



上海国际问题研究院



SHANGHAI ACADEMY
上海研究院

“一带一路”与上海研究中心2021年度专题报告 02

上海服务东盟地区 “一带一路”建设： 逆势成长与新挑战

2021.7

上海国际问题研究院 " 一带一路 " 与上海研究中心 2021 年度专题报告 2

SIIS Task Force Report 2021 No.02

© 版权属于上海国际问题研究院和上海研究院

Copyright © 2021 by the Shanghai Institutes for International Studies and Shanghai Academy.

All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors

上海服务东盟地区“一带一路”建设： 逆势成长与新挑战

封 帅 上海国际问题研究院国际战略所副研究员
曹嘉涵 上海国际问题研究院公共政策所助理研究员

序言

2020年11月习近平总书记在浦东开发开放三十周年庆祝大会上的讲话让世界再次聚焦中国经济改革的未来走向。当今世界几乎所有发展中国家都在遥望和凝视着中国,尽管当前全球化遭遇顶风逆流,但中国的改革开放的成就和惊天动地的变化给予他们巨大的震撼和丰富的启迪,即从积极参与全球化进程中获得本国的发展和升级的机会、从自主融入世界经济的进程中获得本国经济的自生能力,同时又通过加大自身的开放为世界经济提供更大的动力。

2020年全球新冠疫情的爆发成为影响这个时代走向的重要变量,并可能使得21世纪第三个十年成为本世纪世界经济政治格局的重要分水岭,它将有可能重新定义世界经济的发展阶段和发生形态。2020年适逢上海浦东开发开放30周年,对于上海而言,这是一个重要的里程碑时刻。改革和开放是上海前进和发展的基础,上海的发展本身又是中国改革开放的一个重要标杆,而浦东则是上海改革开放这顶王冠上最为璀璨的明珠。在浦东开发开放30周年再出发的背景下,上海未来的发展及其角色变革不仅关乎中国如何立足新发展阶段、坚持新发展理念、加快构建新发展格局之大业,也事关未来世界经济发展形态的重新定义,这正是研究上海发展的世界意义所在。

有鉴于此,本系列报告立足后疫情时代全球政治经济变革,分析在我国加快构建新发展格局的背景下上海面临的新机遇与新挑战,研究上海高质量共建“一带一路”的新任务和新重点。上海作为服务“一带一路”建设的桥头堡,如何进一步优化开放型制度设计;如何在后疫情时代,以新定位不断充实、丰富新功能,加快实现内外循环战略链接的功能使命等,这些都是本系列报告要回答的问题。

开放枢纽门户功能建设,是从新发展理念角度提出上海改革和发展能级提升的系统性制度设计。围绕着它的研究要求我们深入分析“四大功能”的政策定位和改革内涵,从而厘清开放枢纽门户制度创新的几大政策领域,并进一步就上海重新塑造国际要素市场、吸引高端要素流入和积聚,探索更深层次和更高水平开放提出政策设计的路径建议。

上海对外经济合作的区域结构很大程度上反映了我国既有经济结构和与全球分工的互动关系。作为上海的最大贸易和投资合作伙伴,尤其在RCEP签署后,东盟与上海的经贸合作迎来更大的发展机遇。上海与新加坡建立的“沪新合作机制”被赋予新的发展合作内涵,将成

为上海“四大功能”建设和“五大中心”发展能级提升的重要机制创新。

发达国家是共同推动“一带一路”建设高质量发展的重要伙伴，上海特殊的改革角色定位和经济资源禀赋是搭建中国与发达国家高质量共建“一带一路”的重要桥梁和纽带。尽管一些西方发达国家对“一带一路”建设存在偏见和误解，但疫情危机背景下，“健康丝绸之路”“数字丝绸之路”“绿色丝绸之路”正有条不紊地推进。中国与发达经济体合作共建的契机不断增多，合作领域不断拓展，上海在这一进程中发挥了独特的角色。

上海在链接中国与拉丁美洲经济合作方面发挥不可替代的作用，近年来不断涌现新的合作契机。以振华重工、中交疏浚和上海港湾等在内的上海装备制造和工程承包企业深耕拉美市场，为拉美地区工业化进程和港口物流基础设施建设源源不断地注入发展能量。氩空间等科技创新园区与拉美金融机构共同打造“中国 - 拉美创新创业加速器”，成为联通中拉科技创新的重要平台载体。

