

# “一带一路”国家基础设施互联互通“切入”策略

范祚军\* 何欢

**摘要** “一带一路”战略是新形势下中国对外开放的新布局,更是中国参与构建世界经济新格局的重要切入点。基础设施的互联互通是“一带一路”战略的优先领域、规划重点。针对“一带一路”沿线国家目前存在的基础设施落后、标准不一,资金缺口较大、投融资主体及模式单一,各阶层参与动机迥异,地缘政治复杂,以及区域经济发展不均衡,内部步调协调不一致等问题,本文提出应当推进基础设施标准规则的互联互通,建立风险共担、利益共享机制,兼顾不同的利益诉求,统筹各自国内区域发展,加强总体布局规划,以实现运输效率高、融资渠道市场化、大国关系和平化、推进步伐协调化、切入角度最佳化。

**关键词** 一带一路 基础设施 互联互通

## 一、导言

“一带一路”沿线国家大多基础设施薄弱、产能不足、潜在需求强劲,但许多国家地理环境复杂,且没有足够的资金实力以及技术基础支持基础建设的投资。中国资本相对充裕,同时在公路、高铁、航空、核电、信息通讯等高端技术领域拥有不可比拟的技术以及成本优势,更是具备了中国交通集团、中国中铁集团、南方航空、南方电网、中国移动、中国联通等一批优秀的企业,这种供求关系正好契合了双方经济结构互补和战略利益诉求,具有巨大的合作潜力和广阔的发展前景。通过“一带一路”基础设施的互联互通,能够促进沿线国家经济要素有序流动、资源高效配置和市场深度融合。基础设施一旦联通,就会在物流、贸易、信息等领域产生巨大的“溢出效应”,那么“一带一路”基础设施的互联互通必然成为“一带一路”互利共赢的顶层设计重点。

关于“一带一路”基础设施的建设问题,学术界给予了热烈的讨论,相关研究文献汗牛充栋。早在二十世纪40年代,Rodan(1943)<sup>①</sup>便提出了“大推进”理

\* 广西大学中国-东盟研究院。通信作者及地址:范祚军,广西省南宁市大学东路100号广西大学中国-东盟研究院;邮编:530004;E-mail:18878701208@139.com。本文系中共中央宣传部2015年度马克思主义理论研究和建设工程重大委托项目“推进‘一带一路’战略中需要深入研究的理论问题”(2015MZDW001)的阶段性成果。

<sup>①</sup> Rosenstein Rodan P. N., “Problems of industrialisation of eastern and south - eastern Europe,” *The Economic Journal*, Vol. 53(210 /211), 1943, pp. 202 - 211.

论,认为交通等基础设施是一种社会先行资本,必须优先于其他方面而发展。Nurkse(1953)<sup>①</sup>进一步扩展了Rodan的理论,指出基础设施建设具有网络属性、扩散效应和聚集效应,基础设施水平的提高能够带动当地经济的发展水平。Bostow(2004)<sup>②</sup>通过研究得出,两国之间的贸易合作发展水平很大程度上受交通成本的影响,区域经济的均衡性取决于交通基础设施的规模和效率。王玉主(2015)认为互联互通具有规模经济效应和贸易创造效应。因此基于以上理论,基础设施互联互通应当列为“一带一路”建设中的优先领域。关于当前“一带一路”基础设施互联互通建设所面临的问题以及解决措施,周密(2014)<sup>③</sup>认为基础设施建设存在政治阻碍、各国难以协调等五大挑战,提出解决当前问题需要五个协同,即协同沿线各方利益、协同出资方利益、协同民间资本、协同金融机构、协同软硬件等。刘晓彤、孔哲、刘晨(2014)<sup>④</sup>指出,总体看,中国沿海港口建设比较完善,海运水平较高而陆上通道运输发展滞后,因此我国应从国家层面、技术方面、合作机制等多方面加以改进。吕承超、徐倩(2015)<sup>⑤</sup>认为基础设施建设过程中主要应当统筹规划合理布局,缩小城乡发展差距,促进生产要素自由流动。刘迁迁、李尚乘(2015)<sup>⑥</sup>指出“一带一路”沿线国家基础设施水平较低、资金缺口大,潜在需求强劲,而且又存在服务能力欠佳,金融合力偏弱和相关政策法规不够完善等方面问题,对此作者提出了要提高服务能力、深化同业合作、加强政府宏观引导与资助力度等政策建议。于津、顾威(2016)<sup>⑦</sup>认为基础设施投资对沿线国家所能产生的经济促进效应与当地的经济发展水平有关,如何保证投资项目的收益是基础设施互互联过程中必须重视的问题。李慧莲(2016)<sup>⑧</sup>认为基础设施互联互通是全球化深化发展的内在要求,但目前沿线国家中,大半的国家反映贸易和基础设施质量的物流绩效指数都较低,而且相关法律、标准不健全,

① Ragnar Nurkse, *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1953.

② Rostow W. W., *The stages of economic growth: A non - communist manifesto*, Cambridge University Press, 1990.

