
上海进一步对接“一带一路”战略的思路与对策

邹磊^{*1}

(中共上海市委党校 200233)

【内容摘要】:该文认为,地方政府对接国家“一带一路”战略的思路与对策,需要考虑国家战略的顶层设计(纵向)、地方政府的相互竞争与学习(横向)、自身发展战略的路径依赖(内部)和地方的国际联系(外部)等四个方面的因素。上海作为我国海陆双向开放的重要节点,具备多方面的比较优势,应进一步结合“四个中心”、科创中心和自贸试验区建设,加强与国家“一带一路”战略的协同联动,重点突出金融、经贸投资、科技创新、人文交流和交通物流等领域的平台、基地、中心和枢纽功能。该文指出:上海在“一带一路”建设中真正的突破方向不在于具体项目,而是搭建高端合作平台,创新开放型经济体制机制,全面提升自身在全球经济治理中的制度性话语权。

【关键词】:上海 “一带一路” 国家战略 地方政府 全球经济治理

【中图分类号】:F127 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2016)11-0081-009

一、“一带一路”战略的顶层设计与地方的对接措施

“一带一路”建设是当前和今后一段时期中国对外开放的重大战略举措之一。由于“一带一路”建设给地方全面参与全球经济合作带来了新契机,地方政府纷纷将地方对接“一带一路”建设作为重要的工作内容。由于“一带一路”建设同时涉及到中央与地方、国内与国际的经济利益关系,所以地方政府在制定与“一带一路”建设的国家战略进行对接的方案和政策时,必须综合考虑国家战略的顶层设计(纵向)、地方政府之间的相互竞争与学习(横向)、地方自身发展战略的路径依赖(内部)和地方与国际的经济联系(外部)等四个方面。在地理上,上海处于“一带”与“一路”的重要交汇点,是长江经济带的龙头、枢纽和我国海陆双向开放的关键节点城市。随着“一带一路”建设进入全面实施阶段,上海应当进一步发挥自身的比较优势,在服务国家战略和拓展自身发展空间之间达到统一。

自2013年9月“一带一路”战略构想提出以来,中央对今后一个时期(尤其是“十三五”期间)“一带一路”建设的顶层设计已十分明确。

从组织保障看,中央推进“一带一路”建设工作领导小组已正式成立,每半年召开一次会议,对“一带一路”建设推进过程中的重大事项进行协调和研究。由中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽担任组长,成员有王沪宁、汪洋、杨晶、杨洁篪等中央领导人,规格之高可见一斑。同时,承担日常办事和协调工作的领导小组办公室设在国家发展改革委西部开发司,下设综合组、丝绸之路组、海上丝绸之路组和对外合作组。

从推进思路看,在《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》)的基础上,中国推动“一带一路”建设的举措更加务实。以“五通”(政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通)为主要内容,继续

¹收稿日期:2016-08-22

聚焦重点方向、重点国家、重点领域和重点项目。具体而言,在“六廊六路多国多港”框架下,优先与那些基础好、意愿强、位置佳、影响大的友好国家开展合作,共同打造六大国际经济合作走廊。以沿线国家亟需的互联互通和工业化为重点,推进一批具有标志性意义的重大基建项目和重要产业园区建设。同时,通过对内完善财税、金融、海关、质检等政策制度,对外加强战略对接、签署投资保护协定、推动人文交流、完善各类交流合作平台等方式,共同强化对“一带一路”建设的支撑(穆虹,2015)。值得指出的是,新疆和福建分别是国家明确定位的“丝绸之路经济带核心区”和“21世纪海上丝绸之路核心区”。

