

“一带一路”：成果、问题与思路*

李自国

【内容提要】 “一带一路”是中国在全球化和区域经济一体化出现困难的时刻提出的,是中国向主动外交转型的标志。它以零门槛、非排他的泛区域经济合作为抓手,探寻地区经济发展之路。经过三年多的探索与实践,“一带一路”建设取得超出预期的成果,得到百余个国家和国际组织的支持,一大批项目签署和落地,展现强大的资源调配能力。但同时,“一带一路”也面临“成长的烦恼”,如何“搞定”沿线地区复杂的政治、安全和经济风险是个艰巨的任务,这需要更大的智慧。

【关键词】 “一带一路” 中国方案 进展与成果 问题与挑战

【作者简介】 李自国,中国国际问题研究院欧亚研究所副所长。

自 2013 年习近平主席提出“一带一路”倡议以来,已有 100 多个国家和国际组织表示支持。中国与 40 多个国家和国际组织签署了合作备忘录。中国倡议广被接受,合作进展超出预期。但与此同时,“一带一路”建设也面临诸多问题和挑战,如何使“一带一路”走稳、走远更需大智慧。

一 中国方案带来的历史机遇

国际金融危机以来,世界经济和全球贸易进入低速增长期,国际格局出现重大而深刻的变化是共同判断。经济方面最显著的变化有二:一是中国对世界经济增长的贡献率显著提升,“按照 2010 年美元不变价格计算,中国经济增长对世界经济增长的年均贡献率达到 30.5%,跃居全球第一”^①;二是反

* 本文得到中国与东印度洋地区合作发展协同创新中心资助。

① 郭同欣:《中国对世界经济增长的贡献不断提高》,《人民日报》2017 年 1 月 13 日。

全球化思潮上升,世界充斥着各种不确定性。在全球化受阻而区域经济联盟对抗激烈的背景下,中国提出“一带一路”倡议,即以“通”为纲,构建不设门槛、不搞排他的泛区域经济合作,为地区发展与稳定提供了新方案。

(一) 符合历史潮流,为沿线国家提供灵活合作空间

全球化符合经济规律,它追求的是资源在全球范围内的最佳配置,从而以最低的成本产出最多的商品和服务。习近平主席在达沃斯论坛上表示:“历史地看,经济全球化是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果,不是哪些人、哪些国家人为造出来的。”^①但毋庸置疑,逆全球化现象越来越突出,不同国家、不同阶层对全球化的认知和感受差别很大。

一段时期,较为流行的观点是全球化受阻而区域经济一体化蓬勃发展。但现在看,区域经济一体化也有困难。英国脱欧和法国大选中强烈的“去欧”思潮都说明区域一体化也有反复。经济联盟有好处,就是对内开放、对外排他。但在经济利益相互捆绑的同时,也意味着参与其他经济合作受到限制,它为成员国发展打开一扇门,也关上一扇窗。更为重要的是,联盟与联盟之间竞争激烈,例如:TPP 排斥中俄;RCEP 在谈判结束前不邀请美俄;欧亚经济联盟无意邀请中国。相互竞争与排斥导致市场割裂,严重时还会出现地缘危机,如乌克兰问题在某种程度上就是欧盟与欧亚经济联盟角力的结果。

尽管全球化和区域经济一体化都有问题,但有两个共识:一是没有国家会真的“去全球化”而走向闭关自守;二是经济联盟间强烈的相互排斥不符合各国长期利益。因此,欧亚大陆需要一种不设门槛、不搞强制义务、非排他的包容性合作平台,在这个平台上,参与国既可以参加泛区域经济合作,又不违背其在联盟中的承诺。“一带一路”倡议恰恰符合这样的时代要求,这也是沿线国家和国际社会很快接受并支持“一带一路”的重要原因。

(二) 聚焦发展问题,为各国经济提供新动力

“一带一路”沿线国家多属发展中国家或转轨国家,主要特点有四:一是人口增速快,有旺盛的需求;二是多处于工业化或再工业化阶段;三是道路、电力等基础设施历史欠账多;四是多数国家城市化水平较低,都会有一个长期且快速的城市化进程。以电力为例,多数南亚、东南亚国家电力短缺,成为制约经济发展的重要障碍;而原苏联空间则面临设备老化问题,“跑冒滴漏”严重,亟待更新。

^① 《共担时代责任 共促全球发展》, http://news.xinhuanet.com/2017-01/18/c_1120331545.htm

表 1 2014 年各国年发电量及人均发电量比较

| 国别 | 年总发电量(万亿千瓦时) | 人均年发电量(千瓦时) |
|--------|---------------|--------------|
| 中国 | 5. 649 583 | 4 123 |
| 印度尼西亚 | 0. 220 794 | 864 |
| 乌兹别克斯坦 | 0. 055 410 | 1 780 |
| 巴基斯坦 | 0. 105 304 | 534 |
| 孟加拉国 | 0. 055 845 | 350 |
| 柬埔寨 | 0. 003 059 | 204 |
| 印度 | 1. 308 873 | 1 010 |
| 德国 | 0. 627 795 | 7 637 |

资料来源:根据联合国“Energy Statistics Database”数据库整理, <https://unstats.un.org/unsd/energy/Eprofiles/default.htm>

