

“一带一路”特别策划

“一带一路”战略面临的障碍与对策

何茂春 张冀兵 张雅芃 田 斌

(清华大学 经济外交研究中心, 北京 100084)

摘 要: “一带一路”战略规划通过交通和通信互联互通、贸易自由化、投资便利化、双边和多边建立自由贸易区, 扩大经贸和人文沟通, 来搭建跨地区的国际合作大平台, 但机遇与挑战并存。目前战略实施的主要障碍在于: 区域内的国家充满疑虑、大国暗中掣肘、内部关系有待理顺、基础设施的建设与维护成本不小, 我国企业是否能够担当开发重任有待观察。基于此, 我国在推进“一带一路”规划时, 应该以正确的义利观为指导, 积极加强对外交流, 优化战略布局, 整合内部资源。

关键词: 区域经济; “一带一路”战略; 机遇与挑战; 互利共赢

中图分类号: F1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005- 9245(2015) 03- 0036- 10

我国提出“一带一路”(即丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路)构想后, 引起国际社会的广泛关注。国内舆论一般也认为这一构想顺应了地区发展的趋势, 前景光明。但一个不容忽视的重要事实是: 亚欧大陆的中间地带在较长时间内都是世界经济增长的洼地。这对于中国来说, 既是机遇, 同样也意味着挑战。

一、“一带一路”构想的内涵

总体上说, 中国提出的“一带一路”构想是具备充分的实践基础的。改革开放 37 年以来, 我国经济建设取得了举世瞩目的成就: 从 1978 年到 2012 年我国 GDP 增长了 142 倍、进出口额增长了 187 倍、财政收入增长了 103 倍、外汇储备增长了近 2 万倍^①。到 2013 年, 中国经济总量已经稳居全球第二^②, 货

物贸易进出口额全球第一^③, 对外投资额全球第三^④, 外汇储备全球第一^⑤。取得这些辉煌成绩主要是基于我国几代领导人对世情国情的准确判断与把握, 通过有计划、有步骤地实施对外开放政策, 积极融入世界经济体系的结果。

2014 年, 中国的国情和世界的经济格局与改革开放初期相比, 已经有了很大的不同。对中国而言, 30 多年的粗放型经济增长模式已经越来越难以维系, 国家正处在转型的关键时期。从对外开放的角度, 融入世界的内涵已经远远超越了引进外资和出口商品的范畴。中国的企业需要走出国门, 参与世界范围内的竞争与合作, 为此我们需要新的对外开放的领域与方向。

传统上, 中国的主要对外开放与合作的伙伴是美、日、欧盟、东南亚国家以及中国港澳台地区, 中国与这些国家和地区的经贸往来已经处在一个非

收稿日期: 2014- 12- 10

基金项目: 本文系清华大学中地海外教育基金资助项目的阶段性成果。

作者简介: 何茂春, 清华大学社会科学学院国际关系学系教授、经济外交研究中心主任; 张冀兵, 清华大学经济外交研究中心博士研究生; 张雅芃, 清华大学经济外交研究中心硕士研究生; 田斌, 清华大学经济外交研究中心博士研究生。

常大的基数上。另一方面,2008年的金融危机同样对这些国家造成严重的冲击,这些国家也面临发展的困境。因此对这些国家进一步开放的潜力有限^⑥。历史的经验告诉我们,经济增长最具潜力的地区,往往是最不发达的地区。亚欧大陆的中间地带就是世界经济最不发达的地区之一。尽管这一地区拥有世界上最丰富的自然资源,但是经济表现却一直不稳定。特别是基础设施的匮乏,使得这一地区难以把自身的优势充分发挥。而这一地区恰好与我国的西部地区接壤。中国经济的未来在于西部地区的开发,西部地区开发的关键是对外开放,而西部对外开放首先面对的就是亚欧大陆的中间地带。因而,这个方向自然而然地成为中国对外开放的战略选择。近年来,中国与俄罗斯、印度、沙特、伊朗、土耳其、哈萨克斯坦等非传统贸易伙伴国的贸易额迅速增长,且发展的潜力巨大。2013年,中国成为俄罗斯的第一大进口来源国^⑦。中国是哈萨克斯坦的第一大贸易伙伴,为哈萨克斯坦第二大出口市场和第一大进口来源地^⑧。2013年,中国与土耳其双边货物进出口额为283.2亿美元,增长17.4%,中国成为土耳其第二大进口来源地^⑨。这几个国家与日本、德国等传统贸易伙伴相比,贸易总额小、贸易不平衡的现象较为严重^⑩,尽管也同样面临着贸易衰退的现象,但是进一步展开合作的潜力巨大。因此,提出“一带一路”构想,实际上体现了我国新一届领导人对未来中国经济增长、对外开放的宏观战略把握。

从国际经济格局的角度来看,过去的30多年是全球化高速发展的历史时期,各国的相互依赖空前深化。2008年爆发的金融危机充分表明,全球经济各个环节中产生的任何问题都可能酿成全球性的伤害。参与全球化的国家,不仅意味着享受世界经济增长的好处,也意味着对其他国家负有责任和义务。这不仅是人类文明发展的结果,也与各国自身的安全与发展息息相关。中国在过去37年中,搭上了全球化的快车,取得了辉煌的经济成就。今天,也是中国为世界经济发展贡献自己的力量,特别是与邻邦共同分享中国经济增长好处的时刻,这是一个新崛起的世界大国必须要承担的责任。