鉴于“一带一路”战略的重要性,中央和各级地方政府都将服务“一带一路”战略作为重要的政治任务。同时,面对经济增速放缓、产能过剩、外贸萎缩的困局,各地也将“一带一路”视作新一轮的政策红利,试图从中挖掘发展的新动能。在此背景下,各部门和各地方纷纷建立了“一带一路”建设工作机制,陆续出台了相应的对接政策与规划。值得注意的是,为了纠正部分地区出现的一哄而上(如各地纷纷不计经济成本和实际运量地开行中欧国际铁路货运班列)、同质化竞争(如各地纷纷将自身标榜为“一带一路”战略支点、枢纽、核心区、黄金段等)的问题,中央和相关部门(尤其是国家发展改革委)及时加强指导和协调,强调突出重点地区,明确各省份的定位,发挥各地比较优势。截至2015年10月底,全国31个省区市和新疆生产建设兵团的“一带一路”衔接方案基本完成,内容主要集中在基础设施建设、经贸合作、产业投资、资源能源、金融合作、生态环境、人文交流与海上合作等八个方面,总体上遵循了国家规划(即《愿景与行动》)的安排。各地实施方案和推进举措的特征,可以概括为“三个注重”。

首先,注重凸显地方特色优势。例如,各沿海省份和重点港口城市纷纷将加强港口建设、发展临港产业、拓宽海上合作列为工作重点。各沿边省份都以接壤的周边国家、地区作为优先合作和开放的对象,次区域合作程度更趋紧密。浙江、福建、广东、海南等省份充分发挥与海外华侨华人的亲缘、人缘优势,大力吸引华侨华人参与“一带一路”建设。陕西、甘肃、福建等地积极发掘丝绸之路历史遗产,纷纷打出“历史牌”、“文化牌”、“旅游牌”。海南紧紧围绕“国际旅游岛”建设,将促进旅游合作放在优先位置。由此可见,在中央的统筹协调下,地方政府在“一带一路”建设初期的同质化竞争倾向已有所改善。

其次,注重发挥平台载体作用。一方面,各省份和节点城市都加大了境外或跨境经贸合作区、产业园区的建设力度,并大力支持本地企业赴沿线国家建设境外产业合作平台。另一方面,许多节点城市都充分借助各类央地共建的国际博览会、论坛、贸洽会的平台效应。这些博览会包括中国—东盟博览会(广西南宁)、中国—亚欧博览会(新疆乌鲁木齐)、中国—阿拉伯博览会(宁夏银川)、丝绸之路国际博览会(陕西西安)、中国—南亚博览会(云南昆明)、中国—东北亚博览会(吉林长春)、21世纪海上丝绸之路国际博览会(福建福州),以及中国进出口商品交易会(广东广州)、中国国际投资贸易洽谈会(福建厦门)、中俄博览会(黑龙江哈尔滨)、中蒙博览会(内蒙古呼和浩特)等。值得一提的是,2016年1月,中国与新加坡政府联合推动的中新(重庆)战略性互联互通示范项目管理局在渝正式揭牌,重庆由此成为了“一带一路”建设中重要的平台和抓手。在此背景下,中国地方政府的国际化联系进一步增强。

最后,注重发挥项目引领作用。各地纷纷出台了各种“一带一路”项目计划或项目储备库,例如,甘肃按照开工一批、储备一批、谋划一批的滚动机制,建立了基础设施、能源资源、产能合作、人文交流和其他等五大类共214个重点项目的储备库。广东优先推进的项目有68个,涵盖基础设施、能源资源、制造业、服务业等多个领域,投资规模超过550亿美元。陕西西安启动了第一批60个丝绸之路经济带的重点项目,总投资达到1155亿元,其中有4个项目总投资都在100亿元以上。福建泉州的“十大行动计划”筛选了180个配套项目,其中基建项目超过50个。由此可见,在“一带一路”建设初期,重点项目仍然是地方政府推动国家战略落地的主要抓手。

二、上海对接“一带一路”战略的优势与挑战

地方政府对接国家战略的路径与程度,首先来自对其优势与挑战的综合评估。对于上海参与“一带一路”建设的考察,也是如此。作为国家着力打造的国际经济、金融、贸易和航运中心,上海是全球资源汇聚和流动的重要节点、平台和关键门户,在亚太和世界范围内都享有极高的知名度,在推进“一带一路”建设的过程中有较为突出的比较优势。

