁路相连的一条新欧亚大陆路桥。根据初步计划,“两山”铁路全长 476 公里,预计总投资 142 亿元,含 20 个站场,8 万平方米厂房、桥梁 25 座、涵洞 445 米。

5. 莫斯科—喀山高铁项目。作为中俄共建的“俄罗斯(莫斯科)—中国(北京)”欧亚高速运输走廊的重要组成部分,截止 2016 年 11 月,莫斯科—喀山段高铁项目已基本完成勘察设计工作。2015 年 6 月,俄罗斯企业与中国中铁二院组成的联合体,中标莫斯科—喀山高铁项目,项目造价约为 1 万亿卢布(约合 1084 亿人民币)。莫喀高铁线路全长 770km,穿越俄罗斯的 7 个地区,全程计划设立 15 个车站。铁路最高设计时速 400km/h,轨距为 1520 毫米,预计建成后莫斯科至喀山只需 3 个半小时。项目规划在 2018 年世界杯之前完工。

6. 乌力吉公路口岸建设项目。

新亚欧大陆桥经济走廊

新亚欧大陆桥又名“第二亚欧大陆桥”,是从江苏省连云港市到荷兰鹿特丹港的国际化铁路交通干线,国内由陇海铁路和兰新铁路组成。大陆桥

途经江苏、安徽、河南、陕西、甘肃、青海、新疆 7 个省区,从中哈边界的阿拉山口出国境。出国境后可经 3 条线路抵达荷兰的鹿特丹港。中线与俄罗斯铁路友谊站接轨,进入俄罗斯铁路网,途经斯摩棱斯克、布列斯特、华沙、柏林到达荷兰的鹿特丹港,全长 10900 公里,辐射世界 30 多个国家和地区。目前,中欧班列陆续开通(从 2011 年 3 月 19 日重庆首趟“渝新欧”班列开行以来,南昌、成都、郑州、武汉、苏州等 16 个城市立足本区域优势、铁路运输条件和产业基础,相继开通了前往德国杜伊斯堡、汉堡,西班牙马德里等 12 个欧洲城市的集装箱班列。这一走廊上的项目还包括中哈(连云港)物流合作基地、中哈霍尔果斯边境合作中心项目。

中国—中亚—西亚经济走廊

中国—中亚—西亚经济走廊东起中国,向西经中亚至阿拉伯半岛,是丝绸之路经济带的重要组成部分。该条经济走廊由新疆出发,抵达波斯湾、地中海沿岸和阿拉伯半岛,主要涉及中亚五国(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦)、伊朗、土耳其等,具体项目包括中国—中亚天然气 D 线管道、卡姆奇克隧道项目、安格连火电厂项目、安伊高铁二期项目和杜尚别 2 号热电厂等。

中国—中南半岛经济走廊

该走廊以中国广西南宁和云南昆明为起点,以新加坡为终点,纵贯中南半岛的越南、老挝、柬埔寨、泰国、缅甸、马来西亚等国家,是中国连接中南半岛的大陆桥,也是中国与东盟合作的跨国经济走廊。

1. 雅万高铁建设项目。雅万高铁一期工程全长 142 公里,项目投资额 51.35 亿美元,连接印尼首都雅加达和第四大城市万隆,最高设计时速 350 公里,计划 3 年建成通车。届时,雅加达到万隆的车程将由现在的 3 个多小时缩短至 40 分钟。2016 年 3 月 16 日,印尼交通部与中印尼合资公司签署

项目特许经营协议,根据协议,中印尼高铁合资公司获得的雅万高铁特许经营权将从2019年5月31日开始,为期50年。2016年3月24日,由中印尼企业联合体承建的印尼雅加达至万隆高铁项目5公里先导段实现全面开工。同年8月,雅万高铁正式获得全线建设许可证。目前,雅万高铁的建设正在按预定计划推进。

中国和印尼全面合作的雅万高铁作为印尼和东南亚地区的首条高铁,是中国高速铁路从技术标准、勘察设计、工程施工、装备制造、物资供应,到运营管理、人才培养、沿线综合开发等全方位整体走出去的第一单,是国际上首个由政府搭台,两国企业之间进行合作建设、管理、运营的高铁项目,是对接中国提出的建设“21世纪海上丝绸之路”倡议和印尼“全球海洋支点”构想的重大成果,创造了中印尼务实合作的新纪录,树立了两国基础设施和产能领域合作的新标杆。

2. 中老铁路建设项目。中老铁路项目北起中国老挝边境磨憨/磨丁,南至老挝首都万象市,途经老挝孟塞、琅勃拉邦、万荣等主要城市,全长418公里,其中60%以上为桥梁和隧道。建设标准为国铁Ⅰ级、单线设计、电力牵引、客货混运,时速160公里/时。中老铁路项目总投资约374亿元人民币,建设期5年。按照协议,中老双方按7:3的股比合资进行建设。

中老铁路是泛亚铁路通道的重要组成部分,对构建印度洋出口新通道,加强中国与老挝、泰国的经贸合作,促进中国与东盟自由贸易区建设,发挥中国铁路整体输出的示范和引领作用,带动沿线地区经济社会发展具有十分重要的意义。

3. 磨憨—磨丁跨境经济合作区。2013年10月15日,在中国云南—老挝北部合作特别会议暨工作组第六次会议上,云南省人民政府正式与老挝中央特区管理委员会签署《中国磨憨—老挝磨丁跨境经济合作区框架协议

议》,“经合区”占地 21.23 平方公里。

中巴经济走廊

中巴经济走廊(CPEC)是李克强总理于 2013 年 5 月访问巴基斯坦时提出的。该经济走廊起点位于新疆喀什,终点在巴基斯坦瓜达尔港,全长 3000 公里,北接“丝绸之路经济带”,南连“21 世纪海上丝绸之路”,是贯通南北丝路的关键枢纽,是一条包括公路、铁路、油气和光缆通道在内的贸易走廊。中巴两国将在沿线建设交通运输和电力设施,预计总工程费将达到 450 亿美元,计划于 2030 年完工。该走廊的主要项目包括:

