

“一带一路”欧亚经济走廊建设 面临的风险与应对^{*}

刘作奎 陈思杨

欧亚大陆经济走廊建设是“一带一路”的重要工程之一，对中欧两大市场加强合作对接至关重要。但经济走廊建设面临着多重风险，主要包括：欧盟分裂或解体风险，民粹主义和贸易保护主义的威胁，欧俄之间的相互制裁，乌克兰危机，移民或难民问题，陆路和海路两种运输模式的竞争，中俄在通道建设上的竞争等。针对上述问题，应综合平衡和处理好宏观和微观、计划和市场、海路和陆路、中俄竞争与合作等问题。

关键词：“一带一路” 欧亚经济走廊 风险和挑战 政策应对

欧亚大陆经济走廊基本情况

欧盟/欧洲的市场对中国的经贸发展一直举足轻重。欧盟是中国的第一大贸易伙伴。从经济体量看，欧盟是世界第一大经济体，美国是第二大，中国是第三大经济体。第一大和第三大经济体的合作对中国的经济发展重要性不言而喻。正因为此，中国一直致力于推动亚欧大陆经济走廊建设，促进双边贸易往来便利化。

中国通往欧洲的贸易通道主要分为两个部分：陆上通道即第二欧亚大陆桥

刘作奎系中国社会科学院欧洲研究所研究员、中东欧研究室主任、16+1 智库网络秘书处办公室主任；陈思杨系北京外国语大学硕士生、16+1 智库网络秘书处办公室实习生。

^{*} 本文为国家发展和改革委员会“一带一路”专项课题资金资助成果。

(又称新欧亚大陆桥),海上通道即中欧陆海快线。陆上通道建设重点打造中欧班列。中欧班列(China Railway Express)是由中国铁路总公司组织,按照固定车次、线路、班期和全程运行时刻开行,运行于中国与欧洲以及“一带一路”沿线国家间的集装箱等铁路国际联运列车,是深化中国与沿线国家经贸合作的重要载体和推进“一带一路”建设的重要抓手。中欧陆海快线则是中欧海上通道的重要路线。它是由中国南部沿海城市出发,经过海运线路到地中海至希腊的比雷埃夫斯港(以下简称“比港”)。以比港为基,从中国海运的货物可经由希腊—马其顿—塞尔维亚—匈牙利铁路直接运送到欧洲腹地。陆上和海上通道建设最终都将为欧亚经济走廊建设奠定基础。

欧亚大陆经济走廊建设面临的七大风险

经过过去一年的努力,中国对通道安全风险的管控能力有一定的改观,但安全“软性”风险问题却不断涌现出来,需要及时予以评估和应对。在本文中,作者强调通道安全风险不光指一系列实际安全挑战,还包括运行效率、质量和国际贸易大环境等“软性”风险问题。

风险一: 欧盟分裂或解体风险

从目前情况看,欧洲一体化前行的动力不足,不进则退的风险大增。欧盟作为一个统一的大市场,在推动中欧之间的互联互通和经贸合作方面发挥了巨大作用,成为推进欧亚两大市场发展的重要引擎之一。如果欧盟作为一个统一市场分裂或解体,中欧两大市场合作的成本将大大提升,市场风险也将飙升。缺乏了欧盟单一市场制度保障的交易成本将会大大提升,并不利于中国“一带一路”倡议的推进。

尽管欧盟分裂或解体仍是一个低概率事件,但不是“零概率”事件。主张退欧的法国“国民阵线”已经瞄准在2017年大选中奋力一搏,尝试入阁拜相,实施退欧主张;2016年底意大利修宪公投失败,总理伦齐辞职,为主张脱离欧元区的民粹主义政党五星运动党在2017年大选中争取到了理想的结果,他们利用民粹主义言论吸引各阶层选民反对接纳难民、反对欧洲一体化;西班牙的“我们能”党和希腊激进左翼联盟在近两年的国家议会选举中获得较高支持率。德国民粹政党选择党的快速成长也使得2017年德国大选具有一定的不确定性。在欧盟内部,唱衰欧盟的论调不断出现,以前政治家们视欧盟解体等言论为禁脔,但目

前已经成为政客们经常挂在嘴边的问题。欧洲理事会主席图斯克也承认：在欧盟内部，反欧盟、民族主义与仇外情绪高涨，政策一体化的信念大幅下降，民粹主义的抬头与对自由民主基本价值的怀疑也甚嚣尘上。^[1]欧盟确实到了生死存亡的关键时刻，如果各成员国不团结起来，欧盟将真的面临不复存在的风险。