“一带一路”、“亚投行”等出现,有望调动国际及沿线国家的资本,在较短时间内大幅改善沿线国家的基础设施状况和投资环境,利用基础设施的乘数效应使国际资本向人口众多的大欧亚空间流动,以此使各国经济发展获得新的动能。

(三) 营造和谐氛围,为地区稳定提供“安全绳”

首先,为地区和平提供“压舱石”。我们经常提到中美之间有经济“压舱石”,因彼此无法承受关系破裂带来的伤害,所以合作的大船不易倾覆。同样,中国与沿线国家、沿线国家之间也需要经济“压舱石”。就中国与沿线国家关系而言,可以设想,如果中国与周边国家道路联通,人员频繁交往,贸易高度依存,形成“你中有我,我中有你”的经济格局,那么双方就不会轻易搞坏关系导致“双输”。

另外,有一种说法是周边一些国家(如韩国)经济上靠中国,安全上靠美国。短期看这种说法似乎成立,但长期看是不现实的,没有一个国家能够在经济上长期依靠中国,而同时又举着反华的旗帜。在南海问题上,菲律宾出现了大转弯,这里有个人因素,但更多的是经济产生的吸引力。同理,“一带一路”沿线国家间若形成密不可分的经济联系,彼此之间也不会轻易动干戈。“一带一路”所推动的“五通”将沿线国家利益捆绑在一起,为地区和平加上了一道无形且无价的保险。

其次,为国内安定增加“稳定器”。对很多家庭而言,拥有温暖住房、充足食物、稳定工作还是一种奢望。这是当今世界面临的最大挑战,也是一些国

家社会动荡的重要原因^①。西亚、北非的乱局,吉尔吉斯斯坦的“颜色革命”,固然有外部的因素,但发展停滞、分配不公等内部问题是主因。就中国而言,全国各地均衡发展、机会均等、成果共享同样是一个艰巨的课题。“一带一路”第一次把中西部地区推到开放的前沿,通过交通基础设施建设及与国外的联通,使原本的地域劣势变成优势,促使国内、国际资本向中西部流动。例如,借助中欧班列、中巴走廊、中老铁路,新疆、云南等沿边地区与中亚、南亚合作时将获得时间和成本优势。相较于兄弟省份的援助,边疆省区更需要平等的发展机会。

(四) 为中国经济转型升级争取时间和空间

“一带一路”不是纯粹的利他主义,它首先服务于中国经济,助中国企业“走出去”,促产业升级。近年来,中国经济的制约因素越来越多:土地、水资源矛盾突出,环境进入临界点,人口红利减少,国内投资的边际效益不断递减,传统的“数量型增长”模式不可持续。

2015年5月,国务院先后印发《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》、《中国制造2025》两个重要文件,正是经济迫切需要转型的体现。沿线国家正处在工业化和再工业化阶段,是中国装备制造的需求国。而中国的产业只有在生产过程中才能更好地融入新技术、新工艺,渐进地实现产业和技术升级。

“一带一路”是中国外交转变的一个重要标志。中国从接受和学习国际规则向尝试参与制定规则转变;从参与别人构建的产业价值链,向“自主构建中国企业主导的全球价值链和跨境产业链”^②转变;从使用别人的平台,到提供自己的公共产品;从自家事为主,向主动承担大国责任转变。

二 进展和成果超出预期

经过三年多努力,“一带一路”取得的进展和成果超出预期。

(一) 政策沟通效果良好,签署数十份合作文件

1. 获得沿线国家和国际社会的广泛支持

截至2017年年初,中国共与34个国家(含40多个国际组织)签署了“一

^① 《共担时代责任 共促全球发展》, http://news.xinhuanet.com/2017-01/18/c_1120331545.htm

^② 《让经济全球化更具包容性》,《人民日报》2016年11月21日。

带一路”框架内的合作备忘录,与 30 余个国家启动了机制化产能合作。中国倡议得到联合国大会、安理会、亚太经合组织、上合组织的支持,表明中国倡议不是“独唱”,而是共同行动。“中国是‘一带一路’的倡导者和推动者,但建设‘一带一路’不是我们一家的事”^①,这句话已经落到实处。

2. 合作由虚到实,从备忘录到路线图

如果说签署合作备忘录只是表明对中国倡议的积极态度,那么,制定对接合作详细规划更具实际意义。

在双边层面,中国与哈萨克斯坦、白俄罗斯、捷克等国签署对接合作文件,率先从备忘录向制定具体规划迈进。例如,2016 年 9 月,中哈签署《关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》。这是首份双边对接文件,提出在交通运输、工业、农业、能源、新兴产业、金融、知识产权等七大领域深度合作。

在多边层面,2016 年 6 月,中、蒙、俄三国签署《建设中、蒙、俄经济走廊规划纲要》,中国商务部与欧亚经济委员会签署《关于正式启动中国与欧亚经济联盟经贸合作伙伴协定谈判的联合声明》。这都标志着多边合作也开始从备忘录向制定合作路线图转型。对接不再停留在口头上,而是进入实质性谈判新阶段。

3. 自贸区建设有新的突破

2015 年 11 月,中国与东盟签署《关于修订〈中国—东盟全面经济合作框架协议〉及项下部分协议的议定书》,双方自贸区进入 2.0 时代。2016 年 10 月,中国与格鲁吉亚完成自贸区谈判,实现了中国在欧亚地区自贸区网络布局零的突破。中国与摩尔多瓦自贸谈判可行性研究也已启动。中国与欧亚经济联盟经贸合作协议谈判顺利,截至 2017 年 4 月已举行三轮。中国与斯里兰卡、马尔代夫、“海合会”等也举行了多轮谈判,大部分议题已达成一致。

