



# “一带一路” 城市合作发展研究

## Research on Urban Cooperation Development along the Belt and Road

中国城市和小城镇改革发展中心

2020.12.30

**China Center for Urban Development**  
**Dec 30, 2020**

## 目 录

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 第一章 以城市为载体共建“一带一路”的重要意义.....      | 1  |
| 一、“一带一路”倡议中的城市合作机制.....           | 1  |
| 二、“一带一路”倡议中城市国际合作的优势.....         | 4  |
| （一）以城市为载体可促进中国形成全面开放新格局.....      | 4  |
| （二）城市合作是获得各国认可的有效途径.....          | 5  |
| （三）城市是整合国际资源的有效载体.....            | 5  |
| 三、“一带一路”城市可持续发展助力联合国 2030 议程..... | 5  |
| （一）城市生态环境整治.....                  | 8  |
| （二）城市基础设施建设.....                  | 13 |
| （三）绿色城市建设.....                    | 21 |
| （四）人文城市建设.....                    | 27 |
| （五）智慧城市建设.....                    | 33 |
| （六）城市投融资模式创新.....                 | 42 |
| 第二章 “一带一路”沿线城市发展合作的现状与问题.....     | 51 |
| 一、“一带一路”城市发展综合指数.....             | 51 |
| （一）《“一带一路”城市发展指数》方法论.....         | 52 |
| （二）《“一带一路”城市潜力指数》方法论.....         | 53 |
| （三）相关结论.....                      | 53 |
| 二、“一带一路”城市合作现状与问题.....            | 58 |
| （一）政策沟通领域.....                    | 58 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| (二) 设施联通领域 .....            | 61  |
| (三) 贸易畅通领域 .....            | 67  |
| (四) 资金融通领域 .....            | 70  |
| (五) 民心相通领域 .....            | 75  |
| 第三章 “一带一路”城市合作模式和特点 .....   | 81  |
| 一、城市国际合作的主要模式 .....         | 81  |
| (一) 友好城市型 .....             | 81  |
| (二) 园区示范型 .....             | 84  |
| (三) 交流机制型 .....             | 87  |
| 二、中国城市国际合作的模式 .....         | 88  |
| (一) 北京市 .....               | 88  |
| (二) 上海市 .....               | 90  |
| (三) 西宁市 .....               | 93  |
| (四) 临沂市 .....               | 95  |
| (五) 海口市 .....               | 97  |
| (六) 无锡市 .....               | 98  |
| 三、中国城市国际合作的特点 .....         | 100 |
| 第四章 “一带一路”背景下的城市合作与协调 ..... | 102 |
| 一、西安当仁不让 .....              | 102 |
| 二、洛阳不甘人后 .....              | 102 |
| 三、郑州毫不示弱 .....              | 104 |
| 四、重庆异军突起 .....              | 105 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 五、连云港雄心勃勃 .....                       | 105 |
| 专题 “一带一路” 成渝发展报告： .....               | 108 |
| 一、成渝双城加快推进“一带一路”发展战略布局 .....          | 108 |
| 二、发展中的问题与挑战.....                      | 110 |
| 三、政策建议 .....                          | 112 |
| 第五章 展望及建议.....                        | 116 |
| 一、城市国际合作存在的问题.....                    | 116 |
| 二、“一带一路”城市合作的愿景目标.....                | 117 |
| （一）协商型合作：“一带一路”城市国际合作的政策沟通模式 .....    | 118 |
| （二）产城融一体化：“一带一路”城市国际合作的系统解决方案 ....    | 119 |
| （三）互尊、互信、互鉴：“一带一路”城市国际合作的对话指导精神 ..... | 120 |
| 三、政策建议 .....                          | 122 |
| （一）搭建政策沟通平台，推动城市区域合作.....             | 122 |
| （二）强化基础设施联通，加强城市建设合作.....             | 123 |
| （三）便捷贸易畅通渠道，增强城市发展活力.....             | 124 |
| （四）扩大资金融通范围，鼓励城市金融合作.....             | 124 |
| （五）架起民心相通之桥，促进城市全面交流.....             | 125 |
| 参考文献 .....                            | 126 |

## 第一章 以城市为载体共建“一带一路”的重要意义

本章介绍了“一带一路”倡议的背景，分析了在“一带一路”倡议中，以城市为载体共建的优势，同时论述了“一带一路”与其他国际机制的差异、与全球治理的联系、“一带一路”规划先行的理念、“一带一路”话语体系构建等问题。

### 一、“一带一路”倡议中的城市合作机制

2013年9月7日，国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲，提出了共同建设“丝绸之路经济带”的畅想。同年10月3日，国家主席习近平在印度尼西亚国会发表演讲，提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”。这二者共同构成了“一带一路”。此后，以习近平为核心的中国领导人及政府各部门在各场合反复提及“一带一路”。

2019年第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，形成了《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》，包括了中方打出的举措或发起的合作倡议、在高峰论坛期间或前夕签署的多双边合作文件、在高峰论坛框架下建立的多边合作平台、投资类项目及项目清单、融资类项目、中外地方政府和企业开展的合作项目，共6大类283项，其中包括中国国家发展改革委（城市和小城镇中心）与中外合作伙伴共同发起成立了“一带一路”可持续城市联盟，旨在通过共商路径、共建平台、共享案例等方式，更好发挥城市的重要支撑和载体作用，促进城市间可持续发展合作，助力共建“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进。

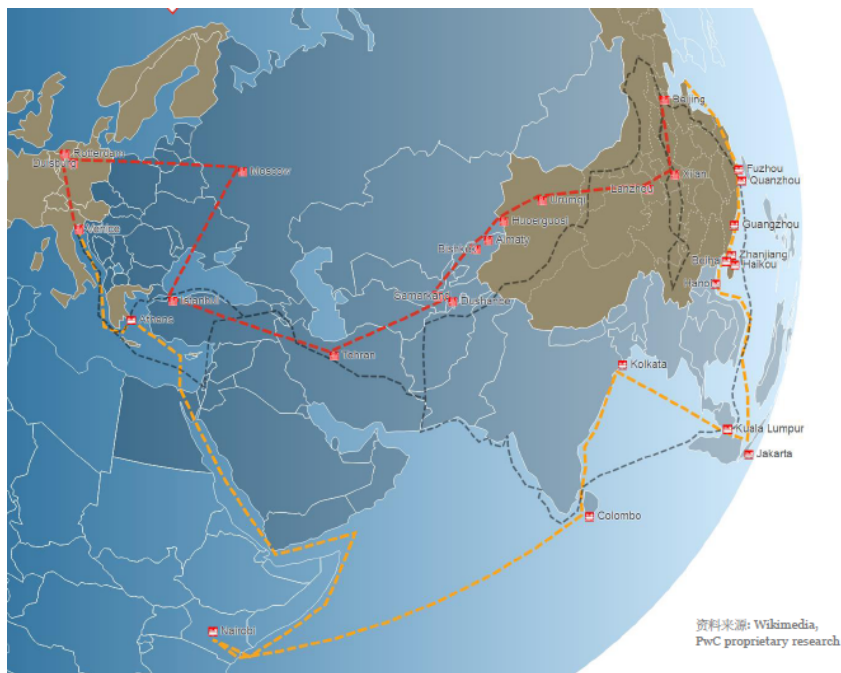


图 1—1 “一带一路” 双线示意图

图片来源：普华永道：中国与“一带一路”基础设施 2016 年回顾与未来展望

“一带一路”倡议提出 7 年多来，建设进展顺利，成果丰硕，受到国际社会的广泛欢迎和高度评价。目前，“一带一路”已经实现了从理论设想到创新实践的重大跨越，进入了全面务实合作的新阶段。截至 2020 年 11 月，中国已与 138 个国家、31 个国际组织签署了 201 份共建“一带一路”合作文件。随着“一带一路”倡议的不断深化，中亚、南亚、西亚以及非洲等地区必将借助这一全方位、多层次、复合型的互联互通网络，寻求自身新的流动空间<sup>1</sup>范围的扩张，并利用“创新、活动、包容、联系”的思维，促进全球经济的再度繁荣。

<sup>1</sup>流动空间：通过流动而运作的共享时间之社会实践的物质组织，由实体空间和虚体空间两个空间融合而成。实体空间指传统地理学意义上的物质空间，包括社会经济活动和各种自然景观，而虚拟空间指纯粹的计算机和数字促成的技术空间。

其中，城市作为全球生产网络组织的空间平台，在“一带一路”沿线地域承担着举足轻重的发展任务。基于“一带一路”经济走廊、发展轴线等地缘政治经济发展的需要和组织模式，以产业、城市规划和金融资本的有机整合为手段，进一步释放以城市为单位的人、财、物等资源的配置潜力，把过去全球化发展中处于边缘地区的城市打造成新的城市体系，将单一城市的“孤岛”连成国际城市集群的“大陆”。

如今，全球超过 50%的人口聚居在城市中。据世界银行估计，到 2025 年全球城市人口比例将超过 60%。世界银行《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理》指出，世界大部分生产活动集中在城市、领先省份和富裕国家，不断扩张的城市、人口迁移和专业化生产使得地球表面 1.5%的陆地区域成为空间经济权利占有者。在“一带一路”倡议推进及节点城市作为战略支点崛起的过程中，由于区域经济、基础设施、人口和商贸流等的密切联系，区域城市功能体系和地理格局将被重组，由“点”（核心城市、城市群）及“线”进而达“面”（世界城市网络新板块）。

表 1—1 “一带一路”六大经济走廊与节点世界城市

| 经济走廊     | 沿途主要国家及地区                 | 主要节点世界城市                     |
|----------|---------------------------|------------------------------|
| 中蒙俄      | 中国、蒙古、俄罗斯                 | 北京、天津、呼和浩特、乌兰巴托、大连、沈阳、长春、赤塔等 |
| 中国-中亚-西亚 | 中国、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、伊朗、沙特、埃及等 | 乌鲁木齐、阿拉木图、塔什干、德黑兰、伊斯坦布尔、安卡拉等 |
| 新亚欧大陆桥   | 中国、哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯、波兰等     | 连云港、西安、兰州、乌鲁木齐、列特、华沙、柏林等     |

|         |              |                            |
|---------|--------------|----------------------------|
| 中巴      | 中国、巴基斯坦      | 喀什、卡拉奇、拉合尔、伊斯兰堡、白沙瓦、瓜达尔港等  |
| 孟中印缅    | 中国、印度、孟加拉、缅甸 | 昆明、仰光、内比都、曼德勒、达卡、加尔各答、新德里等 |
| 中国-中南半岛 | 中国、越南、新加坡    | 南宁、凭祥、河内、仰光、曼谷、新加坡等        |

数据来源：本文作者根据公开数据整理

从《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》(以下简称《愿景与行动》)这一文件及具体实施中可以看出“六大经济走廊”已成为走廊组织的基本框架。中蒙俄经济走廊主要承担基础设施投资和资源能源安全功能；中国—中亚—西亚主要承担基础设施建设、能源安全等功能；新亚欧大陆桥主要承担国际贸易和基础设施建设等功能；中巴经济走廊主要承担能源安全、园区和基础设施建设等多项功能；孟中印缅经济走廊主要承担资源能源和国际贸易、投资等功能；中国—中南半岛经济走廊主要承担国际投资和贸易等功能。

## 二、“一带一路”倡议中城市国际合作的优势

城市是一个国家经济和社会的构成单元。因此，“一带一路”是沿线国家的互联互通，更是沿线城市的互联互通。和国家宏观层面的联通、民间微观层面的联通一样，国际城市在中观层面的联通同样不可或缺。国际城市间的沟通与合作，不但承上启下而且涉及各个领域。

### (一) 以城市为载体可促进中国形成全面开放新格局

城市区域合作是促进项目多元化的催化剂，推进城市区域合



作，可有效促进中国全方位对外开放新格局。城市是承载世界人口、经济、创新、文化的主要平台，以城市为载体，不仅可以打通不同领域重点项目的连接，通过城市合作促进各领域项目多元化发展，还可以将国际城市合作拓展到“城市群”领域，探索以城市群和大都市圈为空间单元，在整体规划、城市设计、基础设施和应急公共机制等方面开展国际交流合作。

## （二）城市合作是获得各国认可的有效途径

城市国际合作是打开“一带一路”重点国家的突破口。“一带一路”倡议虽取得了显著成绩，但目前欧美等发达国家尚未表示合作意愿，印度、越南等邻国由于地缘政治因素也尚未支持。可寻找共同关心的领域，通过推动城市之间合作，以点及面，增进互信。促使相关国家支持、参与“一带一路”共建，从而凝聚更多共识。省州合作和城市合作可突破既有合作阻力，在城市合作项目的基础上，以点及面，促使重点国家对“一带一路”的正面认识逐步上升。

## （三）城市是整合国际资源的有效载体

城市国际合作是整合政府、企业、智库等机构的有效载体。目前“一带一路”项目落实存在不同主体各自推进，信息碎片化等问题，以城市国际合作为载体可有效集中各方资源，通过政府、机构搭建平台推进战略合作，企业落实项目推进务实合作，实现资源跨界整合。

## 三、“一带一路”城市可持续发展助力联合国 2030 议程

“一带一路”倡议和联合国 2030 议程都产生于全球经济治理格局深度调整的时代背景之下，都旨在建立包容的全球伙伴关系，也都关乎能否实现大多数国家，尤其是绝大多数发展中国家在未来 15 年甚至更长时期的发展路径。从内容上看，联合国 2030 议程是适用于绝大多数国家尤其是发展中国家的普适性议程。“一带一路”倡议中的 5 个合作领域，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通，与联合国制定的 17 项可持续发展目标有着密不可分的联系。

表 1—2 “一带一路”倡议与联合国 2030 议程对标表

| 联合国 2030 年目标                   | “一带一路”合作领域                                                                                          | 具体目标                |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 2. 消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业。 | 农村基础设施投入。                                                                                           | 2.a                 |
| 3. 确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉。      | 妇幼健康、传染病防治、卫生人才培养。                                                                                  | 3.1、3.2、<br>3.3、3.c |
| 4. 确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会。   | 合作办学、吸引留学生、扩大奖学金名额。2017 年，丝绸之路国际总商会设立“丝路阳光”基金，开展了资助沿线国家留学生到中国西安高校留学项目，截止到 2018 年 9 月共资助了 51 位国际留学生。 | 4.b                 |
| 6. 为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理。     | 保护生态环境和生物多样性合作。2017 年，生态环境部发布了《“一带一路”生态环境保护合作规划》，规划涉及 25 个重点项目，包括政策沟通                               | 6.a、6.b             |

|                                         |                                                                                                          |                                             |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
|                                         | 类 6 个，设施联通类 4 个，贸易畅通类 3 个，资金融通类 2 个，民心相通类 4 个，能力建设类 6 个。                                                 |                                             |
| 7. 确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源。             | 能源基础设施互联互通、清洁能源技术合作。<br>“一带一路”沿线已开工的能源项目超过 40 项，签订的能源重大合作超过 20 项，亚投行首发的两笔贷款均直接与能源有关。                     | 7.1、7.2、<br>7.a、7.b                         |
| 8. 促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作。 | 促进贸易援助和旅游合作。中国海关总署先后颁布 3 个文件，将享受“特别优惠关税”政策的国家扩大到 40 个联合国认定的最不发达国家；国家旅游局与联合国世界旅游组织倡议成立“一带一路”国家和地区旅游合作共同体。 | 8.9、8.a                                     |
| 9. 建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新。 | 中国与“一带一路”沿线国家一道规划建设的中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国-中亚-西亚、中国-中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊。                                           | 9.1、9.2、<br>9.3、9.4、<br>9.5、9.a、<br>9.b、9.c |
| 10. 减少国家内部和国家之间的不平等。                    | 金融、投资合作。60 多年来，中国共向 166 个国家和国际组织提供了近 4000 亿元人民币援助。                                                       | 10.5、10.6、<br>10.b                          |
| 11. 建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区。        | 城市建设、文化遗产保护、应对气候变化合作。                                                                                    | 11.2、11.4、<br>11.a、11.b、<br>11.c            |
| 12. 采用可持续的消费和生产模式。                      | 企业社会责任。                                                                                                  | 12.6                                        |

|                                                              |                        |                                  |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|
| 13. 采取紧急行动应对气候变化及其影响。                                        | 应对气候变化合作。              | 13.1、13.b                        |
| 14. 养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展。                                 | 保护生态环境和海洋生物多样性合作、科技合作。 | 14.2、14.a                        |
| 15. 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续地管理森林，防治沙漠化，制止和扭转土地退化，阻止生物多样性的丧失。 | 保护生态环境和陆地生物多样性合作。      | 15.1-15.9、<br>15.a、15.b、<br>15.c |

资料来源：根据公开数据整理

本节围绕生态环境、城市基础设施、绿色城市、人文城市、智慧城市、城市建设投融资模式六个方面选取了国内外城市可持续发展的最佳实践模式，总结其发展经验，与联合国 2030 目标对标。从对标结果可以看出“一带一路”沿线国家城市建设目标与联合国可持续发展目标契合度很高。

### （一）城市生态环境整治

根据中央城市工作会议的要求，“城市建设要以自然为美，把好山好水好风光融入城市；要大力开展生态修复，让城市再现绿水青山”，城市生态保护和建设的意义日益凸显。加强城市生态环境整治已成为积极稳妥推进城市可持续发展的客观需要。本部分重点对东盟国家推动城市生态环境整治的案例进行分析。

#### 1. “一带一路”城市推动生态环境整治案例分析

东盟属于新兴市场国家集团，发展仍然是这些国家面临的首要问题。从上世纪 70 年代开始，东盟各成员国先后经历了城市人口迅速扩张的阶段，城市化水平迅速提高。1970 年东盟国家的总体城市化水平仅为 21.5%，2005 年上升到 41.3%，截至 2015 年底城市化率为 47.6%<sup>2</sup>。

为了避免走先污染再治理的老路，近年来东盟国家逐渐认识到生态环境建设的重要性。在城市建设中，东盟国家逐渐开始关注生态环境问题。东盟积极促进区域城市实现可持续发展，帮助和指导地方政府开展环境治理国际合作，其开展的东盟环境可持续城市项目历经近十年的发展，已经在可持续城市建设领域取得积极进展。

近 40 年来，新加坡的城市建设始终围绕建设“花园城市”的目标展开，其城市建设的计划性、连贯性之强，在城市绿化建设上表现得最为充分。新加坡从上世纪 60 年代开始环境整治、种植树木、建设公园。20 世纪 70 年代重点进行道路绿化，要求每条路两侧都有 1.5 米的绿化带。80 年代通过实施长期生态保育战略计划，将 5%的土地设为自然保护区，要求每千人享有 0.8 公顷的绿地。90 年代建设连接各公园的廊道系统，建设绿色基础设施。在新加坡的生态城市建设中，公园和众多开放性的自然空间在城市规划中占据了大量份额。新加坡通过在城郊建设“原始公园”，并将农

---

<sup>2</sup>中国-东盟环境保护合作中心。东盟国家城市化进程与可持续城市建设。亚太环境观察与研究，2017 年第 73 期。

田和森林以及其他景观融合在“田园城市”建设中，从而实现人工景观与自然环境的和谐统一。通过绿化“无孔不入”、“新式”管理方法和垂直园艺等措施，新加坡绿化覆盖率从 1986 年的 36% 增加到现在的 50%，平均气温比周边国家低 2℃ 左右。

马来西亚的新行政首都布城，已经建设成为智慧型花园城市，其中 38% 的土地被开发成公园、湖泊和湿地公园。印度尼西亚采取自然资源保护与城市管理相结合的方法，如实施绿化开放空间项目、推广城市建筑与森林保护区相融合的良好实践，并通过设立清洁城市奖来推进环境法落地。缅甸将环境政策纳入城市发展规划，如仰光与日本投资机构合作正在开展大仰光城市化发展项目，其城市战略发展规划中包括进一步提高水供应以及污水处理能力、城市交通规划、垃圾污染管理、能源供应、特别经济区等内容。菲律宾效仿新加坡、曼谷等地注重城市绿色景观的做法，在学校和公园建大量苗圃，鼓励房地产商在小区的空地上多种植物等。

## 2. 城市生态环境面临重大挑战

随着东盟国家城市人口的急剧增长及城市规模的迅速扩张，城市生态环境面临重大挑战，土地、水、大气、生态等城市环境承载力出现不足。加之东盟国家大部分是发展中国家，在城市化的过程中缺乏治理环境相应的资金和技术，更容易遭遇因环境问题引起的城市化困境。当前，东盟国家在城市化进程中面临的环境问题主要包括以下方面：

一是城市水环境问题。东盟城市普遍存在一定程度的水环境问题。如新加坡的水环境问题表现为自然淡水资源十分有限；泰国水环境问题表现为水使用者之间的冲突和旱季水资源短缺而雨季洪涝严重；越南、柬埔寨、菲律宾的水环境问题则更多地表现在水污染导致水传播疾病。

二是大气污染问题。在空气质量方面，由于能源使用的增加、人口的增长、城市化进程的加速等，导致部分东盟成员国出现空气污染问题。交通工具和工业的发展已经成为影响东盟成员国城市空气质量的主要污染源之一。如印度尼西亚和越南的城市空气污染主要来源于交通和工业部门，越南的交通对城市空气污染的贡献度约 70%；马来西亚的城市空气污染主要来源是交通与电力部门，其中，氮化物主要来源于交通部门，硫化物和悬浮物则主要来源于电力部门；泰国和菲律宾的城市空气污染主要来源于交通工具，其中泰国 50%的燃料消费集中在曼谷，菲律宾 65%的污染物来源于移动污染源。

三是城市固体废弃物问题。城市化以及人口的增长，使得城市生活垃圾和工业废弃物污染成为东盟国家面临的主要问题之一。如塑料袋白色污染是柬埔寨面临的最大的环境问题之一；自 2004 年以来，泰国每年产生的垃圾几乎成倍增长，其中每年产生的“危险垃圾”多达 40 万吨，且泰国缺乏分解和处理危险废弃物的政策和技术，雨季时危险废弃物顺水流入河流并进入粮食灌溉水源和生活饮用水源；印度尼西亚首都雅加达平均每天制造垃圾 6500 吨，

且现有垃圾场无法满足日益增长的城市垃圾处理需求，垃圾随意堆放甚至倾倒入河流造成污染。

四是海洋环境污染问题。东盟国家沿海城市均面临不同程度的海洋环境问题。2009—2012 年间，泰国清理海洋垃圾 216691 件；印度尼西亚每年制造 130 万吨海洋塑料垃圾，是世界上第二大海洋塑料垃圾倾倒源地；菲律宾和越南也是海洋塑料垃圾的排放大国。

目前，东盟已将环境可持续城市合作写入《东盟社会文化共同体蓝图》(ASCC)，并成立东盟可持续城市工作组，设立东盟环境可持续城市奖项。此外，近两年，东盟国家在可持续城市建设领域也采取了一些新举措，比如制定《后 2015 城市发展的国家政策和战略》。下一步，中国应加强与东盟国家在绿色“一带一路”建设领域的合作，共同推动城市生态环境整治。

一是输出适合东盟国情的环境产品和技术，促成示范项目落地。东盟国家正经历着飞速的城市化发展，环境基础设施、环境产品和技术的需求巨大。中国与大多数东盟成员国同为发展中国家，在长期发展过程中已摸索开发出一批成本低、效果好、适合发展中国家国情的节能减排技术与产品，环境基础设施建设、大气、水、土壤污染治理等产业也已趋成熟。中国应积极宣传生态文明建设与环境保护的成就与理念，将适用于发展中国家的经验、技术与产业优势充分利用，调动各方资源，利用好“中国—东盟生态友好城市发展伙伴关系”等合作平台，尽快促成示范项目落地。



二是强化建设中国—东盟生态友好城市发展伙伴关系，鼓励城市间交流合作。中国与东盟可以探索开展中国—东盟生态友好城市案例集等联合研究项目。鼓励中国与东盟地理气候条件、经济发展水平相似的城市形成姐妹城市，搭建务实合作交流平台和网络，推动政府、机构、企业的国际合作关系由虚变实、由浅入深。结合东盟内部的环境可持续城市项目，依托绿色“一带一路”建设，积极推动城市生态环保、生态社区建设、城市污染治理、无废城市、气候变化适应城市、绿色能源开发等优势领域的联合研究、技术援助、试点示范等务实合作，以点带面扩大在东盟国家的影响。同时，通过各类合作平台，加大对中国—东盟生态友好城市发展伙伴关系的宣传。从多方面着手解决资金来源问题，如利用丝路基金、亚洲基础设施投资银行等平台为项目提供资金支持等。

对标“可持续发展目标”：

目标 11.3：2030 年，在所有国家加强包容和可持续的城市建设，加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力；

目标 11.6：到 2030 年，减少城市的人均负面环境影响，包括特别关注空气质量，以及城市废物管理等；

目标 11.7：到 2030 年，向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间。

## （二）城市基础设施建设

城市基础设施建设是促进一个国家经济增长、社会发展的最重要因素。从城市的角度出发，完善基础设施建设可以拉动有效投资和消费，增强城市综合承载能力，推进以人为核心的城市化，最终实现城市的持续繁荣。联合国于 2015 年通过的《联合国 2030 年可持续发展议程》中，将建设可持续的基础设施确定为 17 项主要发展目标之一。

“一带一路”倡议与《联合国 2030 年可持续发展议程》理念相通，“一带一路”倡议所倡导的“共商、共建、共享”理念深入人心，对落实可持续发展目标形成巨大推动。“一带一路”倡议所具有的包容及可持续发展的理念将基础设施建设视作全球联接和经济社会发展的基石，代表全球可持续发展的一种新模式，为全球面临的挑战提供了新思路。

通过推进“一带一路”倡议框架下重点节点城市、重大经济走廊等各项基础设施的建设，为实现可持续发展带来巨大契机。

“一带一路”沿线国家及地区多为新兴经济体和发展中国家，在目前国际金融危机影响尚存，世界经济复苏缓慢的情况下，完善城市基础设施建设，既是刺激经济增长最有效的政策工具，也是培育全球经济新增长点的有利举措，有助于实现后危机时代世界经济的强劲、可持续增长目标。

## 1. “一带一路”重要节点城市基础设施建设发展现状及案例分析

基础设施联通在“一带一路”建设中发挥着先导作用，是提

升城市品质、改善民生的重要基础，也是“一带一路”建设的优先领域。“一带一路”倡议提出后，得到了全球范围的积极响应，进度和成果超出预期。近5年以来，全球100余个国家和国际组织同中国签署了近120份共建“一带一路”合作协议。在推进港口、铁路、公路、电力、航空、通信等促进城市经济增长、社会发展的领域开展了大量合作，形成广泛国际合作共识，有效提升了沿线节点城市的基础设施建设水平。