从世界经济发展的区域分布来看,在全球化进程中,亚非拉第三世界的新兴大国的经济表现抢眼,但是大多数中小国家仍然难以摆脱贫困状态,

即便有所增长,仍然表现得十分不稳定。特别是在亚欧大陆的中间地带。这个区域的两端是世界经济增长最活跃的两极:欧盟与环太平洋经济带。而两极的中间,却形成了塌陷。与经济增长乏力相伴而生的是这一地区的政局不稳、恐怖主义滋生并向全球蔓延,成为危害世界和平与发展的重大威胁。而我国自身也是国际恐怖主义盛行的主要受害者。因此,落实“一带一路”构想,其意义不仅是为了国家经济的进一步增长,也是中国为世界和平与安全作出的贡献。

以上对“一带一路”构想提出的时空背景的梳理,实际上也揭示了这一构想的内涵:“一带一路”是中国经济对外开放的战略规划,中国将通过与“一带一路”上的有关国家展开密切的经贸合作,通过交通和通信互联互通、贸易自由化、投资便利化、双边和多边建立自由贸易区,扩大经贸和人文沟通,搭建跨地区的国际合作大平台来带动地区经济的发展,并为中国企业走出国门在全球范围内寻找商机提供指引。“一带一路”构想在国内没有起点,在境外没有终点,“带”和“路”有多条,没有边缘,这一战略构想将秉持开放包容精神,继承古丝绸之路开放传统,吸纳东亚国家开放的区域主义,不会搞封闭、固定、排外的机制。这将是中国对世界和平与发展作出的贡献。“一带一路”是世界上最长、最具有发展潜力的海陆经济大走廊,是中国顺应经济全球化发展而提出的具有世界影响的伟大战略。这不仅是“中国梦”,也是“人类梦”。

二、“一带一路”面临的潜在障碍

“一带一路”的建设,到底有哪些困难与障碍?正是带着这个问题,一年多来课题组在中亚、南亚、东南亚、非洲、中东欧、欧盟等地进行了实地考察,同时对国内沿海、沿边主要口岸城市和产业基地也作了全面考察,本文把“一带一路”可能遇到的障碍初步进行归纳,可能包括但不限于以下几种:

(一) 地区国家充满疑虑

习近平在论述“一带一路”构想的时候,特别强调了“民心相通”的重要性:中国与有关国家需要夯实国家关系的民间基础,促进不同文明之间的交流对话,加强各国人民特别是基层民众的友好往来,

增进相互了解和传统友谊^①。与基础设施建设相比,“民心相通”看起来紧迫性相对弱些,而实际上其难度可能远远超过道路建设等有形的障碍。

在现实中,多数国家是充满矛盾的心态看待中国的开放。总体上,他们期待并肯定中国的扩大开放。一方面,这些国家希望得到更多中国的资金、技术、无偿援助等,希望能将本国的产品出口到中国巨大的消费市场中;另一方面这些国家又担心顾虑本国的进一步开放会造成对中国的更大依赖。我国经济总量位居全球第二,体量之庞大,资源消耗之巨大,发展速度之快,让许多国家在亲近中掺杂着畏惧和担忧。东盟国家对中国“海上新丝路”计划、中亚国家与俄罗斯对“丝绸之路经济带”规划、非洲国家对中国资源政策,都存在不同的疑虑、担心和质疑声。西方国家的舆论不遗余力地炒作“中国威胁论”加剧了我们推进开放战略的难度。

实际上,我们在国际传播上,也是一直处在不利的地位上。历史上,由于中美、中苏交恶,这一地区民众对中国人民的印象受到在美苏冷战时期宣传的很大影响。

而仅靠“一带一路”的单纯利益置换可能无法达到一些国家的期待。从中国自贸区自身发展的情况来看,在我国已签署12个自贸协定中,伙伴国多为发展中国家。受其产业结构和经济发展水平以及市场需求能力等因素的影响,这些国家在开放的程度、合作的深度、执行的力度上常常有所保留。他们既看重中国的资金、技术和市场,也担心中国的廉价产品对本国市场和产业链造成一定的冲击。我国最近提出打造中国东盟自贸区升级版,东盟国家内部对此期待不同。如何在更新合作内容、扩充合作领域、提升贸易投资便利化等方面做到整体协调、具体兼顾;如何避免在升级过程中让一些国家感到利益不平等,机会不对等,这都是我国面临的现实难题。

从我国提出“一带一路”的时机看,全球经济刚刚走出危机的阴霾,世界经济低速增长,发达经济体复苏艰难、新兴市场动力不足使得全球贸易和投资深陷低谷。部分国家在应对这一问题时又开始狭隘地采取一些不利于双方扩大经贸合作、实现互利共赢的政策。各种形式的国家主义和贸易保护主义直接影响到我国进一步扩大开放所需的外部环境。

因此,到目前为止,“一带一路”的沟通是“政易

经难”“上易下难”。我们不可以想当然地认为“一带一路”战略既然“己所欲”,便可简单“施于人”。习近平提出“民心相通”的问题,恰恰是看到了地区国家与民众对我国的种种疑虑。而如何打破这种疑虑,与有形的政治交往和经贸合作相比,我们推动的力度与广度是远远不够的。“一带一路”如何将分享的理念贯穿于对外经济交往过程中,让中国经济发展的红利更多地惠及他国,需要更加注重换位思考,运用恰当合理的语境去谈合作、谈共赢。未来,我们要下大力气还原“丝绸之路”真实历史,传播“一带一路”的和平本质,传播我国所倡导的正确义利观。

(二) 大国暗中掣肘

“一带一路”途经的地区是世界自然资源的主要产区,也具有战略上的重要性,因此,这些地区历来是世界大国争夺的战略要冲。复杂的宗教与民族冲突,动荡不安的地区局势,在一定程度上反映了大国在这一地区的激烈争夺。涉足这一地区的既有地区大国,如俄罗斯与印度,也有区域外的大国,如美国、日本、欧盟等。这些国家或多或少都有自己地区开发的构想。例如,美国有“新丝绸之路”战略,他们意图以阿富汗为中心,把中亚和南亚连接起来^②。日本提出了“新丝绸之路外交”,希望在这一地区抗衡中国和俄罗斯的影响^③。欧盟提出了《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》要求积极介入中亚事务,通过重塑中亚国家的发展方向来实现“一个更加安全世界里的欧洲”的整体目标^④。俄罗斯和印度更是分别把中亚和印度洋视作自己传统的势力范围,对任何外来国家都充满了天然的疑虑与抗拒。

