

## 21世纪海上丝绸之路建设： 现状、机遇、问题与应对

何帆 朱鹤 张骞

21世纪海上丝绸之路是中国全方位对外开放战略新格局的重要组成部分，契合中国和东南亚、南亚及非洲等国家的共同需求。本文对海上丝绸之路沿线地区的典型经济现状、与中国的合作机遇以及存在的问题进行了深入研究。发现中国与地区各国在产业投资、基建投资、资源开发与合作、境外经贸园区和海上经济等五个领域存在更深层次的合作机遇，但存在执行主体不协调、金融支持不足和缺少完备人才队伍等三个方面的突出问题。最后，结合中国与地区各国的国情与共同需求，就加强海上丝绸之路建设提出若干建议。

关键词：“一带一路”倡议 21世纪海上丝绸之路 基础设施 金融支持

2013年9月和10月，中国国家主席习近平在出访哈萨克斯坦和印度尼西亚时，分别提出了建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”两大倡议。随后，中国政府将其概括为“一带一路”倡议。此后，中国政府采取一系列政策措施推动“一带一路”倡议。这些政策包括：2014年成立丝路基金，2015年成立亚洲基础设施投资银行，2015年3月多部委联合发布了《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》，2017年6月国家发展改革委和国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》。2017年5月，“一带一路”国际合作高峰论坛在北京举办，130多个国家和70多个国际组织参加，会后发表了《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》及《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》。

何帆系北京大学汇丰商学院经济学教授、海上丝路研究中心主任；朱鹤系北京大学博士后、海上丝路研究中心主任助理；张骞系中国社会科学院研究生院硕士研究生。

自“一带一路”倡议提出以来，多数相关国家均以官方表态支持该倡议并表示积极参与，但也有少数国家仍然对“一带一路”倡议持怀疑态度。目前比较典型的一种质疑观点认为，“一带一路”是中国版的“马歇尔计划”，目的只是在于树立政治上的外交影响力，因此中国与发展中国家，尤其是欠发达地区所谓的合作，实际上仍是不计利益的援助。

这种观点误解了中国提出“一带一路”倡议的初衷，也对中国经济当前所处的阶段缺乏必要的了解。19世纪中叶到20世纪初期，当时全球经济的主导国英国曾出现过一次大规模的对外投资热潮。最高峰的时期，英国对外投资占国民收入的比重一度高达5%，国内储蓄中有一半流向了国外，来自对外投资的净资产收益占国民收入的比重从5%上升至8%。这次对外投资涉及了多个国家和地区，在许多行业，特别是公共行业（铁路、公路、水电基础设施、电报等）都有所作为。为什么当时的英国会出现如此大规模的对外投资呢？一个重要的原因是当时英国国内的投资机会在减少，投资的边际收益率在降低，人口红利在消失，生产率提高的速度也在下降，因此国内资本就把眼光投向了当时的新兴经济体：美国、澳大利亚、加拿大和南美地区。<sup>[1]</sup>

当前的中国与当年的英国面临着同样的现实问题。经过四十余年的发展，中国经济告别了近40年的高速增长并进入新常态，储蓄过剩，产业结构调整压力较大，实体经济的投资回报率降低等问题日益明显。在此背景下，中国提出“一带一路”倡议是主动适应并引领新常态的体现。国际方面，全球经济复苏缓慢，反全球化浪潮抬头，中国政府提出的“一带一路”倡议旨在通过加强区域合作的方式，为全球经济的发展提供新的动力。

经过近四年的发展，“一带一路”倡议取得丰硕成果。从效果来看，中国政府在推动“一带一路”建设方面已经取得了不错的成效，并赢得了广泛的国际赞誉。目前，中国已与沿线20个国家建设了56个经贸合作区，中央企业在铁路、公路、通信网络等基建、能源资源合作、产业投资和园区建设等三大方面积极参与“一带一路”建设并取得重大进展和明显成效。中国交建的港口建设覆盖缅甸、孟加拉国、马来西亚、新加坡、斯里兰卡等国家。中国对“一带一路”倡议的金融支持力度十分显著。截至2016年底，亚投行已为9个项目提供了17亿美元贷款，中国出资400亿美元设立了丝路基金。截至2016年底，承诺投资额累计

[1] Michael Edelstein, *Overseas Investment in the Age of High Imperialism: The United Kingdom, 1850 - 1914*, New York: Columbia University Press. 1982.

约60亿美元，与沿线22个国家和地区签署了本币互换协议，总额达9822亿元人民币。<sup>[1]</sup>

本文重点针对“21世纪海上丝绸之路”（以下简称“海上丝路”）的发展现状、重点机遇和存在的问题进行分析，并据此提出中国政府的应对之策。截至目前，仅海上丝路沿线表示支持并愿意参与的国家已经超过50个。这些国家涉及多个地区，各国情况千差万别，为了保证研究更聚焦，我们选取同时满足以下四项条件的国家加入分析框架：1）发展中国家（人均收入在8000美元左右）；2）国家处于《“一带一路”建设海上合作设想》中的三条路线上；3）官方表态支持并愿意加入“一带一路”；4）和中国保持较深入的经贸往来。经过筛选，本文共找到涉及四个地区的21个国家。其中，四个地区分别是东南亚、南亚、中东和北非、东非；国家包括：马来西亚、印度尼西亚、泰国、菲律宾、越南、柬埔寨、老挝、缅甸、巴基斯坦、斯里兰卡、孟加拉国、马尔代夫、埃及、阿尔及利亚、摩洛哥、苏丹、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚、莫桑比克。