根据中国交通运输部公布的数据显示，“一带一路”倡议提出五年来，城市基础设施建设领域取得了多项成果。

中巴经济走廊框架下，两条分别联通中巴两国、巴基斯坦国内两座最大城市的喀喇昆仑公路、拉合尔至卡拉奇高速公路已全面开工建设。同期，针对巴基斯坦能源极度短缺的国情，中巴经济走廊在设计之初就确定将能源电力项目作为建设重点和优先方向，能源电力项目从投资规模上占到走廊全部建设的70%以上。首个开工的中巴经济走廊框架下能源项目卡西姆港燃煤电站，建成后将一举填补巴全国电力约20%的缺口。

专栏 1—1：

联合新能源巴基斯坦吉姆普尔风电项目

多年来，巴基斯坦一直面临能源短缺的问题，尤其是电力短缺已经成为巴基斯坦经济发展的掣肘因素，夏季用电缺口有时高达5000兆瓦，不仅生产用电不能满足，就连居民生活用电也难以保障。巴基斯坦政府迫切希望利用其丰富风能资源建设风力发电站以缓解供电紧张局面，并改善能源、供电结构。针对巴基斯坦能源极度短缺的国情，中巴经济走廊在设计之初就确定将能源电力项目作为建设重点和优先方向。

联合新能源巴基斯坦吉姆普尔风电项目作为中巴经济走廊中目前最大的风电项目，是由一家民营企业——中国东方集团投资控股有限公司设计规划并投资建设而成。吉姆普尔风电项目位于巴基斯坦卡拉奇市以东北100里的“风资源走廊”之内，是中巴经济走

廊能源首批投产能源项目之一，总装机容量为 99 兆瓦，占地面积约 14 平方公里。风机塔身全部在巴基斯坦生产制造，带动了当地的经济的发展。

在 16 个月的建设期内，项目部在两国政府的大力支持下，克服重重困难与挑战，最终于 2017 年 6 月完成试运行，正式进入商业运行，成为中巴经济走廊第一批成功并网的项目之一。项目年发电量预计可达 27478.2 万千瓦时，将惠及卡拉奇市当地 50 万户家庭用电，有力缓解巴基斯坦当地的电力短缺局面。

巴基斯坦吉姆普尔风电项目为了解决当地百姓的失业难题，一直坚持本土化运营，最多雇佣过 800 余名巴基斯坦人，给他们带来了经济收入，缓解了家庭生活贫苦状况。目前，仍有约 150 名巴基斯坦人在项目现场工作。

中蒙俄经济走廊框架下，中俄方面，基础设施的互联已实现重大突破，完成了关于建设黑河界河公路桥、黑河跨境索道协定的谈判和签署工作，同江铁路桥建设接近尾声，“亚马尔液化气”、“莫斯科—喀山”高铁等项目，为当地经济注入了活力。

新亚欧大陆桥经济走廊框架下，截至 2018 年 8 月，已经成为“一带一路”建设标志性成果的中欧班列累计开行数量已突破 1 万列，到达欧洲 15 个国家 43 个城市，且初步实现“重”去“重”回，返程班列比例稳步提升。2018 年上半年同比增长 100%、占去程的 69%。中欧班列极大地促进了沿线城市的经贸往来，带动了地方经济结构的转型升级。

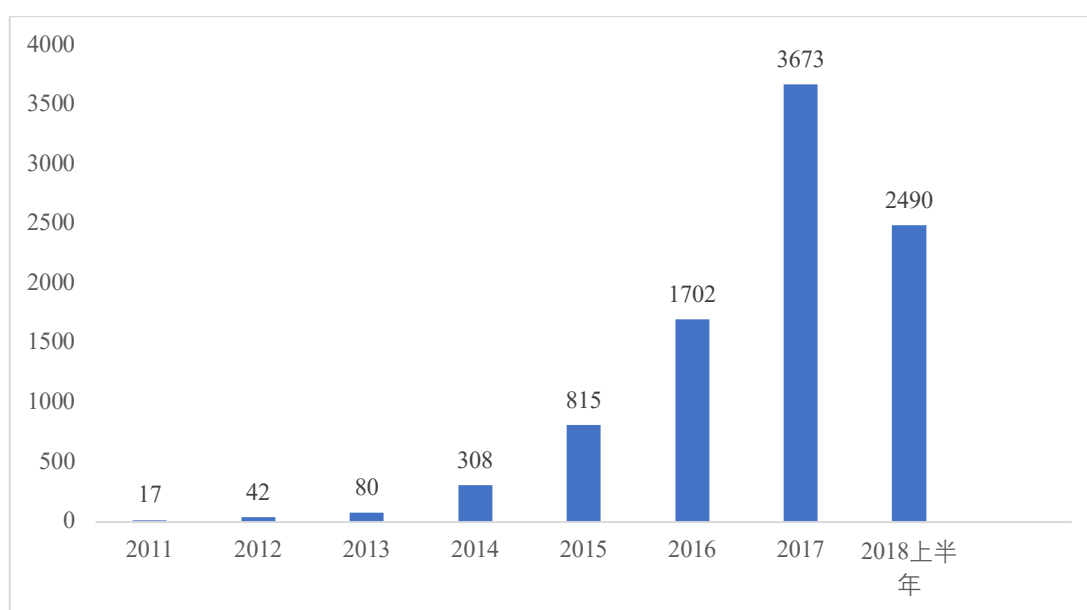


图 1—2 2011 年—2018 年上半年中欧班列运行情况

数据来源：中国“一带一路”数据库

中国—中亚—西亚经济走廊框架下，中国在塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦承建的多个公路、铁路、桥梁、隧道项目先后完工。由中铁隧道集团承建的安格连—帕普铁路卡姆奇克隧道全长 19.2 公里，为“中亚第一长隧道”，将乌兹别克斯坦东部人口密集的城市与内地城市连在一起，极大降低了运输成本，对于铁路所连接的城市改善民生、发展经济和对外联通有着重要意义。

中国—中南半岛经济走廊框架下，雅万高铁、中泰铁路、中老铁路和马来西亚南部铁路等一批高铁和铁路建设合作项目取得阶段性成果，构建起联通各个国家、城市间的物流黄金通道。跨境经济合作区建设也加速推进。处于中国—中南半岛经济走廊上的广西靖西万生隆国际商贸物流中心已投入使用，可为中国—中

南半岛各国的商贸、物流、产业、金融合作提供高效便利的一站式服务。

孟中印缅经济走廊框架下，中国企业成功中标孟加拉吉大港卡纳普里河底隧道项目；中国和印度双方在铁路既有线路提速可行性研究、高速铁路可行性研究、人员培训、铁路车站再开发研究、合办铁道大学等合作领域取得阶段性成果。

## 2.完善城市基础设施面临的问题和挑战

一是区域基础设施薄弱，配套经济社会条件不足。新建、完善基础设施所需周期长、资金规模大、投资回报慢，从规划、建设、实施到运营是一个长期、复杂且艰巨的任务。“一带一路”倡议沿线国家及地区大多为新兴经济体及发展中国家，经济结构单一，市场化程度低、法律法规不健全、政府管理水平落后、经济稳定性差、经济发展动力不足，这些经济社会条件不足的问题正在制约着基础设施项目的建设和开展。

二是不同利益主体较多，加大协调难度及风险。“一带一路”基础设施投资与合作建设涉及相关多国的利益，不同国家存在不同的利益目标，即使同一国家内部的各个城市、各级政府、企业和居民的利益也存在一定的差异，中国对沿线基础设施投资必然要承受较高的协调成本和投资风险。另外，沿线各国的政治制度、经济社会体制、法律和政策体系等也存在明显的差异，这又进一步加大了国家之间的协调难度，从而也加大了基建企业的投资风险。

三是建设主体相对单一，民间资本进入意愿低。从目前已实施的公路设施联通项目来看，都是国有企业或国有投资控股的合资企业在负责项目规划、建设和运营，民间资本进入积极性不高。据不完全统计，现有公路互联互通投资最多的企业是中交集团，在沿线 65 个国家间投资承建了 2600 多公里公路。考虑到绝大多数沿线经济体的经济发展水平都不如中国，加上公路投资回收期长，导致相对回报率不高，民间资本进入意愿不强。

四是资金缺口大，缺乏多层次金融支撑体系。“一带一路”沿线多为新兴经济体与发展中国家，基础设施依靠政府投资为主，缺乏多层次金融支撑体系。基础设施建设的政策性金融规模有限，项目建设与低成本资金需求矛盾十分突出。由于存在各种可以预想和难以预料的风险，“一带一路”的基础设施建设，特别是融资问题面临更多挑战。

### 3.经验与启示

一是加强政府引导，发挥市场作用。在完善城市基础设施建设领域，政府应积极引导，促使企业发挥主体作用。引入市场机制，依靠市场吸收多方机构参与城市基础设施建设。在基础设施建设面临区域基础设施薄弱，配套经济社会条件不足，各方协调难度增大的情况下，政府应调动各方积极性，整合各类社会资源参与建设，在政策制定、信息传递、资金支持、人力资源保障方面为企业主体提供更多的支持，促进城市在基础设施建设领域适度超前投资，实现经济的持续增长，推动“一带一路”行稳致远。

二是鼓励民间资本参与，建立多元融资体系。习近平总书记在 2017 年举办的首届“一带一路”国际合作高峰论坛上就指出，要建立稳定、可持续、风险可控的金融保障体系，推广政府和社会资本合作，建设多元化融资体系和多层次资本市场。“一带一路”倡议在城市基础设施建设中还存在巨大的资金缺口，单靠政府投资无法满足需求，应充分调动国内外各类投资主体积极性，丰富资金来源，共同助力城市基础设施完善。

三是完善制度建设，建立有效的协调机制。注重建立收益分享和利益协调制度。由于涉及不同利益主体，要形成城市及区域设施联通建设的合力，必须建立明确合理的收益分享和利益协调制度，促使各主体间利益一致，为统一市场建设提供重要支持。

四是注重软基础设施建设，实现与硬基础设施资源整合。城市基础设施由硬基础设施和软基础设施两部分组成，稳步推进基础设施建设，既包括加强城市间铁路、轨道交通、公路、港口等硬件基础设施建设，也包括抓好制度及以环境规划衔接为基础的软件基础设施建设。在以往的项目中，软件建设滞后，往往会使得硬件建设投资效果大打折扣。需要在软件建设方面加强投入，下大气力补短板，实现软件、服务与硬件的完美整合。

#### 4.未来发展趋势及建议

“一带一路”沿线的许多城市正处于工业化城市化快速推进时期，对基础设施建设的需求非常巨大。而中国很多从事基础设施建设的企业已经在国内外积累了丰富的经验，有着较强的建设



和服务能力，完全可以利用“一带一路”倡议实施带来的机遇，进一步促进自身的发展。

应在充分考虑城市政府、供应商、投资者、社团组织和社区居民等利益相关方的利益和诉求的情况下，把可持续发展理念贯穿城市基础设施项目的全过程。同时，还要对如社会需求的增长、潜在自然灾害等中长期外部环境的变化具有一定适应性，为全面实现基础设施项目的可持续发展提供保障。

对标“可持续发展目标”：

目标 11.2：到 2030 年，向所有人提供安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统，改善道路安全，特别是扩大公共交通，要特别关注处境脆弱者、妇女、儿童、残疾人和老年人的需要。

### （三）绿色城市建设

随着“一带一路”建设的不断深入，绿色发展逐渐成为其重要方向，绿色发展理念也已受到沿线国家和地区的广泛认同与支持。绿色“一带一路”建设符合沿线国家和地区经济社会发展的实际需要，能够有效保护各国生态环境，促进各国健康持续发展。中国一直在推动绿色城市建设，在全国和地方层面，将生态低碳的理念融入城市可持续发展建设中已经有了切实的推动。“一带一路”沿线国家城市的可持续发展路径和绿色城市发展经验对中国

有借鉴意义。

从国务院批准《巴黎协定》谈判预案，到习近平主席亲自到主会场做主旨发言，再到张高丽副总理赴联合国总部签署该协定，最后到习近平主席和奥巴马总统在 G20 期间共同向联合国秘书长交存《巴黎协定》批准文书，中国与联合国一系列密集紧凑的与气候变化相关事务的互动，展示了中国对于气候变化问题的重视和推进城市绿色转型发展的决心。这样的共识将是未来持续、高效开展应对气候变化工作的保证，也是中国继续积极建设性参与气候变化全球国际治理的保证。

### 1. “一带一路”城市绿色发展现状和案例分析

“一带一路”建设的最终目标是绿色发展，是生态优先的绿色发展。以科技创新为前提和主导的绿色产业体系建设是绿色

“一带一路”建设的首选模式。绿色产业体系包括绿色工业体系、绿色农业体系、绿色服务业体系等。推动生产方式和生活方式绿色化、发展循环经济要求构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业体系。

“一带一路”沿线部分国家和地区人口较为密集，科技水平相对落后，应当积极建立循环经济发展模式，而不能走发达国家“先污染，后治理”的老路。在推进“一带一路”建设过程中要全面贯彻循环经济发展理念和要求，提高工业产值绿色化水平，减少资源消耗和废弃物排放；鼓励绿色产业体系的科技创新，寻求建立和发展新型生产方式；加强绿色产业科技创新能力建设，

强化企业在科技创新中的主体地位，鼓励构建以企业为主体的技术创新体系；倡导绿色生产方式和生活方式，推广绿色经济模式，加大对绿色科技创新研究的投入力度；健全相应的激励机制和保障机制，解除绿色科技创新科研人员的后顾之忧；积极组建科技创新组织，推动建立全面的绿色化发展科技创新机制；构建科学合理的科技创新政策体系。

专栏 1—2：

日本东京都——城市节能建筑的重要性

为了向低碳城市转型，东京政府采用了综合性的提升建筑物能源效率的方案。研究显示，东京商业区的建筑消耗是整个城市碳排放的主要来源之一。据报道，建筑物能源消耗占全球总能源消耗的 40%。因此，建设低碳建筑对于实现减少二氧化碳排放起着重要作用。东京每年新增近 20,000m<sup>2</sup>的建筑面积，这使东京成为全世界在建筑方面最忙碌的城市之一。考虑到当前新建的建筑物在 30 年以上，因此新建筑物能源效率的高低将会对东京未来的排放趋势产生重要的影响。

商业建筑是二氧化碳排放的主要来源。商业建筑物二氧化碳排放的比重由 1990 年的 29% 增加到了 2006 年的 37%。按照目前趋势，这一比重还将继续增加。因此减少建筑物的二氧化碳排放，特别是商业建筑的二氧化碳排放，对东京是一个巨大的挑战。“限额&交易”方案针对现有建筑物设立了总的减排准则。作为绿色建筑方案，对商用和民用的新建筑提出了一个整体的节能措施。从可持续的城市发展角度来看，这些都是提高对新低碳建筑需求的催化剂。

根据该计划方案，东京计划在 2020 年将二氧化碳排放量相比于 2000 年减少 25%。由于方案的第一个执行阶段是到 2014 年，因此还没有计算出达成 C&T 计划所需的准确气体排放减少量。然而，现有的数据表明，2009 年，在东京二氧化碳减排方案的执行下，目标中的大规模设备已经计划将排放量相比基准年（2000 年）减少 10%。根据 BOE 的说法，这意味着约 59%的设备有望完成他们的减排任务。

专栏 1—3：

建筑节能打造绿色学校

世界银行全球环境基金资助的“天津生态城”项目包含一个子项目，其内容是对公共建筑进行“绿色建筑”投资试点。“天津生态城”项目选择了一所中学作为试点。这所学校总建筑面积为 35000 平方米，建成后可容纳 1620 名学生。全球环境基金将资助节能、节水和可

再生能源利用的增量成本，这些将超出《绿色建筑评价标准》的最低要求。

《绿色建筑评价标准》的主要基准指标包括：(1) 与 20 世纪 80 年代早期建造的建筑物相比，公共建筑采暖和制冷节能 50%；(2) 可再生能源使用量占公共建筑总能耗的比例大于 5%；(3) 符合国家照明标准。对于某些节能节水措施，如在《绿色建筑评价标准》中尚未列出最低要求，则采用国家标准或者常规做法作为基准。该项目的国际咨询专家对于技术上和商业上在中国可行的绿色建筑方案进行了技术筛选和评审。然后根据这些方案的寿命周期费效比和可复制性，对其进行评估并提交给全球环境基金，供其就是否提供追加资助做出最终决定。对于可复制性，采用了一种 5 分制对拟议措施进行评估。达到选择标准的措施包括：节能窗户、更节能的墙体隔热材料、改良型屋顶隔热材料、照明控制系统、节能照明、改良型或更节能的暖通空调系统、室内体育场通风系统、太阳能热水系统、节水性能、智能计量系统、停车场自然照明及太阳能供热系统。

## 2. 绿色城市发展问题及挑战

“一带一路”国家中发展中国家占比较高，因此沿线国家绿色城市发展中，最主要的矛盾在于正确处理经济发展和绿色发展的关系，绿色发展问题的实质是正确处理保护与发展的关系。经济发展不应是对资源和生态环境的竭泽而渔，生态环境保护也不应是舍弃经济发展的缘木求鱼。这同时也是中国经济社会发展面临的一系列资源、环境和生态问题。因此，“一带一路”沿线国家如何实现绿色发展在于平衡经济发展与环境保护的关系。

城市发展应充分认识形成绿色发展方式和生活方式的重要性、紧迫性、艰巨性，把推动形成绿色发展方式和生活方式摆在更加突出的位置。一方面，当前中国人口多、底子薄、发展不平衡、产业结构不合理的状况还没有得到根本改变。另一方面，我们用 30 多年就基本走完西方发达国家用 200 多年才走完的工业发展道路，由此产生了一系列资源、环境和生态问题。因此，绿色发展方式和生活方式的转变，既具有特殊的意义，又极其艰难。

结合中国经验和实际情况，我们必须首先把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置，使人口增长与社会生产力的发展相适应，使经济建设与资源、环境相协调，实现良性循环。

### 3.绿色城市发展的经验与启示

政府层面：党的十八大以来，中国在推动绿色低碳循环发展方面采取了一系列举措，已取得明显成效。2014 年，中国单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放分别比 2005 年下降 29.9%和 33.8%。中国已成为世界节能和利用新能源、可再生能源第一大国，为全球应对气候变化作出了实实在在的贡献。同时也应看到，一些地方、一些企业的发展观还停留在过去，仍在走粗放式发展的老路。走绿色发展道路，各级政府首先要转变发展观念。

企业层面：走绿色低碳循环的可持续发展之路。企业是经济发展的微观主体，必须牢固树立绿色价值观，遵循“减量化、再利用、资源化”的循环经济原则，尽量减少能源和资源消耗。构建绿色经济、循环经济，需要建立产业链和生态园区的共生体系。应按照工业生态学原理，在一定区域内将相关联的企业或部门联结起来，建立企业之间废物的输入、输出关系，形成产业共生组合和企业间的工业代谢、平衡与共生关系，建立循环经济产业链和企业集群，最终实现经济、生态、社会的和谐发展。对于企业来说，产业链也是利益链，涉及企业内部、企业之间、企业与社会和生态之间的多重利益关系，需要相应的伦理与规则体系加以规范。其中，树立和遵循绿色价值观是基础与前提。

居民层面：认同绿色发展的价值观。绿色价值观包括诸多新观念新规则，要求公民真心认同。绿色生产和生活方式与我们每个人的日常行为息息相关，在今天，保护环境人人有责、绿色发展人人当为，应成为社会的基本道德规范和每一位公民的认识与行动自觉。惟有公民真心认同与积极践行勤俭节约、适度消费、绿色出行、健康文明的生活方式和消费模式，把绿色价值观内化于心、外化于行，才能让天更蓝、水更清、空气更清新。为此，应把绿色教育全面融入家庭、学校、社会等各级各类教育之中，让每个公民都致力于实现绿色发展、建设美丽中国。

#### 4.绿色城市未来发展趋势及建议

一是促进城市产业平衡、协调、多元发展。中国多数城市产业发展以工业为主，2011年288个地级及以上城市第二产业占地区生产总值平均比重超过51%，服务业发展严重滞后，城市产业单一化、同质化问题十分突出。在绿色低碳背景下，促进城市产业平衡、协调、多元发展是中国城镇化面临的首要任务。第一要转变对工业、尤其是资本密集型产业的过度倾斜，为第三产业发展释放空间，从生产型城市向消费型城市转变；第二要充分认识到产业升级对于城市功能和形态的基础性作用，主动提高工业发展质量，鼓励企业延伸产业链，并注重上下游、行业间协调发展；第三要合理谋划和布局产业发展，结合本地情况发展特色产业。

二是引导居民选择绿色低碳型消费模式。构建绿色低碳消费模式是城市绿色低碳发展涉及范围最广、难度最高的一项系统工

程。以绿色低碳交通出行体系为例，不仅以便捷发达的交通基础设施作为硬件保障，还依赖居民切实改变日常出行习惯，依赖政府部门发挥模范表率作用。未来一段时期，中国城市建设要把发展公共交通、绿色建筑作为重要内容，确保城市基础设施、人居

对标“可持续发展目标”：

目标 11.a：通过加强国家和区域发展规划，支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系；

目标 11.c：通过财政和技术援助等方式，支持最不发达国家就地取材，建造可持续的，有抵御灾害能力的建筑。

条件的绿色化、低碳化。同时，综合运用法律、标准、宣传、激励等手段，引导城市居民转变消费文化和习惯，形成适度合理消费、公共交通出行、绿色建筑居住的新型消费模式。

#### （四）人文城市建设

习近平总书记指出：“人文交流合作也是‘一带一路’建设的重要内容。真正要建成‘一带一路’，必须在沿线国家民众中形成一个相互欣赏、相互理解、相互尊重的人文格局”。

##### 1. “一带一路”沿线人文城市发展现状及案例分析

“一带一路”倡议提出五年来，中国积极推动沿线国家之间的文化交流，建立了多层次人文合作机制，搭建了更多合作平台，开辟了更多合作渠道。丝绸之路不仅联合成功申报世界遗产，且联合打造了具有丝绸之路特色的旅游产品和遗产保护。各类丝绸

之路文旅交流、研讨会、智库对话等人文合作项目等开展频繁。

“一带一路”沿线国家的城市人文发展着重在促进对世界文化和自然遗产的保护和建设学习型城市。

专栏 1—4：

#### 雷山县西江千户苗寨民族文化和自然遗产保护

西江镇位于贵州省雷山县的东北部，有享誉中外的中国苗都—西江千户苗寨，是世界最大的苗寨，也是中国国家历史文化名镇。现西江已成为苗族聚集的核心区，中国苗族文化的中心，是苗族历史文化中民居建筑、宗教礼仪、信仰禁忌、饮食着装、文化艺术的集大成者。通过民族文化的保护与发展，在民族文化保护和经济社会发展方面取得了巨大的成效。

西江苗寨素有“千户苗寨”之称，被联合国列入世界文化遗产预选地，是苗族第五次大迁徙的主要集结地。西江以其独特的、完全保留了历代苗族建筑古朴风格的吊脚楼和奇丽淳厚的民族风情而闻名于世。近年来，西江镇注重文化大发展、大繁荣，以“在深耕中保护，在保护中开发，在开发中转化，在转化中提升”的理念，大力发展民族文化产业。目前西江千户苗寨已成为贵州对外树立旅游形象、展示苗族文化魅力的一张靓丽名片。

专栏 1—5：

#### 爱丁堡艺术节——打造特色人文产业

2016 年 2 月发布的《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》进一步明确加快“发展具有特色优势的休闲旅游、商贸物流、信息产业、先进制造、民俗文化遗产、科技教育等魅力小镇”。至此，文化在大城市、乃至中小城镇的转型升级中所承载的策略性功能得到纲领性的落实。在以文化人文为推动力，改善城市形象，推广旅游和地方特色，呈现本土社群的文化方面，爱丁堡艺术节是全球范围内有名的案例。

爱丁堡作为苏格兰的首府，因未受战争破坏素有北方雅典的美名，而每年在这里举办的各种旅游节庆活动，更是为这个城市增加了无限魅力。成立于 1947 年的爱丁堡艺术节已成为世界影响最大的艺术节，从国际艺术节、边缘艺术节、军乐队分列式，再到爵士艺术节、国际电影节和图书展，汇成一个雅俗共赏的全球艺术嘉年华，爱丁堡国际艺术节因此成为爱丁堡城市的象征和标志。作为文化艺术传播带动人文城市建设的先驱，爱丁堡的打造模式有如下借鉴意义：

##### 1. 提高国际知名度

爱丁堡艺术节的成功举办为爱丁堡在国际上扩大了影响，促使和激励艺术向更高的层面开拓，向苏格兰民众展示国际文化，向国际游客展示苏格兰文化。仅 2009 年就有 380 个相关网站媒体报道了与爱丁堡艺术节相关的内容，其中国际出版社达 70 个。

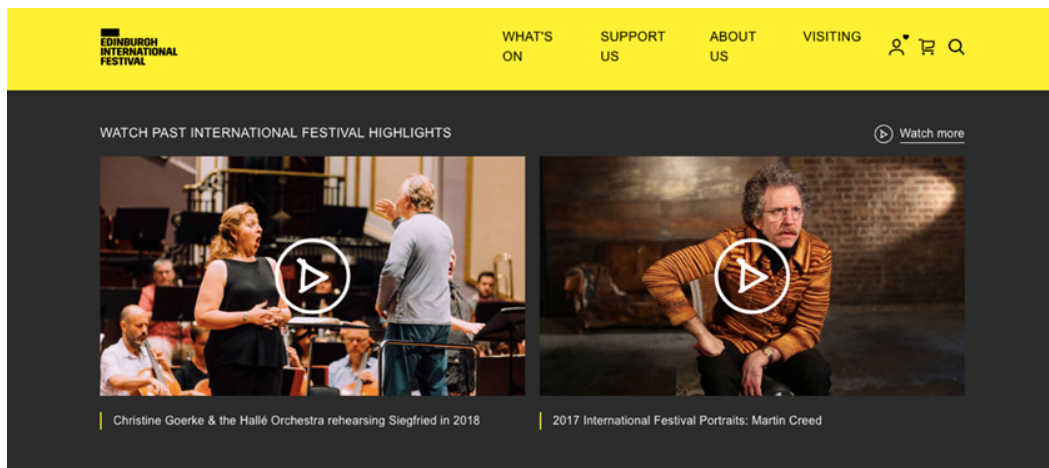


## 2.拓展消费

有研究报告指出，艺术节为爱丁堡带来 2000 万英镑的经济收益，并且创造了四千多个工作机会，艺术节期间爱丁堡所有宾馆入住率达到 91.3%。2009 年，在爱丁堡国际艺术节举行的两周内，直接收入为 960 万英镑，收入 23%来自门票收入，27%来自赞助捐赠和其他收入，50%来自爱丁堡市议会和苏格兰艺术委员会。支出同样为 960 万英镑，其中 75%用于节目演出费用，12%用于票房营销，4%用于资金筹备，9%用于财政管理和 IT 开销，实现了收支平衡。有 39 万人参观艺术节期间的各项演出，其中海外游客占 15%。

## 3.新型网络营销

由于每年都有专业的资金支持，爱丁堡艺术节专业网站的精美生动，内容丰富实用，更新及时。可以实现包括演出门票预订、节目预告及视频展示、节庆商品购买、艺术节年鉴和游览地图、博客和广播链接等功能。在精心的网站设计和维护之下，仅 2009 年，从艺术节的发起日 3 月 25 日至最后一天 9 月 6 日，爱丁堡艺术节网站点击率高达 37 万次，45%的游客通过该网站购票。



