

# 设施联通：融合发展与共同繁荣的现实路径

于洪君

互联互通本是通讯领域的专业用语，指的是电讯运营网络中不同设备或设施间的物理链路。在美国法律中，互联互通被定义为“两个或多个网络的链路，用于通信流量的双边交换”。近些年来，随着经济全球化不断向前发展，各国各地区之间的联系与交往愈加紧密，互联互通被赋予许多新的含义，成为一个使用频率极高、涵盖范围极广的政治经济学术语，主要是指各种基础设施，特别是交通网络的相互连接，有时也被用于政治、安全、文化等领域，泛指政策理念的相互沟通和体制机制的彼此对接。

互联互通是深化区域一体化与经济全球化的客观需要

互联互通并非近年产生的新概念，也并非中国人独创。2003年，东盟各国决定加快区域一体化步伐，提出了打造共同体的愿景与路径，随后便开始密集讨论彼此间的互联互通问题。2009年，东盟正式发表开展互联互通建设的联合声明，次年通过了包含700多项工程，拟以多元投资方式全面推进的互联互通总体规划。2012年，该规划得以细化，

东盟域内的海陆空交通网络化建设全面展开。2016年，《东盟互联互通总体规划2025》正式出台。实现这一规划，未来的东盟不仅会成为更加紧密的统一整体，同时还将普遍提升成员国增长后劲，提升整个东盟与中日韩等国开展合作的潜能，从而拉动整个东亚地区的经济发展。

在非洲，基础设施建设长期滞后，各国间彼此隔绝的问题非常突出，许多资源禀赋很高的国家无法获得发展优势。基础设施互联互通，即“跨区域基础设施建设”，因而成了非洲的热门话题。非统组织上世纪70年代制订的“泛非高速公路网”计划，非洲铁路联盟2004年提出的“十大铁路通道”计划，非洲联盟2005年通过的“非洲行动计划”，特别是2012年非盟首脑会议通过的“非洲基础设施发展规划”，为非洲规划了数十条跨区域“交通走廊”，成为非洲当前开展互联互通建设的指导性文件。

欧盟作为一体化程度相对较高的区域经济共同体，实际上也存在着成员国基础设施建设水平不一，互联互通不能满足共同发展需要的问题。近年来，欧盟内部对此进行了深入讨论。前

几年出台的容克投资计划和欧盟2025战略，都涉及到上述问题。为此，欧盟还专门开展了泛欧交通运输网络建设，目的就是加强各成员国之间，尤其是经济欠发达的边缘区国家的设施联接，拉紧欧盟的政治经济纽带，以防欧盟分化弱化。2005年召开的第五次欧盟—非洲峰会还郑重宣布：欧非之间要加强合作，通过欧盟/非洲发展新伙伴计划，帮助非洲实现基础设施互联互通。

可见，与基础设施建设密切相关的互联互通，早已成为事关各国自身发展、事关区域一体化、事关经济全球化的重大议题。联合国等国际组织和论坛，已就此问题进行了广泛讨论。2016年2月在上海召开的G20央行行长和财长会议曾确认，加强互联互通对于最大限度发挥国别基础设施的正面溢出效应并创造更多投资机会，具有重要作用。会议宣布启动全球基础设施互联互通联盟倡议，增强基础设施计划之间的合作与协调。

当然，也有些国家和地区，基础设施建设滞后，缺乏互联互通的意愿，但最近几年情况有变。譬如中国的西部邻国哈萨克斯坦，交通系统现代化改造已全

面展开，近 10 年间建设投资约 300 亿美元。北方邻国俄罗斯，计划 2025 年前斥巨资解决铁路运输“瓶颈”，甚至准备铺设通往欧洲腹地的客货两用高铁和轻轨，以适应中国开通中欧班列后的货运需求。这些情况说明，超越社会制度和发展水平差异，共同开展基础设施建设，实现国与国以及地区与地区的互联互通，作为加快区域一体化并推动经济全球化健康发展的理性选择，已经被国际社会普遍认可和接受。

### 中国为世界各国基础设施建设互联互通做出重要贡献

中国是一个处于发展中状态同时又肩负重大国际责任的国家。这一历史定位决定了中国始终高举多边主义外交旗帜，积极推动建立开放型世界经济。近些年来，中国不但自身基础设施建设规模宏大，成就显著，同时还为周边各国，为世界其他地区的基础设施建设投入了巨量的人力物力和财力。

中国与东盟早就建立起战略合作伙伴关系，双方多次强调，互联互通是中国与东盟合作的优先领域和重点方向。2002 年建立的交通部长会议机制，成为双方开展基础设施和互联互通合作的有效平台之一。2013 年 10 月，中方有关部门曾向东盟发出了深化互联互通合作的具体建议，主要内容是：第一，为互联互通合