③ 周密《认清基础设施互联互通的需求与挑战》,载《世界知识》,2014年第23期,第60-62页。

④ 刘晓彤、孔哲、刘晨《以交通基础设施为突破,实现亚洲互联互通早期收获》,载《中国交通报》,2014年11月27日。

⑤ 吕承超、徐倩《新丝绸之路经济带交通基础设施空间非均衡及互联互通政策研究》,载《上海财经大学学报》,2015年第2期,第44-53页,第85页。

⑥ 刘迁迁、李尚乘《关于金融支持“一带一路”基础设施互联互通的思考和和建议》,载《农村金融研究》,2015年第6期,第7-11页。

⑦ 于津平、顾威《“一带一路”建设的利益、风险与策略》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2016年第1期,第65-70页。

⑧ 李慧莲《“一带一路”基础设施互联互通需解决三大问题》,载《中国经济时报》,2016年6月23日第2版。

我国在推进过程中应当从整体出发,做好全局规划,厘清政府与市场的边界,创新投资运营模式。本文在阐述当前沿线国家基础设施互联互通现状和特征的基础上,结合其他专家学者研究的成果,分析“一带一路”沿线国家基础设施互联互通建设所面临的问题与挑战,提出针对性的政策建议。

## 二、沿线国家基础设施互联互通现状

基础设施互联互通包括交通、能源和通信三方面的互联互通。目前,中国与“一带一路”沿线国家基础设施的互联互通已经取得了阶段性的突破。交通基础设施方面,中国已建成世界上最庞大的、总里程达7547公里的高速铁路网,到2020年里程数将扩至1.8万公里,共有9个国家与中国实现了铁路联通、28个国家与中国有直航城市、58个国家与中国实现了海路联通。<sup>①</sup>中老、中缅、中蒙铁路以及中老、中缅孟印、中蒙西部公路等贯穿南北的陆上通道建设已经投入建设。吉布提港、也门亚丁港、缅甸皎漂港、孟加拉国吉大港、斯里兰卡科伦坡港等中国已经建成或正在修建的港口码头遍布航运要道,中国海外港口数目逐渐增多。<sup>②</sup>目前,中国国际道路运输客运线路有136条,年过客流量达700万人次;国际货运线路有151条,年过货量达到1000万吨以上。<sup>③</sup>能源基础设施方面,中缅、中哈、中俄原油管线陆续贯通运营,中亚、中缅天然气管道分别建成投产,联通三面的能源供应战略通道基本打通。<sup>④</sup>通信基础设施方面,中国已有北京、上海、广州、昆明、南宁、乌鲁木齐、福州、哈尔滨八个城市获批设立国际通信业务出入口局,将联通中国与东南亚、中亚、南亚等多个区域的大容量光缆,中国与邻国之间的国际语音和数据通讯对接网络初现雏形。总体来看,中国与沿线国家基础设施的互联互通合作正从东南亚向南亚、西亚、中亚、蒙俄等区域开展,已初步形成全方位、多层次的互联互通格局。

### (一) 交通基础设施

东盟区域。东盟作为一个整体也提出要构建本地区的“无缝衔接”,真正实现一体化、集中化。2010年,东盟推出互联互通总体规划图,规划重点建设包括东盟

① 李慧莲《“一带一路”基础设施互联互通需解决三大问题》,载《中国经济时报》,2016年6月23日第2版。

② 《热度增加,中国海外港口投资进入“高速期”》,载《中国企业报》,2016年2月19日。

③ 《互联互通基础设施建设成“一带一路”交通项目重点》,资料来源:<http://news.sina.com.cn/o/2015-08-03/060132168642.shtml>。

④ 《“一带一路”路线图出炉能源基础设施建设先行》,资料来源:<http://news.bjx.com.cn/html/20150407/605561-2.shtml>。

高速公路网络、新加坡昆明铁路等项目,还要布局内陆水运网,建成一个高效、辐射度广的海上运输体系,建立一体化的多模式运输系统等等,这与中国的“一带一路”规划不谋而合。中国提出的《中国-东盟互联互通规划》表明将与东盟国家联合推进铁路、公路、水运、航空等领域的项目合作,中国与东盟国家有望形成一个四通八达的一体化运输网络,基础设施互联互通水平将可以得到很大的提高。公路方面,作为中国对接东盟的门户省市——广西高速公路网已基本建成,其中有两條通向东盟国家。云南通往东南亚和南亚的昆曼公路、昆仰公路、昆河公路也已基本建成投入使用。湄公河高速公路网、“两廊一圈”的高速公路网大大提高了中国与东南亚之间的交通便利水平。中国通向东盟国家的主要口岸的公路基本实现高等级化。铁路方面,中泰铁路、玉魔铁路也在飞速延伸,泛亚铁路不断完善。中国高铁“走出去”第一单印尼雅万高铁已经启动了先导段建设。海运方面,海上通道成为最新推动点。中国和东南亚国家纷纷将港口建设列入优先日程。

南亚区域。印度、巴基斯坦、孟加拉国等普遍存在着交通基础设施落后的现象,特别是印度,运输能力远远低于经济发展的需求。2015年,中巴经济走廊签署了喀喇昆仑公路升级改造二期、卡拉奇至拉合尔高速公路项目等多个公路铁路项目。中国援助的沙夫鲁比西-拉苏瓦加蒂公路项目也将进一步促进中国与尼泊尔的跨境经贸关系。<sup>①</sup> 根据世界银行的预测,到2020年,南亚地区基础设施的建设有2.5万亿美元的需求。

中亚区域。公路、铁路方面,新亚欧大陆桥、“渝新欧”国际铁路、欧亚高铁、中亚高铁和泛亚高铁等的建成为中国与中亚的经济、文化交流带来了极大的便利性。汉新欧、蓉欧、郑欧、苏满欧、合新欧等中欧货运班列也途径中亚。在航空方面,新疆作为丝绸之路经济带核心区,与中亚国家的航空往来最为密切,目前新疆开通航线214条,国内航线183条,国际航线31条。<sup>②</sup> 2014年,中国与哈萨克斯坦合作建立的连云港中哈物流场站项目也正式建成投入运营,这将成为沿线国家过境运输、仓储物流的重要平台。<sup>③</sup>