## 4.多元文化展现形式

2009 年，来自全球的 180 个表演组织和超过 2200 位表演者参与了爱丁堡艺术节。在此期间，爱丁堡国际艺术节、爱丁堡国际图书节、爱丁堡边缘艺术节、爱丁堡军乐节、爱丁堡国际电影节等衍生文化产业也随同蓬勃发展。

## 2.面临的问题和挑战

人文城市建设在推进“一带一路”建设中具有重要地位，有助于推进民心相通、构建政治互信、深化经贸合作。由于沿线国家情况复杂，加上中国自身能力的局限，在推进“一带一路”人

文交流和人文城市建设进程中，中国面临诸多问题和挑战。

一是城市重复建设，文化个性不足城市盲目建设，重复投资。城市主题文化模糊，缺乏标志性的文化景观和独特的文化元素，建筑风格不明显，缺乏独特的民俗风情、古镇风貌，城市建设文化个性缺失。

二是文化遗产保护利用不到位，历史文脉缺失。很多城乡基层文化建设投入不足，没有文化馆舍或者馆舍面积不足。文化遗产保护利用不到位，一些有价值的历史建筑、工业遗址、民间工艺品和民俗物品等被损毁或破坏的风险比较大。传统文化延续和传承也不到位，非物质文化遗产传承后继乏人。

三是产业支撑不足，城市竞争力不强，文化产业规模偏小，产业结构不合理。旅游与文化融合开发不足，文化对经济的贡献率不高。管理体制和运行机制也不完善。在市场经济条件下，由于城市建设缺少个性，重复建设严重，资产库存过大，发展后劲不足，因此导致城市竞争力下滑。

### 3.人文城市建设的经验与启示

人文城市建设要具有共性和个性。就目前而言，应该吸收有益经验，克服建设中的不足，坚持以人为本，以低碳、智慧、绿色、人文为原则，在理念、规划、产业支撑、形象塑造上下功夫，扎实推进人文城市建设。

将生态文明与城乡建设有机融合。对于城市人文特点的定义要明确，并配套制定相关的建设规划，进行“点”“线”“面”攻

坚突破，把文化元素融入沿途村庄、城市建设中，并与自然生态融为一体，体现城市人文特色。

文化建设与城市建设要同步推进。坚持宜商则商，宜住则住。在老城、老街改造中，采取综合保护、有机更新的模式，保留原住民居及其承载的街巷文化。针对名城名镇名村、历史文化遗存、名人故居、特色街区等核心保护范围内的修缮、更新，不大拆、大建、大挖、大填，不随意砍树炸石，确保城镇建筑与人文环境、自然景观融为一体。

文化产业与支撑产业同步提升。在人文城市建设中，可因地制宜地规划相应文化产业园区，形成新型城镇经济新的增长极。同时，推动文化产业与旅游、科技、金融的深度融合，打造文化产业特色城镇。

公共服务与城乡建设统筹规划。统筹文化资源分配，把更多的资源向基层、农村和欠发达地区倾斜，促进城乡公共文化服务均等化。例如，在市区重点规划建设文化设施。在县（市、区）规划建设文体中心、文博中心、数字电影院等。在农村乡镇（社区）规划建设综合文化站、农家书屋、农村电影放映点等文化惠民工程，实现农家书屋覆盖所有行政村。同时，加紧推进郊野公园、城市园林、内河水系等规划建设，组织实施中心城区绿化、彩化和亮化规划方案。

#### 4.未来发展趋势及建议

（1）融入人文理念，推动文化与城市建设同步规划。既要考

虑城市的区位优势和自然景观要素，更要把握城市的文脉，融入人文理念。一是开展人文特色研究。理清区域的历史文化、生态文化和现代文化的发展脉络，提炼最具特色的文化元素和文化符号，使之成为设计师的设计理念、建筑理念，并物化到人文城市建设之中，从而提升城市的人文魅力。二是做好人文识别设计。按照传统性与时代性相结合原则，针对各阶层的个性和差异性，立足群众的生活需求，科学地做好人文理念识别设计、人文视觉识别设计和人文行为识别设计，从而唤起群众对该城市的热爱与向往。三是制定人文建设规划。把人文资源分布与城市建设规划进行整体空间布局，科学统筹城乡总体规划、土地利用规划、产业规划、交通体系建设规划、生态环境保护规划等，做到有人文考量、人文表现和人文分量。

（2）培育人文元素，彰显人文魅力。要善于将具有历史特点的人文元素植入城市建设的细节之中，充分展示人文城市的历史风貌。一是突出自然景观特色。按照“美丽中国”建设理念，深入了解城市的自然景观禀赋，尽可能地保护山、水、绿地资源，因地制宜地精心构思城市形象。坚持以人文滋养城市，以人文经营城市，保护好城市的历史文化遗产，积极创建文化名城。三是体现建筑景观特色。通过对城市空间色彩的研究，科学确定城市的主色调，规范城市建筑色彩使用。规划建设一批标志性建筑或建筑群，创作一批展现区域历史文化、代表城市形象的雕塑，增添城市的文化情调。

(3) 发展文化产业，增强产业支撑。推动人文资源与资本、市场、科技、旅游相结合，提高文化产业的规模化、集约化、专业化水平，做大做强文化产业，为人文城市建设提供有力支撑。

对标“可持续发展目标”：

目标 11.3：到 2030 年，在所有国家加强包容和可持续的城市建设，加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力。

目标 11.4：进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产。

一是制定文化与城市发展规划。根据资源禀赋和产业优势，制定相关的产业发展、人才培养、品牌推广、投融资规划，使文化产业与城市融合发展。二是推动文化与旅游、科技融合。要推动各种生态文化、民俗文化与现代科技相结合，提升文化艺术产品的价值，促进旅游和文化特色产业链的形成。根据市场需要，将书法、剪纸、石雕等传统艺术和现代艺术进行加工、组合，形成可供观赏的旅游产品。例如，通过地方戏剧表演、木偶展演等，吸引游客参观和购买旅游产品，从而促进城市的经济发展。

### (五) 智慧城市建设

在“一带一路”背景下，中国智慧城市建设发展迎来了对外合作的最佳时机。加强与沿线国家的贸易来往，根据不同国家政治环境及城市发展基础的不同侧重点，考虑贸易来往的契合度，找到其与中国智慧城市发展的融合点，在学习国外优秀实践经验的同时，将中国智慧城市发展理念推向沿线国家，辅助沿线国家

建设数字化基础设施，在互利互惠的基础上，共同推动新型智慧城市发展进程。

“一带一路”倡议转型升级和智慧城市建设有着密不可分的关系，随着“一带一路”沿线国家贸易往来逐渐密切，传统的智慧模式已经无法满足现代城市信息化技术的需求，发展新型智慧城市应该抓住这个机遇。我们应该加强信息技术建设，推动“一带一路”转型升级，建设资源共享的新型智慧城市。

### 1. “一带一路”智慧城市发展现状及案例分析

中国各地积极推进智慧城市建设，在城市管理、公众服务、产业发展、投融资模式以及制度建设等方面，开展了大量实践探索并取得了显著成效。截止目前，全国 100%的副省级以上城市、超过 76%的地级市、超过 32%的县级市，总计大约 500 座城市明确提出或正在建设智慧城市。根据德勤公司 2018 年发布的统计数据显示，目前全球已启动或正在建设的智慧城市有 1000 多个，中国在数量上排名第一，远超排名第二的欧洲（100 个）。

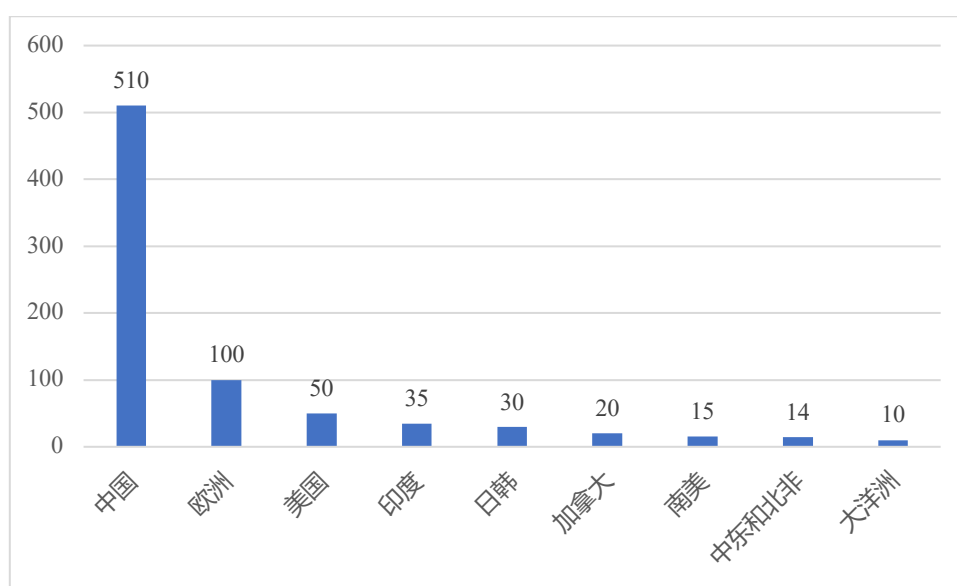


图 1—3 全球主要国家和地区智慧城市建设数量

数据来源：2018 年中国智慧城市行业分析报告

2018 年 9 月 14 日，中国—东盟信息港智慧城市论坛在广西南宁举行。来自缅甸、泰国、新加坡等国家的政府代表、海口市等 15 个城市的领导，以及国内外研究智慧城市领域的专家们齐聚一堂，共同探讨建设智慧城市的新路径、新机制、新模式、新领域。

智慧城市已成为东盟国家的重要战略规划，新加坡、泰国、马来西亚都出台了相应战略与行动计划，全面部署智慧城市的发展。新加坡已实施“智慧国家 2025”智能城市计划，泰国推出“智慧泰国 2020”计划，而马来西亚 1996 年推出的“多媒体超级走廊”计划已经逐渐被智慧城市所取代，马来西亚计划到 2020 年转型成为亚洲信息走廊，与全球信息高速公路联接。起步较晚的其他东盟国家也正积极布局，希望通过智慧城市建设实现弯道超车。据科尼尔咨询公司预测，到 2025 年，东盟智慧城市数量将超

过 30 个。东盟各国在智慧城市的建设过程中必将刺激对软件及其服务的需求，从而推动该地区软件贸易的发展。

面向政务、民生、产业，构建综合性的智慧城市平台，通过资源整合、服务融合的理念，为社会公众及自身提供一体化、高效优质的管理和服 务。着力打造城市智慧中心，立足城市运行监测、管理、处理、决策四大领域，为管理者提供直观生动的监控和决策支持方法，提升城市运营水平和突发事件处理效率。在移动互联网时代，政府作为城市服务最重要的提供者，为提供更优质的服务，需要不断跟进互联网形态的快速迭代，学习“互联网+”时代的创新思维，紧抓民众需求，充分调动企业的积极性。各地政府或部门为主导、第三方开发者广泛参与的城市服务生态，将会赋能更多的个性化服务和创新举措。

随着数据分析与辅助决策在城市规划、建设管理、运营服务等方面发挥的作用日渐突出，政府大数据开放共享成为新型智慧城市发展的主流趋势。可以开放的数据包括：交通数据、气象数据、地理位置数据、统计类数据、经济类数据、文化类数据、环境类数据等。

专栏 1—6：

杭州下沙开发区建设信息惠民服务平台

杭州下沙开发区在建设企业、人口、视频、地理信息四大电子政务数据库的基础上，统一建设“智慧城市综合管理”平台，支持统一热线受理，通过“城市运行管理、城市应急指挥、民生管理服务”三个中心，提供面向政府、企业和居民的多种智慧应用模块，就如何进一步提升行政效能、辅助科学决策、实现城市事件处置的联动协同、形成城市全面体征监测体系，打造城市管理的“大服务”基石，创新治理，服务民生，做出了积极的探索，已初见成效。如：减少重复投诉 10%，按时反馈率由 89.64%上升为 100%，综合满意



率由 94.02%上升到 97.07%；智慧门禁系统试点后，治安警情下降 7.2%，刑事警情下降 47.8%，有效提升了市民的安全感；智慧河道运行后，配水时间从 4 小时缩短到瞬间完成，水质改善时间由 3—5 天缩短为半天。

政务数据信息与教育、医疗、就业、住房、社保、文化体育等惠民服务紧密融合，居民可以自由利用和分析这些信息，充分释放政务大数据的社会价值和经济价值。

专栏 1—7：

### 智慧医疗实现足不出户就诊问医

在医疗问题上，智慧国致力于减少负担。过去几年里，新加坡一直在试验“老年人监测系统”（EMS），这种非侵害性的系统通过在门及室内安装传感器来检测老年人活动。一旦被监测者缺乏活动迹象或者系统监测到其他事故，系统将会立即向其家人或者专业人员发出警报。另一个医疗方面的试点围绕“远程医疗”，实现用户足不出户，或者不用见医生即可得到医疗服务。试点中，病人通过平板电脑来进行恢复训练。当他们训练时，传感器和摄像机将捕捉他们的足迹并将数据远程传输给治疗医生。病人和医生每周还会通过平板进行一次面对面的视频会诊。

数字经济已成为经济增长的核心动力。随着移动互联网、大数据、云计算、物联网、人工智能等信息技术的突破和融合发展，数字经济迅速发展，2017 年中国数字经济总量达到 27.2 万亿元，同比名义增长超过 20.3%，显著高于当年 GDP 增速，占 GDP 比重达到 32.9%，同比提升 2.6 个百分点。2017 年中国数字经济对 GDP 的贡献为 55%，接近甚至超越了某些发达国家水平，数字经济在国民经济中的地位不断提升。产业方面，数字化生产设备联网率近 40%。生产设备数字化率和关键工序数控化率分别达到 44%和 46%。实现网络化协同的制造业企业超过 30%，开展服务型制造的企业超过 20%。据埃森哲研究报告预测，到 2020 年，数字经济对中国 GDP 的贡献将达到 5270 亿美元，约合人民币 3.5 万亿元。

## 2.智慧城市建设中需要解决的问题

一是中国智慧城市发展整体处于起步阶段，碎片化现象严重，信息融合难度大。这个问题在大城市更为突出，更深度的实现信息的融合和共享还有较长的路要走。在建设过程中，有些地方人民政府倾向于选择一两家大型企业作为智慧城市的总包方，但单一企业的产品供给有限，无法全面满足众多城市居民日益增长的智慧生活需要，造成服务效率偏低和技术壁垒问题。地方政府各职能部门掌握着海量公共信息和数据，这些部门都针对自己的管理体系建设了不同标准的信息系统，各个部门之间的信息系统并不互通，数据存储、流通标准也不相同，每个部门对于数据开放的认识、意愿也不相同。同时，在城市治理过程中，大数据对于科学决策的辅助支持力度还不够。

二是智慧城市建设仍然存在重建设、轻运营，重硬件投入、轻市民参与的现象。智慧城市核心特征是“以人为本”，所有的技术手段或商业模式都是为了满足人民日益增长的对美好生活的需要，要把智慧城市的发展方向由大规模的基础设施建设转向更加注重市民与企业的应用与体验。

三是建设内容同质化，考虑自身发展情况不足，出现千篇一律、千城一面的现象。有些城市没有根据实际需要，跟风、盲目的投入大量云计算、数据中心等基础设施，不仅日常使用率不足，还造成了巨大的财政负担。智慧城市建设不是单一系统、独立项目的组合，而是多系统交叉、相互影响和促进的生态圈。建设智

智慧城市是一个长期、动态、复杂的过程，需要统筹经济和社会协调发展，既要有前瞻考虑，更要强调时效性、可操作性，将信息技术与城市发展目标结合起来。

### 3.智慧城市发展的经验与启示

**以人为本：**让建设成果更好的惠及全民。在智慧城市建设中，人是主体，城市是客体。城市发展的目标是人性化建设和城市的可持续发展。未来的智慧城市建设将会更加强调市民体验，搭建能对城市居民需求做出实时回应的城市生活体系，增强城市的人文关怀，提升市民的获得感和幸福感。

**集约融合：**共享经济成为未来智慧城市主旋律。共享经济作为全球新一轮科技革命和产业变革下涌现的新业态、新模式，正在加快驱动资产权属、组织形态、就业模式和消费方式的革新。未来的智慧城市中，共享经济作为市场补充城市治理短板的一种独特创新，将成为城市居民生活发展新力量，共享汽车、共享单车、共享家政等层出不穷，将在改善城市发展的包容度、促进就业和增加居民收入、扩大国内消费等方面做出贡献。

**政企合作：**日益成为建设智慧城市的主流趋势。当前中国智慧城市发展开始全面从规划设计向建设运营阶段过渡，智慧城市建设投资规模大、涉及部门多、运营时间长、盈利模式不清晰，如何找到长效运营管理机制，厘清政府和市场的关系，建立起协同高效的合作模式，一直是焦点和难点问题。

**国际合作：**既“引进来”也“走出去”。智慧城市正在成为中

国新时期对外交流合作的重要领域，推进“一带一路”建设正在成为丰富新型智慧城市建设对外开放内涵的新契机。同时，中国城市和企业的高新技术、产品和优秀实践案例，也可以结合“一带一路”倡议走出去，为中国智慧城市相关产业注入新的发展活力，也为国外的智慧城市发展贡献中国方案和中国经验，推动智慧城市成为国际产能合作的重要抓手。

#### 4. 助推智慧城市建设的政策建议

一是进一步加强智慧城市的顶层设计。智慧城市规划与顶层设计既要有全球视野，也要有地方特色，更要注重以人为本，着力规划构建集智慧政务、智慧交通、智慧医疗、智慧教育、智能产业等为一体的综合体系，并采用城市大脑等智能中枢将各类智慧系统、智慧应用有机的整合在一起。通过顶层规划引领，避免信息孤岛，促进横向纵向间的信息资源共享与业务协同。

二是进一步推进分级分类建设智慧城市的探索与实践。中国仍处于城镇化快速发展的进程当中，未来将建立起以城市群为主体，大中小城市和小城镇协调发展的新格局。要因地制宜、因城施策、因时而变，分级分类制定智慧城市发展的目标与蓝图，着力构建协同发展、高效联结、充满活力、富有特色的智慧城市群、智慧城市、智慧小镇、智慧乡村，发挥智能技术应用在推进城乡一体化与大中小城市协调发展中的积极作用。

三是进一步提升城市治理智慧化水平。加快建设高速、宽带、融合、安全、泛在无线的网络信息基础设施，为提升城市治理水

平提供保障条件，逐步将工作重点转向加强城市精细化治理等新任务。以智慧城市建设为契机，以数据融合共享为抓手，时刻面向社会公众开展服务，鼓励优先建设百姓利益攸关、能直接参与、能切身感受的重要平台和应用，让市民更多地切身体验到智慧城市的建设成果。打造城市统一惠民服务门户，整合衔接城市商业服务，提升城市服务面向民众接口的一体化、智能化和人性化水平。

四是进一步完善信息资源整合利用的体制机制。在国家创新驱动发展战略的背景下，城市大数据整合利用已经成为推动智慧城市建设的重要切入点和工作抓手，是未来较长一段时间内的核心工作。加强城市信息资源建设和整合利用需要夯实基础、补齐短板、应用牵引、实效导向。逐步建立“谁拥有，谁负责”“谁使用，谁负责”“谁流转，谁负责”的机制，并通过有效的技术支撑，确保数据共享交换全流程的可监控、可追溯，运用自主可控创新技术，加速打破信息孤岛，提供高可靠的政务信息共享交换平台。

对标“可持续发展目标”：

目标 11.1：到 2030 年，确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务，并改造贫民窟；

目标 11.3：到 2030 年，在所有国家加强包容和可持续的城市建设，加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力；

目标 11.5：到 2030 年，大幅减少包括水灾在内的各种灾害造成的死亡人数和受灾人数，大幅减少上述灾害造成的与全球国内生产总值有关的直接经济损失，重点保护穷人和处境脆弱群体。

#### （六）城市投融资模式创新

伴随当前中国经济增速稳中趋缓，宏观调控重心由“稳增长”向“防风险”转变，地方投融资所面临的外部环境在发生深刻变革。目前城市建设的投融资模式主要有以城投债为主的政策性金融和创新模式下的政府投资基金模式。

城投债存在的根源是分税制改革后地方政府事权及财权的不匹配问题，其初步发展来自于 2008 年四万亿之后，在当时极度宽松的环境与 GDP 为导向的考核机制下，地方政府的投融资冲动开始通过城投债高速涌现出来。2016 年下半年随着经济增长压力的减弱和金融风险的增加，城投债政策又重新收紧。不得直接或通过地方国有企事业单位等间接渠道为地方政府及其部门提供任何

形式的融资，不得违规新增地方政府融资平台公司贷款。城投债<sup>3</sup>存量规模自 2007 年推行以来，经历了“鼓励发行—规范发展—严格约束—矫枉过正—重新加严”五个阶段。

城投债的发行主体是地方政府投融资平台，这一公开发行的企业债券多用于地方基础设施建设或公益性项目。在扩张的财政政策刺激下，城投债的发行往往趋于放量。然而在严监管、防风险的政策导向下，即使目前已经确立了宽货币转向宽信用，但地方政府债务的监管尚未出现实质性的放宽，城投债的前景也依然不明朗。随着存量规模不断攀升，城投债对于地方债务的加压逐渐开始向不良态势发展，第一批最早“入场”的城投债已经出现违约迹象。中办、国办联合印发的《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》要求：“对严重资不抵债失去清偿能力的地方政府融资平台公司，依法实施破产重整或清算，坚决防止‘大而不能倒’，坚决防止风险累积形成系统性风险。”《意见》要求明确指出允许城投平台破产，城投债摘掉了政府信用背书的光环。

失去了城投债这一利器，城市建设融资环境无疑受到深远影响。当前中国正在经历新一轮的大规模城市基础设施建设及产业升级过程，传统的以银行信贷、发行城投债为主的投融资模式已经不能满足城市基建“快速上马”的发展需要。

在这一轮的建设中，社会资本的参与起到了至关重要的作用。政府如何正确引导民间资本与国有资本结合服务于城市建设，推

---

<sup>3</sup>方正证券，《关于城投债的历史、框架及我们的量化方案——城投债专题研究（一）》

动产业升级转型，是当前热议的话题，也是难点。现阶段地方政府采取多种创新的投融资模式解决各类项目的融资问题，其中就包括设立多种政府引导投资基金——产业基金、创投基金、PPP 基金等。

1. “一带一路” 城市政府投资基金的融资模式解析

根据两部委的定位，政府引导基金主要有产业投资基金、创业投资基金和其他基金，后随着 PPP 的发展，PPP 基金也成为政府引导基金的一种。因此，政府引导基金主要分为以下几类：产业投资基金、创业投资基金、PPP 基金和其他基金。从政府引导基金设立目的来看，财政方面，主要为提高财政效率，发挥政府资金的引导作用和杠杆效应；产业方面，引导社会资金投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，扶持创新创业、战略转型、培育经济发展新动能。

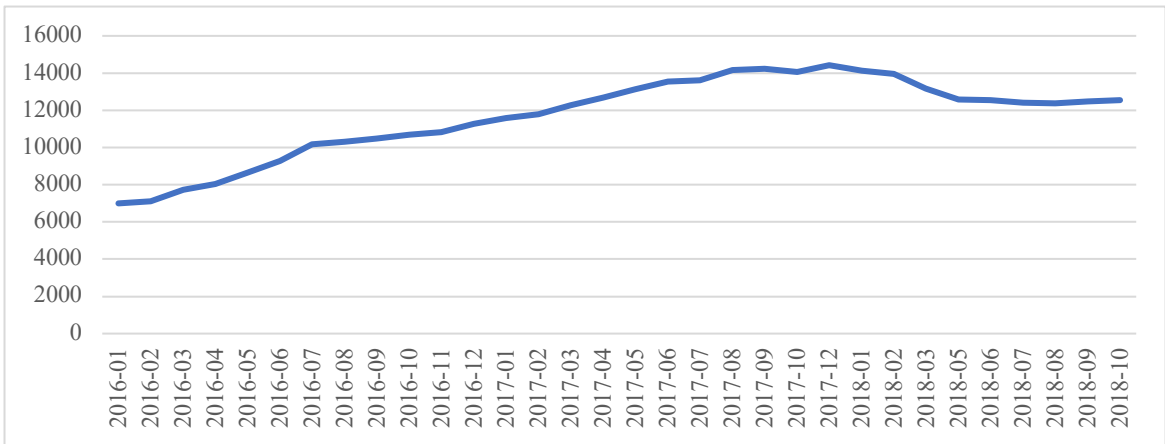


图 1—4 中国 PPP 项目数

数据来源：wind 数据库

2014 年 10 月出台的《国务院关于加强地方政府性债务管理的



意见》，使得地方政府开始转变投融资方式。政府产业引导基金主要是从国家和个体经济平衡和结构优化的角度，筹集资金并以政府为保障撬动更多社会资本，为节能环保、光伏、新能源、高技术服务等新兴战略企业以及高新技术产业的进一步发展提供资金支持。基于在财政扶持产业发展资金分配方式变更为“拨改投”环境下，各部门迅速设立产业引导基金，短期内促使政府产业引导基金大规模增加<sup>4</sup>。截至2018年6月底，国内共成立1171支政府引导基金，总目标规模达5,546亿元<sup>5</sup>（含引导基金规模+子基金规模）。

国家各部委也积极出台了相应的指导意见，规范、明确了政府投资基金的投向及对口管理机制。2015年12月财政部发布的《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》要求，政府引导基金要合理运用政府投资基金聚焦支持重点产业。其中：对战略性新兴产业及中小企业，可通过创业投资引导基金，加强资金、技术和市场相融合；对集成电路等战略主导产业及行业龙头企业，可通过产业投资基金直接投资。2016年12月，国家发展改革委出台《政府出资产业投资基金管理暂行办法》，明确了基金需投向非基本公共服务、基础设施、住房保障、生态环境、区域发展、战略性新兴产业和先进制造业、创业创新行业等。

