

郑永年专栏

对“一带一路”的初步评估

“一带一路”沿线牵涉到中亚、东南亚、南亚、中东、北非、东非及欧洲各国，规模极为广泛。在一个层面看，中国国内各方面都在跃跃欲试，想要参与“一带一路”项目，所有31个省份都已经或者正在出台参与方案，涉及基础设施建设、产业投资、经贸合作、能源资源合作、金融合作、人文合作、生态环境、海上合作等各个领域。

近年来，中国经济进入“新常态”，增速放缓，经济结构需要调整，不可避免地使得一些产业面临需求不足和产能过剩的问题。中共十八大前中国取得了高达两位数的经济增长，意味着当时的产能可以支撑两位数的经济增长，现在经济增长下行到6.5%和6.7%之间，出现产能过剩不难理解。

从中国经济结构调整的角度看，“一带一路”提供了向外释放这些产能的机会。这也是为什么这些年来，中国领导人一直在强调中国和其他国家进行产能合作的原因。对中国的许多企业来说，这应该是一个利好消息。

再者，中国拥有强大的基建方面的工程技术能力，如高铁、高速公路、电讯、港口、机场和输油、输气、输电等等。实际上，中国经常被视为是“基础设施建设国家”。

“一带一路”的关键是金融。注册资金为1000亿美元的亚洲基础设施投资银行和400亿美元规模的“丝路基金”，都支持沿线国家的重点项目建设，这也是“一带一路”发展的一个优势。“一带一路”项目从国际上的基金和金融机构等中介机构融资，也可以平衡中国资本账户开放的一些风险。

产能、基础设施技术和资金，这些要素为“一带一路”倡议提供着有效的支持。同时，“一带一路”广受沿线国家支持，因为这一倡议符合这些国家的发展需要，很多沿线国家也有提升其基础设施的需求。不少国家是发展中国家，在基本设施建设上有资金和技术方面的不足，中国在基本设施建设的经验和工业生产能力，和这些国家的需求互补。除此之外，沿线国家建设的自由贸易区、跨境经济合作区以及各类产业园区，也是可以互惠互利的地方。

“一带一路”仍须厘清的问题

由于其牵涉到众多的国家，庞大的资源投入和对国内各部门的重要影响，“一带一路”仍然须要重点厘清一些领域的问题。

首先，目前来看，主要是中国政府主导“一带一路”相关的政策和项目。中央的“一带一路”领

导小组是由发改委牵头，发改委负责制定中央层面的相关政策，而各地有关部门也都准备了相关方案。尽管已经公布了部分清单，但对外界来说这些远远不够，仍然需要更多的具体细节。制定相关的“一带一路”具体行动方案是非常必要的，应至少包括具体的参与国家，重点瞄准的地区以及项目。

值得注意的是，在出台行动方案之前，中国方面应该与沿线国家进行充分的沟通与谈判，对对方关心的问题有所准备，可以避免出现中国“一头热”的状况，也要尽量避免把所在地国家仅仅定位为能源和资源供给国，因为这可能会引发当地的反感。重要的是，有关行动方案也应该考虑与沿线国家的发展战略相互对接，相互促进。

其次，“一带一路”的性质和适用范围需要进一步明确。和其他区域合作的组织和协议区隔开来。“一带一路”的优势是在经济领域如经贸、金融、基础设施、第三方开发等经济领域的合作。然而，现在各种各地举办的活动包括智库的研究项目、会展活动等都被冠上“一带一路”的帽子。

这些活动讨论的题目往往涉及政治、安全、文化等，这就导致了一些不必要的负面效果。一方面，这样对“一带一路”过于宽泛的解读，沿线国家的政府和社会就会顾虑经济之外的问题；另一方面，过度强调“一带一路”的战略性质，其他区域经贸合作协议的作用会变得模糊。

比如不少东盟（亚细安）国家人士对“一带一路”与“区域全面经济伙伴关系协定”（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）之间，究竟存在着怎样的分工和合作关系心存疑问。这种情况往往会对未来的经济合作，带来不必要的困扰和阻碍。

第三，具体的政策落实层面，目前不少沿线国家不知道中国国内具体负责实施“一带一路”倡议的机构，究竟是哪一个单位。在“一带一路”领导小组的框架下，发改委是牵头单位，负责制定相关政策，但对沿线国家来说，还有很多部门也在对外宣传“一带一路”。

究竟是哪家有权威性的机构在协调“一带一路”的实施与方案制定，沿线国家并不清楚。例如，国家开发银行在“一带一路”相关的政策和项目上相当活跃，对沿线国家来说，发改委与国开行两者在“一带一路”倡议实施过程中的角色定位，似乎还不太清楚。另外，一些地方政府也在推动“一带一路”的项目，实施的原则究竟以哪个部门

