



“一带一路”战略实践与未来推进挑战

吉林大学东北亚研究院教授 高科

【摘要】“一带一路”是新时期中国根据国内、国际形势发展变化提出的一项国家发展战略。“一带一路”是中国参与全球治理的“大棋局”，不仅是巨大的经济工程，也意味着中国作为世界大国勇于承担大国责任。当前，“一带一路”战略正顺利推进并已取得了积极成效，但同时也面临着诸多挑战，只有采取积极的应对策略，才能脚踏实地下好“一带一路”大棋局。

【关键词】“一带一路”战略 挑战 机遇 应对策略

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

“一带一路”是新时期我国根据国内、国际形势发展变化提出的一项国家发展战略，自2013年提出后，“一带一路”就引起了国内外广泛关注。2015年是中国深化改革的关键之年，国内的一系列改革措施为“一带一路”战略积蓄力量；2015年也是中国外交硕果丰收的一年，中国在国际舞台上书写的华丽篇章也在为“一带一路”战略保驾护航。大战略意味着大挑战，新的一年里我国需要采取科学合理措施，发扬优势，规避风险，推进“一带一路”稳步前进。

发展业绩助推“一带一路”

“一带一路”连接欧亚两大经济圈，贯穿亚欧非三大洲，是我国深化对外开放的“大棋盘”。然而，“一带一路”需要以国内实力为依托。盘点2015年，无论是国内改革，还是对外实践，中国都取得了巨大成就，这些成就成为了撬起“一带一路”伟大战略的重要“杠杆”。

从国内发展来看，2015年国内改革稳步推进。2015年是依法治国的开局之年，全面推进“依法治国”，塑造有序的社会以及经济发展秩序，有利于稳定国内发展大局，营造健康的经济发展环境。此外，经济发展“新常态”也在2015年拉开了序幕，中国经济开始谋求经济结构的转型升级，从席卷全国的“互联网+”，到以质量为核心的“中国制造2025”，中国经济正在经历成蝶前的破茧之痛。最后，继上海自贸区后，天津、广东、福建三大自贸区也在2015年得到审批，自贸区拥有优良的海运港口，而“海上丝绸之路”的构建则需要这些港口来支撑，自贸区是架起“一带一路”战略的支点，同时也将会为“一带一路”在沿线国家的推广提供实践经验。2015年中国的各项改革都在稳步推进，稳定、有序、繁荣的国内环境将会为“一带一路”战略开展凝聚国内力量。

从国际视野来看，2015年中国继续在国际舞台书写壮丽篇章。“一带一路”覆盖60个国家，沿线国家发展水平存在很大差异，相应地在“一带一路”中也扮演着不同角色，这些国家大致上可以分为三种类型：一是全球核心国家，包括美国、俄罗斯、欧盟，这些国家具有示范带动作用；二是区域核心国家，包括中亚的哈萨克斯坦、南亚的印度、南欧的土耳其，东北亚的日韩、中东的沙特、伊朗、以色列，这些国家能够在区域中发挥重要影响；三是其他国家。2015年中国外交以“全球核心国家”为核心重点开展。2015年习近平出访俄美英以及法德两国领导人的访华加强了与全球核心国家的交流，并且成功实现了与俄罗斯的“欧亚经济联盟”、英国的“工业2050战略”、法国的“大巴黎计划”以及德国的“工业4.0”的对接。

习近平2015年的“点穴式”外交对接了全球核心国家，为“一带一路”疏通了“经络”。此外，中国的亚投行建设也得到了国际社会的广泛响应，截止目前亚投行已经拥有57个成员国，而且中国也成为欧洲复兴开发银行的成员国，“一带一路”坚持资金融通，这将会为“一带一路”融资提供巨大支持。2015年人民币国际化战略也迈出了重要一步。2015年11月人民币纳入国际货币基金组织特别提款权货币篮子，成为第三大货币，提升了人民币国际地位。“资金融通”是“一带一路”项目的重要支撑，人民币国际化为“一带一路”的区域化投资提供了货币工具，助推“一带一路”战略实践。

