

共建“一带一路”需要战略再聚焦和战术再优化

卢伟

摘要：在推进“一带一路”建设工作五周年座谈会上，习近平总书记指出，过去几年共建“一带一路”完成了总体布局，绘就了一幅“大写意”，今后要聚焦重点、精雕细琢，共同绘制好精谨细腻的“工笔画”，并提出了推动共建“一带一路”高质量发展的新要求。推动共建“一带一路”高质量发展就需要避免“一带一路”概念出现“泛化”、“一带一路”建设重点出现“失焦”的现象。因此，未来十年推进“一带一路”建设需要汲取过去5年的经验和教训，进行战略再聚焦和战术再优化。

关键词：“一带一路”六大经济走廊 软实力

随着共建“一带一路”地域范围的不断扩大，共建“一带一路”合作领域、合作伙伴、合作模式都在不断拓展和丰富，共建“一带一路”正在向落地生根、持久发展的阶段迈进，下一步，共建“一带一路”将向高质量发展转变。但与此同时，一些地方政府部门、研究机构、企业内部开始出现一些困惑和不解，即“一带一路”建设究竟要做什么？想要达到什么目的？究竟哪些项目才是“一带一路”建设项目？这种困惑一方面反映出“一带一路”建设作为我国经济外交的顶层设计已遍及我国对外经济工作的各个方面，但同时也反映出“一带一路”概念开始出现“泛化”、与“一带一路”建设相关的国家战略资源投放可能出现“失焦”的苗头。

可以认为，“一带一路”倡议的提出一定程度是应对奥巴马政府的“亚太再平衡”战略、跨太平洋伙伴关系协定等对我东线

的战略压制。但随着特朗普政府上台后转向发动中美贸易战，“一带一路”建设所面临的国际形势已发生巨大变化。如果说一开始我国模糊处理了“一带一路”倡议的战略目标并将其限定在经济合作范畴从而推动了国际组织和沿线国家的广泛参与，那下一阶段推动“一带一路”建设高质量发展的关键则在于：在美国未来对我战略目标从贸易打压拓展至全面遏制，战术手段从提高商品关税拓展至限制我高科技产业发展、在自贸协定中排斥“非市场经济国家”的大背景下，如何推动“一带一路”建设进行战略聚焦和战术优化，从而确保不同时期“一带一路”建设的重点符合国家利益优先序，进而避免有限的国家战略资源的无效投放？

一、未来十年“一带一路”建设需进行战略再聚焦

(一)从战略目标上看，未

来十年“一带一路”应聚焦于跨国生产网络构建、海外能矿资源获取和海外战略支点建设

2017年，我国与“一带一路”沿线国家的进出口总额、对外承包工程新签合同额、新增投资额占比分别为36.2%、54.4%和12%。未来十年，“一带一路”建设的战略目标仍应聚焦在三个方面：一是构建以我国为枢纽的“双环流”价值链体系，提升我国在全球价值链中的位势。在“双环流”价值链体系中，我国愈发成为链接发达国家与亚非拉欠发达国家的中间节点和枢纽。“一带一路”建设的战略目标之一，即为通过完善我国在第二个环流中的产业全球价值体系为我国在发达国家主导的第一个环流中实现跃迁争取时间和空间。二是获取海外能矿资源，为我国实现经济高质量发展提供战略性物质保障。目前，我国经济由高速增长转向高质量发展阶段，对能矿资源安全高效供应提出了新

的更高要求，也面临新挑战。我国国内的战略性金属矿产的资源保障程度较低，消费量却持续攀升，使得部分战略金属产量的增长不得不依靠进口原料，对外依存度均呈逐年上升趋势。“一带一路”建设的战略目标之二，即为密切与油气矿产资源丰富的中亚、西亚、俄罗斯等沿线地区的合作，使我国在对全球战略性资源竞争中处于更加有利的地位。三是建设海外战略支点，突破美日等国地缘战略封锁。“一带一路”建设的战略目标之三，即为建设陆路国际通道和海上稳固的补给线，获取更多的海外战略支点，进而突破海权大国美国及其战略盟友日本在东南沿海布局的第一岛链，实现周边地缘环境向于我国有利的方向发展。