### 海上丝路相关地区和国家的典型事实梳理

过去30年，以美元为主导的战后国际分工体系日益形成。产品从“在一个民族经济中完成的制造过程”转为“跨国公司在全球范围内的各个角落里建立了广泛联系的生产网络”中完成，资源、人力、资本和技术在全世界范围内加速流动，世界联系日益紧密。海上丝路沿线国家绝大多数是在这一变革之下出现的新兴经济体，经济潜力巨大。虽然这些国家之间在经济体量、人口规模、产业结构等方面有较大差距，仍可梳理出一些典型事实，这些典型事实包括：经济增长状况良好、经济发展潜力较大以及基础设施建设相对落后。

#### （一）经济增长状况良好

近年来，海上丝路相关地区和国家的经济增长状况良好，主要体现在经济增速和城镇化发展两方面。如表1所示，除摩洛哥之外，2016年海上丝路相关国家的GDP增速均高于当年世界经济2.2%的经济同比增速，且东南亚、南亚和东非地区的平均增速都在5%以上。如果从更长的时间段来看，过去五年和过去十年，东南亚和东非地区的平均增速都在6%以上，南亚地区的平均增速也接近

[1] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：“共建‘一带一路’：理念、实践与中国的贡献”，新华社，2017年5月10日。

5%。只有中东和北非地区近年来受地缘政治和地区安全的影响，经济增速相对于其他三个地区表现不理想，但仍处于正增长区间且与世界平均增速基本一致。

城镇化方面，各地区的城镇化水平有所差别，发展趋势基本保持稳定，发展速度有所不同。从城镇化水平来看，中东和北非地区的城镇化率最高，超过50%。其次是东南亚地区，2015年城镇化率平均水平为43.9%。但东南亚地区的城镇化率水平差距较大，其中马来西亚的城镇化率已经超过70%，而柬埔寨的城镇化率仅为20%。南亚和东非的城镇化率比较低，2015年的平均水平分别是34.3%和36.7%。从发展趋势来看，各地区和相关国家的城镇化进程在近五年基本保持稳定上升的趋势，但速度有所不同。其中，东南亚地区增长较快，五年内城镇化率平均增加了3.4%，泰国和老挝的城镇化率在五年内增加了6%。其次是南亚地区，城镇化率平均增加3%，中东和北非以及东非地区的城镇化率增速较慢，五年内仅增加了1.7%。一方面，这与中东和北非地区城镇化水平基数较高有关；另一方面，相关地区的安全局势也对城镇化的发展速度带来了一定影响。

## （二）具有较大的发展潜力

海上丝路相关国家的第二个典型事实是具有比较大的经济发展潜力。事实上，近年来这些地区和国家经济表现已经部分证实了这一点。如表1所示，除个别国家外，大部分国家的城镇化率仍处于较低水平，在30%~40%左右。与此同时，相关国家在人口年龄结构和劳动力素质方面也具有明显的优势。这为今后经济实现高速发展提供了重要支撑。其中，东南亚地区15-59岁人口占总人口的平均比重达66.9%，马来西亚和越南接近70%，泰国则达到了71.7%的水平。南亚以及中东和北非地区15-59岁人口的平均占比分别为65.1%和64.4%，也处于较高水平。东非地区15-59岁人口的平均占比较低，仅为55.7%。这与地区的特殊情况有关。根据世界卫生组织发布的《2016世界卫生统计》，东非地区的人均平均寿命仅为62岁，其中坦桑尼亚的平均寿命仅为55岁。

从劳动力素质来看，东南亚和南亚地区的劳动力素质水平较高，15岁以上人口平均受教育年限的均值为7.03年和6.75年。这意味着这些国家的劳动人口基本完成了大部分初中阶段的教育，有助于相关国家在未来承接更多转移而来的中低端劳动力密集型产业。中东和北非地区以及东非地区的劳动力素质有待提高，中东和北非地区15岁以上人口平均受教育年限的均值为6.26年，东非地区更是低至4.27年。这在很大程度上会制约相关国家的经济发展。这预示未来中国在与相关国家开展合作时，也应重视对当地劳动力素质的培养与提升，并在教育方面增

加人力物力资源的投入。除了劳动力优势外，部分国家在自然资源方面也有较为明显的比较优势。这一点会在后文详细分析。

### （三）基础设施建设较为落后

海上丝路相关国家的第三个典型事实是基础设施建设普遍落后，这一点在表1中可以明显反映出来。从每百平方公里的公路密度来看，南亚地区的水平较高，其次是东南亚地区，中东和北非地区以及东非地区的情况比较差。从通电人口比例来看，最受限制的地区是东非地区，通电人口平均比例仅为32%。工程和交通设备在制造业增加值的比重可以反映该国用于物流建设的资源情况。从这一点来看，东南亚地区未来的物流提升空间和较大，但也存在较大的内部差距。南亚、中东和北非以及东非地区的平均占比非常低，这表明这些地区的国家未来加强基础设施建设的难度较大。

物流绩效指数和港口设施指数也反映出同样的问题。从物流绩效指数来看，上述四个地区的平均水平都在2.6左右。<sup>[1]</sup>其中，表现最好的是埃及和马来西亚，物流绩效指数分别为3.8和3.4，该指数在亚洲和非洲地区也位于前列。其他地区的物流情况则普遍不佳。港口设施指数与物流绩效指数的表现基本一致。两个指标的表现与基础设施水平有直接关系，进一步佐证了相关地区基础设施比较薄弱的事实。

表1 海上丝路相关国家经济及社会指标

地区	国家	人均GDP (2016, 美元)	2016年GDP增速 (%)	近5年GDP平均增速 (%)	近10年GDP平均增速 (%)	2010城镇化率	2015城镇化率	15-59岁人口占比	15岁以上人口平均受教育年限 (2010)	每百平方公里的公路密度	通电人口比例 (% , 2014)	工程和交通设备投资占制造业增加值比重 (% , 2012)	物流绩效指数 (1-5, 2016)	港口设施指数 (1-7, 2016)
东南亚	马来西亚	9503	4.24	5.08	4.79	71.0%	75.0%	69.1%	10.44	47 (2011)	100	29.4	3.4	5.6
	印度尼西亚	3570	5.02	5.30	5.59	50.0%	54.0%	67.2%	7.61	26 (2011)	97	20.2	2.6	3.8
	泰国	5908	3.23	3.41	3.19	44.0%	50.0%	71.7%	7.99	35 (2006)	100	30.5 (2011)	3.1	4.5