“一带一路”战略面临的挑战

“一带一路”是一项庞大的工程，延伸国内18个省，覆盖沿线60多个国家，穿越亚洲文明、伊斯兰文明、欧洲文明，沿线国家发展水平参差不齐，甚至相互敌对，不同文明之间也存在着碰撞。中国虽然成为世界第二大经济体，但是经济发展质量不

容乐观,而且过于重视“一带一路”的地缘效益,这会加剧国内地区发展的分裂,引发不同地区之间的不良竞争。

首先,从国内发展面临的挑战来看,“一带一路”成功的关键在于“互联互通”,要实现“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”必须实现“地区之间”以及“中央与地方”的联通,不同地区之间需要寻找自己的优势,相互配合,才能共同将蛋糕做大、做好。然而,当前却存在一些问题。首先,不同行政区域都有自己的地方利益,如果一些地区地方保护主义色彩过于浓厚,或者是不同地区抢占“一带一路”红利,那么就会使“互联互通”的效果大打折扣。此外,现有的官员绩效评价体系存在不合理之处,“一带一路”是大工程,需要长期的投资,一些项目在短时间内很难获取效果,而官员的任期是有时间限制的,一些官员难免会出现“肥了他人田”的担忧。其次,“一带一路”战略规模宏大,面临的挑战是巨大的,一些地区仍然处于“观望”阶段。因此,“一带一路”在国内实施面临的最大挑战就是“互联互通”,这也是破局的关键。

与国内挑战相比,“一带一路”在国际上面临的挑战则更加艰巨。首先,一些国家政局本身就处在动荡之中,政府对社会的控制能力比较弱,而“一带一路”主要是“高层政治”之间的合作,看重的是与政府间的合作,选举政治本身就存在着很大的不确定性,一旦政府发生权力交替,就会存在中止“一带一路”项目的风险。其次,沿线国家国内复杂的利益集团问题也是决定“一带一路”项目实施效果的重要影响因素。“一带一路”沿线一些国家尤其是有着“火药桶”之称的中东地区教派林立,民族、种族矛盾尖锐,甚至演化为政治矛盾,形成不同的政治利益集团。“一带一路”项目如果不能很好地协调好这些国家复杂的利益集团的利益,那么就会存在一些利益集团为利益争夺而对“一带一路”项目进行破坏的问题,从而增加“一带一路”实施的阻力。最后,沿线国家国内的腐败问题也是“一带一路”不可回避的现实性问题。“资金融通”是“一带一路”项目的重要支撑,从另一个角度来讲,“一带一路”也是一个海外投资项目,“金钱容易滋生腐败”。“一带一路”沿线一些国家腐败问题比较严重,这不仅会增加“一带一路”项目的投资成本,严重的话还会造成不公平竞争行为,使“一带一路”项目在海外面临受困困境。因此,如何确保一个自由、良性竞争、可持续的国际投资环境是“一带一路”项目在国际上取得成功的核心,也是国际项目合作的“点睛之笔”。

“一带一路”横跨亚欧非三大洲,沿线国家基础设施建设差距较明显,如何在差距如此明显的环境下做到“统一”,简化投资程序,降低投资成本,这也是“一带一路”项目在实施过程中不得不考虑的问题。首先是“货币”的统一问题。“一带一路”沿线有60多个国家,基本上每个国家都有自己的货币单位,然而每个国家货币的币值也处于变动之中。因此,如果能够在大家认

