

“一带一路”高质量发展的内核、挑战及启示

王罗汉, 许竹青

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: “一带一路”高质量建设已经从传统的贸易互联互通向“三个共同体”转变, 从以传统贸易投资来增进相互信任, 向以科技创新合作为特征的高质量发展转变。在百年未有之大变局的背景下, “一带一路”也越发成为中国在处理国际问题上的重要舞台。但研究发现, 当前“一带一路”沿线关系复杂, 俄乌冲突升级, “一带一路”的高质量发展, 尤其是在顶层设计、科技创新赋能供给侧和外交层面, 仍有诸多短板亟待调整, 因而本文针对性地提出对策建议。

关键词: 一带一路; 高质量发展; 科技创新合作

中图分类号: G321.5 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2022.09.012

2019 年, 习近平总书记在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出: 高质量共建“一带一路”, 应秉持共商共建共享原则, 倡导多边主义, 坚持开放、绿色、廉洁理念, 努力实现高标准、惠民生、可持续目标。加快“一带一路”高质量发展是目前及今后很长一段时间我国对外合作战略的重要组成部分。截至 2020 年 11 月底, 中国政府已经先后与 172 个国家、31 个国际组织签署了 201 份共建“一带一路”合作协议, 开展了 2 000 多个合作项目^[1]。即便受到新冠肺炎疫情冲击, 2020 年中国与沿线国家的贸易额依然增长了 1.5%^[2]。2020 年, 中欧班列累计运输国际合作防疫物资 931 万件、7.6 万吨^[3]。“一带一路”倡议不仅成为中国新的大国外交战略, 也标志着中国从过去被动参与或旁观国际秩序的一个发展中大国, 正转变为积极构建甚至塑造国际规则的新兴大国^[4]。这有利于克服传统地缘政治因素带来的干扰与不足, 更好地促进全面共建与合作^[5]。然而, 由于“一带一路”合作是我国开创性的对外开放平台, 我国企业在开展涉外

投资贸易方面, 缺乏安保意识, 对当地政策法规、政治体制也缺乏配套服务, 权威跨国仲裁机构中也缺少中国专家的身影, 造成我国在依托“一带一路”开展对外合作方面, 对地缘政治风险估计不足, 商务违约高发、职工人身安全难以保障^[6], 例如美欧等国虽然对“一带一路”建设高度关注, 但通过推动实施面向全球的基础设施计划, 意图替代甚至阻挠“一带一路”的建设, 拉拢盟国针对我国海外企业推出“长臂管辖”, 阻挠我国海外企业的合理化发展需求。在此背景下, 如何在确保我国利益的同时, 实现沿线国家相向而行, 依托该平台推动更高水平的国际开放合作, 成为当下“一带一路”高质量建设需要谋划的重大战略问题。

1 “一带一路”高质量发展的内核

1.1 “三个共同体”是“一带一路”高质量发展的集中体现

“三个共同体”即责任共同体、命运共同体和利益共同体^[7]。其中的“责任”强调了“一带

第一作者简介: 王罗汉 (1987—), 男, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为“一带一路”科技创新合作政策及国际科技创新合作。

项目来源: 科技部智库联合体项目“高质量发展背景下的区域创新布局与政策研究”(ZKLH202104); 国家高端智库课题项目“科技创新引领新型城镇化建设”(ZXZK202207)。

收稿日期: 2022-06-25

一路”区域内所有国家的权利与义务是共同体,共同担负起地区治理和全球治理的责任;“命运”是习近平总书记的“构建人类命运共同体”理念在区域合作模式上的聚焦,是中国与“一带一路”沿线国家共商共建共享的集中体现;“利益”是“共赢”思想的外化表现,是实现区域内所有国家共赢发展的最终原则。“三个共同体”既是对传统全球化本质的升华,也是一种更具“包容性”的全球化治理模式。它与当前美英等国主导的“逆全球化”、抛出仅符合自身利益的方案完全相异。因此,不能再简单照搬过去传统上的“南南合作,穷帮穷,抱团取暖”或是“南北合作,简单跟跑”的范式,而是要实行“去中心化”的多边合作、共建共赢的多边合作范式^[8]。这对我国在下一步如何更好地与发达国家开展合作、实现更高水平的全球治理提出了新要求。