[1] 一般来说，物流绩效指数每低1个单位，意味着进口时从港口到公司的仓库需要再多花费6天的时间，出口时则需要再多3天。同时也意味着在入关时需要花费5倍的时间在货物检查上面。

(续上页表1)

地区	国家	人均GDP (2016, 美元)	2016年GDP增速 (%)	近5年GDP平均增速 (%)	近10年GDP平均增速 (%)	2010城镇化率	2015城镇化率	15-59岁人口占比	15岁以上人口平均受教育年限 (2010)	每平方公里的公路密度	通电人口比例 (%) (2014)	工程和交通设备投资占制造业增加值比重 (%) (2012)	物流绩效指数 (1-5, 2016)	港口设施指数 (1-7, 2016)
东南亚	菲律宾	2951	6.92	6.58	5.61	45.0%	44.0%	63.6%	8.43	67 (2003)	89	48.2	2.6	3.2
	越南	2186	6.21	5.91	6.04	30.0%	34.0%	70.0%	7.15	NA	99	16.2	2.7	3.9
	柬埔寨	1270	6.88	7.15	6.58	20.0%	21.0%	64.3%	4.72	22 (2009)	56	0.13 (2000)	2.4	3.7
	老挝	2353	7.02	7.59	7.74	33.0%	39.0%	61.7%	5.02	17 (2011)	78	NA	1.8	2.2
	缅甸	1275	6.50	7.51	8.56	31.0%	34.0%	67.5%	4.85	6 (2011)	52	NA	2.3	2.6
	平均值	3627	5.75	6.07	6.01	40.5%	43.9%	66.9%	7.03	31	84	28.5	2.6	3.7
南亚	巴基斯坦	1468	5.74	4.61	3.68	37.0%	39.0%	60.6%	5.02	33 (2011)	98	5.22 (1990)	2.7	4.1
	斯里兰卡	3835	4.38	4.61	3.68	18.0%	18.0%	66.0%	10.06	173 (2010)	92	2.1	2.2 (2014)	4.3
	孟加拉国	1359	7.11	6.45	6.24	30.0%	34.0%	66.1%	5.91	166 (2003)	62	2.26 (2011)	2.5	3.6
	马尔代夫	8602	4.09	4.03	5.35	40.0%	46.0%	67.9%	6.02	29 (2005)	100	NA	2.6	NA
	平均值	3816	5.33	4.93	4.74	31.3%	34.3%	65.1%	6.75	100	88	2.1	2.6	4.0
中东和北非	埃及	3514	4.30	3.20	4.18	43.0%	43.0%	61.2%	7.15	14 (2010)	100	3.8	3.1	4.3
	阿尔及利亚	3844	3.70	3.48	3.13	68.0%	71.0%	65.4%	6.68	5 (2010)	100	19.3 (2009)	2.6	3.0
	摩洛哥	2832	1.10	3.14	3.85	58.0%	60.0%	66.5%	4.96	13 (2011)	92	6.0	2.5	4.8
	平均值	3397	3.03	3.27	3.72	56.3%	58.0%	64.4%	6.26	11.6	97	4.9	2.7	4.0
东非	苏丹	2415	4.67	3.43	4.12	33.0%	34.0%	56.5%	3.21	0.5 (2000)	45	NA	2.2	NA
	吉布提	1862	9.00	4.47	4.62	77.0%	77.0%	63.3%	NA	13 (2000)	47	NA	2.3	NA
	埃塞俄比亚	707	7.56	9.49	10.22	17.0%	19.0%	55.6%	NA	4 (2007)	27	6.0	2.1	3.2

(续上页表1)

地区	国家	人均GDP (2016, 美元)	2016年GDP增速 (%)	近5年GDP平均增速 (%)	近10年GDP平均增速 (%)	2010城镇化率	2015城镇化率	15-59岁人口占比	15岁以上人口平均受教育年限 (2010)	每平方公里的公路密度	通电人口比例 (% , 2014)	工程和设备投资占制造业增加值比重 (% , 2012)	物流绩效指数 (1-5, 2016)	港口设施指数 (1-7, 2016)
东非	肯尼亚	1455	5.85	5.47	5.23	24.0%	26.0%	55.5%	6.14	28 (2011)	36	2.6	3.2	4.2
	坦桑尼亚	879	6.96	6.45	6.67	28.0%	32.0%	51.6%	5.81	3.8 (2009)	15	NA	2.8	3.4
	莫桑比克	382	3.85	6.66	6.70	31.0%	32.0%	51.5%	1.93	9 (2011)	21	NA	2.2	3.6
	平均值	1283	6.32	6.00	6.26	35.0%	36.7%	55.7%	4.27	9.7	31	4.3	2.5	3.6

注：表格数据旁的括号表示可搜集到的最新数据时间，NA表示未能获得相关的统计数据。

数据来源：世界银行数据库、中国商务部、中国国家统计局、中国外汇管理局《2015年度中国对外直接投资统计公报》、Barro-Lee Education Attainment Dataset。