第一, 区位优势。从海路看, 上海位于全球最繁忙的国际航路上, 港口经济和临港产业发达。从2010年起, 上海港始终保持世界第一大集装箱港口的地位, 并不断扩大与第二名新加坡港之间的差距。从陆路看, 上海是中国铁路网和公路网的核心节点之一, 铁路上海站和上海虹桥站长期位居中国最忙碌的火车站之列。从空路看, 上海机场是全球空中航线的重要枢纽, 货邮吞吐量保持世界第三, 国际旅客吞吐量占中国航空旅客的三分之一以上。正是凭借显著的区位优势, “十二五”期间上海口岸的货物进出口总额突破了1万亿美元, 占全国的比重一直超过四分之一, 上海的服务贸易进出口额占全国的比重达30%, 基本达到国际贸易中心城市水平^②。与此同时, 上海地处发达的长三角地区, 也是长江经济带的龙头, 拥有着良好的经济腹地支撑。

第二, 自身综合实力。长期以来, 上海一直是我国经济最发达的中心城市, 工业基础雄厚, 是我国航空、汽车、电气、机械、高端装备等领域制造业的重要基地, 拥有中国商飞、上海电气、振华重工等一批行业龙头企业。进入互联网时代后, 上海的信息化发展指数更是连续多年排名全国第一, “两化”(工业化和信息化)融合深入推进, “四新”(新产业、新业态、新技术和新模式)经济不断涌现。同时, 作为国家着力打造的国际金融中心, 2015年底上海金融市场非金融企业直接融资占全国社会融资规模的比重达到18%左右, 成为许多国内外企业融资的首选之地。此外, 上海的文化教育资源丰富, 优秀高校、科研院所和人才众多。这些都为上海服务国家“一带一路”战略奠定了良好基础。

第三, 国家政策支持。上海“四个中心”建设是得到中央政府明确支持的国家战略, 支持上海建设具有全球影响力的科技创新中心被明确写入国家“十三五”规划, 并获得了相关中央部委的配套政策支持。国家的很多改革和开放政策也往往选择在上海先行先试。自2013年9月以来, 中国(上海)自由贸易试验区正式投入运作, 成为我国实施新一轮对外开放的试验田, 并被赋予了一定的制度创新探索的空间。

第四, 国际化优势。上海自开埠以来就是中国最重要的对外合作窗口, 与世界各地包括“一带一路”沿线国家或地区保持着密切的经贸文化往来。由于上海的国际化 and 开放性, 以及较为舒适、便捷的生活环境, 上海长期以来一直是国外资金、技术、人才的集聚地, 2015年末坐落上海的跨国公司地区总部达到535家。值得指出的是, 近年来上海企业参与全球经济合作的广度和深度在不断提升。据上海市商务委统计, 2015年上海企业“走出去”已涉及178个国家和地区, 其中对“一带一路”沿线国家直接投资95亿美元、贸易额870亿美元和新签对外承包工程合同额54亿美元, 分别占全市的23.7%、19.3%和48.2%, 并从过去的产品、劳务输出为主向产品、产业、服务、资本的综合输出迈进(吴宇, 2016)。

尽管上海占据以上四个较为突出的比较优势, 但与此同时, 上海在对接“一带一路”的过程中也面临着不少挑战。

首先, 上海自身的短板。目前, 尽管上海拥有中国国际工业博览会、浦江创新论坛、陆家嘴金融论坛等有影响力的功能性平台, 但还缺乏面向沿线重点地区的综合性合作载体。相较于许多沿边省份或是重庆、宁夏等内陆省区, 上海还缺乏与特定地区合作的有效抓手。与各地类似的是, 尽管上海堪称国内最具国际化和开放性的城市, 但其对沿线国家(尤其是发展中国家)经贸投资政策、产业发展状况、社会文化背景的了解仍严重不足, 能够掌握对象国语言、国情、制度、法律的国际化人才极其匮乏, 本土企业“走出去”的经验仍然有限等。此外, 于外国企业和人才而言, 上海的投资、生活和劳动力成本高企。