新版数据报告沿袭了往年的研究模式，继续发布上海服务“一带一路”建设的 2021 版数据报告。根据实际情况，研究团队更新了研究模型，数据可视化效果也得到较好的优化。2021 版报告充分考虑了长三角一体化国家战略的实施，通过引入江苏和浙江的数据进行横向比较，分析不同省市对外经济差异化合作的模式和路径。报告还首次引入联动矩阵分析模型，分析上海与“一带一路”共建国内部发展之间的联动关系，以便更好地模拟和评估“一带一路”高质量共建的绩效问题。

2021 年是“一带一路”倡议提出的第 8 个年头，上海如何在构建新发展格局下，更好地诠释中国推动高质量共建“一带一路”的新政策内涵，是上海探索更深层和更高水平开放的重要政策设计逻辑。本报告后续版本将持续跟踪研究新发展阶段上海践行新发展理念的政策实践创新。同时，我们也真诚感谢报告撰写过程中各级政府部门、领导、专家的大力支持。当然，其中的谬误不足在所难免，也请大家批评指正。



上海国际问题研究院院长

【内容摘要】

【内容摘要】新冠疫情的全球蔓延对东盟地区经济生产产生复杂影响，东盟对外经济合作出现结构性分化，东盟内部区域化发展趋势日益加强，疫情诱发的产业链困境进一步强化了东盟与周边主要生产国家的生产联系。疫情危机背景下，中国与东盟国家守望相助，协同合作，采取科学有效的防控措施，积极恢复生产生活秩序。在双方政府、企业、社会团体与人民的共同努力下，较好地控制了疫情传播，并实现了东盟“一带一路”建设的逆势成长。作为“一带一路”建设的桥头堡，上海在与东盟国家的交往合作中，自身资源禀赋得到充分发挥。后疫情时代，如何用好既有政策机制，充分利用进口博览会、自贸区临港新片区、上海东盟合作创新机制，助力“一带一路”高质量发展，对于双方经贸关系的发展至关重要。面对后疫情时代的新挑战，上海将发挥“双循环”战略链接的新功能，在东盟地区“一带一路”建设中扮演不可替代的“上海角色”。

【关键词】 “一带一路” 东盟地区 上海 逆势成长 新挑战

七年以来，在中国与相关国家的共同努力下，“一带一路”建设克服了重重困难与挑战，从宏观规划到微观项目，在世界多个地区稳步推进，不断取得共赢的建设成果，惠及相关国家人民。东盟地区作为“21世纪海上丝绸之路”的核心实践区域，是目前全球范围内最具发展潜力的地区之一，在“一带一路”建设的总体规划中占有举足轻重的地位，也是上海服务“一带一路”建设的重要创新区域和首选目标之一。

2019-2020年，面对新冠疫情大流行等多重不利条件的冲击，东盟地区在中国对外经贸体系中的地位进一步提升，成为我国“双循环”发展格局构建的有力支点。后疫情时代，随着全球政治经济环境的变迁，东盟地区的“一带一路”建设面临新形势与新挑战，但中国与东盟地区不断强化的人员、经贸与社会纽带，持续加强的区域化进程，与数字经济等新业态的快速发展又为“一带一路”在东盟地区的推进注入了新动力。作为“一带一路”建设的桥头堡，上海紧抓东盟地区新发展机遇，不断夯实现有的地区多边合作平台，调动各方面资源，在“一带一路”框架内为上海企业在东盟地区的成长，以及东盟地区自身经济发展创造条件。

一、2019-2020年东盟地区的“一带一路”建设：逆势成长

新冠疫情在全球大流行的态势，使得2019-2020年的世界贸易体系出现了断崖式下跌。疫情的全球蔓延不仅重挫了全球经济，而且严重冲击了全球范围内人员往来、商品运输与服务供需关系。疫情还触发了国际关系领域的诸多矛盾，损害了全球原本稳定的产业链结构，为世界政治经济体系带来了极大的不确定性。疫情割裂了世界经济发展的正常进程，两年的经济数据发生了沧海桑田的变化。因此，本书评估2019-2020年中国在东盟地区推进“一带一路”建设的成就时亦以疫情为分界点，根据不同标准分别加以评估。