的规定为准是一个问题。

第四，除了各部门的协调问题之外，“一带一路”出现了企业缺位的情况。原则上说，“一带一路”应该是政府提出相关政策、企业作为主体进行经济上的合作，展开贸易等等。但目前的情况是以政府的政策倡议为主，企业跟进有限，出现了主体错位的现象，其实不少企业包括民营企业存在着走出去的意愿。政府的角色就是如何通过相关政策，支持和服务走出去的企业。

企业始终是对外经济合作的主体，政府的政策应集中于如何解决企业走出去的障碍。比如最近德勤公司对50多家国企的一项调查显示，获取资金和风险管控是企业走出去的两个主要障碍。政府可以向对外投资的企业开放融资平台如丝路基金等，解决企业走出去的难题，同时政府也可以向企业发布投资指引，让企业了解存在的投资风险。

“一带一路”项目的投资风险

第五，评估未来各种项目的可行性是另一个“一带一路”实施上的关键问题。目前许多项目是以基础设施投资为主。原则上说，基础设施项目具有投资规模大、投资回收期长以及投资收益率低的特点。此外，有些发展中国家的市场波动大，对债务和外汇的管控能力有限。在这些国家的长期投资风险较大，这也是为何不少沿线国家存在基础设施投资缺口的原因。如果没有良好的项目选择与项目设计，私人资本参与投资的可能性不大。

如果从这些项目长期收益来看可以收回投资，中国政府或者国企的资金投入可以给其他投资者信心，从而有助于完成这些项目。但关键问题是，中国政府或者国企最终对这些项目的投资风险是否有相关的评估。如果政府投入资金的话，要做好承担风险的准备，政府可能需要支付项目建设支出。

此外，中国政府对单个项目有过高承诺的话（如印度尼西亚高铁项目中，中国承诺不动用印尼的国家预算、无需政府担保等），未来沿线国家其他项目的投资期望也会随之变化。这样的话，中国政府或者国企可能会随之承担更多资金方面的责任和风险。

实际上已经出现这个问题，并且相当严峻。因为中方的条件过于优惠，有关国家开始在“一带一路”上搞“政策寻租”，即追求好处，向中国要钱，但不那么负责任。例如印尼的高铁项目进展缓慢，有一半的地都还没有征用完，工程一直推迟。

这主要是因为中国的条件过于优惠，印尼各方无需承担责任，过于优惠的政策使得印尼感觉不到自己是“利益相关方”，工程的推迟损害的是中方的利益，而不是印尼方的利益。

第六，国企在“一带一路”的制度建设需要再思考。从上世纪90年代中期开始，国企开始“走出去”，同时国企也承担了不少战略性的海外投资。对战略性投资而言，经济的效益并不一定是主要的考虑。但就如上面讨论的，“一带一路”主要强调的是经济上的互惠互利。

未来的国企投资主要方向还是要强调“在商言商”，让国企重视效益，同时，要把国企在市场的表现，和其管理层的激励机制挂钩。国企不应当是通过“一带一路”项目单向面地输出中国资本，而是要从中为国家赚钱。

目前来看，有两点尤其值得注意。首先，对项目风险的评估十分重要。国企的投资许多是高额的投资基本建设项目，牵涉到的风险不小。近年来，中国投资参与的某些大型基础设施项目，被所在国暂缓或以其他名义“叫停”。

此外，国际市场的商品价格的波动也会带来风险，比如全球油价下跌导致委内瑞拉的财力大幅下降，缺乏配套资金开展前期的基础设施建设，导致了中铁在委内瑞拉的高铁项目的亏损。还有所在国税率、税种、劳工、环保法律的变化，也会造成项目预期回报无法实现。还有，如何应对已经发生的风险，需要思考建立一个危机管控的机制。比如，在什么情况下，需要中止项目；什么情况下，需要诉诸法律程序等等。

其次，除了加强项目评估外，对于对外投资企业的相关监管机制也需要加强。根据新华社的报道，目前央企拥有高达超过5万亿元人民币的巨额海外资产。也据新华社转发国资委的调查报告，对这些海外资产，“基本上没有进行审计，存在大量监管空白”。

近年来，国企在海外亏损的新闻也并不少见。对国企的海外投资行为，需要监管来确保投资的回报。此外，有些企业在海外投资并购的项目金额巨大，给向这些企业融资的国内金融机构也带来了风险。

中国政府应该对“一带一路”的推进状况进行定期评估。例如，根据事先设定的日程表，当前的“一带一路”建设究竟推进到什么地步了？同时，是否能建立一个专门的知识库，总结一下过去对外合作、投资项目的成功和失败的经验。这些经验可以分享给以后到海外投资的企业，提高企业对当地情况的认识。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点