(二) 设施联通成果突出,重大项目先后落地

1. 设施联通快速推进

第一,中国与“一带一路”沿线国家签署 130 多个双边和区域运输协定,涉及铁路、公路、海运、航空和邮政等各个领域。利用 73 个水路和公路口岸与相关国家开通 356 条国际道路客货运输线路;海上运输服务已覆盖“一带

^① 《中共中央政治局第三十一次集体学习》, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/30/c_1118778656.htm

一路”沿线所有国家;与43个沿线国家实现空中直航,每周航班约4200个^①。第二,三年多来,“要想富,先修路”的中国口号成为沿线国家的共识,不少国家争当地区物流中心。例如,阿塞拜疆修建东—西、北—南交通走廊,打造巴库新港,拟成为高加索物流中心;哈萨克斯坦更是当仁不让,要成为东西方物流枢纽。第三,一大批重大项目启动。例如,吉布提—亚的斯亚贝巴铁路竣工通车;瓜达尔港投入使用;乌兹别克斯坦卡姆奇克隧道通车;雅万高铁、中老铁路、同江大桥等启动建设;匈牙利—塞尔维亚铁路、中泰高铁即将开工;莫斯科—喀山高铁进入勘探设计阶段。第四,物流软环境建设方面取得很大成就。例如,哈萨克斯坦与阿塞拜疆、格鲁吉亚等牵头成立了跨里海国际运输线路协调委员会,积极协调中国—中亚—高加索物流运输。哈萨克斯坦提出,为加快融入国际交通体系,哈将推行“5C”(服务、速度、价格、稳定性和完整性)准则为过境运输保驾护航。第五,油气管线、通信光缆等建设初见成效,全方位、立体联通初具规模。中国—中亚、中国—缅甸天然气管线和中哈、中俄石油管线投入运营;亚太直达国际海底光缆(APG)项目启用,东北亚—欧洲、中亚—中东—欧洲、南亚—欧洲、东南亚—欧洲四条陆路网络通道在加紧建设中。设施联通已由中方倡导变成共同行动。

2. 中欧班列渐成规模

截至2017年4月,中欧班列已开行39条,到达10个国家15个城市^②。中欧班列的主要进展有三方面:一是增速快。2015年中欧班列开行815列,是2014年的2.7倍。2016年开行1702列,同比增长109%(成都、重庆开行866列,占一半)^③。2016年10月,推进“一带一路”建设工作领导小组办公室印发《中欧班列建设发展规划(2016~2020年)》。文件提出,到2020年,中欧班列年开行量将达到5000列左右^④。二是反向运输诉求增加。2016年返程班列为572列,同比增长116%^⑤。另外,2016年年初,伊朗和乌克兰也曾尝试向中国发送专列。三是更多国家参与合作。2017年4月,中、白、德、

① 《中国与“一带一路”沿线国家签署130多个互联互通交通协定》, http://news.xinhuanet.com/2017-04/20/c_1120845222.htm

② 同①。

③ 《2016年铁路服务“一带一路”建设取得新进展》, http://www.china-railway.com.cn/gjhz/gtjl/201701/t20170103_62261.html

④ 《中欧班列建设发展规划(2016~2020年)》, <http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201610/P020161017544178660107.pdf>

⑤ 同③。

哈、蒙、波、俄七国铁路部门签署《关于深化中欧班列合作协议》，拟扩大班列服务地域，开发新产品，推进跨境电商货物、国际邮包、冷链运输。中欧班列已初具国际物流知名品牌的底蕴。当然，也存在开行城市过多、线路过度竞争、依赖政府补贴等乱象。

3. “21 世纪海上丝绸之路”点的建设成果显著

“21 世纪海上丝绸之路”建设有点即可成线、成面。三年多来，中资企业参与建设了“21 世纪海上丝绸之路”一批重大项目，为“21 世纪海上丝绸之路”的贸易和投资奠定了坚实基础。

表 2 “21 世纪海上丝绸之路”建设项目

| 项目名称 | 参与企业 | 具体内容 |
|----------------|--|-------------------------|
| 皎漂港(缅甸) | “中石油”、中国港口建设集团 | 油轮码头;集装箱船码头;液化气船 LPG 码头 |
| 皎漂经济特区(缅甸) | 中国中信集团、泰国正大集团、中国港湾集团、中国招商局集团、中国“天津泰达”、中国“云南建工” | 皎漂特区工业园项目、深水港项目 |
| 科伦坡国际金融城(斯里兰卡) | “中国交建” | 酒店、购物中心、住宅、码头等综合项目 |
| 汉班托特港(斯里兰卡) | 中国招商局集团 | 收购 80% 股权 |
| 瓜达尔港及港口城(巴基斯坦) | “中国交建” | 40 年专属经营权(港口城建设中) |
| 吉布提港(吉布提共和国) | 中国招商局国际有限公司 | 收购 23.5% 股权 |
| 海法新港(以色列) | 中国上港集团 | 25 年专属经营权 |
| 比雷埃夫斯港(希腊) | 中国远洋集团 | 35 年专属经营权 |
| 库姆港(土耳其) | 中国远洋集团、招商局集团和“中投海外” | 收购集装箱码头约 65% 股权 |