其次, 其他省市的竞争。“一带一路”建设所带来的政策红利极大地激发了各省市的参与热情, 并在客观上加剧了地方政府间的竞争态势, 而上海在某些领域的优势地位也面临挑战。事实上, 部分省市在“一带一路”建设中还拥有上海所不具备的政治优势 and 政策扶持, 例如, 福建是《愿景与行动》明确定位的“21世纪海上丝绸之路核心区”, 浙江宁波的“海上丝绸之路指数”被写入了国家“十三五”规划。值得关注的是, 2016年5月张德江委员长访问香港期间, 宣布中央政府将支持香港打造21世纪海上丝绸之路多功能航运中心, 支持香港推动人民币国际化和“一带一路”投融资平台建设(张德江, 2016)。尽管这并不必然导致沪港两地在航运、金融领域的新一轮竞争, 但香港在“一带一路”建设中得到中央政府的明确支持却是不争的事实。

² ① 上海市人民政府. 上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要[E], 2016年1月。

第三,体制机制的制约。一方面,“一带一路”建设是中国新一轮对外开放的重大战略举措,是在全球治理格局变革时期提出的“中国方案”,然而许多推进举措都缺乏可参考的先例。因此,上海在过去对外开放过程中所形成的体制机制,难以完全适应最新的形势变化要求。另一方面,目前投资、贸易、金融、海关等方面的许多制度和政策决定权都在中央政府,上海的自主决策权相对有限。这要求上海要积极寻求中央支持,以建设国际金融中心、自贸试验区、科创中心和全面改革创新试验区为契机,赋予更多先行先试、制度创新的职能。

第四,沿线国家的风险。尽管“一带一路”沿线国家蕴含着巨大的发展潜力与合作机会,但也不可回避地面临着许多现实和潜在、结构性和突发性的风险。在政治安全层面,沿线大多是发展中国家和转型中的国家,大国博弈、恐怖主义、民族宗教、派系政争、地域对立等风险相互交织。在经济层面,沿线大部分国家都处在工业化的初期,严重依赖初级产品出口。近年来,伴随着国际大宗商品价格暴跌,一些发展中国家的财政和货币状况都趋于恶化,偿债能力和主权信用进一步削弱。同时,许多沿线国家的法律、制度、政策都不够稳定和完善,基础设施和交通物流也相对滞后,劳动力素质也远无法与中国相比。更值得警惕的是,随着一些国家经济民族主义的抬头,我国的许多基础设施、产能合作项目都面临着如何落地的问题。

三、上海对接“一带一路”战略的逻辑与定位

地方政府在国家战略实施中所承担的职责和功能,往往是多重因素共同决定的产物。在中国这样的超大型海陆复合国家,各地的资源禀赋、地理条件、产业基础、国际联系都有着很大差异,而“一带一路”倡议所面向的国家和地区又存在着高度的异质性和多元性。因此,在强调“全国一盘棋”的同时,也需要各地根据实际情况,寻找到合理、恰当和可行的功能定位。

对于上海而言,参与“一带一路”建设应当综合考虑国家战略(纵向)、自身发展战略(内部)、沿线国家(外部)和其他省市(横向)四个维度的因素,而这也将为上海确定自身的功能定位建立坐标系。

首先,契合“一带一路”战略的顶层设计。这种“中央—地方”的纵向关系是上海参与“一带一路”建设的根本出发点。根据《愿景与行动》、国家“十三五”规划和历次领导小组会议的部署,今后一个阶段,“一带一路”建设的主要内容是政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通,并聚焦重点方向、重点国家、重点领域和重点项目。《愿景与行动》还明确提出,加快推进上海自贸试验区建设,加强上海等15个沿海城市港口建设,强化上海、广州等国际枢纽机场功能;同时,要求上海等沿海地区通过深化改革、创新体制机制、加大科技创新等方式,成为“一带一路”尤其是21世纪海上丝绸之路建设的排头兵^③。这些部署为上海对接“一带一路”建设指明了方向。

其次,契合“十三五”时期上海自身发展战略。这是决定上海能否顺利对接国家“一带一路”建设战略的内部因素。地方的经济发展战略与国家经济发展战略之间实现了高度的协同,将会在很大程度上激发地方参与国家经济发展战略的积极性,也使地方政府能够通过正确、可行的思路和举措来服务国家经济发展战略。根据上海市“十三五”规划,上海发展战略的重点是加快推进“四个中心”、科创中心和自贸试验区建设,而这些方面也都是“一带一路”建设的题中应有之意。因此,上海对接“一带一路”建设的实质是加快实施自身既定的经济发展战略。

