

8. 教育领域合作

拓展教育合作规模，开发多种合作形式。加强高等教育、短期进修、游学、各种人员培训，促进能力建设，互认学历，培养复合型人才，为推进全面合作提供人才储备。

● 交通一体化助推“一带一盟”对接

李建民（中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、博士生导师）

基础设施互联互通是“一带一路”建设的八大重点领域之一。在世界地缘政治多极化和全球经济区域化重构的背景下，交通基础设施互联互通成为“一带一盟”对接中接受度最高的领域。以亚洲铁路网、独联体铁路网和欧洲铁路网为主体结构，通过西伯利亚大铁路、新亚欧大陆桥等欧亚铁路通道连接为抓手和落脚点，推动“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟的对接，将为欧亚内陆地区的发展和繁荣带来前所未有的机遇。

（一）欧亚经济联盟国家交通基础设施发展现状

欧亚经济联盟地处欧亚大陆的“心脏地带”，面积2 000多万平方公里，人口1.82亿，具有位于中心枢纽地带便于广泛联通周边国家的地理优势和过境运输发展潜力。在欧亚大陆经济板块中，亚洲东部与欧盟成为与北美并起的经济突起地带，欧亚大陆中部地区经济发展则明显滞后。该板块中的中亚和高加索地区资源丰富、地理纵深广，但独立20多年来，由于原有的产业分工体系被打破，加之复杂的民族和边界矛盾，该地区整体上没有摆脱以能源资源以及初级农畜产品为主的经济结构相对单一状况。与快速发展的亚洲东部经济体、欧盟经济体相比，欧亚中部地区成为欧亚经济板块的塌陷区。尽管该地区的发展滞后受到历史、地缘政治、民族、区位条件以及资源禀赋等诸多因素的影响，但交通运输条件的制约无疑是重要原因之一。

近年来，欧亚经济联盟各国把发展交通基础设施提升为重要的国家战略，同时得到多边和双边框架内的融资支持，但其交通基础设施现状仍不能满足经济发展的需求。截至2015年年底，欧亚经济联盟共拥有公路160万公里、铁路10.8万公里（其中46%已经实现电气化）、水路10.75万公里、空中航线79.35万公里^①。根据世界银行的评估，俄罗斯和中亚国家铁

^① 《欧亚经济联盟2015年交通发展报告》，<http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/library.aspx>

路网、公路网密度均低于世界平均水平。该地区与新亚欧大陆桥两端的距离均在5 000公里左右,现有的以铁路为主的欧亚运输面临一系列问题,如基础设施落后,铁路轨距不同,铁路、公路衔接不畅;口岸配套设施和换装能力不足,过境运输时间长;往返货流不均衡,运输成本高;过境国家多,过境运输监管水平参差不齐,协调难度大;一些国家存在贸易和运输限制,制约了运量的生成等^①。在世界银行每两年发布一次的全球物流绩效报告中,除哈萨克斯坦物流绩效指数处于中等水平外,中亚其他国家均处于落后水平^②。这些情况表明,无论在交通基础设施建设的硬件方面还是在通关便利化的软件方面,该地区都还有较大的改进发展空间。

(二) 欧亚交通一体化与大国博弈

国际交通运输走廊建设既是一种多国合作机制,更是地缘政治角逐的一种形式。欧亚大陆历来是大国博弈的敏感地区,“冷战”结束后,域外大国积极进入该地区。近年来,围绕交通通道建设走向和控制权的斗争尤为活跃,成为世界和地区大国在欧亚大陆博弈的一个重要缩影。

目前,在欧亚大陆的国际大通道计划有:(1)欧洲—高加索—亚洲运输走廊计划(TRACECA Transport Corridor Europe - Caucasus - Asia)。1993年由欧盟与东欧、高加索、中亚等地区的14个国家共同发起。高加索走廊的建立旨在使高加索和中亚地区国家摆脱对俄罗斯在运输上的依赖,强化这些国家的离心倾向,同时为欧洲提供一条绕过俄罗斯进入亚洲的替代性运输走廊。(2)美国“新丝绸之路”计划。由美国主导,旨在打通印度—阿富汗—中亚的战略通道,实现“资源南下,商品北上”,推动南亚与中亚国家的合作和贸易自由化,建立起由美国主导的地区新秩序。(3)欧亚经济联盟洲际交通运输走廊发展战略。由俄罗斯主导,依托跨西伯利亚大铁路东—西走廊和波罗的海到波斯湾的北—南走廊展开,旨在通过传统纽带强化其在欧亚地区的主导势力范围,加紧部署陆上交通网络。(4)中亚区域经济合作计划(CAREC)。由亚行主导,旨在打通欧洲—亚洲间的6条运输通道,通过发展过境运输促进区域经济和贸易发展。可以看到,这些构想和计划的实施在为联通欧亚提供更多选项的同时,相互之间也存在明显的排他性和竞争性,体现了大国在争夺欧亚地区影响力和主导权上的博弈角力。