西亚区域。西亚是“五海三洲”的中心,霍尔木兹海峡、曼德海峡是沟通大西洋和印度洋的交通枢纽,为兵家必争之地。但西亚国家自身交通基础设施水

<sup>①</sup> 《中巴经济走廊建设硕果累累》,资料来源,<http://world.people.com.cn/n1/2016/0219/c1002-28134831.html>。

<sup>②</sup> 《再创新高新疆民航全年完成旅客吞吐量2536万人次》,资料来源,<http://gongyi.xjdaily.com/xinjiang/002/1307742.shtml>。

<sup>③</sup> 《中哈物流合作基地正式启动,连云港有望受益丝路自贸区建设》,资料来源,<http://www.cqn.com.cn/news/cjpd/902865.html>。

平不高,港口数量有限,航空线辐射区域不广,像阿曼、阿联酋甚至没有铁路。沙特阿拉伯和埃及分别计划投资450亿美元、47.6亿美元建设全国铁路网、公路网,目前正与中国商讨合作计划。<sup>①</sup>

中东欧区域。中东欧国家地理位置良好,交通基础设施水平高,本身具备天然的良港,可以与公路、铁路等串联形成巨大、通畅的区域物流运输网络。渝新欧、汉新欧、郑新欧、义新欧等多个国际货运班列也为中国与欧洲的货物联通贡献巨大。2014年,中国、匈牙利、塞尔维亚三国达成协议共同建设匈塞铁路,中国所提供的资金支持将占到这条铁路总投资额28.9亿美元的85%。<sup>②</sup>这条铁路开创了中国为欧盟基建融资的先例。

## (二) 能源基础设施

东南亚区域。印尼是能源生产大国、世界排名第九,马来西亚的能源产量跟阿根廷差不多,除此之外的其他国家能源总产量较少。总体来说,东南亚国家的能源体系都比较薄弱,没有良好的工业配套体系,且很多国家电力短缺现象日益突出,缅甸、越南、柬埔寨等国都出现电力缺口。而中国西南地区的各个省市都是水电和火电资源大省,可以与东南亚国家形成很好的优势互补。近年来,各个东盟国家也加速电力基础设施建设。中缅石油、天然气管道已全线贯通。越南计划于2020年前将几个局部电网整合成为全国统一的电网。云南也已经实现了与越南、老挝、缅甸三国建立局部高压等级电网互联,并正积极与泰国联网,目前云南已经基本组建了一个由电、气、油、煤组成的全能源网。<sup>③</sup>

中亚区域。中亚国家储存的油气资源位居世界第三。中国与俄罗斯、哈萨克斯坦等中亚国家的能源合作已经持续了近20年,目前已经投入使用或正在修建的管道包括中哈原油管道、中亚天然气管道A、B、C、D四线,这些管道贯穿着中亚五国,连接中国西部,构建了一条较完善的中国西北部能源战略通道。

西亚区域。这一区域号称“世界石油宝库”,拥有极其丰富的石油、矿产资源。一直以来,中国与西亚国家的能源合作都非常密切,沙特阿拉伯、伊拉克、伊朗都是中国原油主要供应商。2016年,中石化与沙特阿美公司达成长期合作关系,组建

<sup>①</sup> 《塞西力推“国家工程”提振经济埃及迫切渴望中国资本》,载《21世纪经济报道》,2016年1月18日,资料来源:<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-01-18/doc-ifxnqrkc6557168.shtml>。

<sup>②</sup> 《匈牙利:中国将提供匈塞铁路85%的融资》,载《21世纪经济报道》,2014年12月24日,资料来源:<http://news.sina.com.cn/c/2014-12-24/093431321500.shtml>。

<sup>③</sup> 《云南省积极面向南亚东南亚扩大开放参与“一带一路”建设及组织筹备第4届南博会暨第24届昆交会有关情况》,云南省人民政府,2016年5月5日,资料来源:[http://www.china.com.cn/zhibo/zhuantu/ch-xinwen/2016-05/05/content\\_38388279.htm](http://www.china.com.cn/zhibo/zhuantu/ch-xinwen/2016-05/05/content_38388279.htm)。

了中沙天然气公司,目前合作的项目有红海炼厂、沙特B块天然气勘探开发等。<sup>①</sup>

南亚区域。南亚区域相对来说能源比较匮乏,石油、天然气储量均只占到世界总量的大约0.5%到1%。在南亚国家中,中国与巴基斯坦的能源合作最为密切。中国与印度间既存在能源合作也存在竞争。目前印度正呼吁建立南亚能源圈,但是由于政治问题,中国想加入也存在一定难度。

中东欧区域。中国与东欧国家达成“16+1”合作协议,2015至2020年双方表示将在油气管网、核能项目、水电、风电以及其他可再生能源等能源领域展开合作。<sup>②</sup>中国和贝尔格莱德已经签订了10亿欧元重建塞尔维亚一座主要热力站和新建一座电站的协议。<sup>③</sup>波黑斯坦纳里火电站项目正在加速推进。