1. 卡西姆港燃煤电站项目。该项目位于卡拉奇东南部市郊的沿海地区,预计可以填补巴全国电力约 20% 的缺口,项目计划于 2017 年底实现首台机组发电,2018 年 6 月底两台机组进入商业运行。

2. 萨希瓦尔燃煤电站项目。萨希瓦尔燃煤电站位于巴基斯坦旁遮普省萨希瓦尔市,规划建设 2 台 66 万千瓦超临界燃煤发电机组,由华能山东发电有限公司承建。

3. 喀喇昆仑公路二期改扩建工程(哈维连至塔科特段)。喀喇昆仑公路是目前中国和巴基斯坦唯一的陆路交通通道。中国交通建设股份有限公司参建,在哈维连至塔科特间新建一条全长 120 公里、双向四车道的高速公路及二级公路。

4. 卡拉奇-拉合尔高速公路。(苏库尔至木尔坦段)项目线路全长 393 千米,工期是 3 年,将建成双向 6 车道,设计时速是 120 公里。该项目合同价值共计 2943 亿卢比(约合 28.9 亿美元),由中国进出口银行提供融资支持,承建方是中国建筑股份有限公司。

5. 瓜达尔港建设与运营项目。这是中巴经济走廊的旗舰项目,总投资额为 16.2 亿美元,包括修建瓜达尔港东部连接港口和海岸线的高速公路、

瓜达尔港防波堤建设、锚地疏浚工程、自贸区基建建设、新瓜达尔国际机场等9个早期收获项目,这些项目预期在3至5年内完成。中国拥有该港40年的运营权)

6. 巴基斯坦 ML-1 号铁路干线升级与哈维连陆港建设项目。

7. 卡洛特水电站。

8. 拉合尔轨道交通橙线。该项目为中巴经济走廊早期收获和示范性项目,总价约为16亿美元,全长约25.58公里,全线共设车站26座,其中高架站24座,地下站2座。

9. 恰希玛核电项目。截止2016年底,中核集团已向巴基斯坦出口建设4台30万千瓦级核电机组、2台百万千瓦级核电机组,并正积极开展铀资源、人才培养等领域合作。同时,中巴双方已就采用“华龙一号”核电技术启动恰希玛五期核电项目达成初步框架协议。

10. 卡拉奇核电项目。核电机组是中国自主三代核电技术华龙一号的海外首堆,意味着华龙一号首次走出国门,落地巴基斯坦。

孟中印缅经济走廊

孟中印缅经济走廊建设倡议是2013年5月国务院总理李克强访问印度期间提出,得到印度、孟加拉国、缅甸三国的积极响应。该走廊的主要项目包括:

1. 中缅油气管道项目。中缅油气管道项目由天然气管道和原油管道两个组成,天然气管道起点为缅甸皎漂,原油油管起于缅甸西海岸马德岛,从中国西南边陲瑞丽入境,接入保山后,借由澜沧江跨越工程连接大理,继而经由楚雄进入昆明。中缅天然气管道干线全长2520公里,缅甸段793公里,国内段1727公里;原油管道全长771公里。天然气管道设计输量120亿立方米/年,原油管道缅甸段设计输量2200万吨/年。缅甸每年可下载天

然气总输量的 20% ,以及下载 200 万吨原油。

中缅油气管道每年将为缅甸带来包括税收、投资分红、路权费、过境费、培训基金以及社会经济援助资金等巨大的直接收益,并将带来大量的就业机会。中缅油气管道作为一个多国合作的国际化商业项目,已发展成为中缅两国能源合作的重要平台,成为孟中印缅经济走廊和中国与东盟国家开展互联互通基础设施建设的先导项目。

2. 缅甸皎漂工业园与深水港项目。皎漂经济特区位于缅甸西部的若开邦,濒临孟加拉湾,居连接非洲、欧洲和印度的干线上,是缅甸政府规划兴建的三个经济特区之一。深水港项目包含马德岛和延白岛两个港区,共 10 个泊位,计划分四期建设,总工期约 20 年。

据商务部统计,2016 年 1 - 7 月,中国企业对“一带一路”相关的 51 个国家非金融类直接投资 78.7 亿美元,同比减少 8.4%,占同期总额的 7.7%,主要投向新加坡、印尼、印度、马来西亚等国家地区。对外承包工程方面,1 - 7 月,中国企业在“一带一路”相关的 61 个国家新签对外承包工程项目合同 3498 份,新签合同额 588.9 亿美元,同比增长 19.1%,占同期我国对外承包工程新签合同额的 51.7%;完成营业额 352.7 亿美元,同比增长 2.4%,占同期总额的 45.8%。其中,中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国 - 中亚 - 西亚、中国 - 中南半岛、中巴、孟中印缅等六大经济走廊作为“一带一路”的战略支柱、“一带一路”倡议的主要内容和骨架,将沿线 60 多个发展中国家列为中国对外交往的优先对象,将“一带一路”战略构想落到了实处。总体而言,中巴经济走廊起步早进展快,已实质性启动一批重大项目建设;中蒙俄三方已就建设经济走廊达成共识,正抓紧编制规划纲要。

九、大数据视角下的“一带一路”

2016 年,我国与“一带一路”沿线国家的贸易额,占我国外贸总额度的

比重是 25.7%。生意伙伴分布方面,中国 70% 的商贸发生在东南亚、西亚和北非。贸易增速方面,中国与东欧的贸易增长最快,南亚地区也在加速追赶。在“一带一路”上,新加坡、马来西亚等 10 个国家擅长卖东西到中国,中国排在它们出口的前三名。越南对华进口占其进口总额的印尼和泰国也超过了 20%。在“一带一路”上,出口额度最大的中国产品是“电机电气设备”,排在第二的是“锅炉、机械”,钢铁和塑料制品位列第三。中国耗费最多资金进口的产品是“矿物燃料”。念好“一带一路”的生意经,各国都能找到互通有无的生财之道。