由融资渠道来看，政府投资基金当前采取政府独资、政社结

---

<sup>4</sup>国泰君安证券，《政府产业引导基金全景图：政策、发展、投向——财政·洞见系列专题之二》

<sup>5</sup>投中研究院，《2018年政府引导基金专题研究报告》

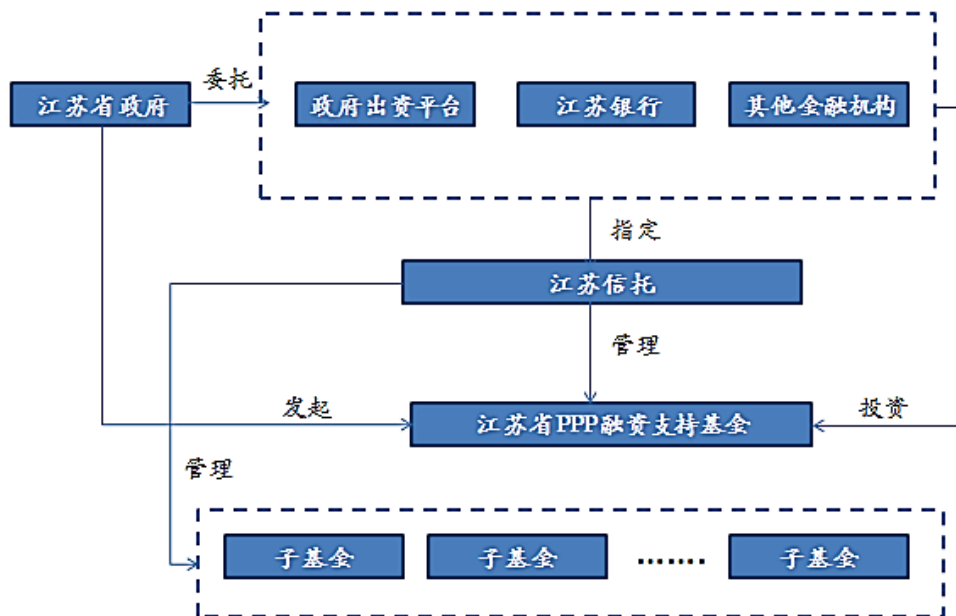
合、社会全资三种方式。其中政府+社会资本占大多数，政府出资部分纳入财政预算安排，财政出资人包括本级政府财政、下一级政府财政等，社会资本包括银行、保险、信托各类金融机构，以及民间资本。采用这种股本结构的基金，政府出资占比一般较小，出资在基金总规模的 20%以下，更好起到财政杠杆作用。大量此类联合出资的投资基金采取子母基金的形式，子基金可以选择继续加杠杆，放大财政杠杆作用。基金的构成上看，政府出资部分大多承担劣后级，引入的社会资本担当优先级。基金出资人通过固定收益加浮动收益的办法获取回报，按年分配。子基金每年所得收益，首先用于分配优先级出资人收益。收益超过所有出资人的固定收益的剩余部分，作为浮动收益分配。

专栏 1—8：

江苏省 PPP 融资基金

江苏省 PPP 融资基金总规模 100 亿，每个子基金规模 20 亿。省及市、县财政发起出资共 10 亿元，银行、信托、保险等其他出资人采取认缴制，最终，江苏银行、交通银行江苏省分行、上海浦东发展银行南京分行、建设银行江苏省分行，以及农业银行江苏省分行分别出资 18 亿，成立了 PPP 子基金 A、B、C、D、E，规模各 20 亿。基金以股权、债权等方式投入 PPP 项目，市场化运作，专业化管理。

该基金以股权方式对徐州市城市轨道交通 2 号线一期工程项目进行了投资，这也是全国地



方政府 PPP 基金投资的第一单。徐州轨道交通 2 号线一期工程总投资 169.79 亿元，线路全长 23.9 公里，该项目列为江苏省首批 PPP 试点项目，中国铁建股份有限公司作为联合体牵头方中标该项目，成为 PPP 项目的社会资本方。该项目作为江苏省 PPP 融资支持基金的第一个子基金投资项目，由南通市财政局作为财政出资方，江苏银行作为其他出资方，基金管理人为江苏信托公司，三方共同运作成功。江苏信托公司代表江苏省 PPP 融资支持基金，与徐州市城市轨道交通有限责任公司签署了《关于对徐州市 2 号线轨道交通投资发展有限公司的股权投资合同》，明确以股权方式对项目投资 4 亿元，期限为 10 年。

专栏 1—9：

#### 杭州市创业投资引导基金

杭州市创业投资引导基金是由杭州市政府专门设立的旨在通过扶持商业性创业投资企业的设立与发展，引导社会资金主要进入对初创期企业进行投资的创业投资领域，不以营利为目的的政策性基金。从 08 年创立该基金，十年内，杭州市创投引导基金批复合作单位 47 家，基金总规模 66.11 亿元，投资项目 325 个，投资金额 33.13 亿元，带动社会联合投资金额 23.13 亿元，实际带动社会资本放大倍数近 10 倍。引导基金投资的企业累计已实现利润 114 亿元，税收

47 亿元，新创造就业岗位 2 万余个。实现了资金循环使用，更好地实现发挥财政资金杠杆放大效应。该基金也引来了包括深创投、德同资本等国内著名风投机构，所投企业包括华睿投资、浙商创投等当地著名企业<sup>6</sup>。

## 2.政府投资基金面临的问题

当前政府投资基金也面临发展、利润、资金来源等多方面的问题。一是基金设立集中在东部地区，东西部发展不均衡。从集中度上看，当前投资基金注册地排名前五名的地区为山东（91 支）、广东（85 支）、江苏（82 支）、浙江（77 支）、四川（49 支）。其中山东省数量最多，占比达到 10.47%。排名前五位的省份中位于西部的仅有四川省，东部地区集中度过高。二是出资人利益追求不一致，政府与社会资本利益侧重点不同。政府引导基金所投子基金是财政资金与社会资金的集合体。政府为发挥导向作用和产业拉动效果通常不追求营利，而社会出资人则要求获得财务回报。三是由于近期资管新规等一系列监管文件的出台，银行业金融机构出资通道受到极大约束，并且受风险权重的影响，部分金融机构以股权形式认购投资基金股份，经济资本的考核可能会比普通债权资产高出 2—4 倍，这样风险收益不匹配的情况也会影响部分社会资本的出资意愿。

## 3.政府投资基金对城市建设投融资模式的经验与启示

相较于传统的点对点银行信贷融资模式，政府投资基金的建立有效地将社会资源整合在一起，激发民间投资活力，建立政府

---

<sup>6</sup> 《杭州市创业投资引导基金成绩斐然》，财政部网站

[http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/zhejiangcaizhengxinixilianbo/201707/t20170706\\_2639674.htm](http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/zhejiangcaizhengxinixilianbo/201707/t20170706_2639674.htm)

与市场联动的城市基础建设投融资机制，引导和带动社会资本投入城市基础设施建设，有助于构建多元、多层次的城市基建投融资体系，形成稳定、持续的城市基础设施建设资金保障机制。

一是政府投资基金有利于缓解地方政府财政支出压力。对地方政府来说，政府投资基金的杠杆效应能够利用有限的财政资金“支点”，撬动政府项目的建设投资，使财政资金效能发挥最大化，在缓解地方财政压力的同时，又突破了地方建设资金不足的瓶颈。国外较为成熟的产业引导基金的主要特点之一就是对社会资本的撬动。以色列政府产业引导基金规章中要求产业引导基金至少吸引 60% 的社会资本参与。澳大利亚政府则规定政府产业引导基金中政府资金与社会资本的比例要在 1:1 到 1:2 之间。欧洲和日本政府出资更低，只在 5%—7% 之间。而美国政府的出资在整体产业引导基金占比的比例不足 3%<sup>7</sup>。

二是有利于提高项目的运作效率，加快基础设施和公共服务项目的落地。由于母基金可以通过投资一定数量的子基金进行运作，所以单个项目的投资规模相对有限，风险控制方面也相对容易。同时，基金在项目融资的过程中也起到辅助间接融资的作用，可有效促进项目尽快落地。

三是有利于项目的融资与增信。有省级政府支持基金入股作为信用背书，可以有效降低项目的债券融资信用风险，有一定隐含兜底或担保作用。对于部分基础建设项目经营性现金流吃紧的

---

<sup>7</sup>郑联盛,朱鹤,钟震.国外政府产业引导基金:特征、模式与启示[J].地方财政研究,2017(03):30-36.

情况，传统的融资模式常常会遇到融资难、金融机构不认可的情况，政府PPP基金可以起到强大的增信作用，促进其融资能力。政府引导基金通过为创业投资单位提供担保，创业投资企业以股权作为质押，政府引导基金则为其债权融资提供担保，促进其融资能力，这样的融资担保模式在美国、德国较为成功。

#### 4.其他创新投融资模式的探索

当前中国经济进入新常态，企业融资难，融资成本高，资金面整体趋紧。如何扩大对城市基础设施建设的信贷供给一直是各

对标“可持续发展目标”：

目标 11.a：通过加强国家和区域发展规划，支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系。

级政府的难题。目前金融机构已经在探索以信托理财和设立“资金池”的方式，引导保险资金、养老基金等社会资本参与包括综合地下管廊建设、海绵城市建设、河道整体景观打造等基础设施建设。可以采取利用预期收益质押贷款、特许经营权、排污权、集体土地承包经营权质押贷款等区别于传统不动产抵押贷款的创新类贷款业务。

## 第二章 “一带一路” 沿线城市发展合作的现状与问题

“一带一路” 倡议提出以来，引起国内外广泛重视。相关研究从国家及宏观层面进行了大量研究，但从城市层面开展的相关研究却还较少。城市作为各国经济发展、社会治理和国际交往的主要增长极，是深度推进“一带一路”建设的重要抓手。本章搭建了“一带一路”城市发展综合指数体系框架，对“一带一路”沿线代表城市的综合表现和发展潜力进行了定量的评估。在综合评估的基础上，系统研究了城市在五通领域开展合作的具体领域、模式、存在问题及解决路径。

### 一、“一带一路”城市发展综合指数

建立了“一带一路”城市发展综合指数体系框架，分为城市发展指数和潜力指数两个部分，围绕商业活动、人力资本、信息交流、文化体验、政策环境、居民幸福感、经济状况、科技创新、城市治理九大纬度 40 项标准，定量分析了 76 个“一带一路”代表城市的综合表现和发展潜力。

## 《“一带一路”城市发展综合指数》体系框架

### 1 《“一带一路”城市发展指数》方法论

围绕五个维度27个标准,衡量城市当前表现。

1. 商业活动 (30%) : 资金流量、市场活力、大型企业的数量
2. 人力资本 (30%) : 教育水平
3. 信息交流 (15%) : 互联网信息访问和其他媒体资源
4. 文化体验 (15%) : 大型体育赛事、博物馆和其他展览
5. 政治环境 (10%) : 政治活动、智库、大使馆

| 城市指数排名 | “一带一路”城市 | 城市指数排名 | “一带一路”城市 | 城市指数排名 | “一带一路”城市 |
|--------|----------|--------|----------|--------|----------|
| 1      | 香港       | 28     | 开普敦      | 55     | 青岛       |
| 2      | 北京       | 29     | 吉达       | 56     | 西安       |
| 3      | 首尔       | 30     | 安卡拉      | 57     | 重庆       |
| 4      | 莫斯科      | 31     | 内罗毕      | 58     | 苏州       |
| 5      | 上海       | 32     | 科威特      | 59     | 万隆       |
| 6      | 维也纳      | 33     | 深圳       | 60     | 杭州       |
| 7      | 伊斯坦布尔    | 34     | 胡志明      | 61     | 哈尔滨      |
| 8      | 迪拜       | 35     | 加拉加斯     | 62     | 亚历山大港    |
| 9      | 罗马       | 36     | 拉各斯      | 63     | 沈阳       |
| 10     | 米兰       | 37     | 达卡       | 64     | 巴格达      |
| 11     | 曼谷       | 38     | 卡拉奇      | 65     | 宁波       |
| 12     | 台北       | 39     | 天津       | 66     | 长沙       |
| 13     | 布拉格      | 40     | 南京       | 67     | 西安       |
| 14     | 吉隆坡      | 41     | 成都       | 68     | 仰光       |
| 15     | 约翰内斯堡    | 42     | 阿比让      | 69     | 郑州       |
| 16     | 华沙       | 43     | 阿克拉      | 70     | 喀什       |
| 17     | 特拉维夫     | 44     | 德黑兰      | 71     | 无锡       |
| 18     | 雅加达      | 45     | 突尼斯      | 72     | 佛山       |
| 19     | 圣地亚哥     | 46     | 卡萨布兰卡    | 73     | 烟台       |
| 20     | 布达佩斯     | 47     | 麦纳麦      | 74     | 东莞       |
| 21     | 多哈       | 48     | 萨尔瓦多     | 75     | 唐山       |
| 22     | 马尼拉      | 49     | 武汉       | 76     | 泉州       |
| 23     | 开罗       | 50     | 拉合尔      |        |          |
| 24     | 利雅得      | 51     | 泗水       |        |          |
| 25     | 阿布扎比     | 52     | 大连       |        |          |
| 26     | 圣彼得堡     | 53     | 亚的斯亚贝巴   |        |          |
| 27     | 广州       | 54     | 马斯喀特     |        |          |

### 2 《“一带一路”城市潜力指数》方法论

围绕四个维度13个标准,衡量城市潜在表现。

1. 居民幸福感 (25%) : 安全、健康、平等、环保表现
2. 经济状况 (25%) : 长期投资和GDP
3. 科技创新 (25%) : 创业, 包括专利、私人投资和孵化器
4. 城市治理 (25%) : 长期稳定性, 包括透明度、政府治理质量、经商便利度等

| 城市潜力排名 | “一带一路”城市 | 城市潜力排名 | “一带一路”城市 | 城市潜力排名 | “一带一路”城市 |
|--------|----------|--------|----------|--------|----------|
| 1      | 莫斯科      | 28     | 西安       | 55     | 仰光       |
| 2      | 维也纳      | 29     | 长沙       | 56     | 开普敦      |
| 3      | 布拉格      | 30     | 佛山       | 57     | 雅加达      |
| 4      | 米兰       | 31     | 杭州       | 58     | 万隆       |
| 5      | 华沙       | 32     | 武汉       | 59     | 阿比让      |
| 6      | 台北       | 33     | 泉州       | 60     | 突尼斯      |
| 7      | 迪拜       | 34     | 烟台       | 61     | 萨尔瓦多     |
| 8      | 特拉维夫     | 35     | 大连       | 62     | 泗水       |
| 9      | 首尔       | 36     | 唐山       | 63     | 内罗毕      |
| 10     | 圣彼得堡     | 37     | 成都       | 64     | 开罗       |
| 11     | 北京       | 38     | 沈阳       | 65     | 德黑兰      |
| 12     | 罗马       | 39     | 哈尔滨      | 66     | 亚历山大港    |
| 13     | 阿布扎比     | 40     | 东莞       | 67     | 阿克拉      |
| 14     | 圣地亚哥     | 41     | 曼谷       | 68     | 巴格达      |
| 15     | 深圳       | 42     | 胡志明      | 69     | 拉合尔      |
| 16     | 布达佩斯     | 43     | 郑州       | 70     | 卡拉奇      |
| 17     | 香港       | 44     | 马尼拉      | 71     | 加拉加斯     |
| 18     | 苏州       | 45     | 吉达       | 72     | 亚的斯亚贝巴   |
| 19     | 南京       | 46     | 重庆       | 73     | 罗安达      |
| 20     | 无锡       | 47     | 青岛       | 74     | 拉各斯      |
| 21     | 科威特      | 48     | 利雅得      | 75     | 喀什       |
| 22     | 广州       | 49     | 伊斯坦布尔    | 76     | 达卡       |
| 23     | 吉隆坡      | 50     | 马斯喀特     |        |          |
| 24     | 宁波       | 51     | 麦纳麦      |        |          |
| 25     | 多哈       | 52     | 安卡拉      |        |          |
| 26     | 上海       | 53     | 卡萨布兰卡    |        |          |
| 27     | 天津       | 54     | 约翰内斯堡    |        |          |

### (一) 《“一带一路”城市发展指数》方法论

《“一带一路”城市发展指数》围绕五大维度（商业活动、人力资本、信息交流、文化体验和政治环境）27项标准衡量城市当前综合表现。榜单就领先城市的国际布局、综合表现、发展水平等提供了专业的洞察，便于对不同城市进行比较，了解各城市的核心优势和显著差异。围绕五个维度27个标准，衡量城市当前表现。

1. 商业活动 (30%) : 资金流量、市场活力、大型企业的数量
2. 人力资本 (30%) : 教育水平
3. 信息交流 (15%) : 互联网信息访问和其他媒体资源
4. 文化体验 (15%) : 大型体育赛事、博物馆和其他展览



5. 政治环境 ( 10% ) : 政治活动、智库、大使馆

## ( 二 ) 《“一带一路” 城市潜力指数》方法论

《“一带一路” 城市潜力指数》围绕四个维度 ( 居民幸福感、经济状况、科技创新和城市治理 ) 13 个标准评估城市的未来发展潜力, 通过对环保表现、基础设施、创新能力等因素的评价来评估城市长期投资与成功的潜力。《“一带一路” 城市潜力指数》从前瞻性的角度分析了各城市构建未来竞争力的政策与作法, 识别了可能成为全球最具影响力城市的快速发展城市。围绕四个维度 13 个标准, 衡量城市潜在表现。

1. 居民幸福感 ( 25% ) : 安全、健康、平等、环保表现

2. 经济状况 ( 25% ) : 长期投资和 GDP

3. 科技创新 ( 25% ) : 创业, 包括专利、私人投资和孵化器

4. 城市治理 ( 25% ) : 长期稳定性, 包括透明度、政府治理质量、经商便利度等。

## ( 三 ) 相关结论

1. 中国城市成绩突出得益于政府专注于提升国家竞争力。

第一, 中国特大城市吸引跨国公司的能力不断提升。促进中国城市竞争力提升的因素有很多, 包括商业、技术、人力资本等。例如 Google 计划在深圳开设北京和上海之外的第三个中国办公室。跨国公司的入驻有助于中国吸引外商直接投资。科尔尼外商直接投资信心指数结果显示, 20 年来, 中国一直是五大最受欢迎的外商直接投资目的地之一。然而, 外商直接投资只是其中一部分原因。中国政府大力扶持本土互联网企业的发

展，为中国发展本土高科技产业建立了主场优势，造就了腾讯、阿里巴巴和百度等本土公司的辉煌。此外，中国还着力通过国民教育和海外人才引进充实劳动力。同时，公共和私人资金不断流入这些特大城市的创业生态系统，创业成为一个新的职业选择，或将缔造新一代的中国商业传奇。

第二，中国城市协同发展。中国城市自 2008 年以来能够保持如此惊人的发展，政府无疑做了很多努力。经研究发现，中国城市的巨大变化并非凭空产生，它们的加速发展得益于中央、地区和地方政府在商业、政治和社会政策上的协调，这一点值得其他城市借鉴。举例来说，虽然商业活动是中国得分上升的主要驱动因素，但是如果没有发展人力资本和提升文化体验的相关举措，商业活动的繁荣便无从谈起，而中国城市在人力资本和文化体验两个维度上的得分每年分别增长 5.5% 和 4.1%。中国促进城市发展的举措不仅包括鼓励建设新的文化场所，还包括支持中国学生出国留学。各大城市政府还逐步出台压缩企业成立的审批时间、减少空气污染、完善公共交通体系等措施。所有这些举措都是协同开展的——各城市优先考虑提高宜居性，政府则努力优化营商环境和教育体制，确保人才库的建设与能力的培养。

第三，正确的经济建设模式。中央和地方政府携手努力，促进城市发展计划的实施，大幅提高这些优秀城市经济成功的潜力。纵观过去几年中国主要城市的发展轨迹，有很多可供其他中小型城市、甚至是海外城市借鉴的宝贵经验，以打造端到

端的城市竞争力。首先，向市级政府放权，这是激励地方积极发展的关键。上榜的中国城市地方经济发展都得到了地区和中央政府的支持。例如，深圳市启动了公交全面纯电动化转型项目，中央政府为其提供了财政补贴，用于购买新型公交车。

## 2.城市的进步得益于企业的发展。

研究结果证明，坚持贯彻全面的促进策略对经济、人才和文化的发展起到巨大推动作用。城市的成功发展需要企业、政府和文化产业的协调，这种协调需要一种催化剂——企业。本报告的洞察可以帮助企业自身以及其业务枢纽所在城市建立竞争优势，为敢于充当催化剂的企业和能够应对投资和竞争挑战的城市建立良性循环。

## 3.创业生态环境是城市经济增长引擎。

城市排行榜提供了很多有价值的信息，包括城市宏观增长能力，以及如何促进特定领域的增长。例如，很多城市都在建立鼓励创业活动的生态系统，这些生态系统可以增加外商和私人投资，促进现有企业的竞争与创新，创造就业，提高居民生活水平。事实上，城市的特色是企业决定去哪进行孵化创新的核心因素，包括是否靠近创新合作伙伴、人才是否容易获得、当地政策支持力度和基础设施水平等。“一带一路”城市指数框架确定卓越创业生态系统的共性，提炼出可以促进生态系统发展的战略。通过查阅大量文献确定了领先的创业生态系统，分析出《“一带一路”城市发展指数》和《“一带一路”城市潜力指数》中这些生态系统的表现。这些城市发展模式显示，拥有

领先创业生态系统的城市可以分为四类：

一是经济中心。这类城市商业活动发达，往往是一些成熟的贸易和金融枢纽，可以比较容易地接触到投资人和资金，包括北京（亚太地区商业活动领先城市和财富 500 强企业总部数量最多的城市）和迪拜（中东地区商业活动领先城市）。迪拜虽然刚刚形成创业生态系统，但政府早已大力投入打造创业环境。同时，迪拜作为商业贸易中心，聚集着大量的外国人口。

二是网络中心。这类城市人力资本雄厚，商业活动水平和信息交流水平都比较高。这类城市一般有很多著名学府，培养高层次人才，与大型企业紧密合作。这些企业大多是国内知名企业，寻求创业公司的创新解决方案，并通过参与孵化器等项目扶持创业公司成长。维也纳、米兰是这一创业生态系统模式的代表，这两座城市都有实力雄厚的高等学府和积极参与校企合作并为创业者提供机会的优秀企业。多家大型科技公司驻扎在维也纳，而米兰则是意大利金融中心，聚集着大批欧洲科技公司。

三是行业领导。这类城市在人力资本上表现最突出。它们拥有健全的高校体系，为特定行业培养技术专业人才，促进某一个重点商业领域的发展。例如莫斯科的院校培养了大批高级技术工程师，从事大数据、云技术等 IT 解决方案的开发。

四是区域枢纽。这类城市信息交流水平较高，所在国家一般是所属地区中政治经济最稳定的国家，通常是国家的文化中心，人口比较自由、年轻化。许多政府会出资成立种子加速器，

或通过提供津贴，吸引有意进入和推进城市生态系统发展的跨国公司。例如，特拉维夫是全球创业公司密度最高的城市之一，具有很强的创业精神，拥有 300 个跨国研发中心。

#### 4. 沿线城市发展潜力大，互补性强。

第一，沿线城市发展潜力大。城市是当今世界各类要素资源和人类活动最集中的地方，城市发展是人类发展的一个永恒的话题。据联合国统计，到 2050 年世界城市人口将增长 25 亿，占世界人口的 68%，其中接近 90% 的增长将发生在亚洲和非洲。根据联合国的预测，到 2050 年“一带一路”沿线地区城市人口还将增长 12 亿，年均增加 3500 万左右。“一带一路”沿线地区是当今世界上最具活力和增长潜力的区域，城市作为“一带一路”建设实施的基本单元，是承载人口和人类活动最主要的空间，推动“一带一路”沿线地区城市的可持续发展在“一带一路”沿线国家和地区繁荣发展过程中发挥着极其重要的作用，对全球实现可持续发展意义重大。

第二，中国经验值得分享。改革开放 40 多年来，中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。从城市化率不到 20% 到 2017 年的 60.58.52%，探索、创新、经验、教训和挑战并存，中国应该分享城镇化经验和教训，积极支持各国的城镇化发展，优势互补，协同发展，为人类命运共同体建设增添城镇化风采。

第三，沿线城市合作互补性强。目前，“一带一路”沿线各国处于城镇化不同阶段，既有城镇化率高达 90% 的现代化国家，

也有城镇化率不足 20%的发展中国家。城镇化水平的差异带来了未来城市间合作的广阔空间，城镇化水平较高的国家和地区在城市可持续发展方面的经验，能够为城镇化后发国家和地区提供有益的经验和借鉴，避免走过的弯路。面对复苏乏力的全球经济形势，推动城市可持续发展、深化拓展务实合作，让经济全球化进程更有活力、更加包容、更可持续，也是各国城市和地区共同关注关心的发展诉求。

#### 5.了解趋势才能把握未来。

“一带一路”城市指数报告提供了有关城市繁荣促进因素和经济增长生态系统的洞察，可以帮助企业做出战略决策，识别经济稳定、活跃、有高质量人才支持未来投资和增长的大都市区域。城市领导人也可以利用本报告信息评估城市自身在各维度上的表现，辨析具体的优势和机遇，找到可以作为楷模的类似领先城市，设定经济增长战略目标。为谋求更多的创业活动，城市领导人可以参考四个创业生态系统模式，选择能够最大限度发挥城市优势的道路。

## 二、“一带一路”城市合作现状与问题

### （一）政策沟通领域

#### 1.政策沟通的基本内涵及主要进展

政策沟通的基本含义是：在深化利益融合、促进政治互信并达成合作新共识的前提下，本着求同存异的原则，沿线各国积极构建政府间宏观政策沟通的交流机制，就经济发展战略和对策进行充分交流对接，共同制定推进区域合作的规划和措施，

协商解决合作中的问题，共同为务实合作及大型项目实施提供政策支持，从而形成趋向一致的战略、决策、政策和规则，结成更为巩固的命运共同体。

加强政策沟通是“一带一路”建设的重要保障。政策沟通要求加强政府间合作，积极构建多层次政府间宏观政策沟通交流机制，深化利益融合，促进政治互信，达成合作新共识。目前为止，代表城市在政策沟通方面开展的工作主要集中在建立友好城市等初级阶段。城市政策沟通的主要目标之一是通过城市合作，以点及面，致力于在文化政治的全局意义上落实“一带一路”倡议，全面提升中国国家软实力。

第一，初步建立了多层次沟通机制。“一带一路”沿线国家众多，在政治环境、经济模式、发展阶段、人文指数、宗教信仰等方面都存在着较大的差异，且涉及领域众多，但目前政策沟通主要以高层领导正式访问为主，后续应积极拓展政策沟通领域，以高层互访为引领，加强政策制定和执行部门的沟通，着力推进双多边合作。横向应将沟通层次扩大到沿线国家各个层级各个部门，纵向应通力整合国内各领域各部门资源，建立立体化多层次沟通机制，不仅能够增强政治互信，更可以使沿线各国形成趋向基本一致的战略、决策、政策和规则。

第二，强化了多领域项目对接。国家发展改革委主任何立峰于2017年5月14日在北京举办的“一带一路”国际合作高峰论坛高级别会议加强政策沟通和发展战略对接平行主题会上发言时指出，做好与沿线国家的双边和多边政策沟通，应遵循战

略对接—发展规划对接—机制与平台对接—具体项目对接的顺序<sup>8</sup>，从宏观入手，层层深入，通过基础设施、经贸、投资、金融、人文等各领域项目合作，实现共同发展。