作搭建政府主导、企业参与的沟通协调机制；第二，推动成立由亚洲人管理并为亚洲服务的投融资平台，以支持本地区基础设施互联互通建设；第三，做好中国交通运输发展规划与《东盟互联互通总体规划》衔接工作，推动建立双方基础设施一体化网络体系，提高互联互通基础设施服务保障水平；第四，加强政策引导和产业带动，鼓励有实力的企业直接参与互联互通项目投资、建设和营运；第五，加快实施东盟的重点港口项目，加大双方航空协定拓展力度，把海空合作打造成双方合作新亮点；第六，同等重视中国与东盟之间以及东盟成员国之间的内部联通，进一步增强本地区交通基础设施网络的联通性。

在中亚地区，中国大力推进与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦三个接壤国的互联互通，成就显著。中哈之间已开通两个铁路口岸。始发于中国的中欧班列，大部分是通过哈国进入欧洲腹地的。此外，中国与哈吉塔三国共开通了 8 个陆路口岸，各方人员交流与货物运输总体上保持了通畅和便捷。中国与中亚所有国家实现了全方位航运合作。油气管道建设和运营态势良好，前景可观。哈国石油和土库曼斯坦天然气，通过中哈石油管道和中国—中亚天然气管道，源源不断地输往中国。各国通过基础设施建设合作，获得了实实在

在的好处，也增强了互联互通合作的意愿。习近平主席 2013 年之所以在中亚发出共建丝绸之路经济带的倡议，就是因为中国与中亚各国在建设基础设施，推进互联互通方面已经积累了足够的成就和经验。

非洲大陆是世界上发展中国家最集中的地区。基于中非传统友谊，同时也基于双方现实需要，中国积极参与非洲基础设施建设，全力推动互联互通。十多年前中方两次为非洲提供总额 150 亿美元优惠贷款，90% 用于基础设施建设。截至 2013 年底，中国企业在非洲累计签订承包工程合同额近 4000 亿美元，为非洲铺设铁路超过 2200 公里，修筑公路超过 3500 公里。

2013 年 3 月习近平访问南非时曾明确表示：金砖国家一方面要加强相互间基础设施建设合作，实现互联互通；另一方面应把共同推动非洲基础设施建设作为国际发展合作优先领域，共同参与非洲跨国大项目建设。为了表达中国在南南合作框架内向非洲基础设施领域倾斜的坚定决心，习近平当时还宣布：中方愿同非洲国家建立跨国跨区域基础设施建设合作伙伴关系；帮助非洲开展互联互通及资源普查的咨询规划、可行性研究和方案设计等前期工作；每年为非洲培训培养 300 名基础设施领域各类管理和技术人员；通过投融资、援助、合作等多种方式鼓励中国企业和

金融机构参与非洲跨国跨区域基础设施建设和运营管理。据统计，2000 - 2015 年间，非洲国家共向中国融资 940 亿美元左右，主要用于机场、铁路、公路、港口等基础设施建设。

中国不仅在周边国家和非洲地区，同时也在全球范围内倡导并积极参与基础设施建设，推动互联互通。2013 年 11 月，习近平曾经在 APEC 马尼拉峰会上提出，亚太经合组织要顺应潮流，做好互联互通这篇大文章，构建覆盖太平洋两岸的亚太互联互通格局，以此带动建设各次区域经济走廊，进而打造亚太大市场，保障本地区生产要素自由流通。此外，还要打通制约互联互通建设的瓶颈，建立政府、私营部门、国际机构广泛参与的投融资伙伴关系，在区域和国际合作框架内推进互联互通和基础设施建设，用互联互通促进亚太地区人民在经贸、金融、教育、科

学、文化等各领域建立更紧密联系，加深彼此了解和信任。正是在中国的倡导和推动下，会议通过了《互联互通框架文件》和基础设施投资建设若干年计划。2014 年 APEC 北京峰会期间，习近平进一步阐述了亚太地区经济发展与解决互联互通建设瓶颈的问题。由于中国强力推动和有效工作，本次峰会不但提出了 APEC 成员互联互通蓝图，同时还规划了各方未来 10 年在软件、硬件和人文交流方面所要达到的目标，解决了基础设施建设所涉及的融资机制、跨境教育、人员往来、规制建设等软联通问题。

