

“一带一路”的国际合作共赢方案及实现路径

■ 中国与全球化智库

66 本报告回溯了“一带一路”倡议的提出背景,阐明在当前全球化面临停滞与挫折的时期,“一带一路”将成为新型全球化的有效推进方案。通过分析“一带一路”建设面临的机遇和挑战,报告最后提出深入推进“一带一路”建设的二十大路径,供“一带一路”有关方面和各界人士参考。

一、引言

2017年1月,中国国家主席习近平赴瑞士出访并在联合国日内瓦总部发表主旨演讲,提出共同构建人类命运共同体,实现共赢共享。他表示,国际社会对中国政策走向有很多议论,但是中国有四个不会变的决心:中国维护世界和平的决心不会改变;促进共同发展的决心不会改变;打造伙伴关系的决心不会改变;支持多边主义的决心不会改变。这说明,中国在将来将更自信地参与全球治理,主动发挥自己在特定领域的优势与特长,为人类共同和长远利益提出中国方案,为现有全球治理机制中的不足与缺陷提供补充。

本报告回溯了“一带一路”倡议的提出背景,阐明在当前全球化面临停滞与挫折的时期,“一带一路”将成为新型全球化的有效推进方案。通过分析“一带一路”建设面临的机遇和挑战,报告最后提出深入推进“一带一路”建设的二十大路径,供“一带一路”有关方面和各界人士参考。

二、新型全球化的有效推进方案

(一)“一带一路”倡议的愿景与行动

2013年9月和10月,中国国家主席习近平在访问哈萨克斯坦和印度尼西亚期间,分别提出中外共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的倡议,两个概念后被合称为“一带一路”。“一带一路”倡导通过陆路和海陆连接亚太地区,发展中国与沿线国家和国际组织的经济合作伙伴关系,并加强沿线基础设施建设。“一带一路”倡议符合亚欧大陆经济整合战略,得到国际社会高度关注。2015年3月,中国政府发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,提出“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”的“五通”合作重点。

2017年5月,中国发起并主办第一届“一带一路”国际合作高峰论坛。可以预测,峰会将为“一带一路”提供一个和平的、包容的、相对宽松的国际经济合作平台,支持国家层面的政策沟通、软硬机制的建设,并促进沿线参与各国与亚投行、亚开行、世界银行等多边银行之间的开发融资合作。

(二)当前全球化遭遇挫折

20年代90年代以来,全球化进程在几十年中迅速发展,世界经济的联系日趋紧密,世界贸易保持了高于生产总值的增长率,以欧盟为代表的区域一体化进程也在逐步推进。2008年的世界金融危机对全球经济造成重大打击,全球化的步伐开始失速,跨境资本流动、贸易流动降至历史低谷,甚至“逆全球化”的迹象也在世界各地蔓延。

2016年的两个巨大逆全球化“冲击波”,分别发生在自由贸易发源地英国和世界全球化推手美国。2016年6月23日,英国公投以51.89%的赞成票选择脱离欧盟。不久后时任首相卡梅伦宣布辞职,新首相由特丽莎·梅担任,后者在2017年3月28日签署通知会欧盟,英国决定按照《里斯本条约》第50条,启动脱欧程序。更具冲击力的是2016年美国总统大选的结果,获选的唐纳德·特朗普不同于以往普遍支持自由主义的共和党候选人,而被认为是重商民粹主义的代表,其竞选纲领不仅包括“上任第一天就退出TPP”,以就业问题与“不公平竞争”为由反对NAFTA并攻击中国,甚至扬言可能退出WTO,并出台新的税收政策鼓励美国资本和企业回流。

(三)“一带一路”是新型全球化的国际合作共赢方案

2016年发生在英国和美国的两次“黑天鹅”事件给全球化带来了诸多不确定性,不少观察人士悲观地认为这是全球化时代终结的



开端。同年9月,二十国集团(G20)第十一次峰会在中国杭州召开,东道国中国在此次峰会上第一次将发展议题置于全球宏观政策框架的突出位置。时任中国G20协调人何亚非表示,中国是第一个倡导全球化利益共享的国家,如果没有发展中国家整体的发展,世界经济发展不可持续,全球治理也是空谈。中国向国际社会表明:世界主要发达国家和发展中国家共同组成的G20,不仅关注自身福祉,更心系全人类共同发展。