## 海上丝路建设的五大机遇

### (一) 产业对外投资

海上丝路相关国家的产业类型丰富，优势产业涵盖农业、制造业、旅游业、服装纺织业等各个行业，蕴含着众多产业对外投资机遇。以东盟国家为例，马来西亚近年来在持续进行产业结构优化升级，已经形成了以制造业、服务业和旅游业为三大支柱产业的新型经济结构。目前，小米、华为等国内知名电商纷纷进驻马来西亚，将会极大地带动当地科技产业和制造业的进一步发展。泰国历来以农业大国闻名，目前是世界五大农产品出口国之一。中国作为世界上人口最多的国家，在农业种植技术方面亟待突破。中泰之间在农业方面拥有良好的合作基础。“一带一路”倡议提出以来，中泰双方业进一步加强了农产品贸易合作，这种良好的合作不仅能提高中国的农业技术和粮食产量，也将带动泰国经济进入新的发展阶段。

南亚次大陆地区，孟加拉国是近年来迅速发展的国家之一，孟加拉国人口规

模大，劳动力成本低，非常适合发展劳动密集型产业。随着中国劳动力成本的快速增长，服装纺织类等低附加值产业在国内面临巨大的生存压力，亟需实现转型。未来，劳动密集型且低附加值的产业逐渐转移至孟加拉国对中国和当地都是一个双赢的发展机遇。产业转移可以促进中国国内产业升级，孟加拉国也可籍此扩大国内就业市场，带动本国经济发展。同时，随着“一带一路”倡议的深入，孟加拉国的旅游业也开始发展起来。这对孟加拉国在新的世界格局下树立新的国家形象提供了良好的途径。

此外，中国同巴基斯坦、斯里兰卡等国家也有广阔的合作前景。早在“一带一路”倡议提出之前，中巴经济走廊的建设已经提上了日程。2013年，中国港控公司接手巴基斯坦瓜达尔港的开发和经营权。作为“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的交会点，瓜达尔港在中国的经营之下逐渐成为海上丝路经济带上的重要港口，也为巴基斯坦经济注入了新的活力。由于中国对于瓜达尔港周围的全方位建设，附近地区居民的就业水平、教育水平、医疗水平都有了明显的提升。斯里兰卡主要以种植园经济为主，作为第一批表态支持中国“一带一路”倡议的国家，斯里兰卡已经和中国建立了良好的合作关系，2014年，中国港湾有限责任公司投资14亿美元建设斯里兰卡的“科伦坡港口城市”项目，这也是斯里兰卡至今最大的外资项目。港口建设是外贸的基础，一旦“科伦坡港口城市”建设完成，15年内预计将吸引200亿美元的外部投资。

## （二）基础设施建设

世界经济论坛发布的《2015—2016年全球竞争力报告》中显示，全球基础设施竞争力指数平均值为4.02。在“一带一路”沿线国家里，只有29个国家达到了平均值，占比不足一半。根据国务院发展研究中心的研究，2016—2020年间，“一带一路”沿线国家的基建投资需求超过10.6万亿美元。这些国家的基础设施建设有着技术滞后、覆盖率低、效能低下以及建设资金难以就位的问题，即同时存在技术缺口和资金缺口。

具体来看，多数国家的基建不足体现在交通、电力、通讯基础设施建设的不足上。越南交通基础设施就比较落后，交通覆盖率低，每100平方公里只建设有铁路0.8公里；道路建设不完善，国道658座桥梁中有173座桥梁需要重建才能安全通车；道路运输效率低，运输车辆平均时速只有35公里。<sup>[1]</sup>泰国铁路全长4363

[1] 阳阳：“海丝合作下的越南交通基建需求与舆论态度”，《南海学刊》，2016年第2期，第91~99页。



公里，其中单线就占3755公里，货运时速29公里、客运时速50公里。<sup>[1]</sup>这种货运与客运能力显然无法满足现代化建设的需要。部分国家的电力匮乏问题严重，如表1所示，缅甸、柬埔寨、孟加拉国和老挝的用电普及率仅为52%、56%、62%和78%。整个东非地区的电力基础设施更为糟糕，平均用电普及率只有31%，坦桑尼亚的用电普及率仅为15%。

相对于海上丝路沿线国家存在的基建缺口，中国在基础设施建设领域具有明显的比较优势。目前，中国国内基础设施建设相对完善，且有建设高难度项目的先进经验。中国幅员辽阔、地形地势多样，在一些地区的交通设施建设项目上都攻克了极大的技术难题，为中国基建行业积累了丰富且先进的经验。如世界最长的跨海大桥青岛海湾大桥，世界最高的桥梁贵州北盘江大桥，跨越高原地带的青藏铁路等。2016年，全国铁路客运发送量达28.14亿人、铁路货运发送量达33.32亿吨，与海上丝路沿线国家铁路运输能力形成鲜明对比。中国基建行业企业在与丝路沿线国家进行合作时，更有能力克服建设过程中的技术困难。因此，中国有能力、有条件通过与相关国家在基础设施建设领域开展广泛的合作，在重大工程承包方面积极探索全新的合作模式，实现中国同相关国家的合作共赢。

### （三）境外经贸合作园区建设

截至2016年底，中国企业在20个“一带一路”相关国家建设了56个境外经贸合作区，主要类型为加工制造类、资源利用类、农业产业类、商贸物流类、科技研发类、综合开发类。据商务部数据平台显示，目前在“一带一路”相关国家建设的境外经贸合作区中已有17家通过确认考核，其中有10家在海上丝路沿线国家。具体情况如下页表2。

园区类型方面，目前入园企业仍以加工制造类和农业产业类为主，科技研发类或综合类园区较少。埃塞俄比亚东方工业园将建成以外向型制造加工业为主的工商贸综合功能区。但已进园企业暂时还是以适合埃塞及非洲市场需求的纺织、皮革、农产品加工、冶金、建材、机电产业为主。万象赛色塔开发区将以“工业园区+新城区”的开发模式，项目总体定位规划为“一城四区”，即：万象产业生态新城、中老合作开发示范区、云南省桥头堡战略的产业承载区、万象城市副中心的核心区、和谐人居环境的宜居区，目前已签约企业以加工、建材产业为主。