从与主要发达国家的合作看,当今世界诸大国都是“一带一路”利益攸关的国家。对中国的“一带一路”倡议,外部没有明显的公开反对者。倒是各国媒体纷纷道出本国的心声:美国媒体称,“中国用两条丝绸之路还击华盛顿”,认为中国的目的不过是将中国与西方连接起来并确保能源供给安全——一条在海上,另一条在陆上^⑤。日本媒体则认为,中国此举是在西面、西南以及南面扩张影响力^⑥。俄罗斯之声广播电台把中国在丝绸之路上的投资称作“诱饵”,本质上是为了摆脱“美元之深渊”^⑦。特别引人注目的是印度,在其他国家纷纷表态愿意与中国就“一带一路”展开合作的情况下,印度政府甚至不愿意做出一个公开的友好姿态^⑧。这些表态让我们

看到,各国在对外“一带一路”问题上,实际上各有所图。发展中国家大多积极期待分享外国投资的甜头。中亚国家担心中国扩张,俄罗斯担心与其欧亚联盟竞争,印度担心在印度洋打破其地主优势;美国担心其贸易优势下降。所以这些国家口头不反对,但不积极配合。我国在“一带一路”谋求区域贸易合作的过程中不得不对某些国家的围堵和分化。如果没有协调各个利益相关方的立场,他们的搅局能力不可不察。

“一带一路”是一个国际合作的方略,这一计划的最终落实不仅需要地区国家的通力合作,更需要外部国家,特别是主要发达国家的积极参与。

(三) 内部步调不统一

与国际上的冷落相比,“一带一路”在国内却是掀起了一阵接一阵的热潮。据不完全统计,国内已有不少于30个城市宣布自己为“一带一路”的起点,“核心区”“桥头堡”“枢纽”“黄金段”“自贸区”等概念纷纷出笼。各省都希望争取政策、抓资源、占先机,为其带来发展新机遇和增长新动力^⑨。而跨地域、跨部门的全国“一带一路”协调机构尚未明确。这对于“一带一路”规划的整体推进不能说是一个好消息。目前看来,内部步调协调的问题主要体现在三个方面:

首先,国家层面的跨部门协调力度不够。跨部门的协调与合作是国家对外战略有效贯彻的重要一环。国家开放战略立足长远、兼顾当前,需要有关各个部门吃透精神、领会方针、切实贯彻、有效协调。在全面深化改革继续扩大开放的过程中,各部门对一些战略新提法、新思路、新内容期待不同,解读不同。政府跨部门协调合作的困难现实存在。值得指出的是,在已经建成的部际联席会议上,无论从讨论议题的范围还是举办会议的次数,实际并没有发挥出这一机制当时设计时的预期效果。例如,丝绸之路经济带的提出,提高了西部各省区对扩大开放的积极性。各省都希望争取政策、抢抓资源、占得先机、先行先试,为其带来发展新机遇和增长新动力。但在国家层面、部委层面则需要加大引导、统筹、协调的力度。在地方条件成熟时,政策宜相应宽松些,在地方条件不成熟时,政策相应收紧,以防止地方过热期待、过度宣传。

其次,协调机制亟须明确。在对外经贸合作的

过程中,企业“走出去”,项目、技术、服务“引进来”涉及各部门利益,在实施过程中往往多道门槛,层层审批。国家推进政府职能转变关键在于如何有效地简政放权,而权力下放的过程便是要求加强省部协调、部际协调,部内协调的过程。在当前中央力行简政放权地大背景下,在各级层面行政审批制度改革尚未全面落实时,简政放权势必触动一些部门的整体利益,势必改变各部门深层次的利益格局,因此在实际贯彻推动时会遇到巨大的阻力。与此同时,当涉及国家一些新的重大战略部署时,如果国家层面上没有直接做出协调和具体部署,部委间、省部间在争取政策资源、牵头主导权时常会出现彼此竞争,缺乏互补性支援,协调贯彻起来也着实存在一定难度。基于这些原因,当前我国省部合作形式有待创新,部际协调成本有待降低,部内协调机制有待畅通。

最后,内部协调的问题不仅存在于政府部门之间,也存在于政府与非政府部门之间。非政府跨部门协调合作的困难是现实存在的。不仅是中国,世界各国都存在贸易部门与生产部门,消费者与生产者,非国有经济体与国有经济体等不同利益群体的矛盾与冲突。而生产部门和国有经济体在舆论上似乎更代表“国家利益”和“民族经济”。

以上的问题如果不解决,最终可能在国家对外谈判的过程中爆发出来。在经贸谈判的过程中,基于互惠互让原则下中国的让利有时需要政策新空间,有待各部门给予积极配合。当部门利益协调不畅,讨价还价、相互掣肘时,无形增加了我国经贸谈判的合作阻力和合作效率。

(四) 中国企业的参与能力堪忧

前文的分析中明确,“一带一路”构想首先是一个对外开放的经济发展战略。尽管它具有政治与安全的价值,但与任何经济发展战略一样,其推进的主体始终应该是企业。从这个意义上讲,“一带一路”应该是政府搭台,企业唱戏。政府通过对外合作与投资,建设基础设施,最终的目标还是为了企业“走出去”,承担起继续建设丝绸之路的重任。

“一带一路”对中国企业而言需要加快“走出去”步伐,增强国际化经营能力,全面提高开放型经济水平的一次战略发展机遇。目前中国企业在海外“站住容易站稳难”,主要困难在于:暂时没有形成