资料来源:笔者根据相关资料整理。

(三) 贸易畅通和资金融通有进展,亦有困难

1. “亚投行”快速发展,成员数仅次于世界银行

2015 年 12 月 25 日,“亚投行”正式成立,成员国为 57 个。2017 年 3 月,“亚投行”扩容,批准 13 个意向成员国加入,成员国总数增至 70 个,超过经营多年的亚洲开发银行(67 个经济体)。“一带一路”国际合作高峰论坛前夕,又有 7 个国家获批加入,成员国增至 77 个,仅次于世界银行。金立群行长在博鳌亚洲论坛 2017 年年会上表示,未来成员国数量将达到 85 个以上。

2. 直接投资有波动,国别集中度高

2015 年,中国企业对“一带一路”相关的 49 个国家进行了非金融类直接

投资,投资额为 148.2 亿美元,同比增长 18.2%^①,占当年对外非金融类直接投资总额的 12.6%。2016 年对“一带一路”沿线 53 个国家非金融类直接投资额为 145.3 亿美元,同比下降 2%,只占同期对外非金融类直接投资总额的 8.5%^②。2017 年 1~2 月,中国对沿线 41 个国家的非金融类直接投资额为 17.9 亿美元,同比下降 19.7%^③。

从数字可以看出,对沿线国家直接投资并未随“一带一路”提出而出现“井喷”,反而在下降。截至 2015 年年底,中国对“一带一路”沿线国家的直接投资存量为 1 156.8 亿美元,占中国对外直接投资存量的 10.5%^④。而对“一带一路”沿线国家直接投资存量中,新加坡和俄罗斯分别占 28% 和 12.3%,两者合计占比超 40%^⑤。这说明,中国企业直接投资仍以发达经济体为主,对多数沿线国家缺乏投资信心,也缺乏投资信息。

3. 双边货币互换协议签得多用得少

截至 2015 年年底,中国人民银行已与 33 个国家和地区签署货币互换协议,货币互换金额为 3.31 万亿元人民币,但使用案例却很少。例如,蒙古国使用了 110 亿元人民币,但认为利率过高。跨境贸易,特别是投资,人民币使用量仅占 20%,尚有提升空间。应通过增加本币结算比例、完善支付体系、降低互换协议的人民币利率、推动人民币投资和混合贷款(人民币+美元)等手段,切实推动人民币的境外使用率。

4. 与沿线国家贸易额小幅增长

2017 年第一季度,中国与“一带一路”沿线国家货物贸易额达 1.655 3 万亿元人民币,同比增长 26.2%^⑥,略高于中国外贸整体增幅。2016 年中国与“一带一路”沿线国家贸易额为 6.251 7 万亿元人民币,同比增长 0.5%,占同

① 《2015 年与“一带一路”相关国家经贸合作情况》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwtydl/tjsj/201601/20160101239838.shtml>

② 《2016 年对“一带一路”沿线国家投资合作情况》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwtydl/tjsj/201701/20170102504239.shtml>

③ 《2017 年 1~2 月我对“一带一路”沿线国家投资合作情况》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwtydl/tjsj/201703/20170302539455.shtml>

④ 《中国对外投资合作发展报告(2016)》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz/upload/zgdwtzhzfbzg2016.pdf>

⑤ 同④。

⑥ 《一季度中国与“一带一路”沿线国家贸易额增长 26.2%》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/11944.htm>

期中国外贸总额的 25.7%^①。这一比重虽变化不大,但由于沿线国家在对外贸易方面出现困难,因此,中国在多数沿线国家贸易中的地位仍保持不断上升趋势。

表 3 中国与俄印两国货物贸易情况及占比 (单位:亿美元)

| 国别 | 贸易情况 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 |
|-----|---------|---------|---------|---------|
| 俄罗斯 | 俄外贸总额 | 7 828.0 | 5 258.3 | 4 677.5 |
| | 中俄贸易额 | 884.0 | 635.5 | 661.1 |
| | 中国占比(%) | 11.3 | 12.0 | 14.1 |
| 印度 | 印外贸总额 | 7 796.6 | 6 583.6 | 6 235.9 |
| | 中印贸易额 | 716.0 | 708.3 | 696.2 |
| | 中国占比(%) | 9.0 | 10.7 | 10.8 |

资料来源:根据商务部《国别报告》(俄罗斯、印度)整理, <http://countryreport.mofcom.gov.cn/default.asp>

(四) 产能合作进展顺利并开花结果

1. 产能合作园区快速涌现

目前,中国同“一带一路”沿线 20 个国家共同建设了 56 个境外合作区, 占在建合作区总数的 72.72%, 累计投资 185.5 亿美元, 入区企业为 1 082 家, 总产值为 506.9 亿美元^②。其中有 20 个园区建成并通过商务部考核, 部分园区已具规模, 如柬埔寨西哈努克港经济特区目前入驻企业超过百家, 提供就业岗位 1.6 万个^③。上述园区有地域限制, 当地政府给予特殊政策, 多有一定的产业倾向。如正在建设中的中国—白俄罗斯工业园, 该园以机械制造、电子信息、生物医药、新材料、精细化工、仓储物流为重点。