^① 吴文化:《亚欧交通运输一体化的困境与出路》,《综合运输》2015年第1期。

^② LPI Global Rankings 2014 Data Table, <http://lpi.worldbank.org/international/global>

2013年,中国的“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”倡议相继提出。“一带一路”以政策协调为基础,以经济合作为主轴,以人文交流为支撑,致力于全方位推进务实合作,打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、责任共同体和命运共同体,在国内已上升为国家战略。作为开放和包容性的战略,“丝绸之路经济带”从更高远的视角涵盖了“新丝绸之路”计划和欧亚经济联盟的基本内容和要求,将自身发展与塑造一个新的世界秩序结合到一起,其目的是发掘“古丝绸之路”特有的价值和理念,并为其注入新的时代内涵。

(三) 项目对接应为“一带一盟”对接的可操作路径

欧亚经济联盟成员国高度关注中国的“一带一路”战略,将实现欧亚地区交通运输一体化视为摆脱发展困境和实现欧亚大陆共同繁荣的出路和重要契机。目前,联盟成员国有许多庞大的基础设施建设投资项目,如俄罗斯建设西伯利亚大铁路、途经北极地区的北方航道项目、远东港口建设以及油气等能源合作项目。哈萨克斯坦提出以基础设施投资为主的“光明之路”新政,拟大力发展哈萨克斯坦的国内运输网络,并使其成为连接中国、欧洲与中东各大市场的主要运输和交通枢纽。俄哈对推进这些项目的意愿强烈,但受资金、技术和与西方关系紧张等因素影响,落实情况并不理想。两国均提出将交通基础设施建设作为与“一带一路”对接合作的优先领域,希望利用“一带一路”的融资平台率先推进该领域的具体项目,改善国内交通基础设施,并带动仓储、物流、加工等相关产业的发展。

从欧亚经济联盟整体来看,近年来,为应对经济下行压力和适应“向东看”的需要,联盟成员国正在加快打造内部统一运输空间。根据欧亚经济联盟交通合作项目清单,未来将重点发展五大国际运输走廊,其中前4条为铁路运输走廊,1条为公路运输走廊:(1)南—北线(布斯洛夫斯卡亚—圣彼得堡—莫斯科—伏尔加格勒—阿斯特拉罕);(2)西—南线(新罗西斯克—顿河罗斯托夫—伏尔加格勒—阿克托别—希姆肯特—比什凯克—阿拉木图);(3)东—西线(符拉迪沃斯托克—哈巴罗夫斯克—赤塔—乌兰乌德—克拉斯诺亚尔斯克—新西伯利亚—鄂木斯克—叶卡捷琳堡—诺夫哥罗德—莫斯科—布列斯特);(4)欧—亚线(多斯托克—霍尔果斯—阿拉木图—比什凯克—希姆肯特—阿克托别—萨马拉—明斯克—布列斯特);(5)西欧—中国西部即双西公路(途经中国、哈萨克斯坦和俄罗斯三国数十座城市,总长8 000多公里。中国和俄罗斯境内的路段状况较好,改造工程重点在哈境内)。除打造陆上交通走廊外,2015年俄罗斯还

把开发北极航道纳入欧亚经济联盟交通运输战略。这些规划的实施将为中国企业“走出去”提供新的空间和机会。

推动欧亚大陆基础设施互联互通对中国也具有重要意义。首先,运输和物流在国际贸易中发挥着至关重要的作用,国际运输通道建设是构建“丝绸之路经济带”的重要依托,借此将改变中国在世界贸易格局中的地位。中国在发展国内交通基础设施的同时,高度重视参与国际通道的规划和建设。在“一带一路”规划的6条国际经济走廊中,新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚3条均经过欧亚经济联盟所在区域,在中国高铁“走出去”战略中,欧亚、中亚、泛亚乃三大战略方向。实现欧亚区域内交通基础设施的互联互通,将会极大地促进要素资源的跨境流动,促进包括重要矿产资源、能源、特色农产品等优势发挥,为相关市场的开拓提供更多重要通道。其次,拓展国际市场是突破中国现阶段“产能过剩”困局的手段之一。过去5年中国经济已进入新常态,将实现发展动力机制、经济运行方式和管理方式的重大转换。当前传统产业产能严重过剩成为制约经济增长的首要问题,化解产能过剩矛盾成为调结构、促增长的关键,中国需要在与周边和“丝绸之路经济带”沿线各国的经贸合作与经济交流中推动经济转型升级。基础设施投资会产生“乘数效应”,形成新的经济增长点,还会推动结构改革,带动部分新兴产业的发展。中国在传统的路桥、电力、港口、机场等基础设施建设领域积累了丰富的经验,已形成强大的设计、施工、装备制造、运营管理的集成能力;在高铁、高速公路、核电、水电、装备制造等领域具备技术优势,同时,中国还具备融资优势,可以向新兴市场及部分发达市场进行技术输出和基础设施输出,形成互补。

