

和平發展觀察

2015年第7期（总第7期）

中国社会科学院和平发展研究所

2015年12月14日

“一带一路”推进中需要处理的若干问题

林民旺

外交学院国际关系研究所副教授

“一带一路”倡议作为当前及今后一段时期中国对外总体战略，现已进入到实质推进阶段。推动该倡议不断发展，需从现实问题入手，以具体问题、具体措施落地来实现战略推进。

一、六大经济走廊概况

目前，“一带一路”倡议得到各方热烈响应，六大经济走廊（新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国-中亚-西亚、中国-中南半岛、中巴、孟中印缅经济走廊）的规划与推进将是未来工作重点。六大走廊作为“一带一路”骨架，需明确各自优先推进的方向和发展重点，实现协调并进的目的。

（一）中巴经济走廊。中巴经济走廊定位为“一带一路”旗舰项目，目的是加强中巴在交通、能源、海洋等领域的合作，打造一条北起新疆喀什、南至巴基斯坦瓜达尔港，以公路、铁路、油气管道及光缆“四位一体通道”为支撑的经济大动脉。

战略意图：（1）帮助全天候战略伙伴巴基斯坦通过经济发展逐步实现国内稳定，确保其能长期作为中国推进南亚、中亚战略的前沿阵地；（2）依托巴方配合，打击新疆“三股势力”，维护新疆稳定；（3）借助巴方合作，逐步实现中国海上军事力量在阿拉伯海及海湾地区的常态存在，提高中国在这一地区保障能源通道、打击非传统安全威胁的能力。

目前挑战：巴内部对经济走廊路线选择还存在争议。

当前工作重点是要通过“中巴经济走廊委员会”与巴方充分沟通，明确中方的关切：首先，中方希望该走廊能够在短期内发挥旗舰项目的示范作用，以增强“一带一路”建设

信心；其次，中方希望该走廊能够很快实现自我维持功能，为此，建设路线要选择经过巴人口密集、产业较发达的区域，以确保基本运输量；其三，中方希望巴方以中国经济发展经验为借鉴，减少内政消耗，促进走廊整体发展。

（二）孟中印缅经济走廊。该走廊处于陆上和海上丝绸之路的连接部分，是“一带一路”重要构件，也是中国实现与周边国家互联互通战略的重要部署。目前，该走廊联合工作组已召开两次会议。第三次会议将于2015年底在印度召开，届时将就建立四国政府间合作机制进行磋商并发布四国联合研究报告。

战略意义：该走廊与中缅石油、天然气管道有重合，可帮助中国将影响力逐步从缅甸辐射到印度东北部和孟加拉，推动中国大西南开放。

目前挑战，一是印度东北部复杂的民族分裂问题。印度采取的政策是将日资企业拉入其东北部经济发展项目中。而日本的“回报”是在中印领土之争中表示出明确立场，日本外务大臣岸田文雄在2015年1月参加第8届印日外长战略对话时，第一次明确表示中印两国有主权争议的“阿鲁纳恰尔邦”地区¹是“印度领土”。二是缅甸大选后的复杂形势。昂山素季领导的民盟执政将给孟中印缅经济走廊建设带来很大不确定性。

¹ 编者注：该‘邦’辖区面积的90%以上为我国领土藏南地区。

未来工作重点是，中方可利用孟加拉对其被边缘化的担忧，发挥孟加拉积极性来推动印度。一方面，因孟加拉在地理上被印度完全包围，迫切希望能打开对外通道，因此其对该走廊积极性最高。另一方面，由于印东北七邦对孟加拉有过境需求，因此孟加拉对印东北部地区有较大影响力。

（三）中蒙俄经济走廊。该走廊连接中国东北三省和俄罗斯远东及西伯利亚地区，能将中国的环渤海经济圈与欧洲经济圈链接起来，是一条潜力巨大的经济走廊。当前，蒙、俄领导人对建设中蒙俄经济走廊态度积极，在中方经济走廊建设同俄“欧亚联盟”、蒙“草原之路”战略对接上也有明确共识，这为推进该走廊建设奠定坚实政治基础。

目前挑战是，该走廊建设会受到地缘政治因素的限制：
（1）俄罗斯不会让中国主导该走廊发展，也不会让中蒙单独进行双边合作，一定会寻求关键项目的知情权和决策权；
（2）蒙古坚持“多头下注”外交策略，不愿与中俄完全捆绑，会适当控制走廊发展节奏。近期，蒙提出“永久中立国”政策，就是避免其经济越来越依赖中国。