(二) 从重点合作区域上看，未来十年“一带一路”建设

应聚焦于我国周边地区特别是东南亚地区

在我国确定的“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边是重要舞台”的全方位外交布局中，周边地区应作为“一带一路”建设战略资源和战略性项目的重点布局区域。如果超越周边地区，而将战略资源投放到欧洲(包括中东欧)、非洲、中东、拉美，则收益将较为有限，甚至可能事倍功半。因为从当前我国自身实力上看，我国在全球层面还发挥不了一个超级大国的作用，如果以此标准制定外交政策，很有可能出现战略透支或过度扩张的风险。如果定位于东亚区域超级大国，未来主要在周边地区发挥主导国作用，则这一战略目标是能够实现的。东亚是未来世界的中心，对我国而言，其战略重要性超过任何地

区，如果把有限的战略资源集中投放于这个地区，所能产生的战略收益将大于投放到任何其他地区。

在我国周边国家和地区中，从要素禀赋上看，东南亚地区与我国合作共同构建新型跨国生产网络的条件最为成熟；从市场规模和贸易规模看，2017年，东南亚11国人口数量达到6.45亿，中国—东盟贸易额达5148亿美元，增速超过中国对欧盟和美国贸易，中国已连续9年成为东盟第一大贸易伙伴，东盟连续7年成为中国第三大贸易伙伴，RCEP谈判也已进入提速阶段；从文化融合上看，东南亚地区华侨华人占世界华侨华人总数的比例超过70%，马来西亚、泰国、缅甸等地的华侨华人已成为参与“一带一路”建设的重要力量，且东南亚文化从历史上深受中华文化的



影响；从地缘政治上，我国要突破“第一岛链”封锁，顺利解决台湾问题和南海问题，就必须要有东南亚国家的支持和配合。可以认为，未来十年“一带一路”建设的战略性资源和项目最重要的投放地区是东南亚地区。

（三）从重点合作方向上看，未来十年“一带一路”建设仍应聚焦于“升级版”的六大经济走廊建设

“六廊六路、多国多港”是共建“一带一路”的主体框架。但受沿线国家的合作态度、经济实力、域外大国干扰等因素影响，5年来六大经济走廊实际推进进展并不一致。如由于印度的拖延和消极态度，孟中印缅经济走廊联合工作组自2013年以来启动的相关进程依然没有完成，远远落后于预期的时间表，使得经济走廊建设在“一带一路”建设推进总体格局中有所淡化。下一步，为保证“一带一路”建设各项工作紧密围绕经济走廊建设推进，除中巴经济走廊外，需要对最初设计的六大经济走廊中已经无法推进、推进缓慢的线路方案进行“优化升级”和再聚焦。一是将孟中印缅经济走廊改为“双线推进”方案，东线为中缅经济走廊，在实施一批民生援助项目的基础上，引入多边融资机构或采取三方合作模式，争取重启瑞丽—曼德勒—皎漂港铁路建设，西线为中尼经济走廊，争取启动日喀则—吉隆铁路建设并延

伸至吉隆口岸，中远期推动从吉隆口岸至尼泊尔加德满都的铁路建设，并与尼境内规划的尼印铁路连接。二是在中蒙俄经济走廊方向，重点推动锦州港—赤峰—珠恩嘎达布其—毕其格图—乔巴山—俄罗斯和欧洲、丹东港—沈阳—白城—阿尔山—乔巴山—俄罗斯和欧洲、俄远东港口—绥芬河—满洲里—赤塔—欧洲、阿尔山—白城—长春—珲春—俄远东港口4条陆海联运通道建设，并在通道沿线能矿资源富集地区共建境外经贸合作区。三是在中国—中南半岛经济走廊方向，陆上重点依托中老、中泰铁路加快泛亚铁路中线建设，并进一步延伸至柬埔寨金边和西哈努克港，海上重点推动经广西北部湾出海的中新陆海新通道建设。四是分段分期推进中国—中亚—西亚经济走廊和新亚欧大陆桥经济走廊建设，重点推进中吉乌、中哈跨境铁路公路建设，同时推动跨境铁路、公路、管道项目和中欧班列与境外经贸合作区的联动发展。