长期来看，在进一步推进沿线国家经贸合作的基础上，需健全长效化政策沟通机制和全方位政策对话平台，以进行更多有益探索，实现更多有益成效。

## 2.政策沟通领域的城市国际合作状况分析

城市作为丝绸之路上的珍珠，是达成双边及多边合作的重要基点，通过一个一个的城市串联起来，促进经济和文化交流互动。政策沟通城市间合作主要涉及国家、城市、地区间建立友好城市关系，达成合作意愿，制定战略规划，互通经贸信息，对接法规标准等方方面面的内容。在区域城市层面，一些丝路沿线城市间建立起了友好合作关系，通过各种面向国内外政策沟通与信息交流的论坛、博览会、洽谈会等平台积极开展互动交流。

第一，共建合作机制，加强沟通协调。“一带一路”沿线国家双边及多边合作日益增多，合作不断深化，经贸交往日趋活跃，对于参与方来说，建立更高层次的制度合作与交流平台的需求更为迫切，有必要在各方推动下建立成熟完善的合作机制，更进一步促进各领域合作的常态化、制度化。自2013年“一带一路”倡议发布，为世界提供国际合作新机遇以来，国际合作一步步走向务实，国内外地区间合作不断深化，已迎来倡议的

---

<sup>8</sup>何立峰. 在“一带一路”国际合作高峰论坛高级别会议加强政策沟通和发展战略对接平行主题会上的发言. 2017-05-14



黄金发展期，目前已在海关、经贸、税收、财政等领域合作推进建立了多个双边及多边合作机制。

第二，签署友城协议，建立友好城市群。“一带一路”倡议实施领域涉及外交、经贸、金融、基建、交通、人文、环境等方方面面。借用城市外交的优势和特点，聚集不同类型、规模、特点的城市，形成与核心城市保持较密切联系的群体即“城市群”，不仅可以增强核心城市的影响力，同时也将增强核心城市对外围区域的辐射作用。因此，充分利用“一带一路”的战略资源与机会，实现新兴市场国家的优势互补、合作共赢，有助于实现充分整合资源，优势互补，抱团取暖，互助共赢。

通过各种交流活动，释放城市潜在的对外交往活力，可以发挥各城市比较优势，联通边界的区位优势，有力搭建起互联互通走廊和对外开放窗口，以点带面、由线到片，并逐步形成区域大合作格局。

## （二）设施联通领域

基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域。设施联通要求共同推进国际骨干通道建设，逐步形成连接亚洲各次区域以及亚欧非之间的基础设施网络。设施联通是主要节点城市共建“一带一路”的重点之一。中巴经济走廊是“一带一路”倡议的旗舰项目，本节以中巴经济走廊瓜达尔港项目为例，系统分析了共建初步成果、巴基斯坦的疑虑与关切，以及建设中存在的问题和风险，并提出通过城市合作推动中巴经济走廊健康发展的相关对策建议。

## 1.中巴经济走廊建设初步成果

2015 年，中巴两国以中巴经济走廊为引领，以瓜达尔港、能源、交通基础设施和产业合作为重点，形成了“1+4”经济合作布局。

第一，能源领域建设取得明显进展。电力短缺一直是制约巴基斯坦经济发展的难题，能源领域因此成为中巴经济走廊建设的重中之重。目前，能源领域建设是中巴经济走廊进展最快、成效最显著的领域，极大缓解了巴基斯坦电力供应不足的局面，并对巴基斯坦调整电力能源结构、降低发电成本等方面产生深远影响。

萨希瓦尔燃煤电站是中巴经济走廊框架内首个全面建成并实现投产发电的大型能源项目。该电站 2015 年 7 月 31 日开工建设，2017 年 6 月 8 日顺利完成电站两台机组全面建成投产目标，成为迄今为止中巴经济走廊建设速度最快、装机容量最大、技术领先、节能环保的高效清洁燃煤电站，被巴基斯坦政府誉为“巴电力建设史上的奇迹”。

卡西姆港燃煤电站项目是中巴经济走廊优先实施项目之一。2017 年 11 月 29 日，由中国电建和卡塔尔王室基金 AMC 公司共同投资建设的卡西姆港燃煤电站首台机组发电仪式隆重举行，该项目进入实质性生产阶段。电站两台机组全部实现商业运行后，年均上网发电量约 90 亿千瓦时，能满足当地 400 万户家庭用电需求。卡西姆港燃煤电站将为巴基斯坦人民提供充足低价的清洁能源，并创造大量就业岗位。

第二，交通基础设施领域建设积极展开。经济发展，交通先行。喀喇昆仑公路升级改造二期（塔科特至哈维连段）、卡拉奇至拉合尔高速公路（苏库尔至木尔坦段）及拉合尔橙线项目等一批重点项目，有力促进了中巴经济走廊的发展。

喀喇昆仑公路（Karakoram Highway，简称 KKH），北起中国新疆喀什（Kash），穿越喀喇昆仑山脉、兴都库什山脉、帕米尔高原、喜马拉雅山脉西端，经过中巴边境口岸红其拉甫山口，南到巴基斯坦北部城市塔科特（Thakot）。公路全长 1032 公里，其中中国境内 416 公里，巴基斯坦境内 616 公里。

卡拉奇至拉合尔高速公路（苏库尔至穆尔坦段）于 2016 年 5 月 6 日在巴基斯坦南部信德省苏库尔市举行了开工仪式。这项工程是中巴经济走廊最大道路基础设施建设项目。项目建成后，将极大改善巴基斯坦交通状况，不仅有利于促进地区经济发展，还有望成为中国经由巴基斯坦连接印度洋的陆上交通干线。

第三，产业合作前景广阔，逐步推进。中巴经济走廊的产业合作，以建设“中巴南方商品展示交易中心”为切入点，在推动基础设施建设的同时发展转口贸易，将瓜达尔港自贸区建设成为集商品展示、运输、仓储、配送、信息处理流通加工为主导的商贸物流园区。在卡拉奇重点开展纺织、医药、汽车等领域产业合作。在费萨拉巴德开展纺织服装、矿产资源加工、化工、食品加工等领域产业合作。

## 2. 巴基斯坦对中巴经济走廊的疑虑与关切

一是巴基斯坦因推动中巴经济走廊而债务压力加剧。据巴方测算，中巴经济走廊的总投资额高达 460 亿美元至 500 亿美元。巴基斯坦最具影响力的英文报刊《黎明报》发表社论认为，巴基斯坦虽然借助中巴经济走廊得到了来自中国方面大量贷款的支持，但是巨额贷款最终需要“连本带利”还给中国，从现有的经济水平和政府的执政能力情况来看，巴基斯坦将背负沉重的债务包袱。此外，《黎明报》在社论中指出，中巴经济走廊中不少项目因政府行政效率低下，无法如期竣工，这会使巴基斯坦的融资负担越来越重。

二是中巴经济走廊建设对当地环境产生持续且不可逆的影响。来自巴基斯坦国内智库“中巴经济走廊卓越中心”的研究报告认为，中巴经济走廊建设虽然促使巴基斯坦的经济不断发展，但人们的主要担忧在于中巴经济走廊是否具有环境可持续性。目前中巴经济走廊的投资大部分集中在煤炭等能源项目上，如果不采取恰当的缓解措施，这些项目会对环境产生影响，降低空气质量，并可能危害人们的健康。煤矿开采也会为居住在矿区附近的人们带来大量的噪音和污染。此外，道路和铁路网络的建设可能会导致当地居民流离失所，造成绿化带和森林的退化。

三是巴基斯坦人力资源不足以支撑中巴经济走廊建设。在“中巴经济走廊卓越中心”的研究报告中提到，据估计，从长远来看中巴经济走廊项目将为巴基斯坦创造约 70 万个工作岗位。但巴基斯坦的担忧在于，其国内是否拥有未来实施中巴经济走

廊项目所需的熟练或半熟练劳动力。如果巴基斯坦不能提供所需的劳动力，那么最终中国公司将带来中国劳动力，这样仍然无法解决当地劳动力就业问题，也无法给巴基斯坦带来持续的经济增长。

### 3.中巴经济走廊建设中存在的问题和风险

一是中巴双边合作机制不完善，领导力和执行力不足。中巴经济走廊缺少中央级别的对接、管理机构。尽管巴基斯坦中央政府对于中巴经济走廊的政治、经济意义有着相对清醒的认识，但在其中央层面难以适应中国节奏。巴基斯坦国内政策（比如经济特区和特区优惠政策）的出台和国内职能部门的分工也备受政府行政效率掣肘，很难有效地将中巴经济走廊的地位提至中央战略层面。由于缺少巴方权威的有力响应和配合，中国也难以从中央的高度与巴方共同进行顶层设计。然而，一些重要的能源、交通、科技项目如果没有中央政府牵头推动并负责，很难高效展开。中央级别统筹合作的缺失将严重损害中巴经济走廊的建设效率与战略定位。

二是巴基斯坦本国经济建设方案的可行性与可持续性不足。巴基斯坦的经济、金融基础薄弱，经济发展结构失衡。巴基斯坦目前仍处于从农业国向工业国过度阶段，第二产业在 GDP 中比重较低，且发展相对停滞，虽有资源，无力使用。经济发展对于外来援助依赖过大，外债负担重，财政赤字居高不下。与此同时，巴基斯坦的主要货币卢比甚至没有与相对坚挺的物资储备绑定，通货膨胀严重，金融改革乏力，而巴基斯坦外汇储

备常年维持在 100 亿美元左右的水平，缺乏金融信誉。巴基斯坦在本国经济发展规划中存在泛理想化问题。在上述现实基础上，巴基斯坦却出现了不切实际的经济预期，试图追求跨越式发展。一些短期内无法实现的政策目标不仅会伤害巴基斯坦的政府信誉，也会使中巴经济走廊陷入“市场规律与项目进度不可兼得”的两难境地，从长远而言，这对于巴基斯坦的产业升级和经济修复是一种伤害。同时，中巴双方都存在一些在宏观层面偏离客观规律的主观期许（比如实现中巴贸易平衡），这些期许既没有理论论证，也没有经验支撑，更不是当务之急，执着于某些表面现象反而会占用本该用以巩固经济根本的资源和时间。

#### 4.积极稳妥推进中巴经济走廊建设的若干思考与建议

一是建立分工明确、层级清晰的中巴经济走廊统筹机制，强化项目领导力和执行力。完善两国政府中央级别的顶层管理和统筹机制。这是双方共同的责任，也是提高中巴经济走廊行政效率的必要之举。建议中国提议将中巴经济走廊联委会升格为副总理级别，确定定期会晤机制，并在联委会下设立具体的执行机构，负责评估、审查、监督中巴经济走廊项目的进展。考虑借鉴援疆援藏的方式对巴基斯坦的六个行政区域进行定点对接，会同巴方在巴各省政府框架内建立相应协调机构。

二是对巴支持以加强巴造血为能力主，提升巴参与中巴经济走廊建设的主动性和积极性。中方要注意对中巴经济走廊具体项目的精确定性问题，并加强国内项目审批的监督管理以及

对外解释和说明工作。针对巴外汇储备薄弱、债务严重问题，中国可以在巴试点人民币与巴卢比直接结算，以减少巴对美元体系的依赖，增大人民币对巴经济的影响力。针对巴基斯坦国库空虚，赤字增大的忧虑，中国应该帮助巴基斯坦认识到，中巴体量和发展阶段差距过大，“实现贸易平衡”不应该成为中国和巴基斯坦的政策目标。促进巴基斯坦长期健康发展的关键在于将中巴经济走廊的辐射范围扩大到周边，帮助巴基斯坦开辟新市场，优化整个市场环境，而非平衡双边贸易。在产业园区建设方面，中方应少提听上去高大上的科技园区，多规划适合巴基斯坦地方经济发展的产业园区。实事求是，做符合巴方发展阶段的事，让巴方企业和利益集团真正感受到中巴经济走廊的实惠。

### （三）贸易畅通领域

#### 1.贸易畅通的基本内涵及主要进展

贸易畅通是“一带一路”建设的核心内容，旨在顺应经济全球化、区域一体化趋势，全方位深化与沿线各国经贸往来、产业投资、能源资源和产能合作，着力推进投资贸易便利化，消除投资和贸易壁垒，构建良好的营商环境，促进区域内经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合，是释放沿线国家发展潜力和实现共同发展的重要手段，是构建开放型经济新体制的重要支撑，为沿线各国互利共赢、共同发展奠定坚实基础。主要节点城市在贸易畅通方面开展了大量的探索工作，特别是加强自贸区建设和发展跨境电商，走出特色化的新型贸

易道路。

第一，加快自贸试验区建设。自 2013 年以来，中国先后设立了 13 个自贸试验区。除海南外，试验区范围大多与城市片区相结合，以城市带动探索自由贸易试验。目前城市自贸试验区普遍在简政放权、优化营商环境、发挥市场配置决定作用、扩大开放、构建国际物流体系、创新人文交流等方面进行了有效的探索，进一步构建全方位对外开放的新格局。

第二，发展跨境电商。截至 2018 年 7 月，已在杭州、天津等 35 个城市设置 3 批跨境电商综合试验区，综试区城市也从东部向中西部和东北地区倾斜。通过发展跨境电商，节点城市普遍在外贸领域获得了新的增长点，进出口不断增加，带动相关产业链条逐步延伸。针对跨境电商碎片化、小额化、高频次的特点，各城市综试区均在监管和服务体制机制上开展了改革实验。例如福建平潭将国际快件、跨境直购及跨境保税业务统一监管，优化提升了跨境电商投资环境和服务效率。贵州省则提出利用贵阳市大数据优势，“互联网+大外贸”发展模式，建设具有西部特色的跨境电子商务运营体系和运行机制。

## 2.贸易畅通领域的城市国际合作状况分析

自“一带一路”倡议提出以来，中国积极提升与沿线各国的经贸合作水平，大力拓展产业投资，推进能源、资源、产能等多领域务实合作和重大项目实施，贸易畅通取得了重大进展。

在贸易投资和对外经济合作方面，2014 年与沿线国家货物贸易额达 1.12 万亿美元，占比达 26%；在沿线国家非金融类对



外直接投资达 125 亿美元，占比为 12.2%。特别是在全球经济低迷、贸易增长放缓的背景下，与东盟、中亚等沿线地区的贸易投资仍保持较快增长。

在对外经济合作方面，2014 年在沿线国家承包工程完成营业额达 644 亿美元，占比为 45.2%；承接沿线国家服务外包合同金额和执行金额分别为 125 亿美元和 98.4 亿美元，同比增长 25.2% 和 36.3%，其中承接东盟国家的执行金额为 53.8 亿美元，同比增长 58.3%。承接沿线国家服务外包业务增速高于其他地区增速。

在深化区域合作方面，积极推进与沿线各国的自由贸易区建设，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），中国—东盟自贸协定（“10+1”）升级谈判，中国—巴基斯坦自贸协定第二阶段谈判，中国与海合会、斯里兰卡、马尔代夫等自由贸易区谈判都在积极进展中。

在贸易投资便利化方面，与俄罗斯、蒙古国、亚美尼亚、白俄罗斯等国海关或口岸执法机构签署海关事务合作协定，积极推动中欧陆海快线通关、中俄边境口岸监管结果互认、中哈农产品快速通关“绿色通道”等跨境通关便利合作项目。在联合监管、AEO 互认、安全智能贸易航线、风险管理、数据交换、执法等多领域开展务实合作。目前，中国已与沿线 52 个国家签署了双边投资协定，与 53 个国家签署了税收协定，建立了沿线国家税收沟通机制，推动多边税收合作，相互提供税收信息，提高税收透明度，为企业构建公平的税收环境。

在重大项目实施方面，与有关国家共同推进实施了一批基础设施、能源合作、资源开发等重点项目、示范工程。与哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯、马来西亚等 17 个沿线国家开展了大规模国际产能合作，涉及机械制造、汽车配件、能源建设、建材生产、有色金属、矿产开发等领域。与越南、老挝、缅甸、哈萨克斯坦等国共建多个跨境经济合作区，在 23 个国家建立了 77 个境外经贸合作区，搭建了中国企业对外投资合作和产业集聚的重要平台。

此外，在拓展贸易领域，培育新的贸易增长点、创新贸易方式、大力发展跨境电子商务等方面，也都取得明显成效，使得中国与沿线国家的贸易畅通水平稳步提升。

#### （四）资金融通领域

##### 1. 资金融通的基本内涵及主要进展

资金融通是“一带一路”建设的重要支撑。“一带一路”作为中国在全球经济新格局下制定的顶层倡议，从历史和现实两个维度出发，突破了传统以贸易和投资便利化为主题的区域合作理念和方式，通过为沿线各国提供共同受益的国际公共产品，为持续低迷的全球经济增长提供新动力，亦为解决当前全球经济贸易困境和维护多边贸易体制主导地位提供新的思路和中国方案。在“一带一路”五通建设中，资金融通具有系统重要性，建立高效、顺畅的资金融通网络和布局是把“一带一路”建成繁荣之路的重要一环。

“一带一路”沿线涵盖中亚、南亚、西亚、东南亚和中东

欧等六十多个国家和地区，大多数为新兴市场或发展中经济体，普遍存在国民储蓄率低、金融市场不发达等问题，原有的融资模式无法承担推动经济发展的重任。因此，解决资金融通问题具有多方面的重要意义。虽然《愿景与行动》没有对节点城市提出明确要求，各城市也普遍未将资金融通方面的工作写入政府工作报告，但一些节点城市在该领域开展了若干探索。

### （1）发行跨境债券

2015 年 9 月，中资企业境外发行债券审批机制改为备案登记制。同年，城投企业发行的海外债券开始快速增长。虽然由于发行增长过快引发相关政策收紧，一些城市政府依然支持城投企业探索并成功发行海外债券。

### （2）发展离岸金融

随着中国对外开放进程的不断深化，主要节点城市均不同程度开展离岸金融业务探索。例如，重庆提出要审慎稳健开展各项离岸金融业务，进一步提高离岸业务的经营管理效率，建立西部地区离岸金融高地。西安也提出积极探索发展离岸金融业务，打造国内重要的离岸金融功能区。

## 2.资金融通领域的城市国际合作状况分析

从金融合作、信贷体系和金融环境三个层次，综合考量货币互换合作、金融监管合作、投资银行合作、信贷便利度、信用市场规范度、总储备量、公共债务规模、货币稳健性等指标，将“一带一路”沿线国家与中国的资金融通程度分为高、较高、一般和较差四档。可发现 63 个样本国家中有 10 个属于资金融通

程度高类，占比 16%；12 个属于较高类，占比 19%；22 个属于一般类，占比 35%；19 个属于较差类，占比 30%。排名最高的新加坡和最靠后的土库曼斯坦之间悬殊巨大，这一方面充分说明各国资金融通水平不平衡的特点，另一方面也说明资金融通水平并不受国土面积大小限制。相反，像新加坡、香港这样的城市反而可以发挥更大的作用。

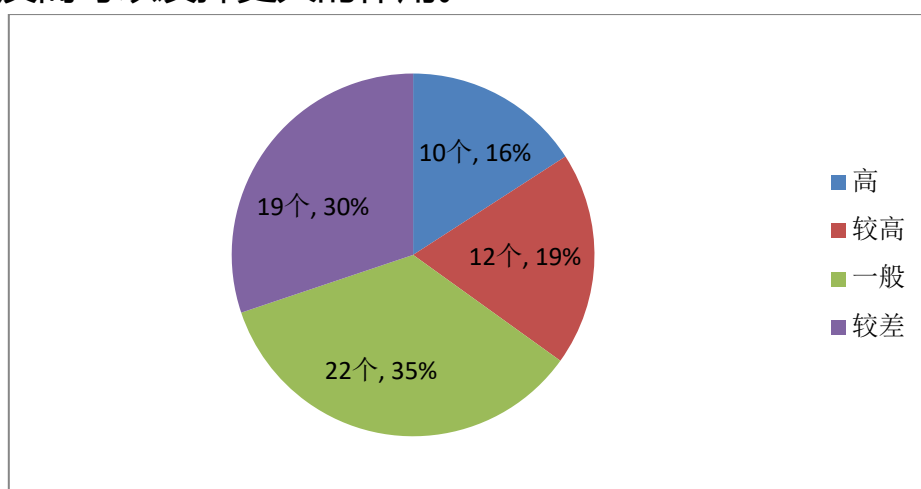


图 2—1 “一带一路” 国家与中国资金融通程度示意图

考虑到地缘政治、经济金融水平以及人民币国际化程度等诸多客观现状，“一带一路”的国际城市金融合作或将以发达的金融城市为主，中小城市跟进配套的形式展开。在这当中，中国几大主要特大城市或将扮演重要角色。未来这些城市有望与“一带一路”沿线国家主要金融中心城市签署金融合作协议，形成以项目融资、结算清算、信用担保、风险分担等内容为核心的金融中心城市合作机制，不断丰富金融中心城市开展金融合作的内涵。

专栏 2—1：

中非金融合作—巴黎和伦敦金融市场的节点作用

新世纪以来，非洲国家经济发展迅速，成为全球市场的一大亮点。与此同

时，中国金融机构也开始在非洲积极布局。2007年，中国工商银行以55亿美元收购南非标准银行20%股份，之后又进一步参股，成为南非标准银行最大股东，间接覆盖了非洲20个国家的网络。2011年6月，中国人民银行与非洲开发银行签署了涵盖基础设施、农业、清洁能源等方面的双边合作协议。2014年3月，中国国家开发银行与英国巴克莱银行和法国兴业银行签署合作协议，为扩展非洲业务铺平了道路。此外，中国银行、中国建设银行、中国农业银行等金融机构也纷纷在非洲启动了布局。

和其他的新兴经济体、发展中国家类似，非洲的金融市场体系不成熟。但如此，非洲国家经历的殖民历史时期较长、独立时期较短，经济和金融体系与历史宗主国的关系仍然较为密切。在这样的背景下，需要对其政治、经济、金融生态环境较为了解，从而以合适的切入点进行金融布局。

从商业银行体系来看，非洲的银行机构可分为三类：第一类是本地银行，如南非标准银行，网点覆盖近20个非洲国家；第二类是原宗主国大型银行在非洲开设的分支机构，如法国的商业银行，是非洲银行的主力之一；第三类是外资银行，如美国花旗银行，以及新近以中国为代表的新兴经济体的银行。

在此，我们给出中资金融机构布局非洲的两大方向。一方面，从北向南，以巴黎金融市场作为欧洲与非洲的连接点，布局中非和西非14国的金融市场，这类布局主要涉及的是法语区国家。另一方面，从南向北，通过参股和控股南非金融机构，对南部和中部非洲国家的金融机构进行布局，这类布局主要涉及的是英语区国家。后者的典型案例是工商银行通过南非标准银行，为其在非洲的布局打开了空间。上述两大方向，中资金融机构布局非洲均可以通过欧洲的法国和英国作为中转站，或者说通过两个国家对应的巴黎、伦敦国际金融中心进行布局。在历史、政治、文化、经济等领域，上述两个国际金融中心与非洲国家金融市场具有非常深厚的渊源。因此，这两大金融中心城市可以在中非金融合作当中发挥一定程度的节点作用，从而推进“一带一路”中方金融机构的布局。

#### （一）从北向南：借助巴黎金融中心在中部和西部非洲布局

与欧洲其他的国际金融中心相比，巴黎的独特的优势在于：巴黎为非洲14个法郎区国家提供着相当规模的金融服务。由于历史原因，非洲有14个国家组成的法郎区，包括中非货币联盟(CEMAC)和西非货币联盟(WAEMU)，其货币获法国财政部保证可自由兑换为欧元。因此，中资金融机构布局巴黎，不但有助于在欧元区开展金融业务，而且还间接有助于在中部和西部非洲拓展金融业务。

### 1. 法郎区国家的背景

在独立之前，这些法郎区国家多为法国的殖民地，最早也直接使用法国法郎作为流通货币。1945 年起，这些国家开始使用非洲殖民地法郎（Colonies francaises d'Afrique）作为通用货币，该货币与法国法郎保持固定平价，简称非洲法郎或非郎。进入 20 世纪 60 年代，原法属赤道非洲国家组团建立了中非货币联盟(CEMAC)，成员国包括赤道几内亚、刚果共和国、加蓬、喀麦隆、乍得以及中非共和国；原法属西非殖民地国家建立了西非货币联盟(WAEMU)，成员国包括贝宁、布基纳法索、多哥、几内亚比绍、科特迪瓦、马里、尼日尔以及塞内加尔。

目前，中非国家银行（BEAC）为中非货币联盟(CEMAC)国家的中央银行，其法定货币为“中非金融合作法郎”，俗称中非法郎（Central African CFA franc）；西非中央银行（BCEAO）为西非货币联盟（WAEMU）国家的中央银行，其法定货币为“非洲金融共同体法郎”，俗称西非法郎（FCFA）。各国中央银行均在法国财政部设立“业务账户”，并将其大部分外汇储备存入这个账户，以保证其货币与欧元的自由可兑换，而法国财政部则扮演着法郎区央行盟主的角色。在欧元区诞生之前，非洲法郎一直与法国法郎直接挂钩，其后改为与欧元直接挂钩，但是这种货币合作机制始终是根本。

### 2. 布局法郎区国家之困

中资银行要在这些法郎区国家布局，一方面有日益密切的经贸关系作为基础。另一方面，中国与这些国家的双边金融合作较少，银行网点布局也几乎是白纸一张。中资机构布局非洲法郎区国家面临举目无亲的处境。

### 3. 布局法郎区国家之解

在现行货币制度下，中非货币联盟(CEMAC)与西非货币联盟（WAEMU）在各自的成员国之间已实现了跨境资金的自由流动，中国商业银行只需在联盟内任意一个成员国境内获得外汇从业资格，就能够为联盟内其他成员国的企业和居民提供外汇兑换服务。

#### （二）从南向北：借助伦敦金融中心覆盖南部非洲英语国家

从非洲主要国家的政治经济环境来看，南非地区政治环境相对稳定，中南双边经贸发展迅猛，南非的人民币离岸业务发展更加具有长期稳定的优势。从南非的金融体系本身来看，南非不但拥有健全的制度和法律体系，在国际上有良好的信誉，而且也拥有相当完备的金融体系和基础设施，金融监管体系也较为成熟。

此外，南非也是历史上英属非洲殖民地发展相对较好的地区，和其他历史

上的英属非洲殖民地也有密切联系。比如历史上的英属南非公司曾经直接管理过津巴布韦和赞比亚（即历史上的南罗得西亚、北罗得西亚），再如，南非兰特也在莱索托、斯威士兰、纳米比亚作为流通货币，充当区域金融体系稳定的核心。以南非标准银行为例，其分支机构和网点也覆盖了近 20 个非洲国家。

作为历史上的宗主国，英国的一些银行在非洲也有着较广泛的网点覆盖，例如英国巴克莱银行在南非、博茨瓦纳、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚和加纳有分支机构，在毛里求斯和塞舌尔等海岛也有业务活动。因此这些国家的金融业务，也同伦敦国际金融中心有着密不可分的关系，并且都身处于伦敦国际金融中心为核心的国际金融交易网络当中。