可的足值货币上达成共识,将会大大提高“一带一路”的发展水平。其次,交通工具的不统一也是“一带一路”项目实施过程中亟待解决的问题。由于历史原因,当前“一带一路”沿线不同国家在铁轨轨道尺度等方面存在较大差异,货物在运输时候途径不同国家需要进行换轨,例如,中国与中亚国家采用不同的铁路轨道,这不但增加了运输成本,还会限制一些对保鲜条件要求比较高的商品的供应,不利于“贸易畅通”。最后,沿线国家海关工作也缺乏统一标准。海关是确保对外贸易流通的关键部门,不同国家的海关工作标准存在着一些差异,如果不能得到统一,那么就会使“一带一路”的“互联互通”效果大打折扣,这也是“一带一路”实施的基础。为解决这一问题,2015年5月28日,以“互联互通,共建共赢”为主题的“一带一路”海关高层论坛在西安举行,期间提出要在上海建立“一带一路”海关能力培训基地。总之,“一带一路”是一个跨区域的大工程,如果能够做到尊重差异基础上的统一,那么就会打通“一带一路”项目的经络,疏通“一带一路”项目的血液。

“一带一路”项目的落实最终还是要落脚到“人”这个主体上来,而无论是高层,还是当地民众,对“一带一路”的认识则直接影响“一带一路”的落实。首先,沿线国家政治高层对“一带一路”的认识使其会对“一带一路”本土化的大方针产生直接影响。当地政府高层无法准确把握“一带一路”内涵,难免会在制定政策以及落实政策中有失“一带一路”的战略高度。其次,“一带一路”深入到当地基层建设,需要依靠当地民众之手支撑,如果当地民众对中国的认识存在偏差,滋生“反华意识”,那么“一带一路”项目就会遭到当地民众的抵触,甚至是破坏,这对于“一带一路”战略来说,无异于灾难性的打击。因此,中国需要在“一带一路”项目落实之前构建沿线国家对“一带一路”的正确认识,破解“中国版马歇尔计划”以及“中国威胁论”谣言。

无论是国内还是国外,“一带一路”面临的最大挑战是安全问题。国内的安全问题主要集中在新疆、西藏地区。新疆是“一带一路”战略的西部门户,而近年来,“疆独势力”却异常活跃,在社会上制造各种耸人听闻的打砸抢烧恶性暴力事件,如果不能对“疆独”势力进行有效控制,必然会对“一带一路”项目造成破坏,并引发严重的社会不良影响。从国际上来看,“一带一路”途径文明的冲突带,尤其是中东地区民族矛盾、教派冲突以及恐怖势力猖獗,不排除“一带一路”沿线项目成为他们进行敲诈勒索的目标。因此,“一带一路”战略实施过程中的“财产安全、劳工安全”等也是一项重大挑战。

“一带一路”未来发展的应对策略

“一带一路”虽然面临巨大挑战,但是也存在着良好机遇,



中国要敢于迎难而上，脚踏实地走好“一带一路”大棋局。

第一，践行“一带一路”战略首先需要明确实践主体。政府是“一带一路”战略的倡导者，政府主要扮演着开疆拓土、牵线搭桥的角色。政府首先需要实现沿线国家之间的链接，打开沿线国家的国内市场，实现“一带一路”沿线国家在一些方面的“必要统一”，在政策层面为“一带一路”保驾护航。其次，企业应该成为“一带一路”战略中最活跃的部分。商人以追求利益为目标，企业是“一带一路”项目建设的直接承担者，应该成为“一带一路”项目中经济利益的捍卫者。在全球化的今天，跨国公司成为了“海外投资”的主要承担者，中国实施“一带一路”项目也需要有一批实力强大的跨国公司。目前中国的国有企业成为了我国进行海外投资的主体，例如中石油等。然而，一些国家对国有企业的国家背景存有偏见，认为国有企业的存在会导致不公平竞争行为，甚至有不可告人目的。针对这种情况，中国应该加快国有企业改革，增加国有企业的透明度，做好释疑、解疑工作。当然，不是所有的国有企业都可以参与到“一带一路”项目中去。“一带一路”不仅仅是经济战略，也是我国走向世界的一张“名片”，对于参与“一带一路”项目的企业，需要进行甄别，宁缺毋滥，这就需要参与“一带一路”项目的企业不仅具有强大的经济能力，还要具有过硬的国际公关能力。