“一带一路”是全球化新阶段中,本着“共商共建”、“共赢共享”提出的全球治理和全球发展国际合作共赢方案,也是新型全球化的主要平台。新型全球化是有利于全球共同发展的全球化新阶段,包含了四个方面的特点。第一,以平等为基础,确保各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等;第二,以开放为导向,不搞排他性安排,防止治理机制封闭化和规则碎片化;第三,以合作为动力,共商规则,共建机制,共迎挑战;第四,以共享为目标,提倡所有人参与,所有人受益。

与传统全球化模式相比,新型全球化从五个方面体现了“国际合作共赢”的特征。一是从不平衡到平衡的“新国际秩序”,南方国家将获得与经济实力、贸易实力相称的话语权和利益分配;二是从不安全到安全的“新安全格局”,各国应统筹应对传统和非传统安全威胁,共同维护系统性安全,构筑好政治安全这一根本保障;三是从不开放到开放、不包容到包容的“新经济模式”,共同建设开放型世界经济,继续推动贸易和投资自由化便利化,降低关税总体水平,逐步取消非关税贸易壁垒,并增强经济的包容性,着力降低基尼系数、失业率、贫困发生率,提高女性就业率和人类发展指数;四是从排他到非排他的“新文明交流”,各种文明既不自我优越,也不盲目自卑,更不排挤他国,而应互学互鉴、兼收并蓄,推动人类共同文明实现创造性、创新性发展;五是从不可持续到可持续的“生态体系”,共谋全球生态文明建设之路,推动节能减排,共同应对气候变化。

从20世纪中后期以来,欧洲、东亚、北美逐步发展出了三大经济圈的雏形。每个经济圈内部具有相对完整的产业结构、初步形成了更为紧密的产业链和价值链,有更多的内部贸易和相互投资,同时具有较高的政治认同,尝试建立共同的安全框架。以中国提出的“一带一路”愿景和建设命运共同体的设想为标志,越来越多的国家根据地理环境和发展程度开始紧密合作,推进区域化的合作进程。实质上,这是新型全球化的开端。成功的关键是如何通用全球的资本、技术和能力。未来5年,中国将为各国提供更广阔的市场、更充足的资本、更丰富的产品、更宝贵的合作契机,包括将达8万亿美元进口总额、将达6000亿美元外的利用外资总额、将达7500亿美元的对外投资总额、将达7亿人次的出境旅游人次。

借鉴“马歇尔计划”的成功经验,该计划促成了1948年至1952年欧洲历史上最高速的经济增长期,并在欧洲一体化进程中扮演了重要的角色。虽然“马歇尔计划”在1951年结束,为分配援助款项、管理各国商品流动而成立的欧洲经济合作发展组织(OEEC)却一直保留下来,成为肩负“帮助各成员国家的政府实现可持续性经济增长和就业”重任的经济合作与发展组织(OECD)。只要中国能恰当地推进“一带一路”,就可以把欧亚大陆建设成一个大的区域经济的合作平台。

三、“一带一路”建设面临的机遇和挑战

(一)“一带一路”的机遇

“一带一路”的构想是国际层面众多类似举措的延续。二战后,众多联合国专门机构、世界银行、亚洲开发银行等机构曾牵头组织过的中亚地区经济发展以及联通亚洲和欧洲经济的项目。联合国于2003年发起了“丝绸之路倡议”,旨在促进丝绸之路地区在贸易、投资和旅游业等领域的发展,最终目标是帮助丝绸之路地区减贫并促进发展,帮助丝绸之路沿线各国和地区谋求平等,从而实现千年发展目标。日本早在1997年提出“丝绸之路外交”的设想,旨在通过官方援助同中亚五国和高加索地区从苏联独立的三个国家

展开政治对话、经济交流和安全合作。俄罗斯把这一地区视为地缘政治的利益核心,在2001年便与哈、吉、塔以及白俄罗斯成立了欧亚经济共同体,通过关税同盟、反危机条约的建立以及在欧亚银行支持下的基础设施建设努力推进欧洲一体化。欧盟自东欧剧变后就有对中东欧和中亚国家进行经济和技术援助,如2009年欧盟就组织过推进在东南欧和中东建立天然气管线以减少对俄罗斯能源依赖的“南部走廊—新丝绸之路”能源峰会,2013年欧盟宣布向中亚国家七年内提供10亿欧元发展援助用于贫弱国家的治理和可持续发展。在欧亚大陆区域外的美国很早就早在亚太部署经济外交,在“重返亚太”与“亚太再平衡”总体战略提出后,近些年加快建设“印太经济走廊”(Indo-Pacific Economic Corridor),并在2011年正式开启了旨在保证阿富汗战后的稳定、改善印巴地区安全和管理以及主导区域发展的“新丝绸之路”计划。不难发现,“新丝绸之路”的合作机制增多,甚至存在因覆盖面大小不同而带来的重叠,但由于各类项目的路径设计和战略目的不同,这一地区的合作机制呈碎片化或零散化状态。由国际机构或其他国家推出的中亚经济规划和发展项目,为中国推动自身的构想提供了先例;失败的部分,为中国的相关机构提供了教训。历史经验表明,古丝绸之路地区的经济发展是一个需要长期不懈努力的过程,因此中国在一个“一带一路”的愿景中提出,期望与认同这个构想的国家一起,以点带面,从线到片,逐步形成区域大合作。