明确的国际价值共识,对贸易自由化规则缺乏深入了解。金融危机以来,贸易摩擦呈现出常态化、复杂化的趋势。中国企业治理制度与“一带一路”多数国家最容易诱发冲突的是环境和社会责任问题。被抵制甚至驱赶的主要原因是所谓“污染”“人权”等问题。制度建设的国际化本来就是中国企业的一大短板,而许多企业没有问清规则就踏上了“一带一路”,结果是,签约容易获益难,且诉讼难、撤资难。这充分暴露了我国企业不善于挖掘实惠,不巧于拓展商机,结果只会让对方在换取开放时更多地享受政策的果实,导致“相互栽树,一方乘凉”的结果。造成这一结果的原因主要有以下三个方面:

第一,企业对于“一带一路”可能理解不同。改革开放37年,中国“引进来”所积累的经验要远远大于“走出去”。我们的企业在代产加工、合资经营、技术合作以及共同开拓国内市场上经验丰富、获益颇丰,而在“走出去”参与国际化竞争、拓展海外市场资源方面并非一帆风顺,付出了惨痛的代价,交了高额的学费。金融危机过后,面对复杂的世界经济形势,一些企业对于“一带一路”的期待发生了转变,企业更多关注的是产品出口和资源进口,对于“走出去”投资建厂、塑造全球品牌、提供无国界售后服务等方面,其热情和积极性不高。

第二,中国企业“走出去”的制约因素并非主要受到对方国家开放程度的影响。被誉为“世界工厂”的中国面对国内人力资源成本的不断攀升,中国制造业企业另辟生产加工地的意愿明显加强。然而在可供产业转移的投资对象国里,大多数国家在配套设施保障、原材料供应、物流承载力等方面发展不足,中国这一轮的产业转移优势,很难达到二战后世界经历的三轮产业转移时的效果。中国不得不面对正在快速拉升的东南亚劳动力成本,不得不面对非洲地区有限的基础设施环境和相对薄弱的承接能力,不得不面对南美严格的劳工法和环保高要求等客观难题。

第三,我国企业在一些领域缺乏“走出去”的核心竞争力,市场化程度有待进一步提升。在缺乏国际品牌以及核心技术和产品的情况下,中国一些企业寄希望于通过兼并、收购的方式来获得技术与市场。然而,一些企业自身缺乏规范性经营和国际化运作所需人才,其规避风险的能力较差,争端解决的经验不足,整合国外各方资源的能力也十分有

限,盲目“走出去”,其成功的几率非常小。此外,企业在一些特定领域没能形成抱团出海的方式参与海外投资与经营,内耗的情况时有发生,更是加大了失败的可能性。

最后,还有一点值得重视的是企业的文化、经营理念这些“软实力”需要加快与世界接轨,有些“走出去”的中国企业将国内经营的陋习、不正当竞争手段直接移植到国外,造成了投资对象国人民的不安、担心和质疑,甚至夹杂着仇恨心理。

此外,我国企业经营的相关法规、制度设计也还存在不少限制。如在审批、透明度、融资体系等方面有待进一步完善。政策上存在不太配套的地方,有待进一步调整,执行层面上存在不灵活的现象,有待进一步转变,这些都是影响企业“走出去”不可忽略的因素。

(五)潜在的高昂运营成本

当然,企业的“戏”唱得好不好,除了取决于自身能力外,也与政府“台”搭得好不好有密切关系。基础设施的建设与运行必须是政府的责任,而在这个问题上,目前看来,潜在的困难也不小。

基础设施建设的投入是“一带一路”走向实际运营的先导。基础设施建设得好,则沿线地区能够发挥后发优势,经济建设取得长足的进展,基础设施构建不利,则不可避免地会造成浪费,并且拖累地区经济的进一步发展。

基础设施的建设与投入主要是政府应该承担的责任。基础设施一般具有投资大、周期长、回报率低的特点。因此,虽然它可能带来较大的社会效益,但其建设与运营对一般的企业而言,既缺少承受的能力又缺少推动的动力,即便要引入民间资金参与,也要由政府给出足够的补贴。另外,基建投资往往会在较短时间内产生很大债务负担,这也理应由政府来承担。政府如果没有承担起这些责任,而仅寄希望于民间,那将极不利于计划的推进。

“21世纪海上丝绸之路”重在港口设施,但基础设施远非一般企业可以轻易承受,而商业银行一般不容易承担风险,较难的路段就会成为长久的“瓶颈”。通关、理货、索赔、清关,令不少中国企业叫苦不迭,至今获利于投资“一带一路”之中国企业,比例不高。

与政治不稳定带来的投资风险相比,以上的这

些困难不足为奇。例如,斯里兰卡是21世纪“海上丝绸之路”的重要节点。中国交通建设集团与斯里兰卡港务局合作开发的科伦坡港口城是我国投入“21世纪海上丝绸之路”建设的一个标志性工程。2014年习近平主席访问斯里兰卡期间,曾与时任斯里兰卡总统拉贾帕克萨一道为港口城奠基揭幕。然而,转折出现在2015年初,在1月8日举行的总统选举中,反对党共同候选人西里塞纳获胜。新总统一反前任的姿态,威胁取消港口城项目。即便这个项目是斯里兰卡迄今为止最大的外商直接投资项目,建成后,可供约27万人居住生活,同时将创造超过8.3万个就业机会^①,但斯里兰卡方仍籍由环境问题,要求搁置项目进行重新评估。类似的个案也出现在“丝绸之路经济带”上的中吉乌铁路,2013年12月吉尔吉斯斯坦总统阿坦巴耶夫表示:应坦率承认“中吉乌铁路项目”对北京和塔什干而言更有用,却不能解决吉的任何问题^②,而吉尔吉斯斯坦国内的反对派更是认为:中国可能借助铁路投资换取吉的银、铝、铜、煤等矿产资源的开采权^③。因此要坚决地予以反对。