“一带一路”设施联通的生动景象也能够从水陆空立体全方位得以展示。这几年,空中航线发展迅速,我国已经与 43 个“一带一路”沿线主要国家实现直航,每周有 4200 个航班在丝路上空穿梭,相当于每小时起飞 25 架;在陆地上,350 多条国际公路、铁路客货运输线连通丝路,仅中国和欧洲的“中欧班列”就有近 40 条。根据国家“一带一路”大数据中心信息,过去一年,海外主要新闻网站、社交媒体、论坛对中欧班列的关注点击高达 129 亿次,每秒有 400 多次,网民最关心中欧班列如何促进国家间经贸往来和文化交流。“一带一路”倡议实施三年多来,通过水、陆、空立体打造丝绸之路,让六大经济走廊从地球表面浮现身影。另一种通路是我国与周边国家的 8 条跨境油气通道和 18 个跨境输电线路,这些线路使得能源滚滚而来。而在外太空,20 多颗北斗导航卫星提供全天候服务,信号覆盖“一带一路”沿线一半的国家。

贸易畅通是重点,设施联通是优先推进的领域,而政策沟通就是重要保障。近四年时间里,习近平主席 20 多次访问“一带一路”沿线国家,而沿线国家来华访问的元首超过 50 位。通过梳理中国与沿线各国签署的备忘录和联合声明可以发现,基础设施建设、经贸往来和人文交流这三大领域排在

合作项目的前三位。

“一带一路”同样引起了全球网民的关注。央视联合国家信息中心对全球网民的搜索、留言痕迹进行抓取,发现即使不包括中国网民,2013年9月至今,对“一带一路”的关注量依然超过350亿人次,这相当于每秒钟就有600多人在点击、查找和评论“一带一路”。不少网民把“一带一路”联系到自己祖国的发展大计上,例如,印尼网友关心“打造世界海洋轴心”的印尼国家战略,呼吁国家抓紧对接“一带一路”。

十、“一带一路”的前景

早在1000年前,宋朝经济占全世界的一半左右,当时的中国可以算是全世界的中心。随着现代化发展,世界的中心逐渐向西方转移,20世纪的财富都聚集在了美英德法等国。到了21世纪,随着东方国家的人民勤恳工作、创聚财富,地区经济迅速发展,国家也越来越强大,实现了财富转移。仅2016年,中国的就业量就相当于德国的五倍,为世界经济的增长贡献了39%,中国经济的增长对世界经济有重要影响,中国正成为全世界的中心。中国在全球十大电子商务市场中排第一位,诸如电脑、手机、鼠标、音响、灯具等产销量都稳居第一,“中国制造”有80% - 90%销往全世界,约有130个国家的第一贸易大国、第一贸易伙伴都是中国。到本世纪末,亚洲的财富资本总量将会超过全球的60%,亚洲正在崛起。

“一带一路”倡议主要分三个阶段推进:

第一阶段是从2013年到2016年,主要任务是夯实基础,基础设施开工,沿线形成共识,自由贸易区(10+1,中-海FTA,RCEP,中-斯FTA)建设实现突破。

第二阶段是从2016年到2024年,主要任务是一体化格局形成,沿线国家高标准自由贸易区网络基本形成,通往波罗的海、地中海和印度洋的战略

通道安全畅通。

第三阶段是从 2024 年到 2049 年,主要任务是建成以中国为核心的利益、责任和命运共同体,“五通”基本实现,中国在周边事务和全球治理结构中占主导优势。

新兴的“一带一路”政治经济学： 在中亚及其他地区促进“互联互通” 所面临的挑战

亚历山大·库里

（美国哥伦比亚大学巴纳德学院政治学教授）

引言

2013年9月，在哈萨克斯坦阿斯塔纳的纳扎尔巴耶夫大学，中国国家主席习近平宣布，中国将在欧亚大陆建立新的“丝绸之路”经济带，将中国与欧洲、中东和南亚连接起来。中国官员随后透露，这一雄心勃勃的计划将在基础设施的新建和升级上投资数千亿美元，包括高速公路、管道、铁路和电网，以及海上伙伴国家相关港口和物流的升级。陆地带和海洋带被统称为“一带一路”或“带路”。媒体估计，“一带一路”的投资将在8000亿至1万亿美元之间，覆盖60多个合作国家的890个项目。

战略和国内因素共同推动了“一带一路”。在国际上，通过投资运输线和物流，中国希望促进其国际贸易和对外经济关系，使邻国的政局对北京更加友好，并推动新的中国领导的金融机构，如亚洲基础设施投资银行（AIIB）和金砖国家新开发银行。在国内，中国官员正在寻求为中国公司

提供新的渠道,以在国内经济增长放缓期间转移过剩产能(特别是在与水泥和钢铁等建筑相关行业),并赋予地方和地区政府行为者权力。“一带一路”本身正在成为习近平主席任期内标志性的成绩。《南华早报》将这一倡议描述为“中国提出的最为重要、影响最为深远的项目”,而其他评论家将“一带一路”和美国资助的“马歇尔计划”相提并论,后者助推了战后欧洲的重建。

国际社会对“一带一路”的反应和初步研究倾向于关注其地缘政治影响(“地缘玩家”)或其可能的发展后果(“贸易商”)。“地缘玩家”们思考的是这些计划对中国在国际体系中的地位及其在全球治理体系中的作用产生何种影响,包括新兴的金融机构,如亚投行是否会补充或破坏西方主导的发展融资和全球治理体系。与之相反,“贸易商”们已经注意到欧亚大陆和邻近地区对于基础设施投资有急切的需求。麦肯锡咨询公司估计,在未来十年,亚洲需要大约8万亿美元,以弥补区域投资不足,满足预期增长的需求。尽管“贸易商”们很容易认识到这些投资将适合中国公司的需求,而且并非所有的项目都会成功,但他们对于“一带一路”潜在的社会经济影响总体上感到乐观,同时也认为这是西方投资者和金融机构的机会。也许有趣的是,相关国家政府本身已经采纳了这样的立场:美国政府官员,以“贸易商”的身份出现,表示优先考虑促进整个地区的互联互通和经济合作;与之相反,俄罗斯的决策者倾向于将“一带一路”视为“地缘玩家”,他们对“一带一路”将如何抵御西方的资金来源和区域影响力、促进非西方国家之间的关系表示赞赏。