（一）2019年：平稳推进的东盟地区“一带一路”建设

2019年全年，中国对外贸易继续保持着平稳增长的态势，进出口总额同比增长3.4%，总额达31.4万亿元人民币，其中出口增幅为5.0%，出口总额达17.23万亿元，进口增幅1.6%，进口总额达到14.31万亿元。¹以人民币计算，全年贸易顺差达到2.92万亿，比2018年增长5932亿元，增幅达到25.4%。总体而言，2019年中国进出口规模均创历史新高，中国对外贸易增速高于全球平均水平。2019年中国进出口贸易总额占世界贸易总额的11.99%。²到2019年，中国已经连续11年成为全球第二大进口

1 参见：《商务部：2019年中国进出口、出口、进口规模均创历史新高》，<https://www.chinanews.com/cj/2020/01-15/9060740.shtml>；2020年1月15日。

2 《新形势下全球化转型与“一带一路”倡议的驱动力》，《普华永道与上海国际问题研究院联合研究报告》，2020年11月：第13页。

市场，成为全球 120 多个国家和地区的主要贸易伙伴，在全球经济体系中的地位不断提升。

从与“一带一路”相关地区的贸易数据来看，2019 年中国与共建“一带一路”国家的进出口总额达到 9.27 万亿元，同比增长 10.8%，其中出口额 5.26 万亿，增长 13.2%，进口 4.01 万亿元，增长 7.9%。¹ 中国全年对外承包工程项目的完成营业额为 1.19 万亿元（按美元计价 1729 亿美元），增幅 6.6%，其中在共建“一带一路”国家的完成额度为 980 亿美元，同比增长 9.7%，占总营业额的比重也达到 56.7%。² 与共建“一带一路”国家和地区的货物贸易、工程承包等经贸交流的持续增长成为带动中国对外贸易的重要推动力。

2019 年
中国进出口

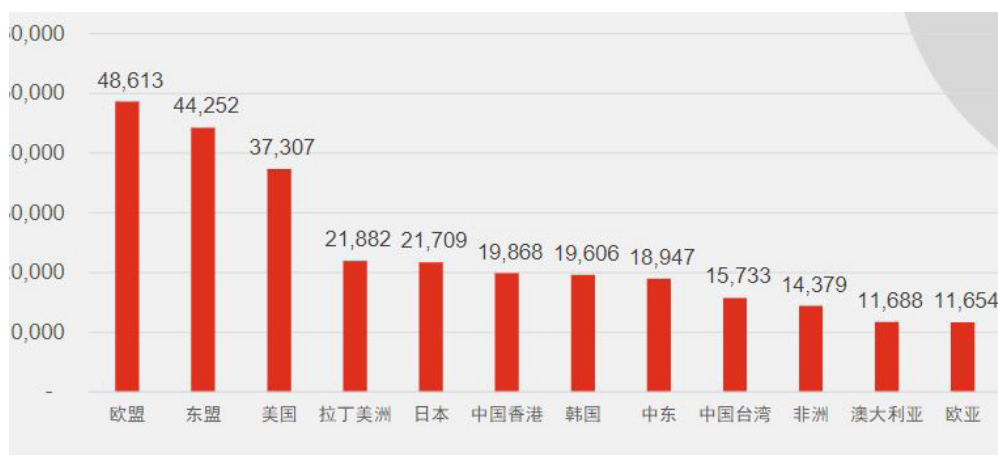


图 1 2019 年中国进出口总额国别与地区排序（亿人民币）

资料来源：《新形势下全球化转型与“一带一路”倡议的驱动力》，普华永道与上海国际问题研究院联合研究报告，2020 年 11 月发布，第 9 页。

从地区分布来看，东盟地区在中国贸易体系中的地位持续提升。如图 1 所示，受中美贸易争端及“一带一路”建设形成的贸易转移效应等因素的影响，2019 年东盟与中国双边贸易继续保持稳定增长态势，并首次超过美国成为中国第二大贸易伙伴。中国与东盟地区全年双边贸易额达到 4.43 万亿人民币（6415 亿美元），同比增长 14.1%，成为中国对外贸易增长最快的地区。³ 2019 年，东盟地区占中国对外贸易总额的比重也大幅增长，由 2018 年的 12.72% 提升到 14.03%，首次超过 14%，达到历史最高点，并持续保持增长态势。

1 《海关总署：2019 年东盟成为中国第二大贸易伙伴》，<https://www.chinanews.com/cj/2020/01-14/9059191.shtml>:2020 年 1 月 14 日。