该走廊工作重点是，进一步巩固中俄战略伙伴互信。利用蒙对中国港口的依赖，吸引蒙加入上合组织，引导蒙“向西”发展。

（四）新亚欧大陆桥。这一大陆桥东起中国连云港，西至荷兰鹿特丹港，全长 10900 公里，辐射 30 多个国家和地

区。该线比北线大陆桥少 3000 公里运距，比绕道印度洋和苏伊士运河的水运少 1 万公里运距，运费节约 20%，时间节约一半。

目前主要担忧，一是该线运量不足影响可持续发展。二是沿线途径哈、俄、波等多国，通关成本高。因此，如何依托便捷的铁路运输系统，推动沿线国家通关便利化、贸易和投资便利化等，是该线建设的重要课题。目前，中国与俄罗斯、白俄罗斯等国就丝绸之路经济带和欧亚经济联盟发展规划对接已达成协议，这将极大推动该走廊建设。

（五）中国-中亚-西亚经济走廊。该走廊与新亚欧大陆桥有重叠²，是中国-中亚石油和天然气管道³的必经之地。

目前，中国同塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦已先后签署共建丝绸之路经济带双边合作协议，与哈“光明之路”、塔“能源交通粮食”三大兴国战略、土“强盛幸福时代”等国家发展战略对接。一批物流合作基地、农产品快速通关通道、边境口岸相继启动或开通。该走廊未来将不断延伸至伊朗、伊拉克、沙特、土耳其等西亚北非地区众多国家，成为另一条打通欧亚非三大洲的经济走廊。

该走廊当前发展总体形势不错，但仍有地缘政治风险：

（1）俄罗斯对中国—中亚石油管道绕开俄不满，担心此举

² 编者注：路线均为从阿拉山口-霍尔果斯出国境后，经由哈萨克斯坦到乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、伊朗、伊拉克、土耳其。

³ 编者注：该管道西起阿姆河右岸土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，经乌兹别克斯坦中部和哈萨克斯坦南部，从霍尔果斯进入中国，是世界上最长的天然气管道。

会加强中亚国家对俄经济独立性，也会间接削弱俄在本地区的传统影响力；（2）该走廊深入伊斯兰世界腹地，面临伊斯兰极端主义加剧、阿富汗未来形势不明朗、中亚国家政治形势不稳定等复杂局势。特别值得注意的是，伊斯兰原教旨思潮借助该走廊可能更易进入新疆等地。（3）中国对中亚国家的重视，使得美、日、印等大国加大对中亚投入。近期，安倍晋三和克里相继访问中亚，“一唱一和”地启动了“5+1”合作模式，意在对冲中国在本地区的影响。

（六）中国-中南半岛经济走廊。该走廊依托中国-东盟自贸区，连接中国珠三角经济圈与中南半岛各国。在通关便利化、合作机制化、政策沟通多层化等方面的发展，必将对沿线国家和地区产生巨大带动效应。目前，两广地区已在积极推进沿线大城市间合作，并通过产业园区开发和基础设施互联互通，推进该经济走廊建设。目前发展困局是，南海问题影响中国与该地区合作的整体氛围。

二、处理好“两对关系”

一是陆路与海路的关系

在《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》文件中，明确界定了“一带”与“一路”的不同特点。实现陆海统筹联动，应明确几点：

(1) 发展重点不同。“一带”与“一路”面对不同区域，发展经营重点不同。陆路突出经济走廊，而海路突出港口建设、海洋经济、海洋环保等特点。

(2) 需要对接配合。“一带”六大经济走廊发展布局需要“一路”提供相应配合，如中巴经济走廊需与瓜达尔港发展对接，孟中印缅经济走廊需与缅、孟港口发展对接，中俄蒙经济走廊要与秦皇岛、天津、大连等港口发展对接，新亚欧大陆桥要与连云港发展对接。

(3) 重心协调一致。“一带”整体向西，“一路”重点也应向西。这样才能保证两者共同发展，共同推进。

二是维护海洋权益与促进经济发展的关系

南海争议对“一带一路”发展构成挑战，维权与发展周边经济合作存在冲突。维护海洋权益与促进经济发展的关系是：

(1) 维权是首要，不应以牺牲权益换取经济发展。中国崛起不仅要构建周边命运共同体，提供地区公共产品，“以德服人”、“以利诱人”，也要展示维权的决心和能力，绝不给周边某些势力“趁火打劫”的机会。同时，维权要有明确底线，不能严重伤害中美关系。