2. 中哈产能合作成为新模板

与园区式产能合作不同, 中哈产能合作是一种新的合作模式, 其特点是政策沟通 + 实业项目双向推进, 无地域限制, 项目无特定要求。合作路线是: 签署《加强产能与投资合作政府间框架协议》; 进行产能与投资合作对话, 截

^① 《2016 年国民经济和社会发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html

^② 《推进境外经贸合作区建设 实现互利共赢》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/1/201702/20170202509922.shtml>

^③ 《通过确认考核的境外经贸合作区名录》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhzq/article01.shtml>

至 2017 年 3 月共举行 11 轮对话,编制产能合作规划,跟踪项目清单,提供后勤保障;设立产能合作基金,初期规模为 20 亿美元。最终,中哈之间形成 51 个项目、总投资为 268 亿美元的产能合作,并有一批企业开始启动^①。这种模式中政府的引领作用更强,也受到一些国家青睐。

(五) 为推动民心相通,政府和企业都在积极行动

从“一带一路”的进展看,支持度高、项目进展快的都是民心相通最好的国家,如“中巴经济走廊”和中哈产能合作,这再次印证了民心相通的重要性。在政府层面,2016 年 7 月,教育部印发《推进共建“一带一路”教育行动》,提出“丝绸之路”留学推进计划、“丝绸之路”合作办学推进计划、“丝绸之路”师资培训推进计划等,为共建“一带一路”提供人才支撑^②。目前,教育部已与 46 个国家和地区签署学历学位互认协议,其中“一带一路”国家 24 个^③。2017 年 1 月,文化部发布《文化部“一带一路”文化发展行动计划(2016 ~ 2020 年)》^④,提出健全“一带一路”文化交流合作机制,打造知名交流品牌,促进文化贸易的大方针,同时提出“丝绸之路”文化之旅计划、“丝绸之路”文化使者计划、“一带一路”艺术创作扶持计划、“一带一路”文化遗产长廊建设计划等。目前,中国在境外共建立 30 个中国文化中心,其中“一带一路”国家占 11 个^⑤。在民间交往层面,随着“一带一路”框架内经济合作的深入,中国企业越来越感到与合作方彼此了解不够,因此,非常重视将对方知名专家、技术人员请进来,除进行培训外,也让其亲身感受企业的技术实力。这些一线人员通过在中国的所见所闻潜移默化地改变着一部分人对中国的认知。另外,以“丝绸之路”为主题的人文活动越来越多,例如,举办“一带一路”媒体合作论坛、“一带一路”国际文化遗产论坛,成立“一带一路”智库合作联盟、“一带一路”高校战略联盟、“丝绸之路”国际剧院联盟、“丝绸之路”国际艺术节联盟等。

① 《中哈举行第十次产能与投资合作对话》, http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201609/t20160930_821837.html

② 《推进共建“一带一路”教育行动》, http://www.moe.edu.cn/srcsite/A20/s7068/201608/t20160811_274679.html

③ 《教育部:与 46 个国家和地区签订学历学位互认协议》, <http://edu.people.com.cn/n1/2017/0419/c1053-29222686.html>

④ 《文化部“一带一路”文化发展行动计划》, http://zwgk.mcprc.gov.cn/auto255/201701/t20170113_477591.html

⑤ 《2016,中国文化插上“一带一路”的翅膀》, http://www.mcprc.gov.cn/whzx/bn-sjdt/dwwhllj/201612/t20161228_465415.html

绵绵用力,久久为功。民心相通虽不像投资那样容易量化,但持之以恒,必将为“一带一路”建设带来无法估量的影响。

作为新生事物,“一带一路”在短期内受到如此高度的关注,取得超出预期的早期收获,表明它顺应了历史潮流,契合了沿线各国谋发展的强烈诉求,无论个别国家支持与否,都无法阻挡“一带一路”生根发芽并不断成长。

三 “一带一路”面临的问题与挑战

“一带一路”建设面临两大类问题,一类是“走出去”的中国企业在当地面临的各种问题与挑战,这其中有政治风险、经济活动本身风险,还有文化差异、认知不足等问题;另一类是“一带一路”建设固有的困难,如多大程度上实现区域产业链的构建,能否最大限度地调动国际资本,而不是中国一家“打拼”等。

(一) 地缘政治与安全风险

“一带一路”沿线地区地缘政治和社会动荡风险相对较高,但中国的外交政策不可能出现大的变化,如不干涉他国内政、不使用制裁或威胁使用制裁等外交基本原则仍会坚守。如何在复杂多变的局势下维护中国不断拓展的海外利益是个艰巨的任务。

1. 政局变化风险

“一带一路”沿线国家政治体制多未定型。执政党与反对党、中央与地方、族群与族群之间关系复杂,新政权“清算”旧政权的情况时有发生,这时就会出现殃及池鱼的现象。典型的案例是科伦坡港口城建设项目。2015年3月,斯里兰卡大选后,新政府明知项目对斯非常有利,仍以缺乏相关审批手续、须重新进行环境评估为由暂停了项目建设。后经多次沟通磋商,双方在停工近一年半时间后重签协议,港口城更名为“科伦坡国际金融城”,项目才得以重启。这虽是个案,但不排除在其他国家还会发生。