### (三) 通信基础设施

东南亚区域。各个国家信息网络和电信发展水平差异较大,通信信息领域的合作是区域合作的重点领域。目前,南方电网公司已经建成与老挝、越南、缅甸三国的电网互联互通,并有多条光缆在计划建设中。<sup>④</sup>中国联通正积极建设与缅甸合作的“中国-缅甸国际路缆”。2014年9月,中国与东盟十国达成了共建“中国-东盟信息港”倡议,中国与东南亚的信息丝路网正不断铺开。《东盟互联互通总体规划》指出要在每个东盟成员国加速ICT基础设施建设,把东盟打造成东亚地区的运输枢纽。

中亚区域。新疆作为核心枢纽城市,目前已经建成了多类型大容量、高服务质量、高安全性的语音、数据及宽带多媒体通信,可通达中亚及欧洲大部分国家,中国正试图将新疆打造成为亚欧国际通信转接中心。早在2013年中国的三大通信企业便开始了与哈萨克斯坦、巴基斯坦、俄罗斯等国相关企业的通信项目合作。<sup>⑤</sup>中亚区域正努力打造“数字丝绸之路”,推动欧亚地区通信网络一体化。

## 三、基础设施互联互通所面临的问题与挑战

当前,“一带一路”战略正顺利推进并已取得了显著成效,但同时也存在着

<sup>①</sup> 《中沙两国元首共同出席延布炼厂投产启动仪式中石化与沙特阿美签署合作框架协议》,资料来源, <http://oil.in-en.com/html/oil-2445533.shtml>。

<sup>②</sup> 《中国将与中东欧16国探讨设立国家金融公司》,资料来源, [http://finance.ifeng.com/a/20151125/14089669\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20151125/14089669_0.shtml)。

<sup>③</sup> 《中国再度发力“深耕欧洲”瞄准东欧基础设施》,资料来源, [http://www.360doc.com/content/14/1217/14/363711\\_433625549.shtml](http://www.360doc.com/content/14/1217/14/363711_433625549.shtml)。

<sup>④</sup> 《中国投资老挝水电工程实现截流已与三国实现电网互联》,资料来源, <http://news.bjx.com.cn/html/20151109/679091.shtml>。

<sup>⑤</sup> 《中亚区域加快信息合作打造“数字丝绸之路”》,资料来源, <http://www.xue163.com/1210/1/12109865.html>。

诸多的问题与挑战。目前,中国与沿线国家基础设施建设需求大,部分跨境项目建设条件复杂、资金需求大、协调难度高,再加上“一带一路”工程涉及国内18个省、沿线60多个国家,各国的政治制度、历史文化、利益诉求各不相同,加上域外大国的干预使得局面更加复杂化。现对问题与挑战分析如下。

#### (一) 沿线国家基础设施落后、标准不一,无法实现有效衔接

1. 沿线国家基础设施落后。“一带一路”沿线国家多为发展中或者转轨国家,经济实力薄弱,像柬埔寨、老挝、尼泊尔等国家更是处于最不发达的国家之列。通过表1可以看出部分“一带一路”国家交通、电力、通信等基础设施的综合评分。其中1代表最落后,7代表最高分,评分显示,中国得分4.5,略高于世界水平,东南亚、南亚、中亚等国家得分都显著低于全球平均水平,说明这些国家基础设施落后,需求较大。在这种情况下,即使中国自身以及与国外衔接部分的交通设施良好,也无法与周边国家贯穿形成一个有效的互联互通、区域性的交通网络。

表1 部分“一带一路”国家基础设施质量评分

区域	国家	评分	排名	区域	国家	评分	排名
东南亚	越南	3.5	99	中东欧	波兰	4.1	68
	柬埔寨	3.4	102		克罗地亚	4.6	46
	泰国	4	71		保加利亚	3.7	89
	马来西亚	5.6	16		乌克兰	3.8	82
	缅甸	2.4	135	西亚北非	伊朗	3.9	76
	菲律宾	3.3	106		沙特阿拉伯	4.9	31
南亚	印度	4	74	科威特	4.1	67	
	巴基斯坦	3.5	98	埃及	4.5	51	
	尼泊尔	4	72	中亚	哈萨克斯坦	4.2	62
	斯里兰卡	5.1	26		塔吉克斯坦	3.8	85
北亚	俄罗斯	4.1	64	中国		4.5	51
	蒙古	3.3	107				

数据来源 《Global Competitiveness Report 2015—2016》

2. 制度或标准差异大。中国与许多“一带一路”沿线国家采用着十分具有差异性的交通技术标准、口岸管理制度和运输标准等,这是在基础设施互联互通建设过程中不可忽视的大问题。受限较大的是各国铁路轨距的差异性,目前各国使用的轨距主要有三种,1453毫米宽的标准轨距(如中国),1000毫米宽的窄轨(如越南、缅甸、马来西亚),1520毫米宽的宽轨(独联体国家,包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦等)。在这种情况下,不同轨距区域的货物运输必须经过换轨