2 参见：《2019 年中国货物进出口总额、主要商品进出口数量、主要国家和地区货物进出口金额、外商投资情况分析》，<https://www.chyxx.com/industry/202003/841886.html>:2020 年 3 月 11 日。

3 《海关总署：2019 年东盟成为中国第二大贸易伙伴》，<https://www.chinanews.com/cj/2020/01-14/9059191.shtml>:2020 年 1 月 14 日。

表 1 2019 年中国与共建“一带一路”国家双边贸易额排名

单位：亿美元

2019 年中
国与共建
“一带一路”
国家双边贸
易额排名

	国家	中国进口额	中国出口额	进出口总额	涨幅
1	越南	641.3	978.7	1620	9.6%
2	马来西亚	718.3	521.3	1239.6	14.2%
3	俄罗斯	610.5	497.4	1107.9	3.4%
4	印度	179.9	748.3	928.1	-4.5%
5	泰国	461.6	455.9	917.5	4.9%
6	新加坡	353.2	547.2	899.4	8.7%
7	印度尼西亚	340.6	456.4	797	3.1%
8	沙特阿拉伯	541.8	238.6	780.4	23.3%
9	菲律宾	202	407.5	609.5	9.5%
10	阿联酋	145	395.6	486.7	6.1%

资料来源：作者自制，数据来自中国海关进出口数据。

如表 1 所示，从国别排序来看，2019 年全年，中国与共建“一带一路”国家的双边贸易总额前十名国家中有六个是东盟成员国。特别是其中的越南、马来西亚、新加坡三国，2019 年实现 10% 的高速增长，展现出巨大发展潜力，进一步凸显了东盟地区在中国“一带一路”框架中不可替代的重要作用。对外投资方面，中国企业在共建“一带一路”国家累计直接投资已达 1173.1 亿美元，¹ 东盟地区已成为最重要的投资目的地。² 其中新加坡和越南占中国“一带一路”地区投资总额的 13.6%。东盟地区在中国对外贸易体系中的地位持续提升与“一带一路”建设更加完善的设计与安排密不可分。2018 年底，在中国—东盟国家领导人峰会上，双方签署了《中国—东盟战略伙伴关系 2030 年愿景》，该文件明确提出：“加强能力建设，调动各方资源，开展支持东盟一体化和共同体建设的互利合作，提升中国—东盟战略伙伴关系，对接《东盟互联互通总体规划 2025》与中方‘一带一路’倡议共同的重点领域，努力以互利共赢方式促进区域各互联互通战略的对接。……以政治安全合作、经济合作、人文交流为三大支柱，以双方同意的合作领域为支撑。”³ 该协议的签署标志着中国与东盟关于“一带一路”建设在地区层面上形成了更加系统化的顶层设计，与中国同东盟国

1 2015年后，中国对外投资增长出现总量和结构的调整，对外投资增速总体出现回调，但对东盟等地区的投资出现结构性上涨，这与企业对外投资整体回归理性有关。2019年，中国企业在“一带一路”沿线56个国家的非金融直接投资额为150.4亿美元，同比下降3.8%，占2019年中国企业对外投资总额的13.6%。

2 上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020年），普华永道编制，2020，第6-7页。

3 参见：《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/15/c_1123718487.htm；2018年11月15日。

家签署的一系列双边协议一起，构建了中国与东盟地区探索“一带一路”高质量共建的重要制度基础。

在中国和东盟国家的共同努力下，“一带一路”建设过程中的各种“陷阱”也在不断地克服。2018年5月，马来西亚国内出现政权更迭，由前总理马哈蒂尔领导的“希望联盟”击败连续执政61年的国民阵线（巫统），并在选举结束后对前总理纳吉布的贪腐行为进行了调查，该事件对马来西亚国内部分“一带一路”项目的推进产生不利影响，曾一度引发西方媒体的大肆炒作。然而，“一带一路”建设项目对于马来西亚国内经济发展具有积极意义，是中马两国“双赢”合作的成果，因此，即便由于马来西亚国内因素影响造成部分建设项目暂停，中马两国围绕着“一带一路”项目的协商通道始终保持通畅，并逐步形成了谅解。2019年4月，马哈蒂尔访华并出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，对于“一带一路”建设表示了充分肯定和全力支持。2019年4月25日，在马哈蒂尔和李克强的共同见证下，中马两国政府重新签署了东海铁路沿线开发文件和恢复“大马城”项目建设的合作文件，中马共建“一带一路”重回正轨。2019年5月，为纪念中马建交45周年，马哈蒂尔公开发表文章重申了对于“一带一路”的支持。¹随后，中马两国贸易及人员往来均出现恢复性增长。