风险二：民粹主义和贸易保护主义在欧美日益盛行

近年来，欧洲大陆的民粹主义思潮蔓延迅速。民粹主义在欧洲的泛滥不仅是欧洲建制派与反建制派的对决，同时也反映出欧洲一体化所遭遇的信任危机。欧债危机、难民危机、英国脱欧等加剧了民众对于欧洲建制派精英的怀疑，普通民众越来越难以感受到欧洲一体化的好处，反而形成了越来越多的不平等，因此对主流政党越来越不信任。

美国反建制派代表人物特朗普2017年1月20日就任美国总统，他能够当选美国总统事实上反映出美国民意更加偏向持反移民立场以及对经济全球化与西方主流价值观提出质疑的政治人物，希望新的国家领导人能找到更好的方案。而特朗普上台执政进一步刺激了欧洲右翼民粹主义势力的上升。

民粹主义盛行，使得欧洲更加内敛，很难有时间和余力来对接来自中方的合作，包括“一带一路”倡议。民粹主义有明显的反全球化主张，认为包括中国在内的新兴国家在全球化中受益，必须要承担必要的责任和对等的市场开放承诺，同时强调欧盟要保护好自己和自己的市场和就业岗位。在这种背景下，欧盟高举贸易保护主义大棒，开始频频对中国实行“双反”。

随着美国和欧盟在全球化问题上态度的转变和逆全球化思想的进一步蔓延，贸易保护主义或将成为2017年全球经济的最大风险。中国是近年全球遭遇“双反”措施最多的国家。2016年年中，中国商务部表示，中国已连续21年成为全球遭遇反倾销调查最多的国家，连续10年成为全球遭遇反补贴调查最多的国家。从2017年开年来看，中国仍可能是贸易救济调查的主要目标国。欧盟和美国则是针对中国发起“双反”调查的主角。这一做法直接对着中国“一带一路”所强调的开放、包容、贸易自由以及更有效的全球化的主张。

风险三：欧俄相互制裁阻碍欧亚大陆贸易畅通

2014年3月17日，欧洲理事会发表声明，欧盟对威胁乌克兰领土完整的行为

[1] “United We Stand, Divided We Fall”, letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of Europe, [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/31-tusk-letter-future-europe\[2017-03-01\]](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/31-tusk-letter-future-europe[2017-03-01]).

采取限制性措施。欧盟采取措施锁定 21 人禁止其赴欧旅行并冻结其在欧盟范围内的资产，制裁即日生效。^[1]自此，欧盟开始了持续的对俄制裁活动。2015 年和 2016 年，欧美不断延续和追加对俄制裁。俄罗斯则采取了反制措施。

俄罗斯和中东欧国家位于欧亚大陆的关键节点，欧俄的相互制裁严重影响到欧亚大陆贸易的互联互通，进而对“一带一路”中的贸易畅通造成极大干扰。比如，受制于俄罗斯对欧盟采取的制裁措施，中国从波兰进口的农产品无法通过中欧班列经欧亚大陆桥运回中国境内。从宏观层面看，欧俄关系能否缓解关系到欧亚大陆能否进一步互联互通，经济走廊建设能否获得突破。目前，美国新当选总统特朗普与俄罗斯有修好之意，在中东欧部分国家，也希望欧盟能尽早解除对俄罗斯的贸易制裁，但解除对俄制裁在欧盟内部仍有较大分歧。如果欧俄之间相互制裁不能短时间内解决，“一带一路”建设仍不得不面对欧亚大陆贸易通而不畅的风险。

风险四：乌克兰危机引发欧亚大陆地缘冲突

自 2013 年底爆发乌克兰危机以来，西方与俄罗斯的地缘冲突加剧，关系日益紧张。波兰和波罗的海等中东欧国家高筑防御墙，引入北约防御力量来对抗俄罗斯，俄罗斯则以牙还牙。目前，欧洲国家对乌克兰危机前景普遍悲观，认为乌克兰危机已经成为欧亚大陆短期内难以解决的地缘政治危机。地缘紧张对欧亚大陆互联互通影响是显而易见的，持续的冲突使得该区域投资环境严重恶化。部分中东欧国家（包括波兰）呼吁中国基于推进“一带一路”倡议的诉求，应加入到这场地缘冲突的调解进程当中，对俄罗斯实行必要的政策压力。^[2]事实上，中国不会干预俄罗斯的内政与外交事务，同时，乌克兰危机也是“事出有因”，并不能将责任完全置于俄罗斯身上，美欧的持续东扩和战略挤压俄罗斯也是危机产生的重要推手。

2017 年 1 月 31 日，乌克兰东部重燃战火，又开始了新一轮的冲突，欧亚大陆这场地缘冲突暂时未见彻底缓解的迹象。“一带一路”倡议不得不在这种地缘紧张态势中艰难推进。

[1] “EU Adopts Restrictive Measures Against Actions Threatening Ukraine’s Territorial Integrity”, Council of the European Union, Brussels, 17 March, 2017, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141603.pdf[2017-03-01].