程序,大大增加了运输和时间成本。此外,中国与中亚在公路方面的技术标志,如运输标志、标线等也有很大区别,这些都会带来严重的技术障碍。<sup>①</sup>

## (二) 基础设施资金缺口较大,投融资主体及模式单一

资金方面,尽管沿线国家以及地区性组织在基础设施融资方面做了出很大努力,但是依旧不能满足巨额的资金需求。例如,东盟基础设施基金至2020年止,预计可向成员国提供130亿美元的基础设施贷款支持,但是与东南亚地区数千亿美元的基础设施融资需求相比,缺口巨大。据估计,亚洲发展中国家在2010到2020年期间的基础设施建设融资总需求高达8万亿美元,年均投资额达到7300亿美元,但是当前世界银行、亚洲开发银行所能为其提供的年度融资额仅为100—200亿美元。<sup>②</sup> 投融资主体方面,多数还是国有企业或者大型股份制企业,而中小型企业以及民营企业占比较少。海丝路的重点建设目标在港口,但是建设港口所面临的不确定风险极大,短期回报率低、期限长,私人资本的逐利性通常使得企业远离基础设施的投资。而且“一带一路”沿线国家政治关系复杂、法律规范、投资环境不佳等因素也使得私人资本望而却步,私人资本在基础设施的投入占比不到0.8%,<sup>③</sup>与其充裕的资金规模极其不符。在投资模式方面,包括政策性银行及商业银行参与的银团贷款,仍是中国对外投资基础设施建设融资最主要的资金来源,较少使用国际上比较流行的PPP、BOT等形式。

## (三) 各国各阶层参与动机迥异,兼顾各方利益较为困难

一方面,由于各个国家经济发展水平、经济活动布局、发展目的各不相同,可能造成基础设施建设方向与布局存在很大争议。比如,对于中国而言,考虑到运输货物总量大、运输距离长,为了减少成本,中国会侧重于通过铁路互联互通实现双方的贸易交流,而中亚国家因为幅员辽阔、运输量比较分散、制造业薄弱,他们会更加偏向于选择公路和民航运输。由此,在安排不同类型的基础设施建设的优先顺序的时候就会出现分歧。另一方面,我们在实施一些项目时容易走两个极端,第一个是不注重项目的经济效益,过度依赖于当地政府和政策支持;第二是过度注重项目对中国的作用和对当地政府的意义,而忽略当地企业、民众的利益。

## (四) 地缘政治关系复杂,缺乏政治互信与向心力

1. “三股势力”、恐怖分子对基础设施干线的破坏为潜在威胁。目前,美国

① 曹佳《丝绸之路经济带的基础设施建设与合作进展》,载《经济师》,2015年第6期,第32—34页。

② 《亚投行成立的三重意义》,资料来源, [http://news.xinhuanet.com/comments/2016-01/19/c\\_1117823387.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2016-01/19/c_1117823387.htm)。

③ 《提升“一带一路”资本配置效率的PPP模式》,资料来源, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-03-12/doc-ifqhmvc2348042.shtml>。

主导的北约部队结束了在阿富汗的任务,由阿富汗的安全部队接管本国的防务工作,但其作战能力欠佳,昆都士的失守说明了塔利班势力很有可能卷土重来,可能对沿线国家基础设施的建设造成威胁。“一带一路”的西端位于恐怖势力、极端势力和分裂势力集中的巴基斯坦境内,受到恐怖组织、极端组织威胁的可能性也比较大。阿富汗、伊拉克、叙利亚等沿线国家都是恐怖主义的猖狂之地。

2. 源自大国博弈的制约。一方面,美国、日本、印度等大国担心在亚太地区的主导优势会被削弱,因此,均提出了各自的战略或计划,如表2所示,大国间的竞争日益激烈;另一方面,很多“一带一路”沿线国家加入了不同的双边合作组织,而这些组织由不同的大国领导,在大国博弈的影响之下,各个沿线国家的立场变得不坚定。

表2 多国实施“丝绸之路”计划<sup>①</sup>

国别	名称	提出时间
美国	亚太再平衡	2012年6月
	新丝绸之路计划	2011年7月
俄罗斯	亚洲联盟	2011年
	新丝绸之路	2009年
日本	新丝绸之路外交构想	1998年1月
中国	丝绸之路经济带	2013年9月
	21世纪海上丝绸之路	2013年10月

#### (五) 国内区域经济发展不均衡,内部步调不一

一方面,虽然我国区域经济相对差距在不断地缩小,但受到资源禀赋、政策倾斜和体制机制等方面因素的制约,区域发展不均衡现象依旧很明显。比如,与中亚国家毗邻的西部地区荒漠居多,对外投资和贸易能力有限,本身就需要从外引进资金和技术,因而,与中亚国家的互补性不是很强。这导致周边国家在推进基础设施建设时的积极性不高。另一方面,作为一项国家重大工程“一带一路”涵盖了中央各部委、34个省市区以及众多国有企事业单位。目前虽已成立了“一带一路”建设工作领导小组,但内部协调问题依旧存在,主要体现在:第一,国家层面的跨部门协调力度不够。在国家战略的引导之下,各大城市纷纷宣称自己为“一带一路”的“起点”“桥头堡”“节点”“枢纽”等,都希望先于其他省市从中央争取最优惠的政策,占领先机。这对国家层面的顶层设计提出了更高的要求,需加大引导、统筹力度,根据各地区的地理优势、政治经济条件成熟度来做好各自不同的定位,防止地方过热、盲目的宣传与行动。第二,协调机制不明确。基础设施项目审批所要经

<sup>①</sup> 转引自刘国斌《东北亚海上丝绸之路经济带建设研究》,载《学习与探索》,2015年第6期,第101-104页。

历的部门众多,其中必然牵扯到各部门的利益分配,如果国家层面在一开始没有给予合理的部署,各部委间、省部间就有可能相互争夺政策资源、争当主导权,从而导致出现恶性竞争、缺乏互补性支援的不利格局,给项目的实施徒增障碍。<sup>①</sup>