以此为背景，中国银行业在非洲从南向北的布局，大体可以有三种模式：其一，可以借鉴中国工商银行在南非、中国银行在肯尼亚的清算业务开展路径，发挥中资银行海外机构的清算代理行的作用，加快人民币全球清算和结算网络的形成。其二，借鉴工商银行收购南非标准银行的模式，与南非或其他非洲本土银行合作，搭建人民币跨境贸易结算和投资的平台，间接辐射其他非洲国家。其三，与英国金融机构，特别是伦敦金融城合作，在银行间建立起委托、代理的业务关系，甚至更为紧密的合作安排，包括参股、控股等形式，通过英国银行的网络来实现短期内对非洲市场的覆盖，实现共赢。

具体而言，从双边经贸关系看，目前，非洲法郎区国家均与中国建立起较为密切的双边经贸联系。据中国商务部统计，中国和这些非洲法郎区国家的双边贸易规模每年可达 200 多亿美元，双边进出口贸易具有较强的互补性。同时，对于这些国家而言，中国毫无疑问是重要的贸易伙伴。一般而言，中国占到这些国家对外贸易总量的 20% 左右。此外，中国还对非洲法郎区内各成员国开展了大规模的经贸援助与合作项目，项目主要集中于基础设施建设领域，如水电站、公路、工厂、医院、体育场建设项目等。与此同时，中国地质工程总公司、中国葛洲坝集团公司、中兴公司、华为公司等大型中国企业已在部分非洲法郎区成员国内开展业务。

## （五）民心相通领域

### 1. 民心相通的基本内涵及主要进展

习近平主席指出，“国之交在于民相亲，民相亲在于心相通。”“一带一路”要行稳致远，离不开“民心相通”的支撑和

保障，需要实施好“增进民心相通”这项基础性工程。具体而言，民心相通包括以下几方面内涵。

首先，民心相通是各国经济合作的社会根基。不同国家人民之间的交流不仅可以增进友谊、加深了解，还可有效助推经济合作。而国家顺应民愿、汲取民智、动员民力，则有助于进一步优化互利共赢的合作模式，为各方务实合作构筑强有力的社会环境和民意基础。

其次，民心相通是深化文明交流互鉴的重要平台。“一带一路”建设不仅是物质性的，也是精神性的。既需要经贸合作的“硬”支撑，也离不开文明互鉴的“软”助力。

第三，民心相通是构建人类命运共同体的基础条件。当今世界，各国已经形成你中有我、我中有你的利益交融格局。一方面，从各国民众的相互交流中可以了解不同福利制度和社会制度的优缺点，为自身改革寻找外部动力。同时，在地缘相联、人缘相亲的对话沟通中，各国民众可以在实现共同发展的过程中成为好朋友、好伙伴，逐步建立并深化责任共担、利益共享、休戚与共的意识，从而最终形成人类命运共同体。

“一带一路”倡议提出以来，我们在民心相通领域的成绩重点体现在语言互通、构建网络和凝聚共识三方面。

语言互通，主要是对世界各国语言的掌握和汉语国际传播。

“一带一路”沿线 60 多个国家有 50 多种通用语和 200 多种民族语言。长期以来，中国与周边国家的交流沟通主要还是依靠英语和俄语。“一带一路”倡议提出后，中国在语言规划、人才培



养、语言技术应用、语言服务、教材书籍的编写出版等方面做了大量工作，推动汉语国际传播的背景则与“一带一路”沿线国家掀起“汉语热”息息相关。各国政府和人民普遍认识到，要想实现本国快速发展，就要搭上中国的“快车”，就必须掌握汉语。中国通过扩大国内高校招收来华留学生计划、在国外开设中短期培训班、加大“走出去”企业对外籍员工的汉语培训力度，以及加强孔子学院的汉语推广等方式，为中国与“一带一路”沿线国家的语言互通提供了有力支持。

构建网络，主要指建立民众交流的平台。通过广泛开展文化交流、学术往来、媒体合作等，各国人民在互相交往中拉近情感，增进友谊，自然而然会产生亲切感和凝聚力。目前中国与沿线大部分国家都签署了政府间文化交流合作协定及执行计划，高层交往密切，民间交流频繁，合作内容丰富，与不少沿线国家都互办过文化年、艺术节、电影周和旅游推介活动等，在不同国家多次举办了以“丝绸之路”为主题的文化交流与合作项目推介。2016年，教育部印发《推进共建“一带一路”教育行动》，聚力构建“一带一路”教育共同体，培养大批共建“一带一路”急需人才，开展更大范围、更高水平、更深层次的人文交流。截至2016年年底，中国已经先后与46个国家和地区签订了学历学位互认协议，其中“一带一路”沿线国家与中国学历互认已达24个。为了配合“一带一路”建设，教育部还实施了“丝绸之路”留学推进计划，2016年共选拔226名国别区域研究人才赴34个国家，选派近千名各种非通用语人才出国

进修。

凝聚共识，核心在于让命运共同体意识扎根广大国家。“一带一路”沿线国家情况复杂，不仅存在着比世界其他地区更严重的地缘政治矛盾，而且还存在着语言、历史、文化、宗教、制度、族群等各方面的深层隔阂，很容易在一些问题上产生误解和误判，同时还常常受到恐怖主义、分离主义、极端主义等势力的威胁。因此，增强中国对异国文化的国际理解力以及国际社会对中国的全面了解至关重要。2017年2月10日，“构建人类命运共同体”的理念首次被写入联合国决议中，此前的第71届联合国大会上，193个会员国一致赞同将“一带一路”倡议载入联大决议。

## 2.民心相通领域的城市国际合作状况分析

加大与沿线国家之间的友好城市合作、建立友好城市网是落实民心相通的重要举措。“一带一路”倡议鼓励“开展城市交流合作，欢迎沿线国家重要城市之间互结友好城市，以人文交流为重点，突出务实合作，形成更多鲜活的合作范例”。目前上海、青岛、义乌等多个城市邀约“一带一路”沿线国家的城市做伙伴，未来中国将通过探讨建立“一带一路友好城市群”“新兴市场友好城市群”“金砖国家友好城市群”等，真正实现整合资源，优势互补，互助共赢。

扩大节点城市与“一带一路”有关国家的城市交流，搭建城市人文交流合作平台，将有助于进一步夯实“一带一路”建设的民意基础，是城市外交在“一带一路”建设中的重要体现。

### （1）缔结友好城市

友好城市是城市间交往最常见也是最重要的手段。通过建立友好城市关系，能够与具有共性或互补性的城市间开展长期稳定的交流合作，更好地推进“一带一路”建设。截止2018年上半年，中国与61个“一带一路”国家共缔结了1023对友好城市，占对外友好城市总数的40.81%<sup>9</sup>。乌鲁木齐将缔结国际友好城市作为推进“丝绸之路经济带”核心区建设的抓手，国际友城从7个增加到32个，涉及23个国家。在推进文化科教中心、医疗服务中心建设方面，国际友好城市发挥了显著作用。

### （2）加强旅游合作

旅游是促进不同国家和地区文化交流和增进友谊最重要的途径之一。目前北京、上海等多个国内城市对部分境外游客实施过境免签政策，向外籍人士来华旅游和商务出行提供更多的便利，为拓展对外交往提供更加广阔的空间。国内外的主要节点城市间还广泛开展合作，通过建立旅游联盟、发表合作宣言等形式，共享旅游资源、共同开发旅游线路、提升旅游品质和便利化、加强联合推介等。云南省组织相关市州与越南、老挝、缅甸的地方政府分别签订合作备忘录，通过跨境旅游合作区建设，进一步加强客源市场的互送与合作，推动区域经济发展、密切人员往来。

### （3）开展文化交流

节点城市通过搭建人文交流平台和“走出去”举办文化活

---

<sup>9</sup>国家信息中心“一带一路”大数据中心：《“一带一路”大数据报告（2018）》，北京：商务印书馆，2018

动，推动“一带一路”文化双向交流，促进多元文化相互交融。2017 年上海国际电影节设立“一带一路”展映单元，吸引了“一带一路”沿线 47 个国家的电影人及机构申报了 1016 部影片，14 个“一带一路”国家的 15 个电影节及电影机构代表共同签订了“一带一路”电影文化交流合作机制备忘录。

### 第三章 “一带一路”城市合作模式 and 特点

城市区域作为全球生产网络组织的空间平台，在“一带一路”沿线地域承担着举足轻重的发展任务。“一带一路”规划初期重点圈定了 18 个省、自治区及直辖市，包括新疆、陕西、甘肃、宁夏、青海、内蒙古等西北六省，黑龙江、吉林、辽宁等东北三省，广西、云南、西藏等西南三省，上海、福建、广东、浙江、海南等五省，外加一个内陆地区重庆。随着“一带一路”建设不断推进，各省市都基于自身实际情况开展了一系列工作。本章总结了中外城市国际合作的经验和模式，并分析了中国城市国际合作的特点。

#### 一、城市国际合作的主要模式

总体而言，城市国际合作可分为友好城市型、示范园区型和交流机制型三种模式：

##### （一）友好城市型

中国友好城市活动起源于 1973 年，由中国人民对外友好协会主管，归口外交部领导。地方友好城市工作归口各省、自治区和直辖市人民政府外事办主管。截止到 2018 年 11 月，中国的 30 个省、自治区、直辖市（不含港澳台地区）与国外已经成功建立 2571 对友好城市<sup>10</sup>（图 3—1）。此外，其他机构和组织也开辟了多种城市外交渠道和对外合作窗口。例如，中国市长协会在促进城市国际合作方面发挥了积极作用。中外城市联系重在务实合作，在中欧城镇化伙伴关系框架下，国家发展改革委与欧盟能源总司

---

<sup>10</sup>中国国际友好城市联合会统计数据

共同选取了 12 对中欧城镇化伙伴关系结对子城市和 2 个示范区，以具体项目为载体，有效推动了中欧城市间在城镇化领域的务实合作。

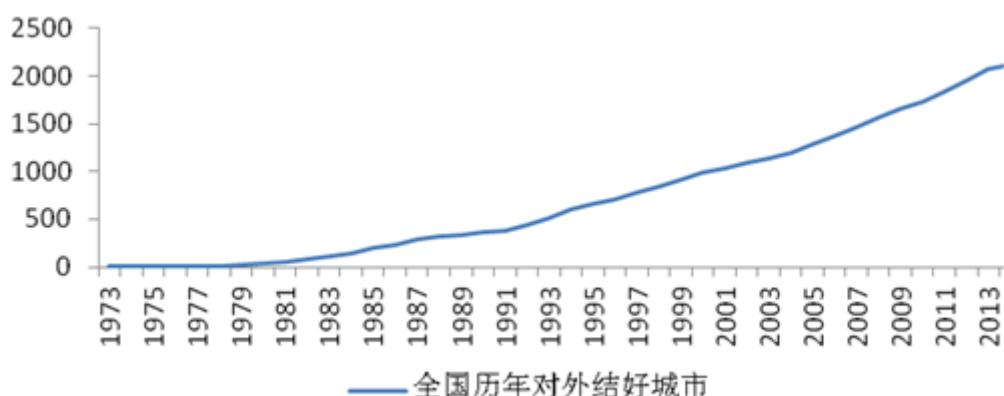


图 3—1 全国历年对外结好城市数量

数据来源：中国国际友好城市联合会友城统计

中国友好城市在 40 年的发展过程中，呈现了增长快、数量多、区域特征明显等特点。从全国友好城市每年新增数量来看，1973—1977 年结对友城数仅为 5 个，2010—2014 年五年间新结好的友城数量则达到 467 个。再从单个国内城市与国外城市结对数量来看，仅北京市就与国外 60 座城市建立了友好城市关系，上海市的国外友好城市数量则高达 71 个。同时，中国友好城市结对具有明显的区域特征，国内城市对外结好主要集中于东部沿海等省份，按统计数量，江苏、广东和山东分别以 267、167、146 对位列前三名。国外侧重于欧、美、日等经济发达的国家和地区。



图 3—2 世界各国与中国建立友好城市数量

数据来源：中国国际友好城市联合会友城统计

中国友好城市发展还存在一些问题。主要包括：国内友好城市审批程序过于繁琐，内容重交流交往少务实合作，同时总结方面缺乏对合作项目的数量、内容及成果的全面统计。

专栏 3—1：

中欧城镇化伙伴关系结对子城市海盐县与松德堡市主要经验做法

海盐县与丹麦松德堡市在 2013 中欧城镇化合作论坛活动中签署了合作框架协议，成为中欧城镇化伙伴关系结对子城市之一。2015 年 11 月，海盐县“零碳屋”开馆仪式暨中欧合作框架协议附录签署活动举行。

海盐县“零碳屋”是落实中欧合作、建设绿色生态示范城区的重要成果。“零碳屋”（能源学校）位于海滨公园，总建筑面积 530 平方米，项目总投资 1800 万元，主要建设内容包括一幢两层主体建筑及地下室，采用智能光线调节、高效保温、智能空调等六大节能系统，应用导光筒采光、自然遮阳、预冷预热地道通风、冷辐射等 20 项节能技术，使光伏发电和风力发电最佳结合，实现建筑能耗零排放、水资源利用最大化、室内温度和湿度达到人体最佳舒适度等效果，是一个具有“零碳”概念的生活体验馆及“零碳”技术的集成体。该项目通过了国家绿色建筑三星级认证及美国 LEED 铂金级认证。

开馆仪式后，海盐县和丹麦松德堡市签署了《中欧城镇化合作建设框架协议附录》。根据附录，海盐县将与松德堡市、丹佛斯集团共同合作，将北荡公园改

造成为海盐丹佛斯乐园，在提供家庭娱乐的同时，设立“假日学校”，为不同年龄段人群提供自然科普等教育课程。海盐县和丹麦松德堡市还将在“零碳屋”开发利用、海盐丹麦低碳街区招商、松德堡海上风电投资项目等方面开展合作。海盐县正大步向绿色、智能、国际化城市迈进。

## （二）园区示范型

合作示范园区是经济建设的重要引擎之一，也成为开展国际交流与合作的重要载体，吸引着国外资金、技术以及先进管理经验的输入，推动区域产业结构调整 and 产业升级，促进区域发展。近年来，国际合作园区的建设水平不断优化提升，合作园区的领域也从最初的中外工业合作园拓展到生态、科技、健康等领域。<sup>11</sup>。

中外示范园区有以下特点：第一，起点高，多为政府间合作。典型的合作园区如中欧城镇化伙伴关系示范区佛山新城、中新苏州工业园区、中新天津生态城、青岛中德生态园等。第二，园区的经营管理模式已从早期的由政府直接经营，发展为政府提供政策扶持、规划指导等职责范围内的高效的行政服务，把园区经营交给独立投资、自主经营、市场化运作的企业主体。第三，注重产业结构调整及优化升级。各产业园区纷纷共同研发和转化了大批高质量的项目，实现了产业结构的优化。第四，以绿色发展理念为指导。各园区在新区设计、旧区改造的过程中，突出节能环保理念，力求实现低能耗、低污染、低排放的产业集聚，倡导绿色生活。

专栏 3—2：

<sup>11</sup>刘雯.国际合作园区的未来发展-来自中德生态园的启示[J].国际经济合作, 2013,(3), 42-45



### 中欧城镇化伙伴关系示范区佛山主要经验做法

在 2014 年中国城镇化高层国际论坛上，佛山新城与国家发展改革委城市和小城镇中心、欧洲发展机构协会签订框架性合作协议，成为中欧城镇化伙伴关系合作示范区。为实现中欧城镇化建设与合作，佛山新城在低碳环保、海绵城市、绿色建筑、智慧城市、综合管廊、综合交通六方面深化发展特色，积极吸取国内外优秀经验及先进指标体系，高标准高质量的推进新城建设。

#### 实践 1：以低碳生态引领新型城镇化建设。

规划设计方面，借鉴欧洲标准，佛山新城编制了一系列以低碳、环保为主题的规划，包括《佛山新城绿色低碳城市建设研究》、《佛山新城生态规划（顶层设计）研究》、《佛山新城碳排放控制专项规划》及其他专项规划，形成 1+5 的顶层设计与行动策略体系。建设参照国际经验，从六个方面推进：土地利用方面，构建以可持续发展为目标的用地开发模式；低碳出行方面，实现以公共交通、慢行方式为主导的出行结构；生态绿网方面，构筑生态功能层次清晰的城市建设格局；美丽蓝网方面，继承桑基鱼塘的生态水系格局基础；绿色建筑方面，大力推行佛山新城绿色建筑全覆盖；绿色市政方面，完善创新型、环保型的绿色设施体系。

#### 实践 2：以海绵城市理念建设现代岭南水城。

佛山市政府参照国际案例，加强探索海绵城市的建设途径，正在编制《佛山新城海绵城市建设规划设计导则》，指导佛山新城海绵城市建设的具体实施。规划包括四个方面：实施雨污分流排水体制，采用雨、污系统完全分流制排水体制。保证水体防洪功能发挥水网密布优势，保证水体的行洪、蓄洪功能，使佛山新城成为一座没有内涝的城市；循环利用水资源，注重水资源的优化配置和循环利用，建立广泛的雨水收集和污水回用系统；修复治理水环境，整治东平水道等水系及其沿岸景观，恢复其城市生态功能，建立良好的景观与公共空间。具体实践上，佛山新城开展了一系列海绵城市建设项目，包括杨滘水利枢纽配套新开河涌工程、潭洲水道城市绿化工程、细海河一河两岸绿化景观提升工程、佛山新城河涌清淤疏浚工程等。

#### 实践 3：以打造绿色建筑为高品质示范城区的重要抓手。

自 2014 年 7 月起，佛山新城新建（改扩建）住宅项目须按照《绿色建筑评价标准》一星或以上，或者按照《广东省绿色建筑评价标准》一星 A 或以上绿色建筑标准设计建造；新建（改扩建）公共建筑须按照《绿色建筑评价标准》

二星或以上，或者按照《广东省绿色建筑评价标准》二星 A 或以上绿色建筑标准设计建造。同时，佛山新城组织编制了《佛山新城绿色建筑专项规划》，作为佛山重点开发区的绿色建筑指导性文件，提出绿色建筑星级控制目标，制定绿色建筑碳排放规划指引，明确绿色建筑关键指标，制定绿色建筑控制图则。目前，佛山新城在建绿色建筑面积 400 多万平方米，取得绿色建筑设计标识认证总建筑面积约 170 万平方米。其中，GBL 三星级认证绿色建筑 1 处，二星级 3 处，一星级 4 处，正申报美国 LEED 认证绿色建筑 1 处，另有如依云水岸等绿色社区。

#### 实践 4：以智慧城市助力新城转型升级。

结合国际因素，佛山新城按照“一个中心、一张网络、八大服务”的总目标，在智慧生态、智慧交通、智慧家居、智慧警务、智慧社区、行政服务、城市管理、佛山新城特色服务等方面取得了很好的成绩，具体包括：智慧安监巡检项目、智慧市监项目、校园物联网项目、智慧政务项目、智慧医疗与保健项目、地下三维管理辅助决策信息平台、智慧乐从综合管理平台、智慧社区试点项目、智慧路灯、智慧菜篮子、智慧村居、智慧园区——智汇广场。

#### 实践 5：打造经典基础设施载体。

按照国家要求，广东省及佛山市积极推动综合管廊的规划建设。《广东省政府重点工作督办方案》将“加强城市地下综合管廊建设”作为重点工作督办任务。其中明确到“十二五”末期，佛山建成综合管廊总量需达 10 公里以上。佛山新城综合管廊 2004 年规划及设计，2005—2006 年建成并交付使用，是广东省第二条，也是目前佛山唯一一条综合管廊。这条“地下长城”全长近 10 公里，是一条沿佛山新城岭南大道、裕和路、文华路、富华路、华康道、吉祥道等道路的“地下城市管道综合走廊”。佛山新城规划管廊总长度 20.4 公里（增加 10.8 公里），目前正在按规划实施建设工作。同时，综合管沟内监控设施，分别为设备监控和消防监控。

#### 实践 6：以现代交通保障新城高效运行。

2015 年 4 月，德国杜罗工程咨询有限公司&南京仁本交通咨询有限责任公司编制了《佛山新城交通建设规划研究》，对新城交通的发展目标、发展策略、道路系统、城市轨道、城市公交等进行规划。规划包括四大原则、四大策略。四大原则：现代化，拓展国际视野，兼容创新；生态化，实现环境至上，价值永恒；宜人化，打造宜人空间，魅力人居；精致化，通过关注细节，打动人

心。四大策略：慢行交通，实现路权清晰，环境宜人；公共交通，实现优先优秀，换乘方便；汽车交通，实现有序组织，适度使用；建设管理，做到关注细节，精致交通。具体实践方面，佛山新城在新能源公交及新能源汽车充电桩推广、广佛地铁二期建设、道路建设、城市滨水慢行交通建设、智能公交系统建设等方面取得了较好成果，佛山新城现代交通系统逐步完善。

### （三）交流机制型

目前国内以交流机制形式开展国际合作的类型大体分为签约型、会员网络型、论坛型等三种类型。签约型交流机制，是由国家层面签订框架协议，在中方进行试点，开展城镇化框架下的国际交流。会员网络型交流机制，是通过汇集各国知名企业的会员机构，通过年会、论坛等形式，探讨城镇化框架下的问题，并衍生一系列的项目合作。论坛型交流机制形成某一领域的品牌后，更能汇聚各个层面相关领域的顶级代表，共同深入探讨合作。

开展交流机制型国际合作的启示有以下几点：签约型交流机制不仅要注重形式，还要注重质量，制定详尽的后续发展计划和工作方案，将项目做成精品范例；会员网络型交流机制可以针对某些全球性、地区性问题提出实质性的解决之道；论坛型交流机制可以在议题设计及成果阶段，推出一些具有务实内容的研究成果，将有助于提高论坛型交流机制的实际效果。

专栏 3—3：

#### 2013 中欧城市博览会主要经验做法

为落实中欧双方领导人签署的《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》精神，推动双方城镇化务实合作，2013 年，由国家发展改革委与欧盟能源总司共同主办，国家发展改革委城市和小城镇中心承办的 2013 中欧城市博览会在北京举办。

中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽出席了中欧城市博览会开幕式，宣布开幕并参观了展览。张高丽指出，这次中欧城市博览会，是配合在北京举行第十六次中欧领导人会晤而举办的一次重要活动，是落实 2012 年 5 月中欧双方签署的《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》的实际行动，也是中欧在城镇化领域最大规模的展会<sup>12</sup>。这次博览会展示了双方在政府城市管理、智慧城市建设、历史文化继承和生态环境保护等方面的理念和实践，探讨交流了城市建设经营的做法和经验，将积极推动中欧城镇化伙伴关系向前发展。

中欧城市博览会以“交流借鉴 互利合作 面向未来创新发展”为主题，共有 158 家中欧城市和企业参展（其中中方 123 家，欧方 35 家），展出面积 2 万平方米（中方 60%，欧方 40%），近 900 个国际标准展位。博览会设 1 个综合馆和 9 个专题馆。综合馆分中、欧和中欧合作三个展区，展示中国城镇化发展主要成就、欧盟城镇化发展历程与经验、中欧城镇化交流合作的历史与未来。9 个专题馆包括城市规划馆、绿色低碳馆、基础设施馆、智慧城市馆、金融服务馆、人文历史馆、公共服务馆、宜居城市馆和新技术馆。博览会还举办了论坛、研讨会、交流洽谈推介会、签约仪式和媒体专场等丰富多彩的交流活动。

中欧城市博览会受到中欧双方的高度重视。中欧双方领导人及多位政府部门负责人出席开幕式并参观了展览，多个欧洲国家的驻华大使、城市负责人和专家学者参观展览并出席相关活动，爱尔兰驻华大使亲自站在展位为来访客人作讲解。博览会业受到社会广泛关注，中国多个省市自治区及城市政府，来自中欧多家企业、高校、研究机构、社会团体等，组团或派人参观了博览会。同时，博览会也吸引了不少社会大众。据不完全统计，4 天展会期间共有 7 万余人观展。博览会上，中国沈阳市与法国勒阿弗尔市签署了下一届“中国欧洲”投资贸易战略合作协议，中国襄阳市与法国勒兰西市签订了建立城镇化合作伙伴城市协议，上海市宝山区、广东佛山中德工业园与欧盟有关城市、科研院所就合作建设新型城镇化示范区进行了讨论，达成了合作意向。

## 二、中国城市国际合作的模式

### （一）北京市

北京作为首都，在“一带一路”城市国际合作方面主要开展

<sup>12</sup>国家发展改革委：“一带一路”建设进度和成果超预期.中国改革报.2017。

了以下几方面工作：

第一，以友好城市为重点，加强政府间对接合作。近三年来，北京先后于 2015 年 4 月、2016 年 3 月、4 月与老挝万象市、捷克布拉格市、白俄罗斯明斯克市结为友好城市。通过友好城市合作关系，不断凝聚合作共识，推动项目落地，规划长远发展愿景，进一步拓展和提升了首都多层次、宽领域的对外交往格局。目前，北京已与全球 49 个国家的 54 个城市缔结友城关系，包括 19 个“一带一路”沿线国家首都。

第二，主动配合中央总体外交，务实推进“16+1”合作。中东欧 16 国均是“一带一路”建设的沿线重要国家。2016 年上半年以来，习近平主席先后于 3 月访问捷克，6 月访问塞尔维亚、波兰，提出构建持久务实的“16+1”合作，把中东欧地区打造成“一带一路”倡议融入欧洲经济圈的重要承接地。为顺应“16+1”合作发展大局，务实推进相关合作，2016 年 9 月，北京市人大常委会主任杜德印同志率团出席在保加利亚首都索非亚市举办的首届“16+1”首都市长论坛，推介企业发展特点及合作需求。

第三，加强与中蒙俄经济走廊沿线重点城市合作。2015 年 4 月，北京与乌兰巴托市政府共同在京举办了“乌兰巴托市棚户区改造项目投资洽谈会”，邀请中央、北京市和其他地区 30 余家企业参会，同蒙方 30 家企业面对面商洽合作，达成了多个初步合作意向。形成伊尔库茨克州、布里亚特共和国政府间互访和项目推介常态化机制。2016 年 12 月，俄罗斯联邦布里亚特共和国副主席切利波

夫·达巴加尔森先生率代表团来京开展招商引资活动。推介会以“携手‘一带一路’，合作共赢发展”为主题，两地工商界的100多位代表人士参会。俄方代表重点围绕布里亚特共和国在旅游、交通物流、矿产资源、工业、农业等优势领域进行了5个专题推介，涉及65个重点项目，投资总额约231亿元人民币。

第四，加快构建海外发展服务网络。在重点国家、重要节点城市，加快“一带一路”城市商会联盟和非公经济海外发展服务基地网络体系建设。北京与74个国家和地区的184家商协会和贸促机构签订友好合作协议，在沿线国家设立36家非公经济发展服务基地，为当地中资企业提供法律、安保、经济咨询等服务。