2. “三股势力”带来的安全风险

应该说,“一带一路”所通过的地区是“三股势力”最活跃的地区。即使在“全天候”伙伴巴基斯坦,还有巴基斯坦塔利班组织、俾路支省分离势力对合作项目虎视眈眈。“三股势力”的威胁主要体现在两方面:一是对重大项目,如中国—中亚的能源管线、重大隧道工程等构成威胁,使运营成本增加。据称,“中石油”海外项目中10%的成本来自安保。二是对投资者构成心理威慑,影响投资者的信心。

3. 社会动荡风险

“阿拉伯之春”和“颜色革命”的发生,有来自外部的干预因素,也有经济发展缓慢、社会分配不公、政府腐败的内因。这是前车之鉴,而未来一些沿线国家仍面临外有干预、内有病根的情况,社会动荡风险仍在。加之沿线地区“火药桶”多,如果阿富汗问题无解,中东乱局无法平息,都会影响“一带一路”项目的落地。最典型的案例是中国企业在阿富汗的艾娜克铜矿项目,虽成功中标,但由于安全问题一直难以推进。

4. 国家间矛盾和冲突

欧亚大陆是矛盾冲突多发区,领土、领海纠纷多,国家间的历史恩怨多,如印度与巴基斯坦、伊朗与沙特阿拉伯、中国与越南等。这些矛盾对“一带一路”项目的落地带来困难。另外,中亚国家在水资源利用问题上分歧明显,中国企业在该地区开发水电站须慎之又慎。

(二) 思想解放与相互认知问题

“一带一路”建设最大的难点在于思想不接轨。例如,在欧亚地区尚有乌兹别克斯坦、阿塞拜疆、土库曼斯坦、白俄罗斯等国未加入世贸组织,而俄罗斯、哈萨克斯坦等大国也是近年才加入,这说明该地区与国际接轨程度低,开放度低,思想保守。问题主要有:

1. 签证难

签证难问题在独联体国家最突出。例如,土库曼斯坦规定,企业外籍员工与本国员工比例不得超过3:7,而实际情况比规定还严苛。哈萨克斯坦则实行配额制,不同州可获得一定数量的配额,一旦配额用满外籍员工就再无法获得工作签证。中国企业因签证数量不够而拖延工期的情况时有发生。虽然限制外籍员工数量有利于本国人就业,但一些国家动辄将签证问题与国家安全挂钩,甚至对游客也持非常谨慎的态度,则显示了整个社会的保守性。

2. 资源开采企业易与当地民众产生矛盾

“资源掠夺论”是近年西方媒体攻击中国的一个借口。例如,2015年1月《纽约时报》称,中国以“公然盗窃”和“权贵资本主义”方式对缅甸自然资源发动“大规模抢掠”。此等挑拨文章比比皆是,尽管毫无道理,但“资源掠夺论”极具蛊惑性,使当地民众对外资企业开采本国资源充满敌意。这方面比较典型的事例是中国紫金矿业在吉尔吉斯斯坦的金矿项目,曾与当地民众发生过冲突。

3. 文化差异和心理过度敏感

“一带一路”沿线国家历史、宗教、文化差异大,很多情况不同于国内,如

土地私有、拆迁难度大、宗教规范和要求多、工作习惯和效率差别大等。中国企业习惯的“搞定政府就可以甩开膀子干”恐难行得通。另外,投资企业多重视看得见、摸得着的硬件,而软件中常强调法律、税收等,文化、习俗、宗教等要素常被忽视,也容易与当地产生矛盾。而沿线国家多有悠久的历史和文化,对他人是否尊重其文化格外敏感,如印度曾因中国企业的员工将其国旗倒入垃圾桶而爆发大规模抗议。

4. 对华认知不足与所谓的“中国威胁论”

“中国威胁论”有“经济威胁论”、“安全威胁论”、“人口威胁论”等不同形式,其主要原因是认知偏差。“中华民族的血液中没有侵略他人、称霸世界的基因,中国人民不接受‘国强必霸’的逻辑”^①。但沿线一些国家民众对中华文明并不了解,容易听信西方媒体的歪曲报道。另外,沿线国家历史上多受过侵略,与西方打交道的结论就是“国强必霸”,中国需要时间自证和平崛起是真实的。“中国威胁论”即使在友好国家也会出现,例如,2016年4月,巴基斯坦信德省分离组织“万岁信德统一阵线”举行游行示威,公然打出“No China, Go China”的反华标语,称“中巴经济走廊”是中国对当地的经济、政治和军事侵略^②。

(三) 经济活动本身的风险

1. 基础设施获利风险

基础设施有明显公共产品的属性,是经济和社会发展的一般物质条件,不以获取短期利益为目的。因此,通常投资额巨大,回收期长。企业采取的BOT模式,由于时间跨度长,即使经济上可行,还会面临地缘政治、安全等问题。因此,需要国际开发性金融机构,如“世行”、“亚投行”、“亚开行”等融资建设,共担风险。“一带一路”建设中,还需关注一些“陷阱”工程,如中国—塔吉克斯坦—阿富汗—土库曼斯坦—伊朗铁路(建设难度大、成本高);波斯湾—黑海走廊(缺物流);蒙古国色楞格河水电站(俄反对,很难成功);而莫斯科—喀山高铁,由于两地及沿线人口规模不够大,其效益也值得商榷。