[2] 摘自 2016 年 4 月 25 日波兰外长维托尔德·瓦什奇科夫斯基在中国社会科学院的演讲。

风险五：移民和难民问题困扰巴尔干和欧洲

巴尔干地区在中国海上通道建设中扮演关键角色，但该地区是地缘政治敏感地带，极容易受到地缘政治动荡的冲击。部分巴尔干地区国家之间关系不睦，而且也受难民危机困扰，巴尔干部分国家本身经济和社会也缺乏稳定。同时，巴尔干地区又是难民进入的通道，面临严峻的难民潮挑战。土耳其不断遭受暴恐袭击，欧盟也难以依靠土耳其一国抵御难民的冲击。中国海上通道建设要经过多个巴尔干国家，包括希腊、塞尔维亚、匈牙利、马其顿等，未来也势必包括受恐怖主义、难民问题、民族矛盾和国内政局困扰的土耳其。巴尔干半岛受到的外部威胁令该区域的安全与稳定岌岌可危，进而影响“一带一路”在欧亚大陆的布局和推进。

风险六：陆路和海路两种运输模式的竞争

中欧海运通道占中欧贸易产品运输总量的98%，主要由两条远洋运输航路构成：一是从亚洲基本港启程，经南中国海—马六甲海峡—印度洋—红海—苏伊士运河—地中海—直布罗陀海峡—大西洋—欧洲基本港；二是自亚洲基本港出发，经过南中国海—印度洋—好望角—几内亚湾—大西洋—欧洲基本港。海路运输的优势在于：通关便捷，只需两张单证即可；一次集装箱装载数高；运输成本低。劣势在于运输距离和运输时间较长。^[1]包括中欧班列在内的陆上运输虽然比海上运输时间短，但价格高，通关复杂。

无论陆上运输还是海上运输都有其优势和缺点，部分货物的运输属性决定了既可以采取陆上又可以采取海上运输，这种货源运输属性的重叠加剧了国内对货源的竞争。中欧货运班列和中欧陆海快线在货源运输的竞争一开始就存在，两种运输渠道一开始就面临货源不足的问题。这一问题应通过政府和行会之间的积极协调来予以解决，此外，海路和陆路运输互相合作，是未来中欧通道建设的大势所趋。

风险七：中国与俄罗斯在通道建设上的竞争

在通道建设上，俄罗斯致力于发展西伯利亚通道，也就是第一欧亚大陆桥，中国致力于开发新欧亚大陆桥，也就是第二欧亚大陆桥。作为第二欧亚大陆桥的始发国和货物集散国，中国不会舍近求远地将中欧大宗商品转由第一大陆桥运输。第二欧亚大陆桥是“丝绸之路经济带”的洲际铁路骨架。

[1] 肖洋：“中欧陆海快线与‘一带一路’物流网的巴尔干支点”，《现代国际关系》，2015年第8期，第36~41页。

第一欧亚大陆桥的优势在于：独联体各国和芬兰的铁路轨距一致，无需换装，货运时间可预知；在纳霍德卡的东方港完成集装箱装车后，就可以准确计算出到达沿途各站的时间和全程耗时；俄罗斯与白俄罗斯、哈萨克斯坦实现了关税同盟，简化了物流通关流程。第二欧亚大陆桥的优势在于：铁路运距、运价相对较短较低，中国到中亚地区相较第一欧亚大陆桥近了1000多千米；客户认同感较高；运距为1000千米左右的短途跨国运输成本较低。

俄罗斯一直将开发第一欧亚大陆桥作为带动远东地区经济发展的基本国策，不仅视第二欧亚大陆桥为主要竞争对手，而且采取多种举措扩大俄罗斯铁路在亚欧物流中的影响。一是通过独联体铁路运输委员会等多边平台，推动独联体国家使用统一的俄式铁路标准，力保独占中亚的铁路装备市场；二是通过1520mm轨距铁路国际合作机制建立“宽轨联盟”，以此为基础与白俄罗斯、哈萨克斯坦成立联合运输公司，掌控欧亚铁路的亚洲部分；三是倡议中、俄、德、哈合资组建亚欧洲际铁路物流公司，建立以俄罗斯铁路为主导的亚欧集装箱物流链。这就对中国致力于发展第二欧亚大陆桥互联互通造成竞争压力。^[1]

中国还需要谨防在中欧货运班列运输上被俄罗斯各个击破，因为中欧班列有的是使用第一欧亚大陆桥铁路（比如自东北地区出发的班列），有的使用第二欧亚大陆桥铁路。目前中国统一班列标识只限几个省份，还未实现全国统一，全国范围在运输线路和货源选择上存在竞争，这也为俄罗斯对中国分而治之提供了可能性。