第五，搭建国际科技合作平台。自2010年起，北京连续7年举办中意创新合作周，每年轮流在中意两国举办。2017年的创新合作周活动以高端研讨、项目路演和供需对接等形式搭建创新资源对接平台，共汇集中意双方企业2500余家，进行技术对接3900余项，达成合作意向500余项，在能源环保、生物医药、电子信息等领域形成落地项目近80项。科技部部长万钢、北京市委市政府领导、欧盟委员会副主席塔亚尼、意大利教育大学和科研部长贾尼尼、意大利公共管理与创新部长布鲁内塔等中意双方政要，分别多次受邀出席中意创新论坛活动。

## （二）上海市

上海充分发挥友城资源优势，以友城交往为主渠道，务实推进与相关国家地方政府的“一带一路”合作交流。截止目前，已

与 84 个城市建立了友好城市关系。上海与友城的交往主要依托于双方认可并签署阶段性交流合作文件，合作内容涵盖高层互访、经贸、科技、环保、教育、文化等经济社会发展各领域。总体而言，上海参与“一带一路”城市国际合作主要体现在以下几方面：

第一，夯实地方政府高层交往，引领本市参与“一带一路”建设。2016 年上海市领导先后出访泰国、越南、新西兰、印尼、日本等沿线国家，并与对方国家友好城市开展一系列经贸活动。2017 年上半年，市领导先后出访希腊、意大利、法国、爱尔兰、英国等国家，在地方层面先后会见了希腊雅典市和比雷埃夫市、意大利佛罗伦萨市、法国奥罗阿大区、爱尔兰科克市、英国伦敦市等城市市长，进一步推动了双方友城交流合作。

第二，打造地方政府合作交流品牌项目，拓展国际城市多边合作。以与友好城市结好周年庆为契机，与相关友城在文化艺术、教育培养、人才交流等多个领域开展友好合作项目，进一步加强与各友城之间的合作纽带，增进与友城地区人民之间的友谊。如，积极推动“上海—日惹友谊之家”项目落地、完成“中俄媒体交流年”两地媒体人员交流、启动与澳大利亚昆士兰州在公务员研修和卫生领域合作项目等。

#### 案例：上海与捷克布拉格国际合作情况

上海与捷克布拉格缔结友好城市并开展全方位交流。2017 年 5 月 17 日，上海市副市长许昆林与布拉格市副市长佩特·多利尼克在上海共同签署了《中华人民共和国上海市和捷克共和国布拉格

市建立友好城市关系协议书》。捷克总统米洛什·泽曼与上海市市长应勇共同出席见证。这是自 2014 年 12 月，捷克提出希望能促成首都布拉格市与上海市早日结好后，双方高层频繁互动，历时 2 年多时间最终促成的成果。此前于 2016 年 6 月，上海市长宁区与捷克布拉格市第一区签署了《上海市长宁区与布拉格市第一区友好交流备忘录》。

事实上，在双方签署协议及备忘录之前，上海与捷克已开展了一系列务实交流合作。其中，以卫生领域合作成果最为丰富。首先，2015 年 4 月，上海中医药大学附属曙光医院与赫拉德茨—克拉洛韦大学医院签署了《中捷传统中医药领域合作的谅解备忘录》，合作建设“中捷中医中心”。同年 6 月在第一届“中国—中东欧国家卫生部长论坛”期间，中国国务院副总理刘延东、捷克副总理别洛布拉代克、世界卫生组织总干事陈冯富珍共同为“中捷中医中心”揭牌，该项目成为上海与捷克在医疗卫生领域合作的样本。同时，应捷克政府邀请，40 名患有轻中度呼吸系统疾病的上海儿童赴捷克进行温泉疗养。第二，2015 年 11 月，在上海市委书记韩正和捷克总理索博特卡的共同见证下，上海市胸科医院与捷克舒迪安医药研发有限公司签署关于肺癌临床研究的合作协议、上海市疾控中心与捷克赫拉德茨·克拉洛维医院签署关于疫苗接种合作的谅解备忘录。第三，2016 年 8 月，时任市委副书记应勇同志率团访问捷克并要求上海在航空医疗救援等方面加强与捷克的交流合作。2017 年 5 月，在应勇市长与捷克总统泽曼共同见证下，瑞



金医院与布拉格应急医疗服务中心、捷信中国有限公司共同签署了关于航空救援合作的谅解备忘录。第四，上海瑞金医院与布拉格莫托乐大学医院、上海市胸科医院与布拉格综合大学医院、复旦大学附属华山医院与捷克勃罗夫卡医院也分别签署合作备忘录或建立交流合作关系，在医务人员培训、肿瘤免疫治疗等领域广泛开展合作。

### （三）西宁市

西宁市是青海省会，地处东亚大陆和中国几何中心，处在国家东进西出、南下北上的特殊区位，是青藏高原的东方门户，区位独特、交通便利，是中国西部连接中亚、南亚、西亚等区域的重要交通枢纽，也是连接“一带一路”和长江经济带的枢纽城市。作为古“丝绸之路”南路和“唐蕃古道”的必经之地，如今古丝绸之路最具活力的城市，西宁是向西开放的重要节点和基地。目前西宁在中国西部地区的枢纽地位正在大幅提升，将成为整合东中西部地区共同通往印度洋的核心枢纽，丝绸之路上的重要门户。总体而言，西宁市在“一带一路”城市国际合作方面主要开展了以下几方面工作：

第一，拓展国际友好交流。西宁市按照“立足周边，面向发达国家，联系世界各地”的基本思路，广泛开展与亚洲、欧洲、北美等地区国家城市间的友好往来和务实合作，目前西宁市已与“一带一路”国家中的 64 个国家开展了贸易往来，与沿线国家 33 个城市缔结国际友城关系，与沿线国家的贸易额占对外贸易总额

的 40%以上。通过在友城举办投资说明会、经贸洽谈会、旅游推介会等多种形式，加强互动交流，推动在经贸、文化、旅游、科技、教育、医疗等领域的合作。

第二，创新对外合作平台。2015 年起，西宁市从全面简化外资审批程序，调整引资结构等方面优化投资环境，提高产品出口比例，在经贸平台建设取得新成效。在与吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、土耳其等相关国家政府部门签订经贸合作意向框架基础上，不断推动产业深度对接，加强与各国在现代农业、特色纺织、新能源等领域的合作。重点推进青海绒业土库曼斯坦地毯展示中心、湟源宗喀文化旅游休闲度假综合开发等项目建设。加大对中亚国家在藏毯、“三绒”制品、农产品等方面的出口，扩大从中亚国家进口羊毛（绒）、驼毛（绒），药材等原料的规模。

此外，藏羊、瑞丝、硕日、凯旺、伊赫萨等企业分别在沙特、巴基斯坦、土耳其等国家设立了 12 个境外营销网点，并建成尼泊尔加德满都市西宁特色商品营销中心、吉尔吉斯斯坦比什凯克青海商品营销中心等 4 个展销中心。建成黄金口岸国际保税购物中心等 9 个省内综合性进口商品展销平台。

第三，打造城市国际品牌。西宁冬无严寒，夏无酷暑，是消夏避暑圣地。清凉是西宁独具魅力的生态资源，凭借独特地理优势和气候特点，西宁市向世界推出“世界凉爽城市”品牌，使西宁市获得了首张城市国际名片。以“世界凉爽城市”为媒，推进同国内外友好城市的建设、交流和发展，开启西宁对外开放新格

局。在旅游品牌的塑造上，西宁一直在“外塑形象、内练真功”上下功夫，在城市品牌中突出“清凉、清净、清心”的内蕴。围绕建设高原旅游名省和建成高原特色旅游目的地和集散地的目标，西宁积极发展融历史、文化、民族、生态、地域为一体的高端旅游产品，精心培育打造“中国夏都”旅游城市品牌，不断挖掘整理和总结提炼清凉夏都、避暑夏都、休闲夏都、生态夏都等主题。目前，西宁已基本形成了民族宗教、生态观光、乡村旅游、休闲度假、文化旅游等多元化的“中国夏都”旅游产品结构体系。

#### （四）临沂市

目前，临沂市共缔结友好城市 24 个，包括匈牙利布达佩斯第十五区、巴基斯坦瓜达尔市、印尼民丹岛市 3 个“一带一路”沿线国家。与泰国、老挝相关城市建立友好关系正在紧密推进中。临沂市在“一带一路”城市国际合作方面主要开展了以下几方面工作：

第一，强化国际科技合作。临沂市借助科技部、驻外使领馆、山东省科技厅等渠道，征集、筛选了 30 多项技术需求，搜集、挖掘国际前沿科技信息，主动帮助企业联系沟通，与“一带一路”沿线国家进行了对接，建立合作渠道。以国际技术转移大会、台湾香港科技活动周等为载体，积极引导企业“走出去”，开拓视野，主动寻求国际科技合作。近三年来，共组织企业参加国际学术交流、科技合作活动 10 余次，出国考察 20 人次，接待国外科技考察团 7 批、40 多人次。2014 年，经多次互访，临沂市与德国黑森州

中国合作促进中心正式签署战略合作协议，联合共建临沂市中德创新中心，目前有 3 个项目同步推进实施。

从 2009 年开始，市政府设立产学研合作专项，重点支持国际科技合作项目，目前已累计投入资金 1400 万元。山东兴盛矿业有限责任公司与俄罗斯国家科学院西伯利亚分院化工和化学研究所的合作，成功引进了“从钛铁矿中高效提取钛新工艺技术”，并获得国家国际科技合作专项 565 万元的资金支持。山东中瑞电子股份有限公司与白俄罗斯国家科学院合作，实施了第一个政府间科技合作项目“特种金属软磁材料生产技术研究”（目前全市政府间科技合作项目达到 4 个）。以此为契机，积极推进双方建立诚信、互惠的合作关系，签署了关于筹建山东中新电子研究院的合作框架协议，并确定中瑞电子在白俄罗斯国家科学院设立研发中心，共同推动石墨烯技术的引进和产业化。在合作过程中，推动山东大学、哈工大等达成了合作开发新型电机的意向。为了更好地推动与白俄罗斯的科技合作，与白俄罗斯国家科学院签署了关于建立白俄罗斯国家科学院临沂技术转移中心的合作协议，该中心将成为临沂市第一个由国外研发机构设立的技术转移中心。

第二，“海外临沂商城”有序推进。目前，通过与“一带一路”沿线国家地方政府合作，积极与中港控、中交建、招商局集团等央企联手，临沂商城已在巴基斯坦瓜达尔港、白俄罗斯、德国法兰克福等“一带一路”沿线布局了 12 个海外商城，正在陆续启用中。匈牙利中欧商贸物流园被评为全国首家“商贸物流型国家级

境外经济贸易合作区”，目前已吸引 180 多家企业入园。巴基斯坦瓜达尔中国临沂商城，一期项目仓储展示物流中心已经建成。白俄罗斯中白商贸物流园的临沂商城商品展销中心，于首届“一带一路”国际合作高峰论坛期间签约，2017 年底前实现运营，是首家入驻中白商贸物流园的国内项目。瓜达尔、中白商贸物流园“海外临沂商城”分别被国家发展改革委、商务部列为 2017 年重点项目。位于满洲里综合保税区的中国临沂商城边境仓建成启用，首批 62 家厂商入驻。

#### （五）海口市

截至 2016 年，海口市共与 28 个国家 34 个城市结为友好城市，开展多项务实合作，形成了海口与“一带一路”沿线国家友城交往的新格局。从特色上来看，海口市主要对接菲律宾，从交通、旅游领域定点对接的形式开展城市国际合作。

在交通方面，海口市积极对接海航股份，于 2017 年 7 月 19 日开通海口至菲律宾马尼拉空中航线。旅游方面，海口市组织团队到菲律宾开展旅游促销，在当地媒体投放旅游宣传广告，加大对菲律宾的旅游促销力度，提升海口旅游在菲律宾的知名度，吸引菲律宾游客到海南、海口旅游度假。同时，也邀请菲律宾旅游企业到海口开展交流活动。从范围上看，海口市已同菲律宾多个城市开展了国际合作。

第一，海口市与塔贡市友城交往。2017 年 7 月 21，海南省领导人参加中国海南·菲律宾项目签约仪式，见证海南省海口市与菲

律宾塔贡市签署友好意向书，以及琼菲企业签署约 2 亿美元的合作项目。

第二，海口市与巴拉望省友城交往。海口市与菲律宾巴拉望省共同签署了正式缔结友城关系协议书。海南省将在未来五年内，向友城巴拉望省师生提供 50 个政府全额奖学金，鼓励巴拉望师生赴海南交流学习。海南省还派出汉语教师，为巴拉望省公务员举办短期汉语培训班。两省就旅游、农业、渔业、人文、交通等方面合作达成共识。

第三，海口市与大雅台市友城交往。2017 年 7 月访问菲律宾期间，海口代表团还拜访了友好城市大雅台市，双方表示将进一步加强旅游、人文和经贸等领域的务实合作。此外，海口市将为大雅台市提供 3 个全额奖学金名额，鼓励欢迎大雅台年轻人作为友谊使者到海南大学深造，并邀请大雅台政府官员到海口进行短期交流。

#### （六）无锡市

柬埔寨是江苏省在东盟的重要合作伙伴之一，特别是 2008 年省红豆集团等企业联合柬企业共同建设西哈努克港经济特区以来，双方高层互访频繁，经贸合作不断扩大，园区建设持续提升，人文交流日益紧密，在柬西哈努克省形成了园区企业集聚、社会基础扎实、民众对友好的合作基础。2015 年 6 月，外交部批复同意柬埔寨为江苏省重点交往国家，为配合中央外交大局，推动与柬各领域交往打开了新的局面。

从特点来看，无锡在开展城市国际合作方面以对接柬埔寨为主，在基础设施、园区建设及专业培训方面定点对接，形成了层次鲜明、内容丰富、形式多样的城市国际合作格局。

第一，无锡市注重政府层面沟通协调。近年来，江苏先后有 9 位省领导访问柬埔寨，到访西哈努克省。包括西哈努克省省长在内的 15 位柬埔寨政府高层官员来访。江苏省、无锡市通过与当地建立友城合作，为西港特区营造优良的运营环境。省市各级政府部门通过组织参加各类展会、推介会，帮助西港特区招商引资实现跨越式发展。

第二，注重专业培训。在双方政府的支持下，无锡商业职业技术学院与红豆集团联手合作，自 2012 年 5 月起在柬埔寨西哈努克港经济特区成立职业培训中心，开展职业培训和汉语培训，现已开展了八期培训，累计近 2.2 万人次参加，成效显著。该项合作旨在培养中方企业管理人员和柬埔寨当地技术工人，并积极开展柬埔寨本土应用型高等职业教育普通学历学生培养，为中国海外企业提供人力资源支持，开创了高等职业教育服务中资企业“走出去”、与企业联合培养本土高等职业技术技能型人才的先河，成为服务国家“一带一路”倡议的标志性项目。

第三，注重基础设施互联互通建设。随着“一带一路”的深入推进，江苏有更多的企业和个人在西港特区发展事业。据统计，目前在西港特区入驻的 109 家企业中，江苏企业就有 27 家。为创造更为便利的营商环境，为无锡周边地区与西哈努克省、市之间

经贸往来、人文交流连接起更便利的空中桥梁，2017年6月25日，无锡市开通“西港特区”国际直航，位于西哈努克国际机场仅3公里的西港特区，无疑是此次国际航线开通的最大受益者之一。这必将进一步方便两地往返，激发企业入驻西哈努克港经济特区的投资热情，丰富无锡到海外的旅游目的地，实现两地互利共赢。

### 三、中国城市国际合作的特点

结合上述案例及其他中国城市开展国际合作的模式，可发现以下几个共同特点：

第一，政府引导，多方参与。就角色定位而言，“一带一路”城市国际合作，中央政府、省级政府和地市级政府分别主要承担顶层设计、中间协调部署和执行落实的职能。无论哪一级政府，在参与城市国际合作时，都发挥着引导示范作用，为企业、智库、高校、媒体、社会团体和民众等各参与方搭建平台，构建一个多方共商共建共享的命运共同体。这种模式可以较为高效的凝聚各方利益共识，并具备良好的信誉优势，有利于各种合作快速稳妥推进。

第二，城市资源，嫁接全球。每个城市都有自身的资源禀赋，在对接“一带一路”国家的不同城市时，中国的各个城市分别从科技、交通、建筑、旅游、产业等不同维度整合资源，充分动员各部门、各行业力量同国外相关城市进行对接，将国外的有益经验及资源引进来，同时也把自身的优良经验传播出去，充分实现了资源的最优配置与经济效率，促进了全方位的对外交流与开放。



第三，交通先行，各行跟进。“一带一路”国家的许多城市在铁路、公路、机场及港口等基础设施方面还有许多缺口，想要实现同这些国家的充分经济交往，首先需要解决交通瓶颈。这和我们改革开放初期“要致富，先修路”的理念一脉相承。还有一些城市尽管具备一定的硬件基础，但由于各种原因并未充分建立起和国内城市的密切联系。对此，中国城市的做法是通航、通车，打通彼此连接的各个环节，再配套以产业、人文、科技等各行业的资源赋能，实现城市国际合作赋能、赋路和赋值的一体化。

## 第四章 “一带一路”背景下的城市合作与协调

本章首先扼要介绍对国内各城市的丝绸之路起点之争的情况，及其对接“一带一路”建设的情况进行介绍和分析。在实地调研的基础上，设专题对连云港、珠海、深圳、宁波、澳门等城市的“一带一路”建设规划进行了专门的研究。

### 一、西安当仁不让

习近平主席 2013 年 9 月在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学的演讲中提到了他的家乡陕西是古丝绸之路的起点，但这一表态丝毫没有浇灭各省市争夺丝绸之路起点的热情。作为张骞凿空西域的起点，西安在古丝绸之路上的资格和地位的确非常突出。

2014 年 1 月，西安民间人士发起的“丝绸之路起点”纪念碑落成。但随后不到两个月，全国人大代表王秀在两会上就建议洛阳加快将洛阳博物馆改建成丝绸之路博物馆的进度，将之前洛阳征集的近千件与丝绸之路有关的收藏品放进去，掀起了洛阳与西安的丝路起点之争。2014 年 6 月，中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦三国跨国联合申报的丝绸之路项目通过第 38 届世界遗产大会的审议，成功入选《世界遗产名录》。联合国教科文组织最终公布的项目名称为“丝绸之路：长安——天山廊道路网”，而不是之前中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦三国在项目提交时的“丝绸之路：起始段——天山廊道路网”。<sup>13</sup>这一变更让西安方面更加志得意满。

### 二、洛阳不甘人后

---

<sup>13</sup>央视网调查：一场“丝绸之路”起点的跨省争夺战，2014 年 7 月 15 日，  
<http://news.cntv.cn/2014/07/15/ARTI1405392360592136.shtml>

早在 2006 年，洛阳和西安关于“丝绸之路”起点的争执就甚嚣尘上。当年 8 月，在联合国教科文组织世界遗产中心和中国国家文物局联合主办的“丝绸之路申报世界文化遗产国际协商会议”上，明确了“丝绸之路”中国段始于中国汉代东西两京——洛阳、长安，才算是为两地之争给出了一个双方都可以接受的临时结果。

说起来洛阳的资历比起西安并不浅。西晋时发掘的汲郡古墓中的《穆天子传》竹简记载，西周周穆王十三年（约公元前 989 年），周穆王率队携带大量丝织品等礼物，从洛阳出发，最终到达西王母之邦，会见西王母。往返行程约三万五千里。有人据此认为，张骞凿空西域之前，以洛阳为起点，中国内地与中亚之间就早有交往或接触。<sup>14</sup>

而在丝绸之路兴起的汉代，洛阳也与西安分别为东、西两京。东汉时，西域三绝三通。出使并驻守西域三十年的班超，多次以少胜多，以弱胜强，创造了续张骞之后的另一个西域传奇。班超出使西域即以洛阳为起点。公元 90 年，班超病重，上书请求回到洛阳。书中说：“臣不敢望到酒泉郡，但愿生入玉门关”。上书三年得不到批准。其妹班昭亲自上书和帝，要求其调回，得到和帝应允。公元 92 年班超回到洛阳，当年去世。因为班超，洛阳有了足以与西安相埒的“本钱”。

隋唐之后，丝绸之路更加兴盛，洛阳的地位也益加凸显。公元 609 年，隋炀帝从洛阳出发御驾亲征，大败吐谷浑。吐谷

---

<sup>14</sup>徐金星：洛阳：丝绸之路东方起点，《河南日报》2014 年 6 月 26 日第 12 版。

浑部十万余口携六畜三十余万降隋。隋以其地置西海郡（今青海湖西）、河源郡（今青海兴海东南）、鄯善郡（今新疆若羌）、且末郡（今新疆且末）等四郡，发人屯田戍守。隋炀帝西征成功，地固化了中国内地与西域的联系，也为丝绸之路的持续畅通创造了条件。唐朝勃兴后，西域各国以唐朝太宗皇帝为天可汗，直通西域的丝绸之路在唐朝护持之下，也进入鼎盛期。洛阳同样是唐朝通西域的重要起点。西天取经的玄奘本是洛阳人，他通过丝绸之路去求法问道，起点和终点也都是洛阳，回国后在洛阳奉诏撰写《大唐西域记》。

### 三、郑州毫不示弱

无独有偶，洛阳的同省兄弟城市郑州也不甘示弱。2013 年底，郑州专门成立了“争取纳入新丝绸之路经济带国家战略领导小组”，组长由全国人大代表、郑州市市长马懿担任。在 2014 年全国两会上，马懿表示，从历史看，河南省在古丝绸之路繁荣发展过程中发挥了重要支撑作用，各地丝绸等商品经由洛阳输往西亚、欧洲各地，中原地区作为中西经济贸易的枢纽带动了古丝绸之路进入鼎盛时期。从历史渊源来讲，丝绸之路经济带不应该有河南城市的缺席。河南省全国人大代表薛景霞则建议国家把河南作为丝绸之路经济带的桥头堡，把河南纳入丝绸之路经济带的重要一站。河南省委书记郭庚茂也提出，“新丝绸之路经济带”的关键是物流，物流的载体就是“郑欧班列”。因此，作为物流集中的起点，郑州地处中原，有利于货物集散，随着郑欧班列开通，应该把郑州打造成“丝绸之路经济带”的

桥头堡。

#### 四、重庆异军突起

重庆 2014 年也趁开全国两会的良机，由代表团通过一份“将重庆定位为新丝绸之路经济带的起点”的全团建议。从历史来看，重庆算是南方丝绸之路上上的一个节点，但此次争夺丝绸之路经济带起点，也并非全无依据。重庆提出的理由有三个。<sup>15</sup>其一，可借助“渝新欧”国际铁路联运大通道的辐射带动作用，有利于加快丝绸之路经济带建设和沿线国家与地区经济交流合作。其二，有利于促进长江经济带产业转型升级，打造中国经济升级版支撑带。其三，能够加快打造中印孟缅经济走廊，实现西部地区与海上丝绸之路的连接。

#### 五、连云港雄心勃勃

参与起点争夺的还有连云港。更加雄心勃勃的连云港市方面提出，作为亚欧大陆桥和海上丝绸之路的起点，要把连云港打造成丝绸之路经济带的东方桥头堡。与连云港竞争的城市包括自山东以南几乎所有省份，都有城市声称自己是或者要做海上丝绸之路的起点。从它们的依据来看，多少都与古代丝绸贸易港口的布局有关。但正如中国社科院亚太与全球战略研究院院长李向阳所言，各地争夺起点城市固然有积极参与“一带一路”建设的考虑，但很多情况下是为了获得更优惠的政策、更多的投资项目。李向阳还指出，起点的选择需要考虑古丝绸之路的传承性，更需要考虑“一带一路”的基本定位和发展方向。

---

<sup>15</sup>重庆可作为丝绸之路经济带起点的三大理由，《重庆晨报》，2014 年 3 月 5 日，第 005 版，[http://cqcbepaper.cqnews.net/cqcb/html/2014-03/05/node\\_25.htm](http://cqcbepaper.cqnews.net/cqcb/html/2014-03/05/node_25.htm)。

一是要让起点的选择对以往发展中被“遗忘”的中西部、东北等地区更有包容性，能够最大限度、更广范围地带动全国各地区的发展。二是要让起点对外部周边辐射的范围更广泛，能够更好地团结周边国家参与“一带一路”建设。三是要淡化起点的实际意义，不能因为少数起点的成功而打击其他地区、其他城市的积极性。<sup>16</sup>

在“一带一路”建设中，各地方政府保持合理适当的竞争并非坏事。而争夺起点本身就是一个各地宣传自己，“求点赞、求关注”的过程，因势利导还可以增加地方或城市的知名度、美誉度。但应当注意做好争夺起点的成本收益分析，尤其要警惕和遏制那些借“争夺”起点之名，行铺张浪费之实的行为。

---

<sup>16</sup>李向阳. 构建“一带一路”需要优先处理的关系[J]. 国际经济评论, 2015(01): 54-63.