当“一带一路”倡议逐渐成为本区域与域外国家合作共识之际,中国正处于经济结构调整与产业转型升级的历史性关键期。在改革开放后四十多年的时间里,中国积累起强大的中国制造能力和外汇储备,由于要素成本 and 比较优势结构不断发生转变,中国处在了由第二产业向第三产业转变、由劳动密集型向技术密集型和资本密集型产业转变的产业升级快速“十字路口”。中国自改革开放以来快速发展,一是来源于“世界工厂”的发展模式,二是来源于基础设施建设、装备制造和化工的强大生产能力。中国最初以加工贸易和垂直专业化分工的形式参与全球价值链体系。一部分利用本国的廉价资源和劳动力生产出层次较低的中间投入品到国外,另外很大一部分通过进口中间投入品,利用廉价劳动力对其加工成最终产品或中间品后出口到国外,即加工贸易。得益于这样的国际分工模式,中国制造业等工业生产能力和竞争力不断增强。中国工业竞争力指数在136个国家中排名第七位,制造业净出口居世界第一位。按照国际标准工业分类,在22个大类中,中国在7个大类中名列第一,钢铁、水泥、汽车等220多种传统工业品产量居世界第一位。

另一方面,“一带一路”沿线的发展中国家普遍处于不同的发展后阶段,面临基础设施条件差、资源开发能力弱、体制运行效率低、熟练技工和人才短缺等发展瓶颈,急需外部的资本和产能合作来推动本国经济发展。利用外汇投资,通过建立产业园等创新发展模式,加强产能合作,已被证明能够缓解发展中国家所面临的资金和技术制约。再者,如同中国在改革开放初期通过承接加工贸易等劳动密集型产业获得经济快速发展机遇一样,随着中国国内劳动力工资、低价等要素成本上升,“一带一路”国家可以顺应国际化市场的比较优势规律,承接一些特定的劳动密集型产业链的上下游阶段,积极参与国际分工,为本国提高加工贸易出口,扩大非农就业、培养熟练劳动力、积极融入全球产业链等方面提供发展动力。

“古丝绸之路”通过联结起来几个重要的城市实现贸易物品运输,不仅包括真正的路,还形成了有结点的纽带。如今欧亚大陆的心脏地带带在人口、经济、社会等方面的发展仍然是“塌陷”区域。“一带一路”中的“丝绸之路经济带”就是在这条贸易路线的历史实践中形成的“经济带”倡议,它的含义体现在,面对各国发展水平不同、文化传统不同、资源禀赋不同以及社会制度不同的现实条件,通过对沿途和相关城市的连接和协调,使各国发挥资源优势,形成更好的经济发展合作环境和平台。

进入近现代以来,中亚国家有着长期的

与美国、俄罗斯等大国交往的历史,中国要想看到它推动的项目在这些国家取得成功,就必须与其他大国找到“利益交汇点”。所幸,中国与美国围绕阿富汗的稳定和发展已经展开了多年的合作,而且双方都需要对方的持续合作。同样,中国与俄罗斯,经过二十多年的磨合,已经在上海合作组织等框架下形成了一套与中亚国家合作的习惯性做法。与联通亚洲和欧洲的陆上“丝绸之路”相比,未来“海上丝绸之路经济带”的前景,更需要依赖“共商共建”的力量。海洋所提供的是一个向全球开放的贸易和投资竞争条件,使这些国家的政府和企业,拥有十分广泛的合作伙伴选项。