[1] Nopprong Sindaeng: “‘一带一路’国际通道战略下中泰铁路建设合作”，浙江大学2017年博士论文。

表2 海上丝路沿线国家中国境外经贸合作区概况（确认通过考核）

合作区名称	境内实施企业名称	主要产业	类型
柬埔寨西哈努克港经济特区	江苏太湖柬埔寨国际经济合作区投资有限公司	纺织服装、箱包皮具、五金机械、木业制品等	加工制造类
泰国泰中罗勇工业园	华立产业集团有限公司	汽配、机械、家电等	加工制造类
越南龙江工业园	前江投资管理有限责任公司		加工制造类
巴基斯坦海尔-鲁巴经济区	海尔集团电器产业有限公司	家电、汽车、纺织、建材、化工等	加工制造类
埃及苏伊士经贸合作区	中非泰达投资股份有限公司	纺织服装、石油装备、高低压电器、新型建材及精细化工	
埃塞俄比亚东方工业园	江苏永元投资有限公司	纺织、皮革、农产品加工、冶金、建材、机电产业	综合类
老挝万象赛色塔综合开发区	云南省海外投资有限公司	能源化工、农畜产品加工、电力产品制造、饲料加工、烟草加工、建材科技、物流仓储等	综合类
赞比亚中国经济贸易合作区	中国有色集团	有色金属矿冶、加工、衍生品产业、建材及配套产业	产业类
尼日利亚莱基自由贸易区-中尼经贸合作区	中非莱基投资有限公司	生产制造、仓储物流、房地产等	综合类
中国·印度尼西亚聚龙农业产业合作区	天津聚龙集团	油棕种植开发、精深加工、收购、仓储物流为主导	农业产业类

资料来源：根据商务部网站及各境外合作区网站整理。

园区投资方面，累计投资超过185亿美元，总产值超过500亿美元，上缴东道国税收超过11亿美元，为当地创造就业岗位超过18万个。以埃及苏伊士经贸合作区为例，其起步园区1.34平方公里开发建设已基本完成，共吸引企业近70家，协议投资额近10亿美元，实现年销售额1.8亿美元，进出口额2.9亿美元。2012年，全球最大的玻璃纤维制造商——中国巨石集团入驻园区，成为非洲首家和唯一一家世界级大型玻璃纤维生产基地。不仅助力埃及产业升级，拉动埃及就业，还促进中国企业走出去，实现了双赢。

现有的境外经贸合作园区建设主要分为三个步骤。第一步是建园企业帮助意向入园企业顺利入园。根据《境外经贸合作区服务指南范本》的内容，建园企业要为入园企业提供信息咨询、运营管理、物业管理、突发事件应急服务。入园程序基本上包括：实地考察—达成意向—注册许可—租赁或购地建厂—试生产这五大项步骤。园区均提供一站式服务。另外，不少园区内含行政服务部门，使园内企业不出园即可办手续，节约了企业成本。第二步是在优惠政策的支持下企业正

式开展生产活动。园内企业通常可享受多重税收优惠政策。比如说中国·印尼经贸合作区内的企业可享受6重税收优惠——欧盟国普惠、进口关税、税收便利、出口退税、保税区、非外汇管制。除了税收叠加优惠之外，还有一种形式是按行业给予税收优惠政策。采取这种形式的有泰国泰中罗勇工业园，划分为A1-A4、B1-B2六个等级，A1知识型产业及A2高科技产业税收优惠力度最强。第三步是实现产品的顺利销售。在这一环节除了进出口税收优惠之外，埃塞俄比亚东方工业园还创新性地提供园区订购合同的模式。也就是说，东方工业园已与埃塞有关政府部门签订政府订购合同，埃塞政府将把东方工业园内的企业作为今后政府采购的合作单位。这为园内企业提供了新的产品销路。

总的来说，中国现有的境外经贸合作园区已经取得了不错进展。但是，目前园区的整体水平还处于比较初级阶段，像巴基斯坦海尔—鲁巴经济区这种寻求品牌效应和海外市场的案例太少，未来在园区建设的深度和广度方面仍有广阔的提升空间。不少定位为综合园区的经贸区由于开发尚处于前期，进园企业仍集中在纺织服装、农产品加工、建材等行业，后期可以鼓励引入更多元类型的企业，同时充分发挥园区内企业集中形成规模效应。在业务模式上，在入园阶段应重视引入金融机构，为企业搭建更便捷的融资平台，比如柬埔寨西哈努克港经济特区。生产阶段可通过分类别实施税收优惠政策，以达到园区规划布局的目的。产品销售阶段，园区可集体主动寻求更多的产品销路，例如与当地政府或企业签订采购合作协议等。

#### （四）资源合作开发

在海上丝路沿线国家中，有许多国家在自然资源方面有明显的比较优势。中国应在坚持互利互惠原则的基础上，把握在资源合作开发领域的战略性机遇，积极同相关国家展开合作，共同完成自然资源的可持续开发和利用。其中，矿产资源方面，亚洲国家中印度尼西亚锡储量全球第二，占世界储量17.02%。印度尼西亚的煤炭资源同样丰富，2016年印度尼西亚已探明储备占世界总储备的2.2%，2015年煤炭产量为4.69亿吨；马来西亚钨矿储备居世界第五，钽矿储量居世界第七；越南钛矿储量居世界第十三；莫桑比克钛矿储量居世界第九，其锆矿储量居世界第三；斯里兰卡钨矿储备世界第七。农业资源方面，印度尼西亚、马来西亚以及泰国的棕榈油产量常年稳居世界前三；2016年，巴基斯坦棉籽产量居世界第三。