第三,契合沿线国家的实际状况和需求。这是决定上海对接“一带一路”建设的举措能否成功实现的外部条件。目前“一带一路”沿线国家(地区)普遍具有加快互联互通和工业化(或再工业化)进程的需求,但是也存在投资贸易壁垒、融资渠道不畅等问题。因此,相互合作的要求十分强烈。与此同时,各国家(地区)在经贸投资环境、资源能源条件、科技发展水平、民族宗教环境等方面的差异明显,所以最有可能切入的合作领域和项目需求并不完全相同。对不同国家(地区)的合作收益与风险也需要具体分析。

³ ① 国家发展改革委、外交部、商务部. 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[N]. 人民日报, 2015年3月。

因此,有必要将上海与“一带一路”沿线国家及其节点城市进行对标,区分出上海领先、接近和落后的国别和领域。

第四,实现与其他省市方案的适度错位竞争。在深入进行的地方之间的横向比较上展示出上海的优势是决定上海能否在“一带一路”建设中体现“不可替代性”的关键。现在全国各地对接国家“一带一路”建设战略的方案内容基本都是围绕“五通”展开,值得相互学习和借鉴的地方很多,也存在“同质化竞争”的现象,但是各地方案的侧重点并不完全相同。与其他省份相比,上海的核心优势是在金融合作、经贸投资、科技创新、人文交流和基础设施等方面。而在资源能源、海上合作、环境保护等方面,上海的比较优势并不突出。所以,上海在“一带一路”建设方面最大的突破方向并不是具体项目,而是创新开放型经济体制机制,全面提升上海在全球经济治理中的制度性话语权。

综合上述四个方面的分析,上海对接“一带一路”国家战略的定位应该是打造成“一带一路”建设的战略支点和排头兵,重点体现上海在金融、经贸投资、科技创新、人文交流和交通物流等领域的平台、基地、中心和枢纽功能。

第一,成为“一带一路”地区投融资和人民币国际化的平台。“一带一路”沿线多数是发展中国家,而基础设施建设、资源能源开发、产业合作等都需要大量的资金,这些资金需求在既有融资框架下是难以满足的。但是,结合国际金融中心和自贸试验区建设,上海完全有可能成为疏通“一带一路”地区投融资渠道的新的重要平台和窗口。同时,“一带一路”沿线是人民币国际化的重点突破方向,上海可以优先从构建大宗商品人民币计价结算平台、人民币债券市场等方面进行推进。

第二,成为我国装备制造业“走出去”的基地。新型工业化合作是“一带一路”建设的核心和亮点,也是中国企业全面参与全球产业链和价值链重构、培育对外经济合作新优势的关键。上海的产业基础雄厚,上海企业在“走出去”方面已积累了一定的经验,对全球投资贸易规则也相对熟悉。结合国际经济中心、国际贸易中心和自贸试验区建设,上海在加快进行投资贸易便利化等制度创新的同时,完全有可能成为我国优势企业“走出去”的前沿基地。

第三,成为“一带一路”地区科技创新合作的中心。科技创新能力是一个国家的核心竞争力,“一带一路”沿线国家的综合国力大致与其各自的科技创新水平成正比。目前,上海正处于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的攻坚落实阶段,而其中的一个关键是如何加强与“一带一路”沿线国家在科技创新方面的合作,成为全球创新链的关键节点。结合科创中心建设,上海应当加强与欧盟、俄罗斯和以色列等科技强国的科技和创新交流,加强针对满足发展中国家需要的联合研发和技术转移,成为发达国家和发展中国家进行科技合作交流的 platform。

第四,成为“一带一路”地区现代人文交流的中心。人文交流是达到“一带一路”地区国家民心相通的现实路径。上海历来是东西方文化的交汇之处,开放性、多元性、国际化是上海城市精神的重要特征。但是,上海与西安、兰州、喀什、敦煌、泉州、广州等古代丝绸之路上的著名城市相比,其所拥有的丝绸之路文化遗产相对有限。因此,上海在“一带一路”地区国家的人文交流中应突出“现代”属性,打造成为21世纪新丝绸之路的人文交流中心城市。在此思路下,上海应当扬长避短,充分发挥自身目前的现代化、国际化优势,构建与世界各国特别是与“一带一路”地区国家多层次、多渠道的人文交流网络。