《愿景》以“政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通”的“五通”表述解释了“一带一路”的合作重点。在“五通”的基础上,将带来以基础设施和能源贸易为抓手的国际产能合作新机遇,以实现沿线软硬件基础设施的对接,前瞻地建设满足经济发展需要的铁路、公路、航线、港口、油气管道网和信息通信网。其次是促进产业转型磨合,利用沿线国家处于不同工业化阶段的特性,通过利用各国生产要素的禀赋进行产业转移打开局面,推动新兴国家充分利用“后发优势”促进本国产业的升级。“一带一路”建设还包括区域安排创新带来的新机遇,作为一个国际性区域经济的范畴,随着“一带一路”倡议的推进升级,必将引发不同国家之间在区域发展模式、区域产业战略选择、区域经济的技术路径等领域的创新,在沿线国家内部释放新的活力。

(二)“一带一路”的挑战

“一带一路”构想有着极其深远的意义,从提出之日起至今,已经产生了广泛影响,其中蕴藏了巨大的机遇。但是,“一带一路”实施不仅充满机遇,也面临不容忽视的风险和挑战。

地缘政治方面的挑战。在推进“一带一路”的过程中面临的首要挑战是地缘政治风险。“一带一路”几乎经过了世界上地缘政治最复杂的几个地区;而且沿线国家本身具有独特的政治、宗教、民族环境,甚至有一些国家对内处于政治动荡期,对外深陷大国博弈的战场,“一带一路”的政治风险不容忽视。

地缘政治风险来源复杂,既包括东道国的政府质量与政治不稳定因素,如政治革命、政权更迭、政党斗争和政府派系斗争、恐怖主义事件等;也包括东道国的政府控制与管理因素,如法律是否合理,税收、国有化、征用、没收、东道国对外政策、金融制度的健全程度、知识产权的保护程度等;还包括东道国资源质量与资源风险,如能源消耗情况、人力资源质量、投资所在地的经济和科技基础是否达到所需水平、公共卫生与疾病控制、国民士气、社会风气、诚信程度、文化习俗、生态环境的动态变化、地理与自然资源等。

从区域政治层面来看,以中东地区为例,中东地区长期冲突不断,乌克兰危机、“伊斯兰国”组织威胁以及叙利亚问题等危机依然持续,部分邻国长期处于敌对状态。而这种区域政治不稳定所造成直接后果就是投资环境有可能急速“变脸”。

从沿线国家层面来看,很多国家面临民主政治转型、民族冲突等政治风险。比如巴基斯坦、阿富汗地方势力强大,分裂主义、极端主义盛行。这些风险最易引发动乱甚至战争,并具有突发性和不确定性,对于在当地投资的企业破坏力不容小觑。

从大国关系层面来看,“一带一路”倡议一定程度上会影响国际经济格局,必然会挑战各大国利益,使之产生排斥心理。所以,“一带一路”不仅要面对每个东道国存在的政治风险,也将在一定程度上受到美国、俄罗斯等大国的影响。

经济法律方面的挑战。有学者认为,“一带一路”沿线某些国家没有良好的治理体制,初期对这些国家的投资相对容易,但是从长期看,要想得到投资回报则困难重重。在“一带一路”上投资的企业,由于不熟悉、不适应当地的法律环境,往往面临花费高额法律费用和经营成本的挑战,提高了投资风险。具体来看,“一带一路”沿线国家有关贸易立法仍在不断调整中,一些法律的修订比较频繁;不同国家对于产品和服务的质量标准要求不一致。

沿线经济发展水平不平衡,市场发育程度不均匀。“一带一路”联通亚欧非三大洲,涉及到老牌发达国家和新兴发展中经济体,不同国家的经济发展水平极为不同。“一带一路”沿线国家市场开放难度大。有些国家的市场发育程度较高,经济环境相对稳定,为入境投资创造了便利条件,但也有些国家的市场封闭,进入难度大,由此增加了企业投资评估的复杂性,制约了投资的积极性。此外,还有市场经营风险,比如沿线一些国家尤其是中亚和西亚的国家,由于市场发展不成熟,市场监管能力弱小,大大增加了建设企业的市场风险。还有违约风险,具体包括企业违法风险与政府违约风险,即参与建设的国家的企业与政府违反合约造成的成本损失以及不确定性风险。

文化差异与公共关系挑战。在“一带一路”推进中将面临许多文化差异方面的挑战。“一带一路”沿线大多数国家民族众多,多元宗教信仰并存,文化差异引发的问题如不能及时有效地进行协调和疏通,很容易引起民族主义情绪,从而影响“一带一路”建设的进程。