#### 四、“一带一路”基础设施建设对策

要化解基础设施互联互通所面临的问题,既要宏观层面的政策协调和制度设计,也需要微观层面上组织和管理的创新。既需要政府的引导,也需要市场力量的推动。

##### (一) 推进标准规则的互联互通,运输效率高化

虽然中国在铁路、机场、港口建设中有着深厚的技术基础与丰富的经验,较高的工程质量也说明了中国的标准是安全可行的,但是我们不能强制要求其他国家也采取一样的标准。铁路、公路等标准规则应该由各国政府、企业等单位共同商讨制定,然后分阶段、多渠道地实施。建议筹建“一带一路”铁路货运总公司、“一带一路”航空总公司等专门服务于“一带一路”的跨国企业,由这些企业统一规划、协调运营铁路、公路、航路等基础设施,并积极发展国际多式联运,提高货物运输的便利化、高效化和标准化。对于公路运输监督标准不统一等问题,可以通过双方的沟通协商找出可行性方案来解决,尽快建立标准化的物流设施和作业流程,建立标准化的统一运输仓储等环节的税费和赔偿细则,建立公正高效的应急与纠纷处理机制等等。

##### (二) 建立风险共担、利益共享机制,融资渠道市场化

投资资金不足是目前基础设施建设最常见的问题,对此既要依赖公共资本的先导作用,也要充分调动私人资本的积极性。第一,充分发挥政府的主导作用,跨境基础设施的建设极其复杂,涉及融资方众多、合作层次与方式多样,还需考虑项目未来的收益与分红问题,因此,需要政府对基础设施建设中的融资方式、融资渠道、投资方的权利与义务的规定、政府特许经营权评估和授予、担保责任、法律政策等多方面内容起主导与引导作用。第二,充分发挥官方资本如亚投行、丝路基金、金砖银行等金融机构的引领撬动作用,尽快筹集资金投入建设,为中小企业、私人资本提供资金配套以及风险担保。建议在这些金融机构下设立专门的投资评估与决策委员会。由委员会主导,建立“一带一路”项目库,每个国家申报项目经批准后入库,再把这些项目向社会公布,招揽投标者,并由委员会确定中标者。对于这些项目,应当建立一套标准,通过评判项目所在地的经济发展水平、项目建设模式、项目投融资模式等标准来制定对应的优惠政策,比如

<sup>①</sup> 何茂春、张冀兵、张雅芃等《“一带一路”战略面临的障碍与对策》,载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2015年第3期,第36-45页。

增加项目盈利渠道、建立补偿机制、特定区域优先开发权等来保障投资方的经济利益。<sup>①</sup> 第三,灵活采用债券融资、股权融资以及国际流行的 BOT、PPP、TOT 等方式,将私人资本引入到设施建设中去。通过私人资本与公共资本的协同合作,发挥 1 + 1 > 2 的效用。也可以通过组建跨国银团、跨国混合所有制企业等等来进行风险分散、利益共享。鼓励实力雄厚、信用资质好的境内外投资者或联合组建项目投资主体,发行丝路债券,根据项目的建设周期和运营周期特点,最好选择中长期进行融资发行;还可以将基础设施项目建成后的收益证券化,开发贷款证券化、资产证券化等多样化融资工具和金融产品,满足巨额的融资需求。<sup>②</sup>

### (三) 兼顾不同利益诉求,寻求共同效益最大化

“一带一路”战略的实施要具有国际视野,必须要充分考虑文化差异,要入乡随俗,站在沿线国家不同的经济、政治、历史、文化、宗教等背景的角度上来思考分析问题,做好各大利益相关方的分析,同时兼顾政府、企业、民众以及非政府组织的利益诉求,正视差异,找到双方合作的共鸣区。中国企业进入沿线国家进行项目投资时,要遵守本国以及他国法律、风俗习惯,切勿只以金钱为导向,只注重短期效益,特别是不能以牺牲当地的人文和自然环境为代价攫取经济利益。作为“一带一路”的主导方,中国应当主动承担社会责任,做好模范带头作用,打造与当地政府、上下游企业以及老百姓之间牢固的利益、责任与情感纽带。

### (四) 加强各国政治互信,寻求大国关系和平化

面对民族矛盾、恐怖势力猖獗等问题,保证“一带一路”实施过程中的财产安全、劳工安全是重大任务。中国应该倡导沿线国家共同建立联合反恐中心,设立对“一带一路”资产以及海外劳工的安全保护屏障,共同应对恐怖势力的威胁,对于重要通道与重大项目,要建立一套完备的安全保障机制、信息收集和通报机制。<sup>③</sup> 同时,“一带一路”有助于解决当地的贫困问题、民众就业问题,也能够一定程度上抑制恐怖主义的扩散。

美国是世界第一大国,他的立场严重影响着全球经济政治格局,也是决定“一带一路”战略是否能够成功实施的重要因素。当前我们应当共同推动打造中美新型大国关系,一方面通过各种渠道加强与美国各界的政治、经济、学术、外交,注重强调“一带一路”战略的合作性与共赢性,而非博弈性与对抗性。另一