如果说上述基于国家政治不稳定而造成的投资风险尚可通过外交途径来化解,那么恐怖主义的威胁则更加具有不可预测性与难以补救的特点。“一带一路”的沿线,长期是国际恐怖主义的主要滋生地,区域内的阿富汗、伊拉克、叙利亚掀起的反恐战火至今愈演愈烈,经济发展、基础设施投资何时能列入这些国家的发展日程,至今还是个未知数。以ISIS为代表的新型恐怖主义组织兴起,国际社会至今应对乏力,反恐战争极有可能在区域内国家蔓延。一旦出现恐怖主义势头,不但财产投入血本无归,生命安全可能难以保障。随着“一带一路”建设的全面铺开,我国与地区内恐怖组织、极端势力的碰撞将是不可避免的。因此,基础设施建设与开发的成本,可能远远超过单纯的经济角度的考虑。未来,这个环节有可能出现的问题,或许将是制约“一带一路”构想推进的一个重要因素。

三、突破困局的方略

“一带一路”虽然在今后的发展中会遇到各种挑

战和困难,但决不能因此丧失信心,畏难后退。在中国现代化事业中,我们在“一带一路”上没有退路。

(一) 明确指导思想

我国宜以正确的“义利观”为指导,大胆借鉴发达国家经验,树立大国思维,充分利用游戏的规则,敢于“先提、先试、先让”国际经济贸易新规则。

“一带一路”也是以资源换资源,以优势换优势,以及不同经济禀赋的相互弥补的战略。作为经济大国,要立足长远,不可把“换”字狭隘地理解为“一换一”“半斤换八两”,有时要以时间换空间、近期换长期、以经济开放换(倒逼)政治改革等大格局观念,谋求更大、更广、更深的互利共赢新局面。

“一带一路”落实到政策层面就是:实现新一轮关税的进一步下调;投资领域的进一步放宽限制;服务贸易产业领域的扩大开放;透明度的进一步增加;争端解决的高度法制化;广泛建立双边和多边自贸区等。

“一带一路”的核心目标是要实现以自身的开放换取其他经贸伙伴在货物贸易、服务贸易、双向投资等领域对我开放,以积极主动的策略调整营造有利的对外开放格局和有利于自身发展的灵活空间;通过充分利用经济全球化的有利形势,打造我国经济升级版,提升我国制造业整体水平,促进中国商品与服务参与国际竞争,高水平实现我国“引进来”和“走出去”发展战略,并在此基础上树立我国在对外合作中所践行互利共赢的“义利观”。

“一带一路”策略基于跨越式发展理论的指导下,积极主动地转变发展思路、勇于政策创新。在充分认识自身实力的基础上,更加主动、更加自信、更加明确地寻求更大的发展空间、更多的外部资源,更深层次的技术合作,更先进的管理理念。

中国需要世界,世界更离不开中国。等着对方放开限制、放开市场、放开技术,不如主动用中国开放换取对方开放;要求中国开放市场、开放资源、开放投资,何不通过协商谈判、各取所需、有给有予,通过“一带一路”的思路来实现资源共享和互利共赢。

所以,在开放领域实现跨越发展可简单浓缩成一个“换”字,这个字蕴含着思路上的主动突破、行动上的大胆创新,可成为理论运用到实践的又一次成功尝试。

大国思维、树立正确义利观是指导我国扩大开

放的指导方针。我国仍处于大有作为的发展战略机遇期,这就意味着我国经贸谈判要“立足长远,兼顾当前”,通过“一带一路”的方式换取中国所需的市场、资源,以及公平、公正的贸易规则。

合理的规则是保证各国按游戏规则游戏、按贸易规则贸易的前提。中国与每一个国家或地区组织签订一个协定就意味着在制造新的规则。中国入世谈判的过程就是接受规则、利用规则的过程。这一过程也是中国以谈判方式获得制定新贸易规则权力的过程。

合理的国际贸易规则中国要坚定地维护,修改和制定新的国际贸易规则时中国要积极参与。规则的制定者才是利益的最大受益者。例如在新一轮国际贸易核算方法规则制定上,中国应继续积极参与、努力推动,使国际贸易评估方法更趋合理,使其客观准确地反映国际贸易实际情况。在国际组织上中国也要争取更多的、更高级别的中国席位,以此加强在规则议题上的中国声音。欧美国家享受着多年的规则红利,中国应继续联合新兴国家和广大发展中国家,在关税减让、农产品补贴、发达国家强竞争力的一般制成品出口补贴等问题上推进新规则的制定。

(二) 优化战略布局

在战略布局上,我们应该:争取双边突破,多边开花,周边首要,由近及远,错位竞争,成熟一个,发展一个。为此,不妨将“一带一路”合作发展理念和倡议转化为更多的谈判议题,“一国一策”地加紧顶层设计,尽早落实合作、落地项目。可将现在进行的谈判协议进行延伸,对已经有的合作协议进行升级。借助双边管道、区域合作平台就具体议题展开联合谈判,就某一领域进行一揽子合作协商。中国可本着成熟一项推进一项,在互利共赢的基础上,给予“丝路国家”一定的照顾,旨在提高其国家经济自身塑造能力。

中国“海上丝绸之路”不仅是复兴自古就有的中外和平外交和自由贸易的海上经济外交之路,而且是中国承担世界海洋环境保护责任、维护海洋航行与贸易自由、促进海洋国际合作的大国海洋经济战略。中国不急于加快处理近海岛水之争,可视条件成熟时促进与周边国家全面共同开发。在通道的互联互通,航路港口基础设施建设上中国可积极推动合作谈判,深挖与海上“丝绸之路”国家就产品研