互联互通始终是“一带一路”建设的核心内容

习近平的“一带一路”倡议于 2013 年 9-10 月间正式开启。他有关“一带一路”的两篇重要

讲演，将作为推动全球基础设施建设、倡导更大规模的互联互通宣言书而载入史册。习近平指出，“一带一路”建设，就是为了使各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔，逐步形成区域大合作，在此基础上，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。根据他的这一战略构想，2015 年 3 月国务院授权有关部委发布白皮书，提出了打造六大经济走廊的工作方向和目标。自此，广泛参与基础设施建设，大力推进互联互通，密切中国与外部世界的关系，成为落实“一带一路”倡议的核心任务。

从推进基础设施建设，实现全面互联互通的角度看，中国—中亚—西亚经济走廊建设任务艰巨而繁重。因为这条经济走廊涉及国家最多，空间距离最大，工程项目最杂，国与国之间以及本地区与外部世界之间的关系，也最为复杂。有些国家长期动荡，有些国家战乱不宁。但可喜的是，目前中国与伊朗、土耳其、沙特阿拉伯等地区大国在基础设施建设领域合作不错，成果不少，各方合作意愿不断增强。该地区一些重要能源输出国一方面成为中国可靠的能源合作伙伴，另一方面希望中国更积极地参与其基础设施建设和互联互通合作。中方任重而道远。



从“一带一路”示范作用和项目本身的战略意义上看，始于中国新疆喀什，终于巴基斯坦瓜达尔港的中巴经济走廊前景最好。这条全长 3000 余公里的经济走廊，不仅包括铁路、公路、光缆和油气管道等交通运输设施，同时还包括电站、物流中心、工业园区等生产型和生活服务型基础设施。2014 年巴方发表《中巴经济走廊远景规划》，以政府文件方式确认了这个项目的经济价值。正是在这条经济走廊项目带动下，巴国经济增速从 2013 年 3.5% 升至 2016 年的 5.7%。目前，中方对这条经济走廊项目的支持力度还在进一步增大，投资规模已经超过 620 亿美元。我们的目的是要将中国与南亚两大经济区尽快连接在一起。

从政治影响和发展潜力上看，中蒙俄经济走廊因三国共同制定世所罕有的建设规划纲要而备受瞩目。实现这份纲要，三国发展战略广泛对接，发展利益深度交融。目前，中蒙俄之间不但有多条铁路、公路、航线相通，中俄之间还修建了石油管道，天然气管道和界河大桥建设也在加紧进行。河运、海运和空运的规模在不断扩大。三国规划中的和正在实施的基础设施项目很多也很大，如能顺利实施，有望在高水平互联互通基础上，形成相互依存的发展共同体和安全共同体，成为最终走向命运共同体的典范。

从互联互通的受益面和普惠程度上看，中国—中南半岛经济走廊建设的规模和成就可圈可点。该走廊以中国云南广西为前沿，经越老缅三国进入东南亚，势头迅猛而强劲。中方企业在相关国家从事公路铁路建设、工业园区建设、管道及配套设施建设，如火如荼。作为大湄公河次区域经济合作参与方，中国与各方商讨区域包容性和可持续发展问题，达成许多合作协议。南方各省区与越方共谋“两廊一圈”发展大计，亦有突破性进展。去年中国—东盟基础设施互联互通合作联合声明发表，标志着这条经济走廊建设的条件更加成熟，要做的项目和工程难以计数。

新亚欧大陆桥经济走廊建设，应当说任务主要在国内。随着 2011 年重庆经新疆驶向欧洲的渝新欧班列开通，这条连接亚欧地区两大经济圈、沟通太平洋和大西洋的“钢铁运输走廊”，从此活力四溢。“中欧班列”品牌标志、全程价格、运输组织、服务标准、经营团队、协调平台“六统一”问题提上日程。围绕这条国际联运大通道而开建的基础设施和各种工贸园区，令人目不暇接。关于这条经济走廊如何对接中国—中亚—西亚、中蒙俄两大经济走廊，如何形成相互策应协同发展大格局，还有深入研究，认真规划。

近年来，在中国—新加坡互联互通示范项目框架下，以重庆

为运营中心，以西南西北相关省区为关键节点，综合利用铁路、公路、水运、航空等多种运输方式，打造连接中国西部与东南亚的南向通道，引起国内外各方广泛关注。花大气力做好顶层设计和实施规划，扎扎实实地推进南向通道建设，打造又一个对外开放的经济走廊，不仅可以开启中国走向世界与世界走向中国的新路径，同时也有助于西部各省区加快自身基础设施建设，完善与相互之间，特别是与东部地区的互联互通，更好地形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。