很少有人注意中国主导项目的到来将如何与当地的政治议程、社会条

件以及不同地区的网络展开互动。“地缘玩家”强调或许也过于信任“一带一路”的战略目标、意图以及中国规划者的理解,而忽略了这些项目所要融入的当地环境。与此相反,“贸易商”对“互联互通”持乐观态度,这很奇怪,不符合历史,因为传统上,发展研究领域对关于外部融资的大型投资项目的分配结果、可持续性和长期影响都有很激烈的争论。

本报告推动了对“一带一路”政治经济学的研究议程,包括检验其分析假设,预测意外后果,以及描绘不同伙伴国家中政治和经济因素之间可能的相互作用。特别指出的是,它将质疑一个基本前提,即对交通基础设施的大规模外部投资必然会促进经济发展和政治稳定。

从实证角度出发,我将检验“一带一路”可能如何影响后苏联时期的中亚地区。中亚涉及中国、俄罗斯和美国的战略利益,是许多“一带一路”规划的新线路和区域通道经过的核心地区。最具指导意义的是,中国对中亚经济参与逐渐强化,一批新的大型基础设施项目正在建设之中,这使我们更有信心确定与中国主导的铁路、管道、公路和发电站相关的一些关键问题和挑战。我希望这种分析鼓励学者和决策者对“一带一路”进行细微的调整,区分不同的政治和治理挑战,更全面地评估“一带一路”在特定领域和地点的成本和影响。

中亚、“互联互通”和中国的崛起

中亚国家位于欧亚大陆的中心地带,后苏联时期这些国家再次成为外部势力争夺地缘政治和经济利益的场所。20 世纪 90 年代,该地区相对被忽视,它们集中精力克服国家建设带来的挑战,以及在后苏联时期摆脱

原先对苏联的依赖。在 21 世纪初,外部势力加强了对该地区安全事务和经济事务的参与。9·11 事件之后,美国与该地区政府合作,确保安全合作和军事力量在该地区的通行,以支持在阿富汗的“永久自由作战行动”,并开发“北方供给网络”;俄罗斯力求通过将中亚国家与莫斯科领导的一些新的经济安全组织相融合,是其在该地区的主导地位机制化,这些组织包括集体安全条约组织(CSTO)、欧亚经济共同体(EurAsEC)以及最近的欧亚经济联盟(EEU);中国通过推动双边关系以及上海合作组织(上合组织 2001 年成立,成员包括中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦)加强了对这一地区的参与程度,中国许多外交政策和安全优先议题都是通过上合组织传递。在 21 世纪初,北京提出上海合作组织在经济上采取举措发挥作用,包括建立自由贸易区,在金融危机期间提供紧急的项目资助,以及成立一个新的上合组织开发银行。然而,这些倡议都没有成功,主要是由于俄罗斯的推脱,俄罗斯更希望推动自己在该地区的经济架构。

在基础设施方面,这些外部势力都认识到中亚基础设施的状况很差。内陆地区还是苏联时代的管道、电网、道路和铁路网络,这些是为了满足作为苏联经济中心的俄罗斯的需求,而中亚内部之间的联系以及东部和南部的基础设施仍然欠发达。此外,公共投资的崩溃,麻烦的新边界的出现,以及失去了掌握技术的苏联人员来管理这些网络,加速了中亚基础设施的衰退。

另一方面,这些外部支持者都在推动自己在该地区促进一体化、建立新联系的战略。这些包括美国试图促进中亚和南亚(特别是阿富汗、巴基

斯坦)之间的联系,俄罗斯试图吸引中亚国家远离西方,并将其纳入新的区域组织;北京促进新的开发项目,旨在与其欠发达、不安宁的新疆省建立联系。

21 世纪初,中国在该地区的崛起

21 世纪初,中国在该地区崛起为一个主要的投资者和俱乐部产品 (club goods) 供应者。根据国际货币基金组织的数据,中国与中亚之间的官方贸易额从 2000 年的 10 亿美元不到,上升到 2010 年的 300 亿美元以上,2013 年达到 500 亿美元,鉴于中亚海关官员倾向于低报与中国的贸易,这一数据可能更高。

中国也成为了主要的能源投资者,建成了大量新的管道项目。其中包括穿过哈萨克斯坦的阿克套—阿拉山口 (Aktau-Alashankou) 石油管道,以及源自土库曼斯坦西部气田的中国—中亚天然气管道,该管道穿越乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦,然后接入新疆的“西气东输”管道。中国—中亚天然气管道在地缘政治上具有巨大的意义,因为它使得中亚的天然气生产摆脱苏联时期输入俄罗斯的管道系统,而向东方输送。在哈萨克斯坦的另起的支线别伊涅乌—博佐伊—奇姆肯特 (Beineu-Bozoi-Shymkent) 以及计划中的 D 线 (目前处于封存状态) 也将为吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦带来天然气,中国石油天然气集团公司已取代俄罗斯天然气工业股份公司 (Gazprom) 成为该地区主要的天然气出口商,同时还建立了一个地区分配网络。

北京已成为该地区国家的主要外部债权人。在金融危机期间,中国向

土库曼斯坦提供了价值 80 亿美元的能源协议贷款,向哈萨克斯坦提供了价值 130 亿美元的能源协议,中国事实上成为了“最后贷款者”(lender of last resort)和区域开发援助的提供者。在资金短缺的吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦,中国资助了高速公路项目,中国进出口银行是这些项目最大的单一外部债权人,持有其各自政府的债务分别为 49% 和 36%。

“一带一路”在中亚和亚欧大陆的主要项目

在这一地区,和“一带一路”有关的项目主要是以这些先前的项目为基础,并建立新的交通联系。这些项目包括:

1. 中国—中亚天然气管道(D 线):这条穿越土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦的天然气管道,A 线和 B 线于 2009 年 12 月开始运行,(A 线和 B 线的容量都是 300 亿立方米)。2015 年建成了一条平行的 C 线,新增容量为 250 亿立方米。2013 年 9 月,D 线计划签署,将增加 300 亿立方米的容量,该线路将穿越吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦(中石油追加了新的投资)。

2. 亚欧大陆桥:被称为新亚欧大陆桥或第二亚欧大陆桥(第一个是西伯利亚铁路),大陆桥起源于中国连云港,经过蒙古和哈萨克斯坦,然后进入俄罗斯、波兰和德国。一些路线图表明,最后的路线可能绕过蒙古、穿过哈萨克斯坦。大陆桥旨在大幅减少中国和欧洲之间的货运时间。

3. 中国—中亚—西亚经济走廊:中哈铁路在哈萨克斯坦阿斯塔纳附近延伸出支线,向西南经过乌兹别克斯坦、土库曼斯坦然后进入伊朗。

4. 霍尔果斯—阿克套铁路:2015 年,阿斯卡纳宣布和中国合作,建设一

条新的穿越哈萨克斯坦的铁路,从里海的石油港口城市阿克套到物流枢纽霍尔果斯。

5. 中国—吉尔吉斯斯坦—乌兹别克斯坦铁路:该计划重新启动先前的一项中国项目,在新疆西部城市喀什与乌兹别克斯坦东部城市安集延(Andijon)之间建立一条新的 270 公里的高速铁路,中间经过吉尔吉斯斯坦南部城市奥什(Osh)。

此外,与这一地区相邻的一些项目也在计划中。其中包括中国—巴基斯坦走廊;中国—蒙古—俄罗斯走廊;俄罗斯境内莫斯科至喀山的高速铁路。与哈萨克相邻的边境城市霍尔果斯也正在扩建,以作为一个物流中心和节点城市,支持其中的一些项目。

政治挑战:稳定还是分配导致冲突?

我们可以将“一带一路”面临的主要挑战分解为意外的政治后果与治理问题。

交通主导现代化的政治经济学:在基础设施领域的经济投资是否能带来政治稳定?

“一带一路”和“贸易商”们的基本假设是基础设施投资将促进经济发展,这反过来又为国内和国际的政治稳定奠定基础。

中国西部地区最为直观地面对这一问题,北京通过促进其西部省份新疆的经济发展,以抑制当地对自治或“分裂主义”的需求。为了应对 2009 年 7 月发生的维吾尔人暴力事件,中国政府增加了对该地区的投资,实行了从富裕地区向新疆的进行财政转移的制度,并推动国家级“互联互通项目”,旨

在为维吾尔族的流动提供机会。

此外,在过去十年中,一些引人关注的案例表明,中国资助的基础设施可能会卷入到当地民族对立和分配不均的矛盾中。例如,在缅甸建设价值36亿美元的密松大坝项目,缅甸恢复文官统治之后,该项目被议会暂停。民众担心该项目使环境恶化,当地存在反华情绪,再加上克钦反叛分子与缅甸政府之间持续冲突,使得该项目被高度政治化。中国公司也被批评搅乱了北部掸邦的停火,因为缅甸军队要确保中石油投资的新石油天然气管道路线的安全。同样,在巴基斯坦,中国的项目(采矿和建筑)和工人遭到俾路支反叛分子攻击,被卷入到分裂分子与巴基斯坦政府的斗争中。中巴经济走廊是“一带一路”已规划的主要线路,穿越喀喇昆仑山公路,经过俾路支省,一直通往瓜德尔港,这是一个容易发生叛乱攻击的地区。在这两个案例中,中国政府明确表示不打算卷入这些“国内争端”;然而,当地的政治行为体将中国及其国有公司拖入到这些冲突进程之中。

此外,在赞比亚、吉尔吉斯斯坦和斯里兰卡的总统选举中,候选人对中国投资和合同的合法性都提出了质疑。然而,在以上国家,候选人当选后就选择倾向北京。但一个普遍的观点是,对大规模的基础设施承诺,特别是引人注目的交通项目,通常是政治姿态、民族主义诉求和彼此竞争的政治诉求的主题。

正是在这个问题上,北京在中亚面临两个潜在的重大挑战:增长的中国恐惧症和地区种族社会分化。导致中亚出现中国恐惧症的原因是复杂的,包括持苏联时期遗留的不信任一直存在,缺乏与中国广泛的接触或语言培训,以及倾向于对中国活动做负面报道的媒体。正如学者们所指出的那样,

在哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦等媒体开放度较高的国家,利用与中国相关的丑闻和腐败故事批评当地官员的贪污腐败,是一种在政治上最可接受的方式。

这并不意味着中亚的社会和政治环境对增加的中国投资永远怀有敌意。相反,中国被普遍认为是一个重要的投资者。然而,与此同时,大部分中亚民众对其政治领导人受到中国的潜在影响仍然抱有怀疑和焦虑。

地方行为体也可以利用某些与“一带一路”有关的项目表达民族诉求和政治要求。在中亚已经出现了这样的例子,计划中的中国—吉尔吉斯斯坦—乌兹别克斯坦铁路在吉尔吉斯斯坦受到了阻碍。这一交通项目使中国经吉尔吉斯斯坦南部直接联接到乌兹别克斯坦,乍看上去似乎增加了关键区域的互联互通。然而,吉尔吉斯斯坦政府和公民社会团体反对这一项目,认为其可能会给吉尔吉斯斯坦本身带来分裂性的社会影响。吉尔吉斯斯坦南部已经经历了两次可怕的种族暴力事件,奥什市中占多数的乌兹别克族与吉尔吉斯族发生冲突。最近一次是2010年巴基耶夫政权倒台后,发生了大规模的种族暴力冲突,数百人在南部城市奥什和贾拉拉巴德(Jalalabad)被杀害。吉尔吉斯斯坦政府本身对该项目持怀疑态度,对该项目褒贬不一,尽管在乌兹别克的部分已于2015年10月完成,但该项目目前仍然停滞。尽管比什凯克似乎将种族关切作为讨价还价的筹码,以获得额外的让步,比如让北京支付更高的过境费,这凸显出一个重要的问题即主要运输通道项目的“互联互通”如何能够缓和种族对立。