(2) 维权应因势利导、顺势而为，维权要有理、有利、有节，以“反制”为主，不宜主动出击。周边小国与中国存在实力差距，或因中国的“主动出击”而采取“置之死地而

后生”的政策，彻底倒向美国。

（3）以经济发展推动维权是基本思路。岛屿主权争议是零和博弈，只有通过经济合作将双方经济利益蛋糕做大，才能为维权提供基础。因此，管控分歧、注重大局、加深经济全面合作是解决维权与发展这一问题的现实选择。

三、协调好“三个关系”的对接

一是国内与国外关系的对接，即“一带一路”与31省市发展的对接。

“一带一路”是全方位、立体化、多层次的内外一体化系统，它强调发挥国内各地区积极性和比较优势。“一带一路”与国内区域开发开放有机结合，就是以沿边地区为前沿，以内陆重点经济区为腹地，以东部沿海发达地区为引领，实行更加积极主动的开放战略，加强东中西互动合作，全面提升开放型经济水平。

（一）考虑各地地理区位。经济走廊要实现地理上的互联互通，要求毗邻地区的交通对接，因此不同省市应对接不同走廊项目。如东北地区对接中俄蒙经济走廊，新疆、西藏对接中巴经济走廊，云南对接孟中印缅经济走廊，广西对接中国-中南半岛经济走廊。

（二）考虑各地产业优势。“一带一路”不仅是地理意

义上的对接，还是产业、产能的对接，因此要根据国内不同地区的产业优势，分别与不同的经济走廊对接。

（三）考虑各地传统联系。如东南亚各国中有大量粤、闽等地华侨，要利用传统文化、经济渊源上的联系发挥他们在“一带一路”中的作用。

二是 60 多个国别政策与“一带一路”的对接。

目前，“一带一路”建设涉及六十多个国家和地区、九十多个港口和城市、三百多个基础设施项目、几千个重点项目。因此要：

（1）三个层面的对接设计。根据情况采取不同形式的对接方案，一是选择已与中国进行全面经济合作的国家，建立国家层面双边联合委员会，以充分发掘经济合作潜力；二是根据项目和合作领域，选择部分国家组成某项目的联合委员会，例如可探索在中亚国家间建立联合跨境道路联合委员会。三是选择建立整个地区的联合委员会。

（2）各区域不同重点领域的对接。选准每个对接国家和地区的优势，鼓励优势互补。如中亚，重在石油管道经营；印度洋沿岸国家，重在海洋基础设施和海上经济合作；新欧亚大陆桥，重在道路便利化等。

（3）与区域内大国的对接。地区大国都有自己的区域利益和对外战略，在某些方面势必会影响到中国“一带一路”的拓展，如南亚印度、东盟印尼。因此应采取措施化解地区

大国担忧，注重增信释疑，赋予它们一定程度的知情权、发言权和共同决策权，在相互理解的基础上加深合作。

三是线内与线外（拉美、非洲国家）国家的对接。

国际社会普遍关注中国提出的“一带一路”宏大倡议。那些不属于“一带一路”范围涵盖的国家，特别是非洲、拉美国家，担忧中国的经济外交重心有所调整。为此，我们需向国际社会明确传达以下信息：

（1）中国“一带一路”是发展倡议，是鼓励中国企业走出去。它是具有包容性和共享性的经济合作形式，不是搞封闭贸易集团。中国根据彼此切实可行的需要进行合作，不限定特定区域。中国欢迎线外国家以某种形式加入到“一带一路”建设中来。

（2）中国“一带一路”倡议是把中国与周边国家的合作形式重塑整合。中国与非洲、拉美国家都已存在这样的双边或多边合作框架，“一带一路”与这些合作框架是相互补充的。线外国家更可发挥自身优势，参与“一带一路”建设。

（3）中国没有排斥拉美、非洲国家。中国与欧亚大陆国家通过陆路相连，与拉美、非洲国家通过海路相连。因此，欢迎它们以适合自身需要的方式加入“一带一路”建设。

（责任编辑：刘昆仑）

稿约

《和平发展观察》与大家见面了。

她既是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字以内为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

和平发展观察

执行主编：廖峥嵘

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-88515505

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2015.12.14