“一带一路”经济走廊建设中问题最多、难度最大、进展迟滞的当属于孟中印缅经济走廊。2013 年 5 月“一带一路”倡议发出之前，中方即已提出共同建设孟中印缅经济走廊的动议，此后不久，孟中印缅联合工作组曾在昆明开会，讨论四国间基础设施建设、相互投资、商务合作、经贸关系、人文交流等问题。但因相关国家政治互信度低，这条经济走廊的建设尚未全程运转状态。在这种情况下，继续加大外交工作力度，适时启动中缅经济走廊建设，同时将中巴经济走廊引入阿富汗，或可起到另辟蹊径的特殊效应。

要充分认识到境外基础设施建设与互联互通的复杂性

“一带一路”倡议源于中

国。但共建“一带一路”，通过基础设施互联互通走向融合发展与共同繁荣的事业，属于全世界。

在亚洲，据亚洲银行估计，2030年以前每年需要1.7万亿美元用于基础设施建设。在非洲，2000-2014年间中国总共提供了860多亿美元贷款，2015年又承诺提供600亿美元，这些贷款主要用于基础设施建设和互联互通。另根据非盟2012-2020年非洲基础设施发展计划，未来非洲基础设施建设预计投资679亿美元。中国为3000多个大型基础设施提供资金。在拉美，今年1月召开的中—拉论坛部长级会议对“一带一路”向该地区延伸表示赞赏，开启了中拉大规模基础设施建设合作的新篇章。在欧洲，2013年，欧盟内部通过“连接欧洲设施”计划，决定2020年前投资293亿欧元，用以加强欧盟国家在交通、能源和电信等领域基础设施的互联互通。中东欧16个国家中，有13国与中方签署了“一带一路”合作文件。就连疑虑重重的欧盟，也准备斥巨资在中东欧开展基础设施建设，并且和中方签署了关于建设互联互通平台的谅解备忘录，意在加强中国“一带一路”倡议与欧盟互联互通倡议之间的协同合作。

大量信息表明，与基础设施建设紧密相关的互联互通，作为“一带一路”建设重要组成部分，成就令人振奋；正在规划和即将实施的项目与工程，前景

可期。“一带一路”大有可为，“互联互通”大有可为，中国企业“大有可为”！与此同时，我们还必须清醒地认识到，无论在周边地区还是在其他地方，开展基础设施建设和互联互通合作，都是长期而复杂的系统工程。

对此，习近平主席2014年11月即已在加强互联互通伙伴关系对话会上指明：互联互通包括基础设施、制度规章、人员交流三个层次，三个层次要“三位一体”。2017年5月，他又在一带一路国际合作论坛上指出：基础设施建设是合作发展的基础，要着力推动陆上、海上、天上、网上“四位一体”的联通，聚集关键通道、关键城市、关键项目，联结陆上公路、铁路道路网络和海上港口网络。

“一带一路”国际合作的丰富经验揭示我们，互联互通的“三位一体”与基础设施建设的“四位一体”，并不单纯是经济、金融、技术、标准之类的发展问题，同时也涉及国家发展战略、对外关系理念，涉及国家主权、安全、环境、文化社会心理等诸多问题。推进基础设施建设、开展互联互通合作，特别是我国跨境基础设施建设和周边互联互通合作，必须以高水平的政策沟通为引导，以坚实可靠的资金融通为保障，以诚实可信的民心相通为依托，以充分便捷的贸易畅通为目标。脱离政策沟通、贸易畅通、资金融通和民心相通的综合

考量与整体布局，以单打独斗方式开展境外的或跨境的基础设施建设，参与互联互通项目合作，是不可取的，甚至是危险的。与中国合作建设基础设施进而实行互联互通的国家越来越多。

此外，我们还必须清醒地认识到，国际关系中的不稳定、不和谐、不确定因素很多，国际合作中的不可测性亦将长期存在，有时还会相当突出。当前，区域一体化和经济全球化在艰难曲折中继续向前发展，但反一体化、反全球化倾向伴随着极端民族主义、粗陋的民粹主义、贸易和投资中的保守主义逆势来袭。特别是特朗普政府打着美国优先的旗帜，大行单边主义，不惜以贸易战方式挑战全球经贸关系和秩序，我们继续推进“一带一路”国际合作，继续参与全球基础设施建设，推动互联互通进程带来许多风险和挑战。对此，我们也要有足够的认识和准备。对于个别国家因政权更替而造成的合作意愿变化风险、我企业因与合作伙伴国拒绝主权担保而面临的金融风险、恐怖袭击和恶性犯罪对我走出去企业构成的安全风险等，都要有所防范和准备。■

（作者系中联部原副部长）

责任编辑：张莉莉