最后一个需要考虑的问题是中亚政权本身的政治稳定。中亚除了吉尔吉斯斯坦都不是民主国家,但吉尔吉斯斯坦也容易出现不稳定的局势,先后

有两个政权在抗议后倒台。中亚国家大多是独裁政权，由执政的家族及其盟友统治。在乌兹别克斯坦，卡里莫夫总统最近逝世，正值该国独立 25 周年之际，这引起了外界对新一届政府未来政治方向的密切专注。人们同时也再次关注，在哈萨克斯坦长期担总统的纳扎尔巴耶夫是否制定了继承人计划。在土库曼斯坦，现任总统别尔德穆哈梅多夫在 2006 年继承了前总统尼亚佐夫个人崇拜式的统治，该国几乎没有任何政治自由化的迹象。而在塔吉克斯坦，总统拉赫蒙在过去两年里巩固了权力，并打破了上世纪 90 年代内战结束后与塔吉克斯坦伊斯兰复兴党达成的协议。中国分析家非常关注该地区的政治继承和政治稳定问题，尤其是因为新疆与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦以及塔吉克斯坦接壤。

地缘政治层面：伙伴关系还是影响力？

如果中国投资对相关国家的内部政治影响导致社会和政治紧张，那么“一带一路”还具有重要的地缘政治内涵。引人注目的是，俄罗斯和美国都已公开赞成中国在该地区的计划，但二者的原因却截然不同：美国与欧亚大陆、中亚的决策者都认为“一带一路”可以促进中亚地区的互联互通，并成为俄罗斯主导举措的替代方案，而俄罗斯官员则继续与北京建立战略伙伴关系以抵制西方的影响，他们努力影响中国的区域计划，而不是提出反对。

中俄讨论的核心议题是如何调和俄罗斯主导的“欧亚经济联盟”与“一带一路”之间的关系。“一带一路”和“欧亚经济联盟”在定义上就呈现出不同：“一带一路”旨在通过中亚将中国与欧洲、中东和南亚等地区联接。而

“欧亚经济联盟”是一个政治项目,旨在创建一个俄罗斯主导的地区集团,给予后苏联时期成员国内部市场优惠待遇。同等条件下,莫斯科更希望中国资助促进泛俄罗斯项目和通道,如西伯利亚铁路。而在幕后,莫斯科可以试图阻止某些举措,要求中国项目或过境通道采用“欧亚经济联盟”的监管和环境标准,从而使俄罗斯领导的组织具有莫斯科所渴望的国际地位和合法性。但这种象征性的互动不可能取代北京推动与“欧亚经济联盟”成员国白俄罗斯、哈萨克斯坦以及吉尔吉斯斯坦就“一带一路”展开进一步磋商,中国与这些国家的经济关系也在不断加强。此外,由于乌克兰危机之后西方对俄制裁以及俄罗斯高调的“东向”战略,莫斯科现在的影响力已经减弱,这表明俄罗斯将比以前更愿意顺应北京的考量。

与此同时,不管莫斯科和北京之间的谈判如何,一些欧亚国家认为“一带一路”是一个关键的政治倡议,可以防止自身依赖于莫斯科。一个很好的例子是亲西方的格鲁吉亚,近几年来一直积极发展与中国的关系,并热切地表现出自己乐意成为中国在南高加索和里海地区的一个枢纽。同样,尽管有更多的公共策略,哈萨克斯坦需避免完全绑定在“欧亚经济联盟”上,他们将自己促进内部交通基础设施发展和跨国运输的计划(Nurly Zhol)与“一带一路”相结合。

这种经济伙伴关系在多大程度上将影响伙伴国家政府的外交政策立场,仍然是一个悬而未决的问题。最近的一些研究表明,接受更多中国援助和投资或签署双边货币互换协议(BSA)以兑换人民币的国家,更有可能在联合国投票时支持中国。传统上,没有公开承认的“政治条件”包括支持北京的“一个中国”政策,支持中国的领土完整。随着中国在南海的行为日益

坚定,中国似乎已将南海政策列入到这一关注列表之中。最引人注目的是,常设仲裁法院对中国在南海地位作出裁决后,欧盟未能对裁决采取共同立场,因为根据媒体报道,欧盟成员国中的匈牙利和希腊,也是“一带一路”合作伙伴,它们担心与北京的经济关系受到破坏。

2016年8月30日,中国驻比什凯克大使馆发生自杀性爆炸事件,此后,中国规划者如何管理“一带一路”对政治稳定和地缘政治的影响成为迫切问题。爆炸发生后,中国外交部发表了一份严厉的声明,要求抓获肇事者并施加“严厉惩罚”,这意味着中国和吉尔吉斯斯坦两国政府进行了密切协调的调查。维吾尔问题仍然是北京最关注的安全事项,如果中亚国家不能独自防止这种对中国边境的威胁和对中国资产的攻击,北京可能会考虑确保更多地介入其邻国的安全和政治事务。几个星期后,塔吉克斯坦宣布中国将资助并帮助建设一些新的前哨基地,进一步保护塔吉克斯坦和阿富汗之间的边界。这表明,与“一带一路”相伴随的是中国与中亚国家之间日益增加的安全合作。

治 理 挑 战

“一带一路”在中亚的第二个主要挑战是如何影响该地区的治理和腐败。“发展等于稳定”几乎完全强调发展的“硬件”,但它忽略了发展所必需的“软件”,即如何克服贪污、非正式的障碍和寻租等困扰该地区的问题。大多数分析人士都容易承认一些腐败是不可避免的,但在进行分析和实际运行时倾向于将其视为无谓损失折扣到总体项目的成本之中。根据一份报告,中国官员私下预期在巴基斯坦的投资将损失80%,在缅甸损失50%,在