① 张锦《“一带一路”战略中交通物流关键问题与对策》,载《物流技术》,2015年第34期,第4-7页。

② 缪林燕《贯彻“一带一路”战略金融支持互联互通基础设施建设》,载《国际工程与劳务》,2015年第3期,第25-28页。

③ 张蕴岭《“一带一路”要应对三大挑战》,载《中国经济周刊》,2015年第17期,第18-19页。

方面加强中美双方在科技、能源、文化等领域的务实合作,以建设性的姿态巩固双边关系的基础,构建中美之间良好政治经济互动关系。

对印度而言,中国在实施“一带一路”战略的时候,应当保证措施的透明性,公布具体细节,打消印度的疑虑,让其明白“一带一路”是一种双赢的战略,对于印度自身的基础设施建设以及经济的发展具有巨大的帮助。中国也应该主动加强与印度的密切协调与合作,积极参与与支持印度的“季节计划”,与印度打造良好的伙伴关系。此外,还要欢迎其他非沿线国家的积极参与,寻求与国际现有有关倡议与战略的契合点和共同点,以争取最大范围的支持。

对待沿线他国,要秉持公道正义,坚持大国小国同等对待,谋求互利共赢,充分尊重受援国自主发展模式 and 道路选择的权利,允许各国根据自身发展的进度选择加入的时间和方式,将“一带一路”战略与沿线国家本国的发展战略相衔接,分国施策,防止一刀切。然后通过成功案例的示范作用,逐步与沿线国家达成共识。<sup>①</sup> 基础设施的投入初期可以同时考虑兼顾短期经济利益和长期发展战略,只有让沿线国家切切实实感受到其中的好处,这样才会更有动力配合,形成一种良性循环,打造命运共同体。

#### (五) 统筹国内区域发展,推进步伐协调化

“一带一路”是一个自上而下、由党中央国务院统筹、协调、指挥的重要发展战略。基础设施互联互通是“一带一路”的先行官,在推动基础设施建设项目之前,必须做好整体部署,明确中央部委、各省区市、国有企事业单位等多方各自的定位,致力于构建一个分工明确、各有所长、互相借力的长效合作机制。通过制定总体战略和各省市实施计划,将地方战略与中央战略有效衔接起来,形成有计划、有组织、有秩序的建设体制和运行机制,减少重复建设、资源浪费、同质竞争等低效问题的发生。为了更好地统筹国内区域发展,应从三方面入手:第一,制度建设。在建设的初期可能更多地依赖于政府发挥引导作用,但从长远来看,一套成熟的法律体系和制度体系才能保证规模日益宏大的工程有条不紊地推进。第二,机制化运作。考虑到工程建设流程的繁琐与复杂,应尽快建设高效流畅的机制体制,避免中间的人为干预与沟通降低运行效率。第三,全局化管理。“一带一路”建设涉及面极广,规模十分庞大,在建设初期就应该做好顶层设计,全方位管理,并通过收集、整理、加工等建立系统化的信息管理数据库,从而进行科学的统筹和谋划,系统地推进。由此,才能有效调动聚集各方资源,将“一带一路”与其他国家大战略有效衔接,形成一股强大的合力,消除制约资源流动壁垒,构建统一的市场体系。

<sup>①</sup> 石善涛《推进“一带一路”建设应处理好的十大关系》,载《当代世界》,2015年第5期,第23-26页。

#### (六) 加强总体布局规划,力求切入角度最佳化

“一带一路”基础设施互联互通计划是个长期性、系统性对外战略,应坚持先易后难、由近及远、逐个击破的原则,在现有的基础和能力下,分类制策,采取不同的合作方式,明确主攻方向,突出重点战略,逐步形成基础设施一体化网络,提高海陆空通道畅通水平。通过基础设施联通带动贸易交流,制度对接和产业合作,充分发挥沿线国家或地区的比较优势,构建完整、高效的产业链和价值链。

从国内视角切入,应进一步提高国内对接国外的交通、通信、电网等基础设施互联互通水平,形成贯穿东中西、联结南北方的对外经济走廊;布局“一带一路”生产贸易链条中交通运输节点建设,在全球重点航空港、海港和沿线国家铁路、公路、口岸,推进项目实施形成中国权益,使中国成为全球资源配置枢纽。从国外视角切入,应主动提供全球公共产品,用实际行动展现政策导向和意图,消除疑虑和偏见;向“一带一路”国家提供中国的卫星全球定位和通信、航空航天服务、高铁、核电等一流技术;推进互联互通规则标准化,发展国际多式多维联运;基础设施项目应充分考虑并兼顾各国不同利益诉求,兼顾政府、企业、民众以及非政府组织的利益诉求,做好各大利益相关方的分析启动一批项目。

#### 参考文献:

- [1] 周密. 认清基础设施互联互通的需求与挑战[J]. 世界知识, 2014, No. 1642(23): 60-62.
- [2] 张蕴岭. “一带一路”要应对三大挑战[J]. 中国经济周刊, 2015(17): 18-19.
- [3] 张蕴岭. 如何认识“一带一路”的大战略设计[J]. 世界知识, 2015(02): 28-31.
- [4] 郭宏宇, 竺彩华. 中国—东盟基础设施互联互通建设面临的问题与对策[J]. 国际经济合作, 2014, No. 344(8): 26-31.
- [5] 李铁, 于潇. 提升中蒙基础设施互联互通, 建设好新丝绸之路经济带[J]. 东北亚论坛, 2014, v. 23; No. 112(2): 24-26.
- [6] 刘晓彤, 孔哲, 刘晨. 以交通基础设施为突破, 实现亚洲互联互通早期收获[N/OL]. 中国交通报. 2014-11-27.
- [7] 吕承超, 徐倩. 新丝绸之路经济带交通基础设施空间非均衡及互联互通政策研究[J]. 上海财经大学学报, 2015(2): 44-53, 85.
- [8] 刘迁迁, 李尚乘. 关于金融支持“一带一路”基础设施互联互通的思考和建议[J]. 农村金融研究, 2015(6): 7-11.
- [9] 刘国斌. 东北亚海上丝绸之路经济带建设研究[J]. 学习与探索, 2015(6): 101-104.
- [10] 张锦. “一带一路”战略中交通物流关键问题与对策, 物流技术[J]. 2015(11): 4-7
- [11] 缪林燕. 贯彻“一带一路”战略金融支持互联互通基础设施建设[J]. 国际工程与劳务, 2015(3): 25-28.
- [12] 石善涛. 推进“一带一路”建设应处理好的十大关系[J]. 当代世界, 2015(5): 23-26.
- [13] 于津平, 顾威. “一带一路”建设的利益、风险与策略[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2016(1): 65-70.
- [14] 李慧莲. “一带一路”基础设施互联互通需解决三大问题[N]. 中国经济时报, 2016-06-23.