“一带一路”沿线不同文明的地区对于外来企业有相应的期待与禁忌。一些入境投资的企业对文化习俗差异意识淡薄,往往对当地宗教、文化缺乏敏感性,极易被误解或产生冲突。一些企业在面对国外民间社会时,准备十分不足,由于缺乏国际经验,对来自民间社会的风险要么根本看不到,要么视而不见,往往容易导致公共关系危机。由于公共关系处理不妥,以及由此引发的对中国“一带一路”意图的猜忌,增加了沿线各国合作的难度,都将成为“一带一路”推进中长期面临的重要风险。

四、CCG有关深入推进“一带一路”国际合作共赢的二十条路径建议

(一)打造“一带一路”国际共同体,建立“一带一路”国际治理机制

“一带一路”倡议与人类命运共同体建设一脉相承。在推进“一带一路”建设的过程中,我们要打造“一带一路”国际共同体。“一带一路”倡议是中国提出的,但一定要变成各国的共同行动和共同方案。不仅中国和沿线的国家要对接,而且要推动沿线国家之间相互开放。“一带一路”沿线地缘政治复杂,经济发展不平衡,宗教文化多样,如何引导“一带一路”有效实践成为巨大挑战。打造“一带一路”的国际共同体,以建立平等相待、互商互谅的伙伴关系;营造公道正义、共建共享的安全格局;谋求开放创新、包容互惠的发展前景;促进和而不同、兼收并蓄的文明交流。

建立“一带一路”国际治理机制,加强共同治理、政治互信和文化交流。政治风险的发生一方面由于东道国自身的政治体制和管理能力问题,另一方面也因为东道国与中国互不了解,因此,建议建立“一带一路”国际治理机制,形成一个共同交流、协调的机制。中国是全球化和加入WTO最大的受益者,“一带一路”可以成为新的全球化治理模式,甚至是一个新的WTO多边机制安排或类似TPP的安排。可以考虑建立“一带一路”国际委员会,建立“一带一路”的全球治理、区域治理的新秩序。

(二)设立“一带一路”常设机构,在各国轮流举办“一带一路”年会

“一带一路”倡议是针对全球治理的全新思想和实践,自2013年提出以来,已经有100多个国家和国际组织表示支持,中国同40多个国家和国际组织签署了相关合作协议,一批有影响力的标志性项目逐步落地,对沿线国家的民生改善、经济发展和对外联通,产生了积极引领和示范效应。截至目前,“一带一路”倡议的机制化程度还较低,尚无类似秘书处处的常设机构和稳定的机制安排。而“一带一路”建设如果缺乏一个全球共同参与的组织机构,将难以深入推进。我们建议,设立“一带一路”的常设机构,例如“一带一路”秘书处,以便利“一带一路”各项工作有序向前推动。

建议像G20、APEC一样,在各国轮流举办“一带一路”年会,各国定期聚在一起讨论“一带一路”的相关议程,就政策、经贸、基础设施、人文、金融等领域的合作开展广泛交流和协商,并通过协议、规划、机制、项目等方式,共同推进“一带一路”在各个阶段的循序发展。例如像“世界经济论坛”,每年召开一次年会,每次确定一个主题,安排多场分论坛进行讨论。

(三)成立联合国“一带一路”机构,加强与联合国现有机构的合作

“一带一路”倡议得到了联合国的鼎力支持。联合国的多个机构已经在其决议或文件中多次纳入或体现了“一带一路”的内容。2017年3月,联合国安理会一致通过关于阿富汗问题的第2344号决议,首次载入“构建人类命运共同体”理念,呼吁国际社会通过“一带一路”建设加强区域安全合作,敦促各方为“一带一路”建设提供安全保障环境,加强发展政策战略对接,推进互联互通务实合作。此前,2016年11月,联合国大会首次在决议中写入中国的“一带一路”倡议,决议得到193个会员国的一致赞同。“一带一路”倡议得到联合国的大力支持,主要是因为这一倡议和联合国当前工作及未来发展方向高度契合,与联合国会员国的共同利益高度契合。

联合国及其机构参与“一带一路”建设非常重要,它们可以充分利用各自在沿线国家的开发经验,支持这些国家的项目。为此,建议成立联合国“一带一路”机构,以充分发挥联合国的桥梁作用和国际影响力,最大限度地增效作用,促进“一带一路”参与国之间的对话。“一带一路”倡议与联合国2030年可持续发展议程的目标宗旨一致、理念相通,成立联合国“一带一路”机构,更能促进双方相互之间的对接和融合。

(下转 03 版)