1.2 科技创新合作是“一带一路”高质量发展的基本属性之一

2017年,习近平总书记在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上发表题为《携手推进“一带一路”建设》的主旨演讲,其中提到“我们要促进科技同产业、科技同金融深度融合,优化创新环境,集聚创新资源。我们要为互联网时代的各国青年打造创业空间、创业工场,成就未来一代的青春梦想。”其要义就在于:一方面,科技创新有其自身发展的一般规律,可以较好地规避意识形态的偏见和束缚。科技创新合作通过“一带一路”这一重大国际公共平台,可以更好的为政治上互信、经济上融合、文化上包容的“三个共同体”创造有利条件^[9]。

1.3 构建中国特色新型大国外交关系是“一带一路”高质量发展的必然要求

“一带一路”高质量发展既是习近平外交思想的重要组成部分^[10],也是我国加快构建以国内大循环为主体、实现国内国际双循环新发展格局的重要抓手^[11]。当前俄乌冲突升级,折射的依然是各大国之间的实力角逐和较量。如何在各种势力交织、纷繁复杂的欧亚非三大洲达成风险可控的“一带一路”高质量发展,实现区域协调深度融合,既是检验中国能否正确认识世界关系发展格局的试金石,也是考验中国外交能否构建新型国际关系,诠释新

外交理念和彰显大国新方略等重大议题的试金石。

2 “一带一路”高质量发展面临挑战

当前“一带一路”已完成立梁架柱的基础工作,基本将亚洲、欧洲主要的次中心区域通过基础设施网络等方式连接起来,在非洲重要节点区域也加强了高质量的网络连接,由此大幅降低了沿线各国在产品流通和要素流动上的交易成本、物流成本和信息获取成本,重塑了世界经济地理版图,有效推动形成了以亚欧为核心的全球贸易体系。2020年,中欧贸易总额达到5 860.32亿欧元,我国在欧盟对外贸易总额中占比达16.07%,同比上升2.3%^[12]。

“一带一路”沿线国家经贸合作表现出旺盛活力,2013年至今,我国与沿线国家进出口额每年平均增长约4%，“陆海新通道”沿线运量成功实现同比增长,坚实保障了国际商贸在供应链、全球制造产业链上的畅通。但与此同时,“一带一路”高质量发展仍存在突出问题和挑战。

2.1 内容范围、合作机制泛化不利于高质量发展

一方面,“一带一路”倡议无论是参与的国家(地区),还是实施的内容,在双边合作政策的制定上碎片化特征都较明显,政策体系不完整,造成政策在实施过程中不稳定,制约了高质量发展。我国目前虽然已签署了多份涉及“一带一路”共建项目的合作文本或备忘录,但合作边界与终极目标较为模糊,尚未形成系统集成的框架结构。另一方面,“一带一路”建设缺乏制度性公共产品,在双边合作机制及参与形式等方面也有待优化。当前“一带一路”相关合作多以对话机制为主,缺少实质性的协议机制、纠纷解决机制等;同时,现有合作机制不论是顶层设计还是参与方我国都是以中央及地方政府部门为主,鲜有涉及更多社会利益相关方,尤其针对广大东道国中小企业等的投融资需求、项目参与需求还没有构建完善的体系和框架;此外,当前合作机制在成果上还多是以倡议、联合声明、共识等形式出现,往往不具有约束力^[13]。例如,与沿线国家开展投融资合作时,应遵循《巴黎协定》减排承诺,但相关细则制定一直悬而未决。针对东道国生态环境、政治动荡风险等实操管理规则也十分缺乏。同时,基于第三方的评估监测机制和仲裁执行机制也十分缺乏^[14]。