可以看到,在“一带一盟”对接的框架内,优先推进基础设施互联互通不仅符合产业演进的自身发展规律,也具有现实可行性,应成为“一带一盟”对接的可操作路径。2016年6月25日,中国铁路总公司和俄罗斯铁路公司签署了全面战略合作协议,“双方对欧亚经济联盟和‘丝绸之路经济带’对接框架内共同实施的项目互相表示感兴趣”,就共同关心的高速铁路项目合作、国际铁路运输、中蒙俄经济走廊及国际铁路通道建设、合作开发第三方市场、铁路改革发展和技术创新合作等问题广泛交换了意见,达成重要共识。

(四) 基础设施互联互通合作建议

1. 加强政府间合作平台的建设

加强政府间政策协调,就经济发展战略和政策进行充分交流,协商制

定推进区域合作的规划和措施，形成合力。除元首会晤机制外，建立定期、多领域的对话磋商机制，如政府间互联互通总体协调部门，及时处理合作过程中出现的问题。通过签署双边投资保障协定等方式，向投资者保证东道国政府给予其非歧视性待遇（国民待遇），并统一将纠纷送交中立仲裁机构解决，以有效降低政治风险。

2. 以俄哈为主线，同时协调各方利益

俄罗斯和哈萨克斯坦的 GDP 占欧亚经济联盟 GDP 总量的 95% 以上，是中国开展基础设施互联互通合作的主要伙伴。由于基础设施互联互通需要各方的共同参与，还需兼顾协调白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦和亚美尼亚等国的利益，加强信息沟通，按照各方经济利益需求，准确选择关键节点，选取相对容易开展的合作项目，实施重点推动，逐一落实，形成样板和示范效应。

3. 创新融资方式，鼓励民间和私人资本进入

为推动基础设施互联互通，中国已搭建了“亚投行”、金砖国家开发银行、丝绸之路基金、上海合作组织银联体等融资平台。相比该地区的项目投资需求，仅有政府投资还远远不够，需要利用这些融资平台吸引和撬动民间资本进入。目前，欧亚经济联盟各国已出台《公司合作伙伴关系法》和《特许权经营法》，为民间和私人资本进入创造了法律基础，可选择其中的适合模式参与项目。

4. 遵循国际通行规则，做好项目成本核算

基础设施项目通常存在施工期长、项目回收周期较长、回报不稳定的特点。而在当前经济下行的条件下，这些工程能否盈利就存在巨大的疑问。对基础设施项目必须遵循国际通行规则严格进行可行性论证，既要考虑需要也要考虑可承受能力，既要算政治账也要算经济账，防止出现后续项目的无底洞现象。

5. 强化风险评估，加大监管力度

一般而言，中国对欧亚经济联盟国家提供融资的项目均属政府间合作项目，理论上风险应相对锁定。但考虑到这些国家面临的中期政治风险、法律多变、政策在执行过程中经常走样的现实特点，对项目融资仍应加强建设期和运营期的风险预控和管理。加强政府在总体规划布局、政府间协议和融资中的作用，加大软科学投入，搭建信息平台，提供咨询服务。对相关大项目进行必要把关，尽量为企业保驾护航。同时，“走出去”企业也需承担自身责任，鼓励有条件的企业设立独立的海外投资风险评估部门，

全面和量化评估海外投资所面临的各种风险，增加安保投入，提高风险预判、防范和有效应对能力。

● “一带一盟”对接与中国中亚经贸合作

孙壮志（中国社会科学院上海合作组织研究中心秘书长、研究员）

共同建设“丝绸之路经济带”的重要倡议是国家主席习近平在中国的重要邻邦哈萨克斯坦正式提出的，对中国与中亚国家双边经济关系发展影响深远，意义重大。它标志着中国的沿边开放进入了一个全新的发展阶段，将极大促进包括上海合作组织在内的多边机制的巩固和扩大，增强其内在的动力，创造更加良好的地区环境。与此同时，俄罗斯主导的欧亚经济联盟也几乎同时起步。双方如何在中亚实现对接，对中国与中亚国家的合作将产生怎样的影响，也引起广泛关注。

（一）“一带一盟”对接改变传统地缘经济版图

根据2015年3月28日发布的《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》，“一带一路”构想致力于亚、欧、非大陆及附近海洋的互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络，实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展。根据“一带一路”走向，陆上主要依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际经济合作走廊^①。

涉及中国和中亚的互联互通项目包括新亚欧大陆桥和中国—中亚—西亚经济合作走廊。实际上从中国的东部港口和内陆腹地经新疆出境，分为北南两条线路：新亚欧大陆桥从北边经哈萨克斯坦、俄罗斯，再横跨欧洲，从陆上连接太平洋和大西洋，距离最短；南边的中国—中亚—西亚经济合作走廊也是古代“丝绸之路”的组成部分，差不多可以辐射所有5个中亚国家，再到伊朗和其他西亚国家，终点是波斯湾，对地处内陆的中亚国家来说是最便捷的出海通道。这种陆海一体的合作模式，可以使中亚的内陆国家充分受益，打通几个传统的地缘经济板块，为地区的交通、贸易合作提供更加广阔的平台。

^① 《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》，
http://news.xinhuanet.com/finance/2015-03/28/c_1114793986.htm