目前，中国企业在进行海外资源开发时包括六种主要模式<sup>[1]</sup>：其一，中外合资开发，是指中国企业与当地企业进行合资设立资源开发企业，国内企业可以根据自己的风险承受能力选择出资方式和出资金额，同时为项目提供设计、设备、服务；其二，产能购买模式，是指企业对国外的资源开发公司进行投资，作为回报，国外资源开发公司对国内提供资源供应；其三，并购模式，是指中国企业通过购买国外资源开发企业股权等方式，获取国外资源开发企业的控股权，占有矿山产品的长期包销权，将资源产品拿回中国市场；其四，风险勘探模式，主要是通过风险投资模式获取东道国资源勘探和开采权；其五，租赁经营模式，指企业通过承租的方式进行自主经营，从而获得一定年限的东道国资源开采权限；其六，资源互换模式，是指企业利用自身品牌影响力等资源为东道国资源企业垫资建设，作为互惠，东道国企业给予中国企业资源开发权。此外，中国企业还探索出了“政府推进、开行融资、企业承贷、信保担保”四位一体的开发模式，有效降低了企业在境外资源开发过程中遇到的困难。

从实践来看，中外合资开发模式是目前中国进行国外资源开发的主要模式之一。这种模式可以方便企业灵活出资，有助于调动国外企业的积极性。租赁经营模式可以避免复杂的并购流程，也可以避免并购之后出现的文化冲突等。这种模式比较适合中国对非洲等矿业基础设施不发达国家的开发。资源互换模式则是建立在企业对东道国比较了解的基础上，同时具备长期合作的条件，该模式更适合国内一些大型资源开发企业。

#### （五）海洋经济

在推动海上丝路建设的过程中，国际海洋合作是主线之一。1980年代以来，世界各国的海洋经济投入不断增加，海洋产业门类不断扩大，海洋科技进步迅速，海洋合作项目不断涌现。一方面，现代海洋经济的迅猛发展为中国与海上丝路沿线国家的国际合作提供了新的动力；另一方面，在“一带一路”建设的推进过程中，部分沿线国家对中国抱有疑虑或猜忌，蓝色经济以其全球共识性和低敏感度正在成为国际海洋合作的重要潮流和趋势，将显著深化中国与东盟国家合作，加快海上丝绸之路建设的步伐。具体来说，海上丝路沿线的国际海洋合作可以从以下四个方面展开。

在海洋资源开发利用上，一是与沿线国家在石油、天然气、金属矿产等能源

[1] 裘露露、朱菲菲：“资源型企业海外资源开发合作模式分类研究”，《中国集体经济》，2011年第33期，第87~88页。

资源上的贸易，尤其是中东、西亚等油气资源丰富地区的贸易；二是在海洋资源开发投资方面，参与油气资源开发的全球产业链分工，加大在资源勘探、开发、加工、运输等环节的投资，在加强开发及深加工领域合作的同时向产业链的高端环节延伸；三是在海上能源通道方面，强化通道沿线国家的合作，共同重建海上能源资源的运输通道，保障安全的能源供给。

在海洋科技合作上，中国自身科技实力雄厚，在此基础上进一步深化海洋科技国际交流合作，与沿线国家积极合作探索在海洋工程、海水淡化、海洋环境监测、海洋油气开采、海上平台等技术的创新。中国可以加大在海洋科技领域的研发投入，引进研究海洋经济和科技的国际学术机构，同时举办国际海洋科技论坛等活动，加强在海洋科技和教育等领域的国际合作。

在港口建设上，推动中国与沿线重点港口城市合作开发临港产业集聚区，为国际产能合作打造支撑平台。产业园区是承接产业转移和产业集聚的重要载体。中国企业在“走出去”过程中逐渐摸索出主导产业带动国内上下游或关联产业“抱团出海”的产能合作模式。临港产业集聚区依托港口的区位优势 and 腹地经济，通过中国和外国两国政府、园区、企业三个层面的合作，完善港口和园区基础设施，能够有效实现两国产业链分工合作，加快海上丝绸之路沿线的国际产能合作。

在海洋生态保护上，中国可以积极探索与沿线国家进行国际合作和协调的机制，通过参与甚至引领海洋环境保护提升中国在海上丝绸之路沿线的影响力。国际海洋合作与海洋产业的发展不可避免会对海洋环境造成压力，有可能引发各国的利益冲突，亟需国际合作和协调的长效机制来调和各国的矛盾。中国可以从发展中发挥领导角色，引导制定“海上丝绸之路”沿线海洋生态保护公约，加强海洋环境执法管理，推进与沿线各国的生态保护技术、人才及信息合作。

## 当前存在的问题及政策建议

目前，中国政府及相关部门出台了许多政策以促进“一带一路”的建设。据笔者粗略统计，仅部委一级就出台了至少30份有关“一带一路”建设的政策文件，省级地方政府和计划单列市也都出台了相关的政策文件，支持力度不可谓不大。但是，这些政策文件中大多数的政策只是原则性意见，距离真正落地尚有一定距离。在推进海上丝路建设的过程中，存在三类突出问题值得引起政府的高度

重视。

### （一）三类问题

#### 1. 国家单向突进，地方同质竞争，企业有心无力

从执行主体的层面来看，目前“一带一路”建设存在的主要问题可以概括为“国家单向突进，地方同质竞争，企业有心无力”。“一带一路”的多项成果主要体现在为国家层面的战略合作协议、备忘录以及各类援建项目等，具体承担任务的主体则是相关部委和大型央企。“一带一路”作为国家的重大战略，最初阶段由国家承担主要的推进任务并完成基础框架的搭建，这一点毋庸置疑。但是，目前不同层次的执行主体之间缺乏相对明确的任务分工，国家层面的单向突进不仅凸显出地方发力不足，也是引发部分国家和外国媒体对“一带一路”倡议提出质疑的主要原因。