## 专题 “一带一路” 成渝发展报告：

党的十九大报告提出，要以“一带一路”为重点，坚持引进来和走出去并重，形成陆海内外联动，东西双向互济的开放格局。成渝地区是我国南向、西向开放的门户，在共建“一带一路”打开向西开放新空间的背景下，成渝率先抓住“一带一路”建设和西部陆海新通道建设机遇，成为“一带一路”和长江经济带联动发展的战略纽带。推动成渝城市群全面融入共建“一带一路”，打造内陆开放战略高地，不仅有利于培育内陆开放新优势，带动西部地区形成全面开放新格局，也有利于推动西部大开发形成新格局，对构建以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局至关重要，也是中国共产党第十九届五中全会审议通过的“十四五”规划建议的重要内容。

### 一、成渝双城加快推进“一带一路”发展战略布局

#### （一）积极融入“一带一路”建设促进双城经济增长

成渝是西部内陆地区，相较于东部较发达地区，其经济发展水平和对外开放格局相对比较落后。但近年来，在“一带一路”建设背景下，西部地区由内陆边陲一举成为开放前沿。成渝地区更是通过创新打通中欧班列等对外贸易途径，加快形成交通、产业、贸易的集散地，带动经济增速位居全国前列。2019年，重庆、成都GDP分别为2.36万亿、1.7万亿，均进入全国前十，是17座GDP万亿俱乐部城市中仅有的两座西部城市。成渝城市群已具备建设内陆开放新高地，推动西部地区高质量发展的基础。



## （二）融入共建“一带一路”的国际贸易大通道初步形成

以成都、重庆等为起点的中欧班列品牌影响力不断增强，内陆地区连接丝绸之路经济带的西向国际贸易大通道已经初步形成。截至 2019 年底，成渝地区的中欧班列累计开行数量占全国的比重超过 40%，两市目前开行量已累计突破 10000 列。成都、重庆开行的中欧班列已成为国内运输货值最大、辐射范围最广、产业带动最强的两大中欧班列。其中，中欧班列（重庆）重箱折列超 1500 列，位居全国第一，运输货值也位居全国第一。中欧班列（成都）累计开行超过 4600 列、年复合增长率达 120%，成为全国运行最稳定、运行时间最短、发班频率最高的中欧班列，累计带动 217 亿美元进出口贸易。2020 年 3 月 27 日，成渝携手共同推进“中欧班列（成渝）”共同品牌，两市联合开行中欧班列在全国中欧班列发展史上尚属首次。在成渝地区双城经济圈建设的背景下，作为向西开放重要陆路运输的中欧班列，开启了融合发展的进程。

## （三）“一带一路”沿线国家进出口实现增长

防控新冠疫情期间，货物贸易进出口不降反升。2020 年前 5 个月，西部地区进出口总额同比增长 1.2%，高于全国 6.1 个百分点。四川货物贸易进出口总额 3012.3 亿元，同比增长 22.3%，带动西部地区由负转正；中欧班列（成都）开行列数同比增长 59.1%，综合重载率同比提高 11.2 个百分点，境外订单稳步增长。中欧班列（成都）依托高效、快速、安全的运输优势，在疫情期间成为为四川外贸的大动脉，有效提升外资企业进出口实效，

降低物流成本，提振企业复工复产信心。2020 年前三季度，成都全市进出口总额同比增长 25.3%，其中“一带一路”沿线国家进出口增长 39.7%，对波兰、越南分别增长 226.7%、41.4%。

#### 4.积极构建开放型经济平台体系

近年来，成渝两地不断深化对外开放，加速推进重点平台、载体建设，对外开放步伐不断加快。截至目前，成都已经形成了以 3 个综合保税区、3 个保税物流中心、4 个国际口岸、6 个国际合作园区为骨干的开放型经济平台体系。2020 年前三季度，成都高新综保区进出口总额在全国综保区中排名第一。成都还建成“中国—欧洲中心”等专业国际合作平台，驻蓉领事机构 20 家；成功举办中日韩领导人会议、《财富》全球论坛、G20 财长和央行行长会、中非民间论坛等重大国际活动。在“一带一路”框架下，成渝地区积极开展城市多边合作平台建设，加强各领域城市间的交流与合作。成都国际友城和友好合作关系达 104 对。此外，成都牵头筹备的“一带一路”可持续城市联盟宜居专题组，强化绿色宜居合作，以沿线城市共同推动落实共建“一带一路”的绿色责任和绿色标准，开展公园城市建设合作交流，努力建成高品质生活宜居地。

## 二、发展中的问题与挑战

### （一）复杂外部环境对开放格局的影响

国外疫情形势仍然严峻，“一带一路”建设受到疫情冲击，合作难度有所加大。国际关系变化对经济贸易和产业链分工也造成一定影响。设施联通方面，超过 190 个国家和地区因疫情

影响采取限制货物贸易、限制人员入境、边境口岸管控等措施，部分境外建设项目进度迟滞，违约风险上升。贸易畅通方面，贸易壁垒增多，部分国家借疫情限制进口中国产品以培育本国产业，外贸企业复工复产和新订单获取受到一定限制。但也应看到，共建“一带一路”对于推动出口市场多元化和稳定我国外贸基本盘发挥了关键作用。2020年1-7月，我国对“一带一路”沿线国家进出口同比下降3.3%，比我国外贸整体降幅低1.5个百分点，东盟取代欧盟成为我国第一大贸易模板。

## （二）尚未形成枢纽集群，国际贸易服务支撑体系亟待完善

随着世界贸易中心向亚洲转移，中老铁路、中缅铁路等重大“一带一路”项目不断推进，成渝地区作为西部对外开放战略高地，势必要在对外开放中扮演更为重要的角色，以国际贸易为核心、以金融为支撑、以商品集散为带动、以物流引导产业发展的趋势更为凸显。成都2019年进出口总值达到5822亿元，较十二五末的2015年增长114%，2020年前10个月成都外贸进出口总值5922.6亿元，同比增长24.5%，已经超过2019年全年。随着进出口贸易高速发展，对国际金融、物流、商品集散等服务支撑体系带来巨大的需求和压力，亟待通过提升完善，推动建设更高水平的国际枢纽型集群，加快建成具备完善服务功能的国际化枢纽集群，发挥枢纽对产业聚集发展的主引擎作用，带动提升成渝城市群开放型经济发展水平。

## （三）对外通道和内部交通网络有待进一步畅通

对标国内发达地区，成渝对外交通发展质量和水平还存在较大差距，不平衡、不充分问题仍然较为突出。其中成都方面，对外通道仍然不够畅通。主要体现在高速铁路尚未形成系统能力，覆盖面不足，西部陆海新通道西线通道尚未贯通。成都放射状高速公路和部分出川大通道能力不足。主要内河航道能力受限，水运资源优势未能有效发挥。同时，枢纽竞争力有待增强。成都国际性综合交通枢纽能级不高，缺乏东出北上的门户型交通枢纽，航空口岸机场偏少，川渝之间枢纽分工协作有待提升。重庆方面，目前至广西钦州港的铁路货运约需要 39 小时，如果成渝地区能与粤港澳联手推动成渝至粤港澳的高速或较高速货运铁路，再加上未来琼州海峡跨海通道等的衔接，将可以使粤港澳真正成为陆海新通道的新的出海口。与目前的广西线路并行，粤港澳地区发达的外贸服务业和全球商贸网络将为成渝地区的发展服务，粤新欧也将建立起途径成渝的货运线路。此外，成渝城市群内部网络互联互通仍然不足。

### 三、政策建议

推动成渝城市群全面融入“一带一路”建设要着力做好顶层设计，加强政策体系建设，通过着力打造双城国际性枢纽集群，全方位畅通对外开放大通道，建设引领性开放平台，优化开放环境等方面，把成渝地区打造建设成为我国内陆开放高地，推动成渝城市群由国家级向世界级跨越，从而带动西部地区形成全面开放新格局。

#### （一）促进中欧班列开行由“点对点”向“枢纽对枢纽”

## 转变

推动成渝城市群建设更高水平的国际门户枢纽性集群，继续支持中欧班列集结中心示范工程，通过建设成都国际铁路港经济开发区、成都国际铁路港综合保税区、成都欧洲产业城等一批重大产业平台，形成覆盖人流、物流、信息流和产业等供应链要素的完整枢纽体系和国际一流水平的供应链服务能力，推动中欧班列聚集辐射带动效应发挥更加充分，从基本通道效应转化为产业集聚效应，促进中欧班列开行由“点对点”向“枢纽对枢纽”转变，加快形成“干支结合、枢纽集散”的高效集疏运体系。支持将成都建设中欧班列国际供应链枢纽纳入“十四五”专项规划统筹推进。

### （二）全方位畅通对外开放大通道和内部交通运输网络

以基础设施互联互通为突破口，发挥其对推进“一带一路”基础性作用和示范效应，进一步畅通对外开放大通道。加快成渝地区共建西部陆海新通道，促进基础设施无缝联通、物流通关全面对接和开放平台“互动融合”，携手拓展开放新空间。打造立体全面开放新态势，在成渝地区重点强化“空中丝绸之路”和“国际陆海联运”双走廊建设，发展多式联运，共同畅通西部陆海新通道，打造通欧达海、联通全球的战略综合性综合交通走廊。着力推动成渝地区双城经济圈建设与粤港澳大湾区、深圳香港澳门示范区“双区”建设战略对接，促进陆海新通道出海口向粤港澳琼方向拓展。加快推进成渝城市群内部构建综合交通运输网络，如学习广深开通连接两地磁悬浮铁路项目，进一步畅

通成渝两地交通。

### （三）完善提升国际贸易服务支撑体系

充分发挥成渝地区在西部地区领先的国际贸易发展优势，服务国家关于“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”的重大战略部署，支持将成都建设“一带一路”进出口商品集散中心纳入国家“十四五”专项规划统筹推进，以国家商贸物流中心为出发点，依托中国（四川）自由贸易试验区、天府国际机场、成都国际铁路港等重大平台和“一带一路”特色商品展示交易平台、沿线国家商品展示分拨中心、跨境电商体验中心、商贸企业总部基地等一批支撑项目，推动“一带一路”沿线国家进出口商品向成渝集中，形成规模优势和专业优势，引领西部地区开放型经济发展。支持成渝地区共建西部金融中心，以设立“一带一路”金融服务机构、建设“一带一路”金融功能平台为核心载体，推动我国金融开放空间从沿海、沿江向内陆、沿边延伸，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放金融新格局。



## 第五章 展望及建议

本章总结了“一带一路”沿线城市合作的优势和问题，展望了“一带一路”城市合作的愿景，并提出了相关的政策建议。

### 一、城市国际合作存在的问题

总体而言，“一带一路”倡议提出 7 年多来，中国同相关国家的城市国际合作已有良好开端，并取得了一定成绩，形成了初具特色的城市国际合作模式和路径。但同时，我们也不能忽视一些发展中存在的问题。

第一，城市国际合作的不平衡问题。这主要包括同中国合作的国际城市区域性分布不均、不同国际城市发展水平差异较大等两方面。过去 40 年里，中国城市对外交往呈现欧洲、亚洲、美洲、大洋洲、非洲依次递减态势。按照中国友好城市在各洲分布数量排列，最多为欧洲 776 个，占比 35%；最少为非洲 124 个，占比 6%。考虑到欧美多数大城市的经济、科技及社会治理水平整体高于非洲城市，这在一定程度上说明我们过去的国际城市交往工作存在一定的“赤字”。

第二，城市国际合作的不确定性问题。这种不确定性包含外部因素和内部因素两方面。外部因素方面，“一带一路”沿线国家及城市由于历史、民族、边界、资源等因素，文化、制度、经济发展和利益诉求差异大、协调难、关系错综复杂，增加了合作的不确定性。内部因素方面，主要在于我们自身在开展落实城市国际合作时，存在仅凭自身经验和判断来看待世界的主观性和局限性现象，从而导致一系列问题如合作失败、合作不



畅等。

第三，城市国际合作的不系统问题。对中国城市而言，在动员经济、社会等各方面力量同某一国家城市进行合作时，客观上也要考虑因投入这些资源带来的机会成本问题。毕竟任何城市所能整合的企业和政府资源在客观上都有极限，资源过度分散和过度集中投入到城市国际合作，都不是最优方案。中国现有国际城市合作平台挂靠不同部门，或自发成立，存在同质化竞争现象，这进一步造成了缺乏统一管理规范，审批程序过于繁琐等问题，进而无法有效整合各方资源共同参与城市合作项目。如何实现政治、经济、社会与环境的有机整合，合理分配城市资源，是每一个国内城市都需要考虑的。

此外，我们的城市国际合作还面临一些问题，如重交流交往少务实合作、信息统计困难等。“一带一路”的城市文化交流中，最典型的形式便是友好城市，但目前的友城体系重交流交往少务实合作。信息统计的困难则不利于统一管理。既有的以产能合作、园区、项目为基础的城市国际合作中，由于负责部门不同且信息互通不足，因此难以对合作项目的数量、内容及成果进行全面统计。

## 二、“一带一路”城市合作的愿景目标

中国国家主席习近平指出，共建“一带一路”要在保持健康良性发展势头的基础上，推动共建“一带一路”向高质量发展转变。中国愿同沿线国家一道，构建“一带一路”互利合作网络、共创新型合作模式、开拓多元合作平台、推进重点领域

项目，携手打造“绿色丝绸之路”“健康丝绸之路”“智力丝绸之路”“和平丝绸之路”，造福沿线国家和人民。以共商、共建、共享为“一带一路”建设的原则，以和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝绸之路精神为指引，以打造命运共同体和利益共同体为合作目标，得到沿线国家广泛认同。中国提出“一带一路”倡议，终极蓝图是打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

#### （一）协商型合作：“一带一路”城市国际合作的政策沟通模式

加强政策沟通是包含城市国际合作在内的“一带一路”各项建设的重要保障。在全球治理体系中，各参与方的主要着眼点在规则治理。然而，即便在相对成熟的各类机制如联合国、世界贸易组织、世界银行等，也依然面临大量的问题和挑战。特别是一些非制度性沟通，由于没有清晰的契约或有意无意的曲解，导致沟通很久也难以形成明晰的规则。

但是，从积极的角度来看，沟通的过程本身就意义重大，有各种层级的沟通就意味着容易减少不确定性，容易就共同身份与共识达成一致，提高舒适度和透明度，促使各方理解彼此差异，不急于立即签署难以落实或理解上有歧义的规则合同，这即符合广大发展中国家城市的实际情况，也利于诚心共建“一带一路”各发达国家的城市。

就沿线国家整体情况而言，不同城市发展水平不同、利益诉求多元，指望事事全靠制度高效推动并不现实，前期应以政

府间合作牵头、做好政策对接、筑好信任基石为重点。特别是对发展中国家而言，他们最担心、反感和忌讳的，就是发达国家过去的殖民记忆和在当前国际制度下养成的附加性政治条款传统。积极因素是，西方国家并非完全无法摆脱意识形态束缚，其自身面临的各種国内问题也需要借助外部力量和机会来进行改善或改革。

因此，“一带一路”合作必须坚持政策沟通和政策协调。政策沟通是核心，尽管由政策沟通所达成的安全协议较为缓慢，但易于被各国接收，因而具有较强的合法性和执行度。政策协调的作用则在于充分考虑政策对其它城市的影响，尽量减少政策的负外部性。

## （二）产城融一体化：“一带一路”城市国际合作的系统解决方案

中国的一句老话“想致富、先修路”，一语道破了“一带一路”前期工作的核心问题。当然，世界经济发展的基础设施不仅局限于公路，还包括铁路、机场、港口和光缆乃至卫星等。据世界银行、亚洲开发银行等机构的估计，到2030年，整个亚太地区基础设施潜在投资缺口达到20—30万亿美元，年均缺口为近2万亿美元。

如此庞大的市场需求，远远超出了亚投行和亚洲开发银行各自1千亿美元资本金的消化能力。即便将货币投放的乘数效应、其他国家的各类资金因素都考虑进去，亚太地区的基础设施需求依然足够大到容纳各方参与。

在基础设施逐步完善的同时，产业、贸易和金融往来的便利化措施也需要同步推进。在“一带一路”的贸易体系互联互通中，产业园是最重要的核心平台之一，也是产城融合的重要体现和抓手。企业入驻产业园的好处显而易见，前期成本及风险的降低、完善的产业链配套、税收及各类政策优惠等等。金融方面，当前已经有以亚投行、金砖银行等多边开发性金融机构平台，海外发行基建债券及区域债务工具等多层次的融资机制。随着更多创新型金融服务模式的增加，“一带一路”建设的融资及运营能力也将得到进一步提升。

在这一过程当中，能够提前谋划，将基础设施建设、产业规划、城镇化建设及融资安排等进行有机整合的城市，不仅将增强自身的可持续发展动力，还将为其合作城市和领域注入发展动力，实现共同发展和繁荣。

（三）互尊、互信、互鉴：“一带一路”城市国际合作的对话指导精神

亨廷顿曾预言冷战后世界冲突的根源将会在西方文明、伊斯兰文明等七八种不同文明之间。一方面，冷战结束以来，世界在美元体系下依然整体运行良好，新兴国家的经济崛起也很大程度上树立了一个榜样，让更多的国家将发展作为解决一切问题的总钥匙，从而相当大程度上掩盖了各种矛盾。另一方面，随着世界范围的反建制、民族主义、保守主义等逆全球化思潮兴起，不同国家和地区之间的矛盾开始凸显。特别是西方国家同恐怖主义“隐形一极”的尖锐对立，加剧了人们对文明走向

冲突的担忧。

承载文明价值传播和交流的载体有很多，从书籍、光碟、文物、建筑等等，但其中最具活力和多元可能性的是人。来自不同文明的著作、艺术品之间既无法交流、更无法冲突，作为人类群居高级形式而存在的城市，自然成为承载上述对话和冲突的集合体。

同样，在搭建文明对话平台，提供解决方案方面，城市也将成为重要载体并发挥关键作用。例如，在“一带一路”的民心相通建设方面，重点面向广大国家的基层民众，城市可以整合教育、医疗、减贫开发、生物多样性、生态环保等公益慈善活动，促进沿线国家城市民众的基本生活条件改善。不仅如此，向沿线国家城市实施赠送太阳能面板、电网改造、饮用水净化、小区健身设施等更为贴近民生、符合对方实际国情的项目，可以给沿线国家城市居民带来“获得感”，以润物细无声的方式获得对方尊重。

总而言之，过去几年共建“一带一路”完成了总体布局，绘就了一幅“大写意”，今后要聚焦重点、精雕细琢，共同绘制好精谨细腻的“工笔画”。要在项目建设上下功夫，建立工作机制，完善配套支持，全力推动项目取得积极进展，注意实施雪中送炭、急对方之所急、能够让当地老百姓受益的民生工程。要在开拓市场上下功夫，搭建更多贸易促进平台，引导有实力的企业到沿线国家开展投资合作，发展跨境电子商务等贸易新业态、新模式，注重贸易平衡。要在金融保障上下功夫，加快

形成金融支持共建“一带一路”的政策体系，有序推动人民币国际化，引导社会资金共同投入沿线国家基础设施、资源开发等项目，为“走出去”企业提供外汇资金支持。要推动教育、科技、文化、体育、旅游、卫生、考古等领域交流蓬勃开展，围绕共建“一带一路”开展卓有成效的民生援助。要规范企业投资经营行为，合法合规经营，注意保护环境，履行社会责任，成为共建“一带一路”的形象大使。要高度重视境外风险防范，完善安全风险防范体系，全面提高境外安全保障和应对风险能力。

### 三、政策建议

当前，国内外形势正在发生深刻复杂变化，世界又走到了一个重要的历史转折点，各国面临回到弱肉强食、各自为政的丛林状态还是走向相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系道路的选择。包容与排他、结伴与结盟始终作为硬币的两面存在于世界，但不存在一方必须消灭另一方的必然逻辑。从趋势上来看，世界走向同舟共济的积极力量正越来越多，在“一带一路”倡议获得广泛认同和支持的同时，应继续贯彻落实“五通三同”，加强与沿线国家的沟通磋商，推动与沿线国家的务实合作。

#### （一）搭建政策沟通平台，推动城市区域合作

加强政策沟通是推进“一带一路”城市可持续发展的重要保障，要加强城市间合作，积极构建城市间沟通交流的机制，加强沿线城市经济发展战略和对策的交流，建立“一带一路”

城市发展联盟平台，通过国际组织协调区域合作机制，共同推进城市间务实合作。在构建人类命运共同体的大主题下，中国可以借鉴马歇尔计划的模式，先行推动某些区域、次区域的市场整合。依托“一带一路”高峰论坛平台，推动有关各方围绕合作构建“一带一路”发展组织展开讨论，不断扩大共识，稳妥推进多边合作平台的建设。

在 2019 年“一带一路”高峰论坛上，中国城市和小城镇改革发展中心与联合国人居署、世界卫生组织、能源基金会等国际组织签约共建“一带一路”城市可持续发展联盟，并纳入了《“一带一路”高峰论坛官方成果清单》。以联盟为平台面向“一带一路”沿线城市，可以有效克服国家政府间合作存在的障碍，最大限度整合城市地方政府、企业、智库和国际组织的力量，高举可持续发展旗帜，用创新的方式推进务实合作。

## （二）强化基础设施联通，加强城市建设合作

设施联通才能有效沟通，保持畅通。交通、能源是促进“一带一路”沿线各国设施联通、贸易畅通、民心相通不可或缺的重要纽带和桥梁，也是助推国际基础设施发展的最主要动力来源。

要加强推动“一带一路”沿线重要节点城市之间的基础设施建设。推动“六大经济走廊”建设，在重要节点城市之间，加快黑河界河公路桥等重要陆上道路、铁路、桥梁和海上港口建设。利用沿线城市能源资源优势，大力发展风电、水电等清洁能源设施建设，改善能源结构，缓解供电紧张局面，继续将

能源电力项目建设作为建设重点和优先领域。

共同构建连接亚欧非之间的基础设施网络。沿线城市要加强基础设施建设规划、技术标准体系的对接，强化基础设施绿色低碳化的建设和运营管理，推动城市间沟通协作，从传统友好城市国际交流向具体国际合作发展，从双边向多边的网络化、机制化发展，搭建更好的更广泛的合作平台，开辟更多的合作渠道。

### （三）便捷贸易畅通渠道，增强城市发展活力

按照优势互补、互利共赢的原则，加大沿线城市经济来往，构建区域内城市间良好的营商环境。鼓励设立境外经贸合作区，推进“一带一路”建设和国际产能合作。俄罗斯和蒙古国是中蒙俄经济走廊重要参与方，应依托《中国与欧亚经济联盟经贸合作协定》，大力推动中俄双方在“一带一路”建设与欧亚经济联盟建设上的合作，加强在生物、新能源、新材料等新兴产业领域的深入合作。不断加大高铁等优势产业在沿线国家的市场开拓力度，加快发展跨境电商业务，培育新的经济增长点。依托中国国际进口博览会，鼓励城市间建立线上交易平台，继续推动以郑州为亚太物流中心、卢森堡为欧美物流中心，覆盖全球货运航空网络的“空中丝绸之路”。

### （四）扩大资金融通范围，鼓励城市金融合作

城市聚集了主要的金融资源和机构，要深化沿线城市金融合作与交流，促进亚洲基础设施投资银行成员扩容，持续在交通、能源、电信、城市发展等多个领域投资。积极开展多边金



融合作，推动沿线政府实现投资来源多元化，支持沿线国家政府和信用等级较高的企业以及金融机构在中国境内发行“熊猫债”。充分发挥丝路基金以及各国主权基金作用，引导商业性股权投资基金和社会资金共同参与“一带一路”重点项目建设。

#### （五）架起民心相通之桥，促进城市全面交流

传承和弘扬丝路友好合作精神，广泛开展城市间的文化交流、学术往来、媒体合作、体育往来等。鼓励民间组织加强与沿线国家教育合作，培养文化交流“使者”。教育资源丰富的省份应积极发挥高校资源富集优势，以打造“一带一路”教育共同体为目标，积极开展“一带一路”教育国际合作交流中心建设。2019年以来，北京通过40所院校资助“一带一路”国家1300余名高层次人才来京留学。设立了国际留学生“一带一路”奖学金，累计支持32所院校的近500名留学生来京交流学习。自2017年起，陕西成为中亚国家学生首选出国留学目的地之一。丝绸之路国际总商会与乌克兰、哈萨克斯坦、黎巴嫩、约旦、塔吉克斯坦等国的教育部和中国西安的五大高校合作，每年选拔优秀学生并全额资助来华学习，截止2018年9月，已经累计资助51位留学生来华学习交流，推动“一带一路”民心相通。

## 参考文献

- [1] 张本波. “一带一路” 政策沟通 , 实现优势互补必将造福世界.光明网. [http://theory.gmw.cn/2017-05/15/content\\_24481065.html](http://theory.gmw.cn/2017-05/15/content_24481065.html)
- [2] 王丽娟. “一带一路” 政策沟通的三维成果.中国经济时报. [http://www.sohu.com/a/134435934\\_115495](http://www.sohu.com/a/134435934_115495)
- [3] 屠启宇,杨传开. 推动丝路城市网络建设的意义与思路[J]. 世界地理研究,2016,25(5):29-36
- [4] “贸易畅通” 成果累累经济全球化疑虑少了. 中国经济导报.<http://www.chinadevelopment.com.cn/news/zj/2017/07/1158025.shtml>
- [5] 崔青山.西宁市与丝绸之路沿线国际城市交流合作机制建设实践与思考[A] 青海社会科学 2016 ,5:51-59.
- [6] 赵晋平, 张琦, 赵福军. “一带一路” 设施联通合作机制建设的新探索.中国经济时报.2017,05,12
- [7] 王辉, 罗雨泽. 贸易畅通：在互利共赢中共谋发展. 中国经济时报.2016,07,13
- [8] 郑联盛,朱鹤,钟震.国外政府产业引导基金:特征、模式与启示[J].地方财政研究,2017(03):30-36.
- [9] 徐绍史.《国家新型城镇化报告 2015》[R].中国计划出版社,2016.
- [10] 何立峰.《国家新型城镇化报告 2016》[R].中国计划出版社,2016.

版社,2017.

- [11] 何立峰.《国家新型城镇化报告 2017》[R].中国计划出版社,2018.
- [12] 林念修、庄荣文.《新型智慧城市发展报告 2015-2016》[R]. 中国计划出版社,2016.
- [13] 林念修、庄荣文.《新型智慧城市发展报告 2017》[R]. 中国计划出版社,2018.
- [14] Colantonio Andrea & Dixon Tim. Urban Regeneration & Social Sustainability: Best practice from European cities. UK: Wiley-Blackwell, 2011.
- [15] Department for Culture, Media & Sport. DCMS Sectors Economic Estimates. August 2016.
- [16] Dikovitskaya, Margaret. Visual Culture: the Study of the Visual after the Cultural Turn. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.
- [17] 习近平在中央城镇化工作会议上的讲话[N].人民日报 2013-12-15 ( 4 )
- [18] 刘士林.关于中国式城市化的若干问题与启蒙思考[J]. 江苏社会科学 , 2013 ( 5 )
- [19] 曾繁仁.生态文明时代的美学建设[J].鄱阳湖学刊 , 2014 ( 3 )
- [20] 刘晓春.日本、台湾的“社区营造”对新型城镇化建设过程中非遗保护的启示[J].民俗研究 , 2014 ( 5 )

- [21] 乔法容，以绿色价值观引领绿色发展[N].人民日报,2017-08-23(8)
- [22] Axel Baeumler、陈熠莎，中国可持续性低碳城市发展[M].国际复兴开发银行.2012,51-53
- [23] 潘家华、黄承梁，推动形成绿色发展方式和生活方式[N].中国环境报,2017-06-07 ( 16 )
- [24] Axel Baeumler、陈熠莎，中国可持续性低碳城市发展[M].国际复兴开发银行.2012,51-53
- [25] 宜可城，可持续城市最佳案例研究[R].2016,32-43
- [26] 田智宇，世界城市经营年鉴[M]2009，P77
- [27] 曾赛星林翰. “一带一路”基础设施建设的中国担当[N].光明日报,2017-04-25(16)
- [28] 胡必亮. “一带一路”五周年:实践与思考[J].中国科学院院刊.2018,33(09)
- [29] 刘敏张坤领刘倩. “一带一路”节点城市建设的实证研究[J].经济问题探索.2018,04(04)
- [30] 姜安印. “一带一路”建设中中国发展经验的互鉴性[J].中国流通经济.2015,12
- [31] 邱海峰. “一带一路”带来港口发展新机遇[N].人民日报海外版,2017-08-08(06)
- [32] 中巴经济走廊最大风电项目竣工投产[N].经济日报.2017-09-01
- [33] 贾都强.中国高铁落地印度尼西亚：机遇、模式与挑战

[J]. “一带一路” 专题.2017.05(011)

- [34] 中国-东盟环境保护合作中心。新加坡生态城市建设的经验与启示。亚太环境观察与研究，2018 年第 2 期。
- [35] 中国-东盟环境保护合作中心。东盟国家城市化进程与可持续城市建设。亚太环境观察与研究，2017 年第 73 期。
- [36] 中国-东盟环境保护合作中心。推动中国-东盟生态城市合作，助力实现可持续发展目标。亚太环境观察与研究，2017 年第 83 期。