中亚损失 30%。对于这种情况,一个反应可能是简单地将这种投资“泄漏”视为必要的成本,并仍然指出基础设施投资和多元化给该地区可能带来的好处。

但是,对于大规模基础设施项目可能在诸如中亚这样腐败泛滥地区产生不同类型的治理问题,应该进行更加系统、更具分析性的思考。最近的经验表明,治理问题不仅仅局限于“无谓损失”,而且可能使该区域最具破坏性的经济做法和问题加剧。具体来说,三个治理问题尤其迫切:公共物品私有化;繁琐的边界制度一直存在;外国直接投资中的贪腐愈发严重。

公共项目,私人寻租

首先,在中亚这些易受国家掠夺和长期寻租影响的国家,引进大型基础设施项目而不附带监督、不设立条件以及运输服务自由化,可能会进一步促进具有掠夺性的精英进行额外寻租。换句话说,地方精英可以利用外部资助的基础设施和发展项目,满足自身的狭隘目的,而这并不是投资者想要的。

正是在这一点上,中国对接受国一直实行的不干涉内政政策可能面临最大的压力。运输和物流链以寻租为特征,对该领域的比较研究表明,新的基础设施项目如果不对运输服务本身进行改革,例如打破铁路垄断和运输联盟,就不可能提高效率。无条件援助和新的基础设施项目很可能充当地方精英的收入来源,而不是让这些项目行使公共产品的职能,即使捐助者或投资者想要这样做。因此,对于中国来说,这样的结果与他们的意图是相反的,这既不会刺激地区发展,也不必然为中国企业创造更多的市场准入和

机会。

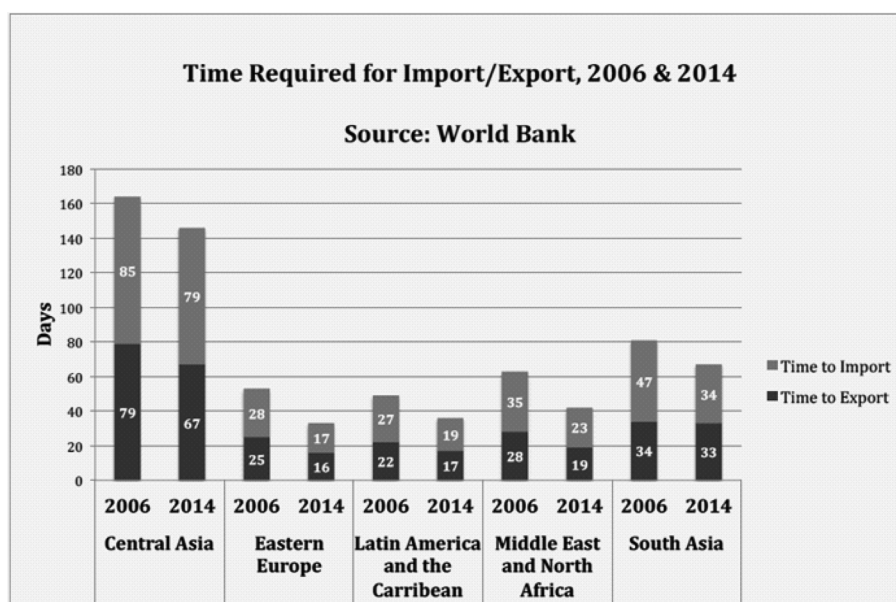
一个戏剧性的例子可以表明中国投资在当地被挪用了而未引起重视。杜尚别－恰诺克(Dushanbe-Chanak)公路是塔吉克斯坦的一条主要高速公路,该项目于2010年完成,80%的资金来自中国国家开发银行。在纸面上,这条公路的目的是促进塔吉克斯坦东西部之间的运输,并方便中国货物的运输。然而,在开通几个星期后,该公路成为了在英国维尔京群岛注册的“创新之路解决方案”公司(Innovated Road Solutions)运营的收费公路,该公司没有运营公路或成功中标的记录。随后,当地的调查认为离岸公司与统治家族有联系的人士相关,估计每年暗中有2500－3000万美元的私下收入。

边境制度带来的长时间延误

第二个治理挑战集中在引入新的运输基础设施是否必然会提高边境制度的效率、减少高昂的非正式支出或阻碍跨境商业的其他障碍。总而言之,“一带一路”项目会减少跨境交易成本吗?

如下图所示,毫无疑问,中亚仍然是世界上贸易最不便利的地区之一。根据世界银行商业环境部门的数据显示,除了少数例外,货物在该地区的进出口时间会超过100天,在2006年至2014年期间几乎没有什么改善,尽管所有外部资助的措施和投资都试图改善该地区的互联互通。目前,货物进出中亚的时间是南亚的两倍,是中东和北非的三倍。最令人惊讶的是,即使21世纪初中亚和外部世界之间贸易量有大幅度的提高,该地区的这些瓶颈和非正式障碍仍然存在。

2006 年和 2014 年进出口所需时间(来源:世界银行)



人们曾经希望一个外部支持的后勤网络能够带来更好的治理,但是希望落空了。北方配送网络(Northern Distribution Network)的支持者设想穿越欧亚陆地,作为向美国驻阿富汗部队供应非杀伤性军用物资的物流供应通道,也有助于促进更多的个人商业物资流进或流出该地区。现在看来,北方配送网络不仅没有刺激更多的私营企业参与,而且似乎进一步鼓励了国家主导的物流承包商,如货运和铁路公司的寻租。一份报告指出,在北方配送网络运行期间,区域跨境经济合作出现显著恶化,因为乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦的公路和铁路运价高涨,其中特别针对与阿富汗的国际安全援助部队(ISAF)有关的货物。总体而言,该报告估计,北方配送网络给中亚每年带来近 10 亿美元的运输费用,其中有 93% 实际上转移到了地方政府手中,而不是私人或市场实体。