2. 汇率风险

近年,由于国际经济低迷,大宗商品价格下跌,不少沿线国家汇率受到冲

^① 《习近平在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话》, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/15/c_1110712488.htm

^② 蓝建学、宁胜男:《“一带一路”倡议在南亚的机遇与风险》,《CIIS研究报告》2017年第17期。

击。例如,2015年哈萨克斯坦坚戈对美元汇率两次大规模贬值,幅度均超过20%,从2015年年初的150:1达到2016年年初的350:1。而乌兹别克斯坦存在官方、黑市和交易所三种汇率,且差别巨大,2017年年初,苏姆对美元汇率分别为3 000:1,7 500:1和9 300:1。汇率波动增加了企业的投资风险。

3. 法律风险

沿线国家法律千差万别,由于对当地法律了解不够,不少企业陷入困境。例如,2015年9月,由于程序问题,中石油—阿克托别油气股份公司被哈萨克斯坦有关检察院以违反地下资源法为由处以30亿坚戈的罚款;在吉尔吉斯斯坦,由于吉政府不同部门对入驻经济特区企业的应税范围规定不同,导致经济特区内的中国企业陷入税务纠纷。另外,沿线国家政策多变,人治情况较普遍,依法经营也未必“不惹事”。

4. 对当地情况不够了解而贸然投标

中国企业“走出去”时间不长,经验不足,对当地文化、自然环境缺乏足够了解。最典型的案例是2010年“中铁建”在沙特阿拉伯的轻轨项目出现巨额亏损。该项目在投标前缺乏详细实地勘探,不熟悉当地地质、土壤、水文环境以及施工要求等,中标后又遭遇拆迁难度大、宗教要求多等问题,最终导致“亏本赚吆喝”的局面。尽管有前车之鉴,但不进行实地考察,根据在中国的经验就贸然投标的情况仍时有发生。例如,2014年某民营企业在未进行实地考察的情况下对格鲁吉亚公路项目投标,由于标价过低,经我驻外机构反复提醒后,该公司派员进行了实地考察,最后及时撤标。

5. 环境风险

环境问题已经成为某些势力阻击“一带一路”项目的抓手。发展工业必然会产生污染,这一点沿线老百姓也明白。但与中国搞产能合作就常常被污蔑为中国污染输出。以环境为由搁浅的案例也屡屡出现,如中国企业在缅甸的密松水电站和在柬埔寨的柴阿润水电站项目等。2017年5月,中国环保部、外交部、发改委、商务部四部委联合发布《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》,表明中方充分认识到这一问题的重要性。

四 应对风险和问题更需大智慧

不论在哪里投资,风险都将存在,与“一带一路”无关。西方早就总结出了“七七定律”,即70%企业并购未达到预期,而其中70%又源于文化整合不顺。“一带一路”要做的,恰恰是通过制度安排、文化交融和及时纠错,使风险最小化。

(一) 摸家底,“回头看”,补人才缺口

1. 摸清自己的家底

第一,要找准中国最需要转移的产业及其优势企业,避免“自己打得头破血流”。目前,中国企业已经意识到联合出海的重要性,纷纷建立企业联合体到海外竞标。例如,2016 年 10 月,“中国铁建”、“中国中铁”、“中国交建”组成联合体,联合中标马来西亚南部铁路项目,实现了共赢。但也有恶性竞争的案例。例如,在其他中国企业已签订商务合同的情况下,“中铁”三局在尼日利亚未履行国内程序,恶意低价竞争。第二,对同一市场不能一哄而上。例如,3 年前水泥在塔吉克斯坦是紧俏商品,但随着中国企业大量涌入,塔水泥由年产不足百万吨迅速增至 550 万吨,商务部被迫发出产量过剩警报。而此类事情更需要的是事前预防。第三,中欧班列开设要合理,不要四处开花。目前,中欧班列半数从四川出发,这是打破中国西部在地理上相对封闭的合理举措。但东部沿海地区(如山东、浙江等)纷纷发专列,这显然不符合经济规律。

2. 了解对方战略诉求

要分国别摸清沿线国家在“一带一路”框架内最渴望合作的领域,规划最现实可行的项目清单。同时,还要摸清对方最忌讳的话题,了解国家间矛盾,避免“踩脚”。只有这样,合作项目才能更好地应对政权交替、社会动荡等风险。政府和企业都要保持强烈的“求知欲”,积极了解沿线国家的社会政治、地质地貌、风土人情、消费习惯等各种信息,找到双方共赢与企业利益最大化之间的平衡点。

3. 密切跟踪,建立“回头看”机制

首先,企业或政府有关部门应对当地政治形势、经济风险、地缘格局、社会走向进行跟踪和分析,及时发布信息。其次,中国企业,特别是私营企业应主动与使领馆沟通,而不是挣钱时闷声发财,出事时抱怨连天。最后,有关部门应对一个地区、一定阶段的投资成功与失败案例进行总结,形成相关报告,通过“回头看”避免重复“交学费”。

4. 建立长期人才培养机制

“五通”中任何一通都离不开人,而“一带一路”建设中最缺的不是资金、项目,而是对当地市场、文化、语言非常了解的人才。中国对沿线国家贸易上多是顺差,但了解上往往是逆差。例如,目前,哈萨克斯坦在华留学生达 1.3 万人,而中国在哈留学生只有 1 300 人^①。在鼓励沿线国家学生来华留学的