二、未来十年“一带一路”建设需进行战术再优化

（一）对美西方国家寻找差别化的利益契合点

进入2018年以来，我国推进“一带一路”建设面临的国际环境风云突变，缠绕在“一带一路”建设头上的地缘扩张、债务

陷阱、环境破坏、烂尾工程疑云和阴影挥之不去。以美国为首的西方发达国家“不约而同”地对我国“一带一路”倡议提出新的意见和主张，加快酝酿出台针对我国“一带一路”建设的替代或抵制计划。其中，美日印澳正在构建抵制“一带一路”建设的“准同盟体系”，并加快推进“印太战略”对抗“一带一路”倡议，以德、法为首的西欧国家在支持“一带一路”建设上态度趋于谨慎并抛出“遵守国际规则”的论调，英国对参与“一带一路”建设态度从全力合作转化为有条件参与，俄罗斯对参与“一带一路”建设的心态日趋复杂并将关注焦点转向构建大欧亚伙伴关系。

域外大国既是我国开展“一带一路”建设的目标国，也是在其他地区推进“一带一路”建设的潜在合作伙伴或竞争对手。域外大国特别是欧美日等发达国家对我国基本秉持“经济上有选择合作、政治上疏离、军事上防范遏制”的态度。随着“一带一路”建设向域外大国经济影响“腹地”推进，其对于共建“一带一路”建设的防范心理会有所加重。我国在与其合作或与其政治经济影响范围内的国家合作时需区别于与一般意义的沿线发展中国家，应坚持“经济优先、优势互补、利益捆绑、加强沟通、注重规则”的合作原则，寻找与其不同的利益契合点。

一是抓住美国与欧盟在多边自由贸易合作、应对气候变化等领域的分歧，加强与欧盟政策层面和成员国项目层面“双层对接”，共同维护多边贸易体制和规则，适时启动中欧双边自贸协定谈判，并可投资协定谈判已有成果纳入其中，尽量防止美国将美加墨协议中不利于我国的相关条款拓展至欧洲范围内。二是建立和完善中美、中英、中德、中法第三方市场合作机制，推动项目建设主体多元化。加强与美、英在“一带一路”建设大型基础设施互联互通、境外经贸合作区项目中的融资和保险、项目管理、会计和法律咨询等专业服务领域合作，深化与德、法在中东欧、非洲、西亚市场的第三方合作。三是以中俄研究和商签《大欧亚伙伴关系协定》为切入点，倡导以“一带一路”建设的“五通”领域为重点在俄罗斯“大欧亚伙伴关系”框架下开展合作，推动实现“大欧亚伙伴关系”与“一带一路”建设形成“你中有我、我中有你”的格局。四是抓住日本国内逐渐对美国不信任感增强、日美贸易协定遭到空前反对的机会，充分考虑日本对合作项目透明性、盈利性、不能用于军事目的以及不损害贷款国家的财政健全性的诉求，利用日本企业在境外物流体系、节能环保、产业园区等领域的技术优势和管理经验，在跨境基础设施互联互通、新能源产能合作、境外经贸

合作区等领域与日本政府共同确定若干早期共建项目。

(二) 多策略提升我国在沿线国家的软实力和影响力

“一带一路”建设开展5年来，我国推动的一批基础设施项目如中老铁路、雅万高铁、卡拉奇高速公路、汉班托塔港等在沿线国家落地启动。但相比基础设施合作项目快速推进而言，能够提升我国软实力的项目推进却相对滞后。由于我国在推进“一带一路”建设时注重向沿线国家提供“大规模基础设施建设+园区建设”的方案，却在向其推广我国在城市规划、财税改革、金融改革、扶贫、城镇化(保障房建设、智慧城市建设等)、反腐等领域许多成功经验上有所忽略，同时在很多大型基础设施建设项目建设时也没有配套的教育、医疗、文化等公共服务援外项目跟进，以至于东道国民众往往因为项目建设中出现的征地拆迁、文化差异、环保、配套公共服务等问题对我国政府和企业产生了一些负面看法。巴基斯坦一些有识之士指出，中巴经济走廊不能仅仅停留在基础设施建设项目合作上，巴基斯坦政府应借鉴中国全方位改革经验配套推进政府管理、财税、金融等各领域改革，否则中巴经济走廊建设将事倍功半。