地方在参与“一带一路”建设方面表现出了空前的参与热情，但存在比较严重的名义化、表层化和同质竞争。目前，有不少于30个城市以“一带一路”起点自居，甚至还有一些内陆城市将自身标榜为“海上丝路”的起点。一方面，多数地方政府并没有深耕“一带一路”的意愿，而是要借此机会争取更多的政策支持和政策资源；另一方面，地方政府对如何参与“一带一路”的理解仍停留在表面，没能结合当地的具体特点，深入到产业和行业层面进行定位。

企业在参与“一带一路”建设方面则面临着有心无力的窘迫局面。客观来说，中国提出的“一带一路”倡议对众多国内企业提供了良好的战略机遇，许多企业对参与“一带一路”建设亦持有非常乐观的态度。但在实际操作层面，少数央企承担了主要的任务，大量民营企业很难在当下真正对接“一带一路”平台。现有的合作领域集中于援建项目和基建投资，主要模式是国家牵头央企执行，这个过程中大量民营企业既缺乏参与意愿，更没有参与机会。此外，在国内去杠杆和加强资本管制的大背景下，民营企业面临的融资约束和融资偏向问题会更加严重，这又进一步限制了大量民营企业走出去的能力。

#### 2. 金融体系对海上丝路建设的支持明显不足

一是金融机构的参与度参差不齐。在对接海上丝路建设的过程中，以中国进出口银行为代表的政策性银行和以中国工商银行为代表的大型国有银行参与较多，其余的商业银行和其他非银行机构则缺乏实质性参与。

二是非经济性因素对融资政策的影响较大，经济层面的考虑不足。现有的合作项目以援建和基建为主，这些项目有资金需求大、时间周期长、回报率低等的

特点，因此对应的必须是政策性和类政策性的低成本长期贷款。这类贷款的机会成本较大，面临较大的偿还风险，可持续性存疑，同时还会授人以“政治目的挂帅”的口实。

三是金融服务单一，缺乏多样性和本地化的金融服务。正是由于当前的金融支持主要以政策性银行和大型国有银行为主，目前的金融支持还主要以银行贷款的形式出现，保险、基金、证券等其他类的金融服务尚未开始发挥作用。同时，金融支持仅仅实现了资本对接海上丝路，国内的大部分金融机构本身并没有开始走出去，即到相关展开实地调研并开设分支机构，因此无法提供具有本土化的金融服务。

四是央行层面缺乏充分的沟通。一直以来，中国央行重点关注发达国家的货币政策，与发展中国家央行的对接明显不足。在海上丝路的合作框架下，央行的成果主要体现为与大部分相关国家签署了货币互换协议。在清算机制、风险管理、危机应对、货币政策协调、绿色金融发展等众多前景广阔的领域，中国央行缺乏与相关国家展开实质性对接与合作，平台性建设显著落后。这也是导致金融机构无法有效对接当地的重要原因。

### 3. 缺乏完备的人才队伍

海上丝路沿线国家的实际情况差别较大，无论是援建项目还是绿地投资，都必须要结合当地实际情况，符合当地需求。这就要求中国的各类机构为当地提供本土化的服务。但是，中国在这方面的人才储备相对有限，过去中国培养的各类人才主要是跟发达国家的标准接轨，缺乏对海上丝路相关问题的了解。这就造成了人才培养速度跟不上倡议的推进速度，短期人才缺口制约了海上丝路建设的持续推进。

具体来说，中国目前主要缺乏四种类型的人才。一是有国际化视野、熟悉纷繁复杂的国际资本市场运作模式的金融人才。二是实践能力强、善于处理具体事务的实务型人才。三是有较强的政治敏感性，能及时发现非经济风险的复合型人才。四是有跨学科的背景，对特定国家和地区的语言、文化、社会风俗均有涉猎的地区研究人才。格局大、重实践、对地区情况熟悉的人才队伍能够发现并把握更多的战略性机遇，可以有效规避经济和非经济领域的风险，有助于中国企业在走进当地时提供更具本土化的参与和服务。中国有很多具有借鉴意义的发展经验，但或许不能直接应用于当地国家的发展，需要结合本地情况加以改进。例如，中国的园区建设经验和产业政策都是可供借鉴的发展经验。但要在具体国家

落实，就必须结合当地的劳动力素质、资源禀赋和制度情况，不能一概而论。

为了更好地解决上述三类问题，中国政府应从协调“中央—地方—企业”、促进金融支持、加强研究并培育人才队伍以及突出海洋特色等四方面做出政策调整和创新，进一步推进海上丝路建设。

## （二）对策建议

### 1. 适度把握节奏，协调“中央—地方—企业”的参与度

“一带一路”倡议作为重大战略构想，绝非一朝一夕可以完成。在推进“一带一路”建设时，应更加强调长期大方向上的把控，而非短期具体成果的实现。这就要求适度把握战略推进的节奏，弱化对短期成果的重视，同时明确不同执行主体间的分工，协调“中央—地方—企业”的参与度。

首先，中央层面要更加重视对战略方向的把控，营造宏观层面有利的政治环境，减少对具体事务和短期任务的重视。中央政府应重点把控“一带一路”的整体战略安排和定位，下放具体事务的决策权和规划制定到各部委和地方政府。同时，中央政府要进一步增强与相关国家的政治互信，为中国企业参与“一带一路”建设提供良好的政治环境。此外，已有的援建项目要与普通基建项目有明确的区分标准并分开执行，有意识减少援助成分，弱化相关项目的政治性质，进一步强调“一带一路”倡议的合作和共建本质。其次，地方政府应主动结合各自特点，精准定位产业优势，有针对性地参与“一带一路”建设。“一带一路”建设中最重要并不是起点，而是关键的节点。各地区应该结合自身特点，在国际产业链的分工和协作中，抓住具有比较优势的关键产品和生产环节，并在此基础上对接“一带一路”建设中存在的相关实际需求。唯有如此，地方才能真正把握“一带一路”带来的战略机遇，发挥地区比较优势，助力地区经济的发展。最后，改革管理体制，设立配套资金，重点鼓励民营企业参与“一带一路”倡议。在财税、外汇管理和融资等相关领域推行有针对性的支持政策，激发民营企业参与“一带一路”倡议的热情和动力，为民营企业走出去创造条件。