发、加工、物流的中心城市和节点城市建设的合作,在造船工业、联航联运、中转港口、国际海洋物流通道建设上展开多渠道合作。发挥我国沿海省市在“陆、海、空、网”一体化合作谈判的参与性和主动性,突出其跳板作用和桥梁作用。此外在基础产业合作上,我国应该与“丝路”国家争取几个亮点。

首先,“丝绸之路经济带”建设的突破应反映在通道建设上。加快涉及公路铁路建设、运输线基础设施建设、过境运输能力配套投资建设、边境货物中转站建设等议题的具体合作谈判。在中吉乌铁路问题上中国仍可持积极推进态度,可将其作为上海合作组织《国际道路运输便利化协定》生效后中国重点推进议题。考虑多重因素,如必要可重启谈判,中国在政策、资金、贷款等方面可给予更大支持。在泛亚铁路融资问题上,中国可积极配合沿线国家就亚行、世界贷款问题进行协商,也可就中国在援助、贷款的合作形式上,以及利益置换的具体细节上进行灵活谈判。

其次,突破要反映在贸易投资便利化上。积极推动中乌自贸区谈判的启动,涉及沿边重点口岸可给予特殊政策,配合“丝绸之路经济带”建设可重点打造中哈霍尔果斯国际边境合作中心,发挥其示范支点作用,可率先在中哈电子商务领域合作寻求实质性进展,加快信息化通道互联互通、制度政策互联互通、产业互补对接互联互通的相关议题谈判。此外,要激发省际联动共同参与“丝路”国家进行多层次的合作谈判,实现优势对接、优势互补。

再次,突破要反映在货币金融合作上。中国可积极提出进一步加强在本币结算和沿线货币互换上的金融合作谈判,构建“丝绸之路经济带”沿线开发性金融机构,早日建成上海合作组织开发银行。

最后,突破要反映在人员往来便利化上。可具体国家具体协商就短期免签从目前的单向实施改为双向实施,以及在边民互市双向开放的议题上进行协商谈判。争取有关国家在政策和法律上给予积极支持,并且中国愿意在涉及跨境合作的法律适应问题上给予配合。

(三) 开展积极的经济外交

“一带一路”策略必然要面临来自我国向西、向西南、向北战略性开放的巨大考验。过去的一年是我国在对外经贸交往中积极进取,主动抓话语权的

一年。特别是在我国周边外贸布局上,中国提出了“孟中印缅经济走廊”“中巴经济走廊”“中国-东盟自贸区升级版”“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”等重要经贸合作战略构想,为我国进一步扩大内陆和沿边开放提供了战略支撑。在2013年周边外交工作座谈会上,中央再次定调了周边外交工作的重要战略意义,坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,特别提出要突出体现“亲、诚、惠、容”四字理念^③。将这一理念体现在与“一带一路”上的国家进行经贸谈判时应注意以下几点:

一是要摆脱过去经济利益至上,眼中只盯资源和市场的旧思维。要在议题合作上有共鸣,在追求经济共同利益上有向心力。避免谈判时沉浸在追求极致的谈判技巧和方法上而咄咄逼人,要在合作中巩固亲近感,化解分歧时富有想象力,以邻为善、与邻共享,互惠互让。

二是要坦诚相待、换位考虑,不以座上宾的姿态去谈判,不以施舍者的心态去交流。让步时显出诚意,分歧时仍然给予对方尊重。谈判时不设置规则陷阱,不暗藏威逼利诱,不裹挟政治化意图。

三是要使“惠”字体现出更多内容,提升利益融合水平。如在充实中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊、中国东盟自贸区升级版等有关内容谈判时,涉及互联互通、能源合作、基础设施建设合作上给予相关方一定的实惠。要让中国国内改革开放最新政策红利所外溢出的经济效益最先惠及到周边国家。

四是要关切对方核心利益,理解对方现实困难,照顾对方目前所需,给予对方宽松时间。以包容的态度去想,开放的胸襟去谈。存异求同,化异为同。经贸合作不因领土之争、岛水之辩而放缓推进步伐。中国要尊重对方多元利益布局、多个篮子装蛋的务实举措,在与其经贸交往中做到疏不间亲。

在执行“一带一路”规划的外交方略时,要有尽力谋求最好的结果,同时做好最坏打算的准备。守住底线,深知敏感领域,在知识产权问题、双边投资协议等问题上先行先试,往前走,不能往后缩。要试着谈出几个战略意义大于经济意义的合作。如当初设立中哈边境国际合作中心,以及中国新西兰自贸区的签署。中泰高铁换大米项目虽然预示流产,但互惠互让的尝试奠定了“高铁外交”的战略意义。这种合作探索可推向中东欧国家、甚至推向南美、非

洲市场,实现以技术换市场,以高附加值产品、机械制成品换资源来拓展我国海外市场新空间。

(四) 整合内部资源

从内部的战略规划上看,陆上口岸和沿海全方位开放,国内各区域要服从中央整体全面规划,分期推动,及时调整和改革,实现对外扩大开放所产生的经济效益和改革效应。内部资源的整合,应从以下几个方面入手:

首先,经济外交是国家整体战略,应纳入经济改革、全面治理和国家安全的战略高度,总体协调,科学规划,细腻落实。“一带一路”不仅仅是国家经贸合作层面上的一种策略选择,同时也是国家经济外交战略中的一次大胆尝试。它牵扯到了国家的整体经济安全问题,需要纳入到国家经济安全总体战略中去考虑和平衡。在具体实施过程中需要“中央国家安全委员会”统筹协调各个部门,就特定领域开放作出统一战略部署,就具体议题的推进给予相应的政策配套,将开放、安全、经济政策、外交等问题综合起来考虑,进而最终实现“换”的结果符合国家的发展利益。因此,“一带一路”规划在决策层面要有全国一盘棋的整体布局,做好顶层设计,由国家安全委员会、中央财经领导小组、中央经济改革领导小组和中央外办统一协调战略规划,由国务院及各部委局、地方政府等执行部门提出具体实施方案,统筹安排,扎实推行。