第五,成为“一带一路”地区交通物流的枢纽。基础设施的互联互通是“一带一路”建设的先导,也是人员、商品、产业、资金得以快速流动的前提。投资贸易的便利化程度既取决于制度规则等软环境,也受到交通物流等硬条件的约束。出众的区位优势和物流条件使上海完全具备了成为“一带一路”地区尤其是21世纪海上丝绸之路交通物流枢纽的条件。在“六廊六路多国多港”的框架下,结合国际航运中心建设,上海应当进一步提升自身的基础设施能级,更好地适应由“一带一路”建设而带来的互联互通新格局和新需求。

四、上海对接“一带一路”战略的思路与对策

基于国家战略的顶层设计和上海自身的比较优势、功能定位,本文认为,上海对接“一带一路”建设的总体思路和突破重点

可以概括如下：

第一，推进的原则。上海对接“一带一路”建设应遵循“政府引导、企业主体、市场运作、社会参与”的推进原则，这既是按照国际通行的规则，也体现了政府与市场的不同角色。政府本身不可能掌握和控制“一带一路”建设所涉及的所有信息、资金和资源，也不可能取代企业成为各项合作的实际执行者。在中国企业全面“走出去”的背景下，政府的作用应当更多的体现在提供宏观指导、公共产品和服务方面；同时，通过政府间的沟通协商，搭建合作平台，消除各种政策性壁垒，保障企业跨国投资和经营的安全。

第二，重点推进的领域。上海市“十三五”规划纲要提出，“聚焦金融合作、经贸投资、人文交流和基础设施等重点领域，积极推进与‘一带一路’沿线国家或地区合作”^④。但是，除了以上四个方面外，科技创新也是上海具有比较优势且可以大有可为的合作领域。这五个领域与上海的“四个中心”、科技创新中心和自贸试验区建设高度关联，体现了对接“一带一路”建设与“十三五”时期上海自身发展战略的高度契合。

第三，重点合作的对象。“一带一路”战略所涉及的国家众多，不同国家的经济发展程度差异很大，相互合作的基础和风险也参差不齐。所以，上海必须集中优势资源在重点合作对象的寻求上取得突破。鉴于“一带一路”沿线国家（地区）的实际情况，上海应该优先选择产业基础好、合作意愿强、地理位置佳、政治影响大、安全系数高的国家（地区）或节点城市作为“一带一路”建设的合作伙伴。

为了推动上海参与“一带一路”建设思路的落地，进一步拓展上海在国家战略和全球经济合作中的空间，有必要在金融合作、经贸投资、科技创新、人文交流、基础设施等五个重点领域加大推进和落实的力度，全面提升上海在全球经济治理中的制度性话语权。

1. 推进金融合作。金融是上海参与“一带一路”建设的特色和优势领域，金融合作的关键是结合国际金融中心建设和自贸试验区金融开放创新，加强人民币国际化和投融资平台的建设步伐。具体包括：发挥上海作为金砖国家新开发银行总部的东道主优势，争取中央支持将未来的上海合作组织开发银行总部落户于上海；适时设立上海版“丝路基金”和人民币海外投资基金，鼓励上海企业到“一带一路”沿线国家发行人民币债券，支持境外机构和企业在上海金融市场发行人民币债券；推广PPP项目融资模式，吸纳更多社会资本参与“一带一路”建设；支持保险业为上海企业“走出去”提供保险和再保险服务；打造一批权威性的大宗商品电子交易平台，与“一带一路”沿线国家商讨建立能源、钢铁、黄金、贵金属、棉花、大豆等重要大宗商品定价交易的“上海机制”，形成具有国际影响力的“上海指数”，推动大宗商品的人民币计价和结算。