由于中亚国家的边境官员不愿意采用旨在加快跨境运输的新货物追踪

技术,也没有采用新的软件、清算做法或装运跟踪技术来改善边界全面延误的情况。亚洲开发银行的研究发现,尽管阿富汗在 2010 年加入了使用国际道路运输(TIR)执照的国际公约,但是阿富汗的商业界抱怨说,他们在 2012 年和 2013 年没有使用这一执照运输任何集装箱,因为中亚邻国“拒绝接受阿富汗卡车的国际道路运输执照。”

其他经验表明,当某些地区被迫接受灰色收入遭受损失时,海关官员会通过在其他地区增加寻租来填补。对 2010 年签订的俄罗斯—白俄罗斯—哈萨克斯坦关税同盟(CU)协议如何影响哈萨克斯坦过境时间的一项分析发现,虽然该协议大大减少了从哈萨克斯坦进入俄罗斯联邦的卡车的平均过境时间,从 2011 年的 7.7 小时减少到 2012 年的 2.9 小时,但哈萨克斯坦与非关税同盟国家(中亚和中国)的平均过境时间在同一时期却大大增加了,从 8.6 小时增加到 21.5 小时。时间全面上升是因为在少数的主要过境点增加了“排队、通关、卫生检查、检疫和运输检查”。

总之,对于“地缘玩家”和“贸易商”来说,中亚贸易时间延缓的主要因素不是缺乏足够的交通基础设施,而是负责疏通贸易的国家机构和海关官员依赖于这些灰色收入和边境行为。如果没有对海关制度进行政治经济学上的根本性改革,引入新的跨国货运方式如高速铁路,就有可能将非正式做法转移到其他的跨境交易之中,因为这有可能提高边境的整体业绩。

贪腐加剧和监管难题

最后,在没有对当地贪腐情况进行更多监管和制衡的情况下,在该地区

引入高价“一带一路”项目可能会抬高私人支付,也使其他国家的公司更难在这些相同的部门中竞争到投资机会。例如,在能源部门,人们普遍认为,中国公司比西方国家具有先天优势,因为它们能够提供旁支付以及同时提供公私产品,而西方公司无法做到。中石油获得一家哈萨克斯坦国有石油公司的股份时,就被牵连进一个受到高度关注的腐败丑闻之中,中石油在土库曼斯坦和哈萨克斯坦子公司的高官在 2014 年的大规模反腐运动中被捕。中国公司在与能源部门相类似的部门中具有优势,例如电信、采矿和道路建设中。

在评估和监测方面,中国监管机构面临着监督不同国内行为体的困难挑战,每个行动体都有不同的目标和动机,所有这些行为体都通过对“一带一路”提出承诺来证明当地交易的合理性。此外,目前还不清楚指导或监督委员会发出的指令是否可以有效地传达,以约束或以其他方式改变那些习惯自主行动的中国公司。这个问题在中亚这个边境地区尤为迫切,在这里,中国政府和私人行为体都已经制定了良好的战略目标和参与策略。

公共物品有可能私有化,边境线上的寻租,以及贪腐加剧都是“一带一路”可能给地区治理带来的不利后果。这些案例表明,与人们普遍认为该地区与全球经济隔绝相反,中亚精英、掮客和外部求购公司已经熟练掌握使用离岸投资工具伪装交易的复杂行为,以掩盖获益者的身份。没有理论或经验基础可以假设在没有承诺对这些国家主导的运输部门进行改革的情况下,“一带一路”项目能够改变这些现有的非正式网络和寻租价值链。

结论和需进一步研究的问题

中国的“一带一路”引起了一波对其可能产生的变革性影响的评论和猜测。这篇文章表明,虽然流行的地缘政治和发展观点是重要的,但政治经济学的观点侧重于外部资助的项目如何与当地的政治议程、网络和分歧进行互动,这对于理解“一带一路”未来可能的影响至关重要。中亚最近的经验表明,虽然“一带一路”有可能为有价值的新的过境基础设施提供资金,但也有可能搅乱国内政治竞争,助长贪腐和寻租网络,无法发挥其变革的潜力。事实上,类似的部门投资可能有不同的政治和社会影响,这取决于目标国当前的政治和治理条件。特别值得关注的是,有三个问题似乎与研究人员和决策者密切相关。

首先,学者和政策制定者必须仔细研究这一假设,即基础设施驱动的发展必然会带来国内和国际稳定。在某些情况和条件下,建设新道路和铁路可能会促进商业,并提供新的经济机会;然而,在其他政治情况下,新的引人关注的项目可能会使种族和社会分裂凸显,助长寻租网络和交易型腐败,使反华的民粹主义呼声迸发。如果中国的投资不成比例地惠及一个政治团体或分裂另一个政治团体,以上情况可能会同时发生。

第二,研究人员和决策者应避免将区域内外有形的“互联互通”作为本身的目的。改进基础设施的同时如果没有“软件”上的改革,是不会产生效率收益或变革性效应。促进“互联互通”不应就等于是鼓励中亚国家采取多元的外交政策或与美国保持合作关系。决策者特别应该倡导改革与过境和物流有关的国家垄断和联合,以释放新过境基础设施的全部潜力。

第三,美国对“一带一路”的反应需要超越目前的区域框架,这些框架对中亚和东亚的倡议有不同的态度。在欧亚大陆,美国官员倾向于支持中国雄心勃勃的计划,强调“一带一路”与西方促进区域内连通和建立“新丝绸之路”的目标具有兼容性;然而,在东亚,对中国在该地区作为发展援助提供者的角色,美国则是以一种竞争性的眼光来看待,美国财政部对亚投行初步表示反对,这些已经表明,对于“一带一路”在全球经济治理中的潜在影响,会有更大的地缘政治上的担忧。正如本报告所指出的,“一带一路”的政治经济学意味着在不同的地区和国家,机遇和担忧并存。

(文章原载于《国外社会科学文摘》2017年第7期)

联系方式：

上海市美国问题研究所

地 址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

电 话：86-21-53068153

传 真：86-21-53067106

电子邮件：siassias2015@163.com