政策建议

本文针对一些重要和突出性问题给予原则性解决方案，并期待在这些方案下能够认真探索出行之有效的应对措施。

（一）处理好宏观和微观问题

密切关注欧亚大陆通道风险问题并加强研究。研究宜重视宏观层面，也需重视微观层面，实行“一国一策”、“一事一议”。在宏观层面的研究上，需关注欧洲一体化走向、欧洲的民粹主义和贸易保护主义倾向、欧亚大陆的地缘政治危机以及难民危机等，研判全球和欧亚大陆经贸环境和地缘政治发展趋势，为“一带

[1] 肖洋：“中欧陆海快线与‘一带一路’物流网的巴尔干支点”，《现代国际关系》，2015年第8期，第36~41页。

一路”倡议的执行做好知识储备和风险预防。微观层面上需关注欧盟成员国及候选国对“一带一路”倡议的态度，坚持“一国一策”，同时也要对“一带一路”面临的具体挑战有着明确认识，坚持“一事一议”，一件事情配备一个具体解决方案。

（二）计划和市场都不能偏废

对于“一带一路”在欧亚大陆布局，要注重市场化导向，同时也要用好行政力量。

部分观点认为，“一带一路”建设如果缺乏市场力量主导，就不具有可持续性，这种观点值得商榷。伴随着新自由主义在欧美国家普遍遭遇困境和危机，行政力量或国家推动在部署重大战略方面具有的重要作用已经凸现出来。就中国的国情看，需要用好行政力量，重视市场的基础性作用，充分发挥计划在整合资源、凝聚智慧、提高效率方面的优势，做好“一带一路”倡议的顶层设计。找到倡议面临的困难，创新性调整思路，积极探索，通过计划和市场力量的有效结合，提升制度和资源供给的合理性，把“一带一路”倡议事业合理推进。

（三）海运和陆运既要合理竞争又要有效合作

在中欧通道建设中，海运和陆运各有优势，但也都各有问题，它们角色和作用的发挥要基于货源特性，而不是地方政府愿望。为维持两种运输方式的常态化发展，既要保持海运和陆运合理有效的竞争，也要加强两种运输方式的协调合作，最大限度发挥海陆联运等多种联运方式的优势，这既是在发挥市场的基础作用，也是维护国家贸易通道安全需要。

比如，在中欧班列的货源组织方面，如果货物属性介于海运和空运之间，可以逐步吸引以前用海运运输的高附加值的又对运输时间有要求的货物，以及空运中对时间要求不是特别高的货物。而对海运来说，则可积极争取中欧班列以前运送的对运输时间要求不高且附加值相对较低的产品。如果一些货源介于两者之间，则可探讨海陆联运，最终在欧亚大陆运输市场形成合理有效的分工，尽量剔除不合理的运输模式。

还应认识到，统一中欧货运班列标识只是解决中欧班列运行中的低效率、财政补贴和货源不足等问题的第一步，更大的挑战还在后头，应继续推进国内各趟班列的协调力度，同时加强在国际上海运和陆运通道的协调、返程货源的组织协调等。

（四）与俄既合作又竞争是巩固战略协作关系的前提

欧亚大陆经贸互通不仅是中国利益所在，也是俄罗斯利益所在，存在利益重叠的地方，必然存在竞争。中俄对于中欧通道的竞争，俄罗斯不仅有经济利益考虑，而且有地缘政治利益考虑。对于这种竞争关系，考虑到俄罗斯在欧亚大陆的支配性影响力，应采取务实的态度，只要双方有利益融合点，中国就可以采取先融入、学习的方式，借取俄罗斯市场优势，补强中国的短板，逐渐树立在欧亚大陆两大市场运输的竞争优势。合作关系的确立并不是靠忍让而获得的，只有在市场竞争中有足够的肌肉，展示出自身的竞争力，才会有真正的合作。

（五）重视风险挑战更要满怀信心

尽管“一带一路”倡议面临诸多困难与挑战，要始终对倡议抱有信心，不断充实其内涵。

中国在危机四伏的欧亚大陆布局，本身就是传播中国核心价值观，体现中国道路、中国制度优越性的一种有效的方式。在全球普遍动荡、经济增长乏力的背景下，新自由主义在欧洲的式微，民粹主义和贸易保护主义在欧美的盛行，表明了西方依靠开放和自由的理念来吸引世界的时代出现了反转，“西方不亮东方亮”，中国正迎来了难得的发展机遇。要管理好对“一带一路”倡议的预期，传播好中国理念和声音，争取在这场两种体制和意识形态的竞争中占据有利位置。