2. 推进经贸投资。上海可以结合国际贸易中心和自贸试验区建设，促进投资贸易便利化，加快优势产能和装备制造业“走出去”。具体包括：支持和鼓励相关企业、商会、行业协会、金融机构等一起建立上海市“一带一路”重点项目库；积极支持能源、电力、通信、港口航运、装备制造、建筑工程、服务业等领域的上海优势企业到海外布局，建立境外产业集聚区，开展属地化经营；进一步简化企业对外投资的审批流程，加强对境外投资的事中事后监管；加强针对外省市企业“走出去”和国外企业“走进来”的信息、法律、咨询等综合服务体系，以充分发挥上海作为全球经贸投资枢纽节点的作用；鼓励上海企业与发达国家企业共同开发第三方市场，降低上海企业到海外投资的风险；发挥阿布扎比经贸协议的示范效应，从友好城市入手签署经贸战略合作伙伴关系备忘录；借助行业协会、进出口商会、驻外代表处等机构以及“一带一路”沿线国家的驻沪领事馆，建立多层次的国际经贸合作机制。

3. 推进科技创新。重点是加强上海科创中心建设与“一带一路”建设的协同联动。具体包括：根据“一带一路”沿线重点国

⁴ ① 上海市人民政府. 上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[E], 2016年1月。

家的科技发展基础和实际需求,依托科技伙伴计划和政府间合作机制,推进科技创新合作平台建设;积极争取中央支持,推动李克强总理倡议的“亚欧科技创新合作中心”总部未来在上海落户;将浦江创新论坛升格为“一带一路”科技创新合作论坛(李克强,2014;推动上海与“一带一路”沿线国家在智能制造、生物医药、集成电路、新能源等上海重点发展领域的联合研发、技术转移与 innovation 合作,加强话扩大对科技人才尤其是青年科技人员的联合培养和交流往来;支持上海科技情报研究所、上海科学院等机构对“一带一路”沿线国家科技创新水平进行系统评估,定期发布“一带一路科技创新指数”等评价数据。

4. 推进人文交流。“一带一路”建设的根基在民间,尽管人文交流取得的成效相对缓慢,但是人文交流却往往能发挥经贸合作和基建项目所无法取代的作用,有助于提升上海在人文交流沿线国家乃至全球的亲和力、好感度和文化软实力。具体包括:进一步拓展上海与“一带一路”沿线地区的友好城市和姐妹城市的合作网络;加强上海与国内外重点港口城市的合作,发起成立海上丝绸之路港口城市合作机制;加强面向“一带一路”沿线国家的教育和技术合作,支持各类院校开展境外办学;支持更多上海的青年、学者、智库、公益组织赴“一带一路”沿线国家开展学术交流、田野调查和志愿服务;大力吸引“一带一路”沿线国家优秀的文化艺术人才和机构来沪演出、展览,把上海打造成为有影响力的“一带一路”文艺交流中心;以上海迪斯尼主题公园的开放为载体,将上海打造成“一带一路”沿线最具吸引力的旅游目的地之一。

5. 加强基础设施建设。这是推进“一带一路”建设的重点内容,上海应结合建设国际枢纽港、国际航运中心等目标,加快基础设施的升级联通。具体包括:进一步完善浦东和虹桥国际机场的枢纽功能;加快洋山深水港四期工程建设,提升上海港各港区的服务能级;推进邮轮母港建设,大力发展海上丝绸之路国际邮轮旅游产业;将上海铁路网融入长三角铁路网和新亚欧大陆桥和泛亚铁路建设网络。

此外,上海还要在以下方面积极布局,为对接“一带一路”建设提供坚实的支撑。

首先,加强“一带一路”信息与人才支撑体系建设。这将是上海能否在“一带一路”建设中发挥关键作用的重要基础。建议政府主管部门、研究机构、企业、行业协会等共同完善“一带一路”沿线国家投资信息服务平台,建立国别风险评估预警机制。同时,建议政府、高校、企业等通过各类合作方式,加强培养掌握“一带一路”沿线国家语言和国情的国际化人才。