2.2 科技创新要素质量不佳制约高质量发展

推动“一带一路”高质量发展,既需要国家战略性资源的投入,也需要市场化资源的高效介入,只有把两种资源有机结合起来,才能真正促成参与各国对外贸易、涉外投资。在这一过程中,科技创新应起到引领作用。但目前“一带一路”科技创新合作仍面临技术卡壳、人才供给缺失、投融资环境差等突出问题。技术层面,例如建设中涉及的部分数字技术尚未完全突破,部分关键零部件还长期依赖欧美。中国的“一带一路”倡议将推动跨国基础设施发展作为重点内容之一,但目前我国的科研产出尚未形成明显溢出效应,特别是在“一带一路”基础设施建设中,人工智能、大数据、区块链等新兴数字技术只能在个别案例中嵌入使用,科技创新赋能效应尚未完全显现,应用场景十分有限,规模效应难以充分发挥。在智能制造装备方面,新一代在线分析传感器、高性能液压件和气动元器件等关键部件完全依赖进口。在人工智能与智能制造结合方面,如多源多通道数据实时采集感知、大数据故障诊断、机器人自主学习、数字样机自动建模等先进技术长期无法攻克^[15]。人才供给层面,除大数据、人工智能等通用技术人才不足外,既懂数字技术、又懂产品制造工艺的复合型人才更为奇缺。投融资环境层面,“一带一路”沿线多为欠发达国家,基础设施建设资金缺口巨大^[16]。加之沿线部分东道国政府管制壁垒高,部分国家对新基建提出“信息国产化”目标,例如泰国、马来西亚、菲律宾等都对电信服务设置高准入门槛,造成新基建项目收益实现难度大,投资风险高。

2.3 美欧采取敌视抗衡策略阻挠高质量发展

“一带一路”倡议自提出以来,美欧等国家/地区部分机构对其批评与质疑不断,认为该倡议不仅挑战了西方主导的世界经济政治秩序,也挑战了西方所谓的普世民主价值观,进而采取一系列掣肘措施,力图在经济、技术、人才、舆论等多方面为沿线国家提供替代选项,以压制中国。2019年,为抗衡中国的“一带一路”倡议,美国提出“蓝点网络”计划,一方面希望通过加强美日澳三国的经济合作以维持其在亚太地区的影响力;另一方面希望通过该计划来打乱中国的“一带一路”布局,诱使“一带一路”沿线国家拒绝与中国合作。中美竞

争已从如何管理和指导竞争,走向“破坏性竞争”和高度敌对甚至冲突边缘。“一带一路”沿线正面临军事挑衅、局部领导力争夺和全球治理“话语权”竞争等全方位多层次安全考验。

3 思考与建议

当前,地缘政治、经济博弈错综复杂,各方利益交织,“一带一路”沿线国家发展已成为影响国际格局的重要因素。推动“一带一路”高质量发展,带动全球在不同范围内逐步向着构建人类命运共同体方向迈进,既符合“一带一路”沿线国家的根本需求,也有助于推动欧亚大陆产业链价值链、向更高层次攀升,形成以中国为枢纽的“双环流”价值链循环体系,带动更高水平的国内循环。现阶段我国应加强“一带一路”高质量发展的整体战略部署,提高规划决策水平,加快海外共建、国内改革和科技创新步伐,拉欧制美,在动态发展中扩大战略互信、实现外交平衡。