如2017年底中方投资建设的卡西姆燃煤电站项目启动运行后，巴基斯坦发电已实现盈余，

硬件设施条件已大大改善，但巴基斯坦停电现象仍将继续。因为发电量并非造成巴基斯坦电力短缺的最主要因素，困扰巴基斯坦电力行业的真正问题是电力盗窃、腐败和电费收缴困难。巴基斯坦政府曾试图清偿全部循环债务，促使全部装机容量投入发电，打击偷电行为等，但收效甚微，只能将所有的努力集中在通过中巴经济走廊新电站项目建设增加发电能力上，而放弃了其他方面的所有努力，结果是电力领域循环债务达到了3900亿卢比。由此可见，我国如果仅仅注重改善沿线国家硬件设施，而不注重帮助其改善硬件运行的软环境，其结果就是很多项目建成之后一两年可能非常好，但再过几年项目的效益保障很有可能大幅下降。

因此，下一步“一带一路”建设过程中，一是要统筹考虑大型基础设施建设项目对当地经济的带动作用，事先与当地开展经济社会综合发展的综合性规划，明确大型基建项目如何支撑产业园区发展和服务城市居民生活，并推动基础设施投建营一体化发展，确保大型基础设施建设项目的综合效益得到最大程度发挥。二是结合大型基础设施项目的开展，以联合研究、对外援助、人文交流、官员培训等方式，积极介入东道国国民经济和社会发展五年、十年综合性规划和基础设施、产业、区域等专项规划和政



策的编制。率先向巴基斯坦、哈萨克斯坦、缅甸等国家和地区提供财税金融改革、扶贫、城市管理、社会治理、安全防控等“中国经验”，并配套提出相应的项目和政策。三是加大对沿线国家新闻传媒集团、重要门户网站的投资并购力度，深化我国宣传机构和媒体与沿线国家合作，加强我国 NGO 组织在沿线国家社会和民间的存在。推动我国空间基础设施与地面信息系统、广播电视传媒、导航遥感终端更好地联动配合，与沿线国家各类信息平台开展合作，开发符合沿线国家社会、文化、宗教传统的信息服务，充分运用我国在沿线国家销售量大的手机终端和新闻 APP 软件推送多语言的有利于“一带一路”项目建设的正面信息。

（三）最大限度地争取沿线各国各阶层和党派的支持

由于“一带一路”沿线国家的发展水平等多方面的原因，通过“上层路线”推进具体项目合作具有一定的合理性。然而，近

年来实践表明，过度依靠“上层路线”，而相对忽视东道国各阶层利益从长远看并不利于“一带一路”建设的顺利推进。下一步，应针对不同国家、不同类型的项目采取不同的模式进行推进。在国家层面，对于中央或联邦政府与地方政府冲突或矛盾严重的国家，在尊重项目所在国政治独立和领土完整的前提下，与项目所在地传统阶层和地方力量进行适当的接触和沟通，逐步发挥我国政治影响力，有策略地促成所在国联邦政府、地方政府、部落及地区内各党派之间的交流，为矛盾双方搭建对话平台，积极做好项目建设的增信释疑工作。

一是在项目层面，对于中巴经济走廊等对确实对我国具有重大战略利益的超大型项目，由中央政府应合理确定实施先后顺序、统筹各方力量全力推进，不必要求企业按照商业模式进行运作；而对于开发合作项目和商业性项目，由企业为主体基于市场

状况自行决定和东道国合作方的合作模式，而我国政府的工作重点集中于对项目是否影响环境、是否违背我国和东道国法律、是否兼顾东道国各阶层利益等方面进行监督，同时做好项目的相关服务工作。可采取“民生援助项目先导+大型开发合作项目主导+商业性项目跟进”联动推进的新型合作模式，充分保证合作方各阶层均能从“一带一路”建设中获益。二是在投融资模式上，根据项目性质创新融资模式，积极推动政策性金融、开发性金融与商业性金融联动配合、共同融资，形成“财政援助和政策性金融先导+开发性金融引导+商业投资和社会资本跟进+政策性担保兜底”的支撑“一带一路”建设的特色投融资体系。同时，提高在“一带一路”建设项目中与域外大国金融机构或多边金融机构联合融资比重。推动我国国家开发银行、进出口银行与欧洲复兴开发银行对欧盟范围内的“一带一路”建设相关项目进行联合融资。推动世界银行、亚洲开发银行与亚投行在东南亚、南亚地区“一带一路”建设项目上的融资合作。■

（作者系中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所区域战略室副主任、副研究员）

责任编辑：张莉莉