第二，要采取多种手段有效应对“一带一路”项目中存在的安全问题。首先，从国家角度来讲，国家应该倡导沿线国家共同建立“一带一路”联合反恐中心，在中心实现反恐情报共享，反恐行为相互配合的目标，共同应对恐怖势力威胁。其次，中国应该与沿线国家在安全方面加强合作，以当地政府为主，同时依托于“联合国维和部队”，在动乱地区设立一道对“一带一路”资产以及海外劳工进行保护的安全屏障。必要时也可以与当地政府协商后派出维护海外资产项目的安全人员，确保“一带一路”项目的安全。最后，投资本身就意味着风险，为了规避风险，中国企业也可以与其他国家的企业共同组成跨国公司，风险共担，利益共享，充分发挥各自的优势将“一带一路”蛋糕共同做大做好。

第三，积极推动投资建设项目在“一带一路”沿线国家的“本土化”。在“一带一路”项目落户沿线国家之前，我国需要建立“一带一路”专门研究机构，做足前期准备工作，并且实现与企业的合作，组织有能力的专门研究人员赴沿线国家进行长期、实地考察，分析当地的实际情况，针对当地发展的具体情况以及“一带一路”企业的具体特点采取不同的“投资战略”，促使“一带一路”项目“扎根本土”。此外，智库除了担任研究、考察工作外，还应该发挥桥梁的作用，开启不同国家之间智库的沟通与交流，增强智库层的互信，构建沿线国家决策层对“一带一路”的科学认知。

第四，要加强“一带一路”的对外宣传工作。“一带一路”

不仅仅是中国走出去的“经济工程”，还是一项巨大的“形象工程”。因此，对“一带一路”的宣传工作需要采取“入乡随俗”的策略，讲求“互利共赢”的原则，使当地人能够真正感受到“一带一路”给他们带去的福利，以及给他们的生活带去的积极改变。中国政府以及企业在开展“一带一路”战略的同时，还应该注意对当地的公益投入，使“一带一路”走过的地方能够印下友好的脚印。

第五，设立专门机构对“一带一路”进行科学管理。对于“一带一路”的实施，不能只算经济账，还要算国际政治、国家与国民安全账、大国责任账、全球与地区发展账、民族信心账等等，如果没有一套完善的专门机构对“一带一路”进行科学管理，难免会使“一带一路”项目顾此失彼，达不到预期的目的。“一带一路”是一项巨大工程，不仅涉及到工程项目建设，还需要与沿线国家进行沟通、协调。“一带一路”管理机构在设立时应该以项目需要为出发点，根据实际需要设立相关机构。其次，“一带一路”管理机构在设立的过程中可以采取“多边机制”，实现与当地政府以及其他国家共同管理，一方面可以实现风险共担，另一方面也可以方便不同参与者之间的沟通、协调工作。

第六，通过制度化机制将“一带一路”项目在当地固定下来。当前中国“一带一路”与沿线国家发展战略对接时主要采取的是政府间合作，“一带一路”沿线一些国家政局不稳，再加上选举政治的影响，“一带一路”存在着被中止的风险。任何政府间的合作都存在着风险，唯有通过规则与制度将合作机制化，才能够确保项目的可持续发展。如果能够通过制度化机制将“一带一路”项目在当地固定下来，那么就会确保“一带一路”的连贯性与稳定性，促进“一带一路”可持续发展。当前中国虽然是世界上第二大经济体，但是中国依旧处于对规则的适应阶段，并没有主导制定新国际规则的实力。当前世界不同地区发展水平差距比较大，世界上大多数国家还处于对现有国际规则的适应阶段，大部分国家的经济发展水平还无法适应TPP的高度自由化要求，中国应该抓住这一点，将“一带一路”总体保持在现有国际规则的框架内，在力所能及的基础上，去主导制定符合我国利益的新规则，并对一些不合理的规则进行修订，使之能更加符合世界大多数国家的现实发展需要。

人民论坛

责编/张蕾