(1) 提高规划决策水平,保障高质量建设。

“一带一路”高质量发展的实施需要专门的顶层管理机构进行优化。一方面通过已机制化运行的“一带一路”国际合作高峰论坛,在其规划和协调下,更进一步深入探讨沿线各国未来合作的侧重点,从而更好地引领重大项目在空间上的合理布局,例如,围绕“一带一路”沿线范围,从东道国政治经济社会发展的现实条件、我国产业链供应链的关切程度、未来科技创新合作的潜力等角度进行综合研判,尤其对一些关键小国,需要开展针对性的国别研究。另一方面加强对“走出去”企业在“一带一路”沿线合作的风险防控监测。顶层管理机构下需设立专业的风险防控监测部门,根据国内外经济发展现状与东道国未来合作的需求,及时精准地调动各方智库、相关高校、科研机构甚至媒体等主体集思广益,对沿线各国的风险开展常态化风险评估监测,从而更好地为双边甚至多边合作提供高质量的服务。此外,要加快实现“一带一路”建设在价值链层级上的跃升,把过去我国片面倚重基础设施投资、资源矿产开发及中低端来料加工的项目,转到更具前瞻性的数字基础设施、智能制造、绿色环保等可持续发展的、科技含金量高的领域上来^[17]。

(2) 加快海外共建、国内改革步伐,提升科技创新质量。

一是在海外共建“一带一路”的同时,对国内与之不适应、不匹配的体制机制进行改革。例如,不科学的产业导向、外汇管理等问题,对共建“一带一路”产生了不同程度的制约。再例如,重国企轻民企、重大轻小、重生产型轻服务型等现象依然比较突出。国内已设立自由贸易试验区(港),也应积极考虑与“一带一路”的相关项目开展全面对接。

二是提高硬件、软件水平,提升科技创新质量。今后在与东道国开展合作的过程中,不能仅局限于基建投资项目或是常规工程总承包等“硬件”问题,还要结合当地的制度和文 化,进一步明确项目的规章制度、技术产品标准,开展针对性强的专业化咨询服务和信息服务等“软件”工作。既要敦促东道国提供必要的相关配套设施和服务,也要发展国内针对海外商业性活动的专业咨询服务,鼓励咨询机构“走出去”,在实践中逐步培养自己的人才队伍。

三是在项目建设中,强化我国各级政府、“走出去”企业和利益主体对项目和产品中科技含量提升和国际化人才培养的重视程度。充分调动在 东道国长期旅居的华人社团群体,把其中的优秀分子组织起来,更好地加入共建“一带一路”行动中。

(3) 拉欧制美、同欧盟扩大战略互信。

一是安全领域,我国应主动出牌做牌,求同存异深化中欧合作。一方面,针对全球治理,深化中欧战略伙伴关系。当前中美欧关系不是冷战时期的苏美欧关系,面对俄欧关系恶化,欧洲可能再次陷入战争的泥潭,我国应主动布局,在做好现有对欧、乌、俄相关政策的同时,提前布局做好欧盟轮值主席国的工作,从而积极发挥轮值主席国“杠杆”作用。另一方面,针对对方共同关心问题,求同存异加强战略互信。在应对俄乌冲突、全球新冠肺炎疫情、气候变化、地区维和、恐怖主义、防止核扩散、跨国组织犯罪及阿富汗局势等热点问题方面,我国应联合欧盟维护以联合国章程为核心的共同准则,共同捍卫国际社会绝大多数成员所珍视的各项原则,坚持多边主义、反对单边主义,加强沟通协调,尽早确定未来五年中欧对话合作的蓝图和框架。

二是经贸领域,中欧双边开放一批自主安全可

控的海外供应链产业链。一方面,提升中欧班列的联动效应。目前,中欧班列在沿途已经构建了多处站点,许多中国涉外企业也已在沿途站点布局了各类分支机构或营业网点。我国应总结成功经验,进一步拓展和开发这些沿途企业节点的作用,更好地通过铁路运输,把沿途商贸往来、人文交流、当地社会需求等有机结合起来。另一方面,扩大欧洲供应链在中国布局设点,实现中国与欧洲在价值链高中低端各环节的深度分工协作。在产业合作、投融资、市场准入、智能制造以及数字经济等方面,共建“一带一路”高端业态。充分挖掘欧洲制造业价值链中高端环节,加大国内终端消费市场 对欧开放力度,促进中欧双方达成更多共识。■