### 2. 多方面促进金融体系对海上丝路建设的支持

第一，促进金融机构发挥更大作用。银行业应继续发挥领头羊作用，鼓励商业银行增加对海上丝路相关项目的信贷支持和结算服务。进一步放开对商业银行境外贷款的限制，鼓励商业银行更多参与海上丝路相关项目的投融资活动，提升对相关项目风险的评估和把控。优化结算平台，促进商业银行之间、商业银行与亚投行、丝路基金之间在金融领域的合作，建立符合项目实际的结算体系和风险



防范体系。推进银行业间项目资源的整合和信息的共享，加强信息披露，尝试银团贷款、联合贷款等创新信贷支持形式，为相关项目提供资金支持。加强与项目当地政府和当地银行间的合作，加强沟通与交流，提高资金拆借、货币结算等业务的便利性，建立双边和多边的风险防范和处理机制。在符合现有国内法律法规的基础上，鼓励保险业积极探索与海上丝路项目相关的创新服务模式。试点保险产品和保险投资相融合的保险模式，为合作国家开展的项目提供工程保险、责任保险、信用保险等服务。同时，鼓励有条件的保险公司为重大基础设施项目建设、装备制造产业等提供风险管理服务，提高实体经济应对风险的能力，吸引其他资本对该项目的投资。在全面总结国内投资经验的基础上，境内保险机构可以积极探索用债权计划、股权计划等模式，为海上丝路沿线国家相关基础设施建设项目和其他项目提供投融资支持。

第二，加强货币当局合作。一是在已有的平台和合作机制的基础上，各国央行应合作探索建立双边和多边金融协调合作机制，继续推进沿线各国双边本币互换协议、双边贸易本币结算协议的签订，降低交易成本。二是促进相关地区金融市场间的互联互通。鼓励境内金融机构与当地金融机构、多边国际金融机构建立常态化的沟通机制。同时，继续推动债券市场的开放与发展，同时为沿线国家在离岸市场发行以人民币计价的债券创造条件，共同建设多层次的亚洲债券市场。三是建立健全金融监管体系和国际金融合作体系。通过建立常态化的中央银行行长会议等机制加强与沿线国家各监管当局的沟通与协调。提升在重大问题上的监管一致性，逐步建立高效的监管协调机制。加强沿线各国征信管理部门之间的合作，扩大评级机构之间的信息交流，促进整体信用体系的建设，构建海上丝路金融风险预警系统和风险处理合作机制。

第三，防范可能出现的金融风险。一是由当地习俗引致的潜在金融风险，其中伊斯兰金融是重点考虑对象。伊斯兰金融强调实体经济的重要性，准许借贷行为但严格禁止无风险利息、禁止投机行为，且不承认带有不确定性因素的合同。中国要主动探索发展伊斯兰金融与传统金融并行的金融机制，对伊斯兰金融要进行差异化经营，针对伊斯兰国家创造性地开发符合其教义的金融产品。二是重视汇率风险可能导致的投资收益损失。海上丝路沿线各国的货币大多具有国际通用度低、币值相对不稳定等特点，同时部分国家政治环境较为复杂，政局的动荡也极有可能会影响其货币的汇率。中国金融机构和当局应推动汇率相关的金融服务和产品创新，帮助相关企业更好管理可能面临的汇率风险。三是部分沿线国家存

在较大的主权信用风险。中国应促进各国间的信息共享与风险防范，推动评级、征信机构“走出去”，开展跨国合作与发展，建立必要的国家风险预警和评级机制。完善区域金融安全网，建立沿线国家风险应对与危机处置制度安排。

### 3. 培育专业化的人才队伍

第一，建立高校和企业机构的联合培养机制。一方面，鼓励国内专业型高校（如海洋大学）与相关行业的龙头企业开展联合办学。另一方面，鼓励中国优质职业教育配合高铁、电信运营等行业企业走出去，探索开展多种形式的境外合作办学，合作设立职业院校、培训中心，合作开发教学资源 and 项目，开展多层次职业教育和培训，培养海上丝路相关国家当地急需的人才。第二，人才培养过程中重视实地考察和调研。政府应设立专项资助基金，重点支持与海上丝路相关的课题研究，并适当放宽相关课题经费的管理方式，让相关领域的人才团队有意愿、有条件到海上丝路沿线国家展开实地调研。同时，实地调研还要注重“走出去”和“引进来”相结合，不仅国内人才要去沿线国家调研学习，还要鼓励和支持海上丝路沿线国家的相关人才到中国实地调研。第三，加强国家间学术机构和智库的交流合作。海上丝路沿线国家众多，其政治、经济、宗教等因素影响形成的大环境各不相同，在国内闭门造车式的培养人才无疑是不现实的。应加强与沿线各国的沟通交流，尽快与沿线国家的政府、学术机构、智库和企业等相关主体建立常态化的合作机制。国内学者应加强同国际同行，特别是沿线国家研究人员的交流合作，在海上丝路各项目的推进过程中相互学习、加深了解、互通有无。高校与机构要重视地区研究人才的培养，鼓励国内优秀人才去沿线国家的合作机构或高校交流学习。鼓励中国与沿线国家的高校之间的合作办学，吸引沿线国家留学生到中国高校学习。■