其次,促进我国企业、商会、行会在国际经贸谈判中发挥出积极的中介组织作用。“一带一路”的实质就是互惠互利,商会可发挥作用,平衡不同产业在谈判中的利益关系,可为政府提供贸易公共咨询、国内外市场调研信息、产业谈判相关技术支持等。商会、行会是沟通政府与企业的重要中介,要充分发挥其桥梁作用、纽带作用,商会间的国际合作也可配合政府间经贸问题的磋商与谈判。在规则的制定、标准的修改上,应广泛听取商会、行会的建议和意见。加快转变政府职能,推进简政放权。这意味着给商会、行会留出更多的市场空间。应与其建立良好的互动关系,要充分调动其积极性、发挥其主动性。

第三,调动我国企业在应对经贸纠纷谈判中的参与性、积极性和建设性。中国企业走出去不是孤立的个体行为,在遭遇不公平待遇,涉及违反双边

有关合作协议、WTO 规则时,企业应积极寻求政府的帮助,政府相关部门也要发挥其组织能力和牵头作用,坚定支持,使企业不逃避、不怕事,愿意主动参与到取证、调查、谈判当中。相互配合、据理抗辩,才能尽最大努力挽回损失,争取中国应得的权利和利益。而涉及单独企业纠纷时,政府虽不便出面,但也可积极配合企业就法律咨询、对策建议、涉外政府机构联络上给予支持。商务部门要定期了解重点企业运行情况和现实需求,条件允许的情况下将其转化到实际的谈判中,为企业提供更有效的保障措施,进一步促进我国构建完善的企业“走出去”对外投资保障体系。

第四,寻求主流媒体积极配合我国经贸谈判进程报道,发挥正确引导舆论、民情的有效作用。在释放谈判意愿、传递让步信号、表达中国态度等方面都可借助主流媒体发声。“一带一路”既存在力求合作共赢的一面,也存在相互博弈、互探底线的一面。当今信息化时代使得信息传播的速度和对舆论、舆情的影响力不断上升,应加强与媒体的公关合作,减少误读、误判、误报的情况发生。避免因不实报道引发舆论压力使得中国在经贸谈判中陷入被动局面。寻求与主流媒体良性互动,使其进行有侧重的报道,有建设性的评论,有选择性地发声。

最后,发挥相关研究机构和专家学者在经贸谈判议题上,政策和规则制定上,风险和可行性评估上的智库、智囊作用。决策机构需要与各领域专家建立良好互动关系,通过设置前沿性课题集思广益,调动专家学者建言献策的积极性。相关部门可就现实所遇难题通过与专家及时会商,广纳意见、广谋良策,应不拘泥于机构等级、所在地域和所属国别,可借专家就有关热点议题向外发声,特别是鼓励其在外文媒体上刊登有关建议和评论。在涉及经贸谈判过程中,可适当考虑启用一些具有丰富谈判经验的专家学者参与其中。

注释:

- ①国家统计局公布的统计数据,1978年我国的GDP为3645.2亿元,2012年达到519470亿元;进出口贸易额1978年为206.4亿元,2012年达到38667.6亿元;财政收入1978年为1132.26亿元,2012年达到117253.52亿元;外汇储备1978年仅为1.67亿美元,而2012年达到33115.89亿美元。数据来源:国家统计局数据库,网址:<http://data.stats.gov.cn>。
- ②世界银行发布的统计数据,2013年中国GDP为92402.70

亿美元,接近第三名日本(49195.63亿美元)的两倍,稳居世界GDP第二名的位置。数据来源:世界银行统计报告,网址:<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>。

- ③根据世界贸易组织的统计,2013年中国货物贸易出口额为世界第一位,进口额为世界第二位,进出口总额为世界第一位,数据来源:世界贸易组织数据库,网址:<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CN>。
- ④根据联合国贸易与发展会议发布的《世界投资报告2013》,2012年中国对外直接投资840亿美元,仅次于美国(3290亿美元)和日本(1230亿美元)。资料来源:中国商务部,网址:http://www.fdi.gov.cn/1800000121_35_176_0_7.html。
- ⑤根据中国人民银行的统计数据,2013年12月份,中国的外汇储备达到38213.15亿美元,超过第二名日本的两倍还多,稳居世界第一。数据来源:中国人民银行统计公报,网址:<http://www.pbc.gov.cn/publish/html/kuangjiahtm?id=2013s09.htm>。
- ⑥例如,据日本海关统计,2013年日本与中国的双边贸易额为30989亿美元,下降6.8%。据欧盟统计局统计,2013年中德双边货物进出口额为1657.2亿美元,仅增长0.9%。我们从中可以管窥中国与传统的对外经贸合作伙伴的合作潜力已经比较有限了。数据来源:中国商务部发布的国别报告,网址分别为:http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=38101与http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=38571。
- ⑦根据中国商务部发布的对外贸易国别报告,网址:http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=38022。
- ⑧根据中国商务部发布的对外贸易国别报告,网址:http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=39843。
- ⑨根据中国商务部发布的对外贸易国别报告,网址:http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=38137。
- ⑩从统计数据上看,中国对这一地区的出口远大于进口,贸易不平衡的现象严重。而这一地区是世界的主要自然资源生产地,与中国经济发展的互补性很强。而此处出现的贸易不平衡恰恰说明了地区经济开发的潜力没有被充分地释放。因此,这种不平衡,表明这一地区与中国的贸易潜力非常大。
- ⑪2013年9月,习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲。网址:http://news.xinhuanet.com/politics/2013-09/08/c_117273079_2.htm。
- ⑫赵华胜:《美国新丝绸之路战略探析》,《新疆师范大学学报》,2012年第6期,第15-24页。
- ⑬赫尔曼:日本开展《新丝绸之路外交》,日本新华侨报网,2006/06/08,网址:<http://www.jnocnews.jp/news/show.aspx?id=7623>。
- ⑭曾向红:《欧盟在中亚地区所面临的挑战解析——欧盟新中亚战略出台背景透视》,《世界经济与政治论坛》,2007年第6期,第65-73页。
- ⑮西蒙·丹佛:《中国用本国的两条丝绸之路绕过美国的“新丝绸之路”》,美国《华盛顿邮报》2013年10月14日,《环球时报》转载,网址:<http://oversea.huanqiu.com/political/2013-10/4452236.html>。
- ⑯日本《外交学者》2014年1月15日文章,原题:《中国的西进战略》,“人民网”编译、摘录并转载,网址:<http://world>。