参考文献:

- [1] 裴长洪. “十四五”时期推动共建“一带一路”高质量发展的思路、策略与重要举措[J]. 经济纵横, 2021(6): 1-14.
- [2] 杨鲜丽, 支宇鹏, 周箫, 等. “一带一路”倡议对中国-东盟贸易高质量发展的影响[J]. 统计与决策, 2021, 37(14): 121-124.
- [3] 中华铁道网. 中欧班列助力全球携手抗“疫”显担当[EB/OL]. [2022-04-10]. <https://www.chnrailway.com/html/20200410/1907359.shtml>.
- [4] 杨思灵. “一带一路”倡议下中国与沿线国家关系治理及挑战[J]. 南亚研究, 2015(2): 15-34.
- [5] 曾向红. “一带一路”的地缘政治想象与地区合作[J]. 世界经济与政治, 2016(1): 46-71.
- [6] 肖红军, 程俊杰, 黄速建. 可持续发展视角下推进“一带一路”建设的政策取向[J]. 改革, 2018(7): 31-42.
- [7] 乌东峰. “一带一路”的三个共同体建设[N]. 人民日报, 2015-9-22(7).
- [8] 王罗汉. 对“一带一路”沿线国家科技合作的现状分析与展望[J]. 全球科技经济瞭望, 2019, 34(5): 17-23.
- [9] 吴健南, 杨若愚, 郑长旭. 中国与发达国家及“一带一路”国家科技合作态势对比分析[J]. 情报杂志, 2015(11): 79-84.
- [10] 章捷莹, 潜旭明. 习近平中国特色大国外交思想的和平发展内涵[J]. 社科纵横, 2020, 35(7): 1-6.
- [11] Vangeli A. China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and South east Europe under the Belt and

- Road Initiative[J]. *China&World Economy*, 2017, 25(5): 101-124.
- [12] 中国网. 中欧2020年贸易结构新变化与合作新趋势 [EB/OL]. [2022-02-21]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1692289834549434722&wfr=spider&for=pc>.
- [13] 尹晨, 李雪. “一带一路”创新治理机制探析——基于全球政治社会学的视角 [J]. *复旦学报(社会科学版)*, 2020, 62(5): 160-167.
- [14] 陶平生. 全球治理视角下共建“一带一路”国际规则的遵循、完善和创新 [J]. *管理世界*, 2020(5): 161-171.
- [15] 郭朝先, 徐枫. 新基建推进“一带一路”建设高质量发展研究 [J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2020, 40(5): 1-10.
- [16] Nam F, Hooi L H, Ruhul S. The impact of China's one Belt One Road Initiative on international trade in the ASEAN region[J]. *The North American Journal of Economics and Finance*, 2020, 11(54): 1-28.
- [17] 郑雪平, 林跃勤. “一带一路”建设进展、挑战与推进高质量发展对策 [J]. *东北亚论坛*, 2020, 29(6): 94-106.

The Core, Challenge and Enlightenment of the High-quality Development of the “the Belt and Road” Initiative

WANG Luo-han, XU Zhu-qing

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: The high-quality construction of the “the Belt and Road” has changed from the traditional development of connectivity to the “three communities”, and from the traditional trade and investment as bond of enhancing mutual trust to the high-quality development characterized by scientific and technological innovation cooperation. Against the background of the great changes that have not been seen in a century, the “the Belt and Road” has increasingly become an important stage for China to deal with international issues. However, the study finds that the current relationship along the “the Belt and Road” is complex, the conflict between Russia and Ukraine is escalating, and the high-quality development of the “the Belt and Road” still has many shortcomings to be adjusted, especially at the top-level design, the supply side of scientific and technological innovation empowerment and the diplomatic level. Therefore, countermeasures and suggestions are put forward.

Keywords: the Belt and Road Initiative; high-quality development; scientific and technological innovation cooperation