- [15] 热度增加,中国海外港口投资进入“高速期”[N]. 中国企业报,2016年2月19日
- [16] 互联互通基础设施建设成“一带一路”交通项目重点[EB/OL]. 新浪新闻,2015年8月3日, <http://news.sina.com.cn/o/2015-08-03/060132168642.shtml>
- [17] “一带一路”路线图出炉能源基础设施建设先行[EB/OL]. 北极星电力新闻网,2015年6月16日, <http://news.bjx.com.cn/html/20150407/605561-2.shtml>
- [18] 再创新高新疆民航全年完成旅客吞吐量2536万人次[EB/OL]. 新疆亚欧网,2016年1月8日, <http://gongyi.xjdaily.com/xinjiang/002/1307742.shtml>
- [19] 中哈物流合作基地正式启动,连云港有望受益丝路自贸区建设[EB/OL]. 中国经济网,2014年5月27日, <http://www.cqj.com.cn/news/cjpd/902865.html>
- [20] 塞西力推“国家工程”提振经济埃及迫切渴望中国资本[EB/OL]. 21世纪经济报道,2016年1月18日, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-01-18/doc-ifxnqrkc6557168.shtml>
- [21] 匈牙利:中国将提供匈塞铁路85%的融资[EB/OL]. 21世纪经济报道,2014年12月24日, <http://news.sina.com.cn/c/2014-12-24/093431321500.shtml>
- [22] 云南省积极面向南亚东南亚扩大开放参与“一带一路”建设及组织筹备第4届南博会暨第24届昆交会有关情况[EB/OL]. 云南省人民政府,2016年5月5日, [http://www.china.com.cn/zhibo/zhuanli/ch-xinwen/2016-05/05/content\\_38388279.htm](http://www.china.com.cn/zhibo/zhuanli/ch-xinwen/2016-05/05/content_38388279.htm)
- [23] 中沙两国元首共同出席延布炼厂投产启动仪式中石化与沙特阿美签署合作框架协议[EB/OL]. 国际石油网,2016年1月22日, <http://oil.in-en.com/html/oil-2445533.shtml>
- [24] 中国将与中东欧16国探讨设立国家金融公司|国家金融公司[EB/OL]. 凤凰财经2015年,11月25日, [http://finance.ifeng.com/a/20151125/14089669\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20151125/14089669_0.shtml)
- [25] 中国再度发力“深耕欧洲”瞄准东欧基础设施[EB/OL]. 参考消息网,2014年12月16日, [http://www.360doc.com/content/14/1217/14/363711\\_433625549.shtml](http://www.360doc.com/content/14/1217/14/363711_433625549.shtml)
- [26] 中国投资老挝水电工程实现截流,已与三国实现电网互联[EB/OL]. 北极星电力新闻网,2015年11月9日, <http://news.bjx.com.cn/html/20151109/679091.shtml>
- [27] 中亚区域加快信息合作打造“数字丝绸之路”(图)[EB/OL]. 中国学网,2016年5月11日, <http://www.xue163.com/1210/1/12109865.html>
- [28] 曹佳. 丝绸之路经济带的基础设施建设与合作进展[J]. 经济师,2015(6): 32-34.
- [29] 亚投行成立的三重意义[EB/OL]. 新华网,2016年1月19日, [http://news.xinhuanet.com/comments/2016-01/19/c\\_1117823387.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2016-01/19/c_1117823387.htm)
- [30] 提升“一带一路”资本配置效率的PPP模式[EB/OL]. 中国经营报,2016年3月12日, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-03-12/doc-ifxqhmvc2348042.shtml>
- [31] 中巴经济走廊建设硕果累累[EB/OL]. 人民网,2016年2月19日, <http://world.people.com.cn/n1/2016/0219/c1002-28134831.html>
- [32] “一带一路”应加强统筹领导[EB/OL]. 求是网,2015年6月11日, [http://www.qstheory.cn/freely/2015-06/10/c\\_1115569434.htm](http://www.qstheory.cn/freely/2015-06/10/c_1115569434.htm)
- [33] Rosenstein Rodan P N. Problems of industrialisation of eastern and south - eastern Europe [J]. The Economic Journal, 1943, 53( 210 /211) : 202 - 211.
- [34] Ragnar Nurkse. Problems of capital formation in underdeveloped countries [M]. Oxford: Basil Blackwell, 1953.
- [35] Rostow W W. The stages of economic growth: A non - communist manifesto [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

(责任编辑:赵英杰)