- people.com.cn/n/2014/0117/c157278-24149134.html.
- ⑰“俄罗斯之声”广播电台2014年3月22日文章, 原题:《中国“丝绸之路”路漫漫》,“环球网”转载, 网址: <http://oversea.huanqiu.com/article/2014-03/4925585.html>.
- ⑱据凤凰网“寻路中国”工作室不完全统计, 截至目前, 包括俄罗斯、意大利、斯里兰卡在内的30个多家和地区的元首或首脑, 已经明确回应“一带一路”。其中, 白俄罗斯、马尔代夫等13个国家“积极评价”或表示“高度赞同”; 埃及、乌克兰、斯里兰卡等11国表示“愿积极参与”; 印度尼西亚、孟加拉国等4个国家认为, 有合作机遇并能获益; 新加坡和韩国则表示“正在考虑, 打算合作”。然而, 即便在印度新闻媒体呼吁政府抓住机遇的情况下, 印度新一届政府仍不愿意做出公开的表态, 其审慎态度引人注目。资料来源: 凤凰网专题报道, 网址: http://city.ifeng.com/a/20141230/416573_3.shtml.
- ⑲据凤凰网“寻路中国”工作室不完全统计, 自2013年9月7日国家主席习近平提出建设“丝绸之路经济带”战略构想

至2014年12月底, 已有27个省级行政区的70余位官员争先恐后地表示, 将积极参与“一带一路”建设并承担重要角色。其中, 新疆、陕西、甘肃、宁夏、青海、重庆、云南、四川、山西、浙江、江苏、山东、湖北、福建、河南、贵州和西藏、广东、广西、海南等20个省级行政区, 将丝绸之路经济带战略作为重点工作列入了2014年政府工作报告中。资料来源: 凤凰网专题报道, 网址: http://city.ifeng.com/a/20141230/416573_1.shtml.

- ⑳“斯里兰卡新政府批准继续建设港口城项目”, 《新华网》2015年2月5日综合报道, 网址: http://news.xinhuanet.com/world/2015-02/05/c_1114272453.htm.
- ㉑“吉尔吉斯斯坦拒绝参与中吉乌铁路项目”, 俄罗斯之声电台网站2013年12月19日报道, 《参考消息》编译, 网址: <http://world.cankaoxiaoxi.com/2013/1221/320652.shtml>.
- ㉒“中国特色周边外交的四字箴言: 亲、诚、惠、容”, 《新华网》新闻报道, 2013年11月08日, 网址: http://news.xinhuanet.com/world/2013-11/08/c_118063342.htm.

Strategy of “One Belt and One Road” Confronted with Barriers and Countermeasures

HE Mao-chun ZHANG Ji-bing ZHANG Ya-peng TIAN Bin

(Center of Research in Economic Diplomacy, Tsinghua University, Beijing 100084)

Abstract: “Silk-road Economic Belt” strategic project is intended to build free trade zones, expand trade and economic as well as cultural communication and put up a trans-regional platform for international cooperation but opportunity and challenge exist side by side. At present, the main barriers facing strategic implementation: countries full of worries, handicap installed in secrecy by big powers, internal relationship to be straitened out, heavy cost in infrastructure construction and its maintenance, whether our enterprises can undertake such a development to be waited and seen. Based on that, pressing ahead with “Silk-road Economic Belt” project, we should take a correct view of morality and profit as a guide, intensify international promotion, optimize strategic deployment and integrate internal resource.

Key Words: Regional Economy; “One Belt and One Road” Strategy; Opportunity and Challenge; Win-win

Стоящие перед стратегией “один пояс, один путь” препятствия и решение

Хэ Маочунь Чжан Цзибин Чжан Япэн Тянь Бин

(Исследовательский центр по экономике и дипломатии при Университете Цинхуа, Пекин, 100084)

Abstract: Стратегия “один пояс, один путь” воздвигает большую межрегиональную площадку для международного сотрудничества посредством усиления коммуникационных и транспортных связей, либерализации торговли, упрощения инвестиции, создания двусторонней и многосторонней зон свободной торговли, расширения торговых и гуманитарных связей. В настоящее время, основные препятствия перед реализацией данной стратегии: страны региона были преисполнены сомнения, некоторые державы скрыто создают помехи, отношения между странами нужно наладить, стоимость строительства и обслуживания инфраструктуры не малая, справятся ли наши предприятия с важной задачей открытости, это требуется наблюдения. Исходя из этого, во время продвижения вперёд стратегии “один пояс, один путь”, наша страна должна руководиться правильным взглядом на справедливость и выгоду, активно усиливать внешнюю пропаганду, оптимизировать стратегическое размещение, интегрировать внутренние ресурсы.

Key Words: региональная экономика; стратегия “один пояс; один путь”; возможность и вызов; Взаимовыгода