^① Китай и Казахстан: грандиозные результаты, прекрасные перспективы. <http://www.kazpravda.kz/articles/view/kitai-i-kazahstan-grandioznie-rezultati-prekrasnie-perspektivi/>

同时,应设立鼓励中国学生赴沿线国家留学的机制。

(二) 开展制度和规则对接,力争互认标准

小智治事,大智治制。目前,“一带一路”合作以单个项目为主,制度对接才刚刚开始,而要使合作更深入,就需要法律、制度、规则方面的保障。

1. 制度对接难在当下,利在长远

如果说关税是硬障碍,那么手续繁杂、通关不畅、标准差异、签证难、双重征税等问题则是困扰合作的无形障碍。2016年10月,中国与欧亚经济联盟启动对接谈判,内容涉及贸易便利化和海关程序、技术性贸易壁垒和卫生与植物卫生措施、贸易救济、竞争、知识产权、电子商务、法律、政府采购、部门合作等9个议题^①,显然,谈的不是具体项目,而是规则。中哈双边对接规划也提出:“愿加强两国税务机关的沟通合作,对避免双重征税有关问题进行磋商,包括加强相关协定的执行力度。”^②近年来,中国与相关国家每年都发布《中国—东盟(柬、老、缅、越)贸易便利化研究报告》,目的同样是改善规制环境、提高口岸效率、便利人员往来。具有法律约束力的制度对接谈判肯定不易,但一旦成功则长期获益。鉴于沿线国家多数是WTO成员国,可考虑以2017年2月生效的世贸组织《贸易便利化协定》为蓝本,加速制度和规则对接,以降低各种制度性交易成本。

2. 标准对接,价值无限

企业在“走出去”的过程中,不可避免地会遇到中国技术标准与当地标准相互协调和认可问题。2015年10月,推进“一带一路”建设工作领导小组办公室印发了《标准联通“一带一路”行动计划(2015~2017)》,提出从10个方面推动形成地区或国际标准,首先是标准交流、互认,然后在一些重大行业,如电力、轮轨交通、环保、信息技术、新能源、中医药、纺织等制定国际标准。这说明标准互认问题早就引起关注。标准的统一会极大方便项目的实施,有利于企业准确核算成本和工期。尽管每一个商品都涉及标准问题,内容繁多,很难面面俱到,但将最关键领域,如公路、铁路等基础设施领域的标准进行双边互认,就可以大大提高建设效率。未来可从双边入手,由简入繁,由互认到统一。

^① 《中国与欧亚经济联盟经贸合作协议第三轮谈判在莫斯科举行》, http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201704/34780_1.html

^② 《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/yw/qwfb/2163.htm>

(三) 学会换位思考,注重社会责任,以共赢谋长远

1. 学会换位思考,考虑当地民情

“一带一路”沿线国家国情差别很大,与中国人思维也不一样。对此要因国而异,在换位思考中搞合作。首先,要放弃国内的工作习惯,如依赖政府搞“强拆”。其次,要勇于承认“中国式”未必是最合理的。中国企业不愿使用当地劳工的理由是效率低、不能吃苦耐劳、讲究休息权。而中国式勤劳在一些地方被视为不公平竞争、不守法律,受到当地人的抵制^①。第三,不论政府部门,还是企业、个人,都要摒弃帮助当地搞建设、教会和培养当地人员等居高临下的思想,把自己首先当成按市场规则去挣钱的主体,才会对当地习惯、法律有敬畏之心,才会主动适应。

2. 积极承担社会责任

“一带一路”建设过程中,中国企业大量“走出去”,而企业直接与雇员及其家庭的利益挂钩,最接地气。企业文化及带来的切身利益是对“一带一路”最好的诠释,远比媒体宣传效果好。近年,中国大型企业开始重视承担社会责任,也获得当地民众的认可。但做好事不留名的雷锋精神不适合“一带一路”建设,应该积极宣传中国的援助项目和企业的社会反哺,让当地民众了解并感受到“一带一路”带来的好处。

3. 要考虑项目的可持续性和民众受益感

共建“一带一路”是把蛋糕做大,形成联动发展。但在项目规划和可行性研究时,要设身处地考虑项目的可持续性和当地百姓的直接受益感,否则就会有人对“共享”产生怀疑。同时,通过大数据来确定项目与环境的关系,以绿色“丝绸之路”争取民意,避免授人以口实。以利相交,利尽则散;以势相交,势去则倾;唯以心相交,方成其久远。只有真心实意为对方考虑,不搞一锤子买卖,“一带一路”才能走得稳、走得远。

“一带一路”建设是个长期的经济发展过程,让经济规律说话,不必急于求成。“推进‘一带一路’建设要抓落实,由易到难、由近及远,以点带线、由线到面,扎实开展经贸合作,扎实推进重点项目建设,脚踏实地、一步一步干起来”^②。这句话已经明示了建设路径。未来要做的是把政府引导、市场运作、企业为主体等原则落到实处,在市场规则下构建发展共同体和命运共同体。

(责任编辑:徐向梅)

^① 李自国:《“一带一路”民心相通的发力点》,《新疆师范大学学报》2016年第3期。

^② 《习近平主持召开中央财经领导小组第八次会议》,http://politics.people.com.cn/n/2014/1107/c70731-25990204.html