其次,搭建“一带一路”高端合作平台。目前,我国许多沿边或内陆省份都拥有面向“一带一路”沿线重点地区的合作平台,基本覆盖了除欧盟以外的各地区。上海在不具备与沿线国家接壤的地缘经济优势情况下,应当以“一带一路”沿线经济实力最强的欧盟为突破口,为完善我国的总体外交布局贡献力量。建议借鉴中国—亚欧博览会、中国—东盟博览会等中央与对方共建的中外合作交流平台模式,争取中央支持,在上海成立制度化的“中国-欧盟合作论坛(博览会)”。

再次,建立对口支援与对接“一带一路”的联动机制。上海参与对口支援的新疆、云南等我国沿边省份位于“向西开放”的最前沿,具有得天独厚的区位优势,是上海拓展与“一带一路”沿线地区合作的重要桥梁。所以,上海应当将对口支援框架下的产业、人才帮扶与对接“一带一路”建设的最新布局进行统筹协调,促进上海对内开放与对外开放的无缝对接。

五、结 论

国家战略的实施,离不开地方的积极参与;地方的实践结果,也直接关系到国家战略的成败。“一带一路”建设是集国内发展和对外开放于一体的综合性国家发展战略和国际合作倡议。因此,地方参与“一带一路”建设涉及到国家战略的顶层设计(纵向)、地方政府之间的相互竞争与学习(横向)、地方自身发展战略的路径依赖(内部)和地方与国际社会的联系(外部)等多个方面。因此,上海在进行参与“一带一路”战略的思考和谋划时,应当充分考虑到上述这些方面的要求。

上海位于“一带”、“一路”和长江经济带的交汇之处,具有多方面的比较优势。在对接“一带一路”建设的过程中,上海要进一步加强“一带一路”建设与“四个中心”、科创中心和自贸试验区建设之间的协同联动。同时,要更好地利用国际国内两个

市场、两种资源,构筑与“一带一路”沿线国家多层次、多渠道的金融、经贸投资、科技创新、人文交流和互联互通合作网络。

上海作为我国着力打造的国际经济、金融、贸易和航运中心,在“一带一路”建设中真正的突破方向不是具体项目(尽管它是重要的推进抓手),而是搭建高端合作的平台,创新开放型经济体制话机制,全面提升上海自身在全球经济治理中的制度性话语权。这是上海得天独厚的比较优势,也是其能否在“一带一路”建设中有所作为、体现亮点的关键。

习近平总书记指出:“‘一带一路’建设是扩大开放的重大战略举措和经济外交的顶层设计,要找准突破口,以点带面、串点成线,步步为营,久久为功^⑤。”基于此,本文认为,无论对中央政府还是对地方政府而言,推进“一带一路”建设都是一项长期性、战略性的重大任务,需要付出更多的实践、耐心和智慧。

参考文献:

1. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》[E], 2016年3月。
2. 习近平. 在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话[J]. 求是, 2016(1):3-10。
3. 李克强. 在第十届亚欧首脑会议第一次全会上的发言[N]. 人民日报, 2014年10月17日(第2版)。
4. 张德江. 发挥香港独特优势共创“一带一路”美好未来——在香港“一带一路”高峰论坛上的讲话[N]. 人民日报, 2016年5月19日(第3版)。
5. 杨雄. 政府工作报告——工作报告年1月24日在上海市第十四届人民代表大会第四次会议上[N]. 解放日报, 2016年1月31日(第1版)。
6. 国家发展改革委, 外交部、商务部. 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[N]. 人民日报, 2015年3月29日(第4版)。
7. 上海市人民政府. 上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[E], 2016年1月。
8. 国家发改委. “统筹协调有序推进——‘一带一路’建设的地方实施方案衔接工作成效初显”, http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201511/t20151120_759151.html, 2015年11月20日。
9. 上海市政府发展研究中心课题组. 上海积极主动融入“一带一路”国家战略研究[J]. 科学发展, 2015(5):79-90。
10. 徐静. “一带一路”国家战略中上海的定位与切入口研究[J]. 科学发展, 2016(3):66-72。
11. 姜睿. “十三五”上海参与“一带一路”建设的定位与机制设计[J]. 上海经济研究, 2015(1):81-88。

⁵ ① 习近平. 在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)[J]. 求是, 2016(1):3-10。