2019年4月，东盟十国领导人及东盟秘书处负责人集体出席了在北京举行的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。在峰会上，中国与东盟国家相关部门签署各类成果文件30余项。在2019年，印尼巴厘岛燃气电厂项目等具有标志性意义的大型基建项目正式签署合作协议，中老铁路、中泰铁路取得积极进展，大型基建项目的持续落地也在不断充实着“一带一路”框架的建设体系。既有大型产业园区如柬埔寨西哈努克港经济特区、泰中罗勇工业园、越南龙江工业园、印尼综合产业园青山园区、老挝万象赛色塔综合开发区相应建设仍在持续推进。旅游和人文交流方面，中国东盟合作潜力不断挖掘，中国游客占东盟国家海外游客数量的比重已接近1/4，中国已经成为东盟国家最大的旅游客源地之一。2019年是中国东盟媒体交流年，双方对于推进传媒行业的交流和视听产品的传播给予了有力支持。在教育领域，2019年中国与东盟国家共同设立了“中国—东盟菁英奖学金”，助力东南亚学子前往中国深造。²

2019年11月4日，中国与东盟发表了《中国—东盟关于“一带一路”倡议同<东盟互联互通总体规划2025>对接合作的联合声明》，在落实《中国—东盟战略伙伴

1 《马来西亚总理马哈蒂尔赴华参加“一带一路”论坛》，<https://news.ifeng.com/c/7mA498DsZGq>;2019年4月25日。

2 《王毅出席中国—东盟菁英奖学金启动仪式》，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201908/01/t20190801_32778263.shtml;2019年8月1日。

关系 2030 年愿景》方面迈出了坚实的一步。¹ 双方在互联互通方面进行了细致规划，并针对基础设施中的重点项目建设做出了安排，这一举措必将有力提升中国与东盟的双边合作关系。在这一时间点上，中国与东盟都对 2020 年“一带一路”建设充满了乐观的期待，不曾料想，即将到来的 2020 年将会是如此不平凡的一年，东盟地区未来发展不确定性也大幅提升。

(二) 2020 年：逆势成长的东盟地区“一带一路”建设

进入 2020 年，随着新冠疫情的全球蔓延，其影响已经逐渐从公共卫生危机拓展为全球层面的经济和社会危机。全球贸易体系在疫情冲击下变得支离破碎，中国的对外贸易也在 2020 年经历了过山车一般的跌宕起伏。受疫情影响，我国对外贸易在 2020 年前两个季度遭遇了重大挫折。其中，第一季度进出口增速为 -6.5%，为近 20 年来最大跌幅；第二季度情况有所好转，但增速仍为 -0.2%。国内疫情在 4-5 月之后得以有效控制，包括东盟在内的世界其他地区再次进入疫情爆发期，世界生产不对称复苏使得中国出口经济一枝独秀。

从区域状况来看，中国传统的进出口结构在 2020 年出现了前所未有的变化，虽然从一季度开始，东盟与中国间的贸易额出现波动，但相比其他国家和地区而言跌幅相对较小，加上中美贸易战和英国脱欧等因素的影响，东盟超越欧盟成为中国最大贸易伙伴。截至 2020 年 8 月，东盟、欧盟、美国在我国对外额排名中以明显优势排在前三位，东盟以 1000 亿元左右的优势领先欧盟，排名第一。² 2020 年前三季度中国与东盟双边贸易额达到 3.38 万亿元，同比增长 7.7%，在中国的主要贸易伙伴中不仅以贸易总额的明显优势排名第一，而且增速也远超其他重要贸易伙伴。³ 实际上，中国与东盟国家双边贸易额约占“一带一路”沿线国家贸易额度的半壁江山。

1 毛鹏飞、淡然：《中国—东盟对接发展规划为互联互通注入新动力》，《新华社》2109年11月4日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/04/content_5448569.htm。

2 《新形势下全球化转型与“一带一路”倡议的驱动力》，《普华永道与上海国际问题研究院联合研究报告》，2020，第9页。

3 《国务院新闻办就2020年前三季度进出口情况举行新闻发布会》，中国政府网http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/13/content_5550937.htm：2020年10月13日。

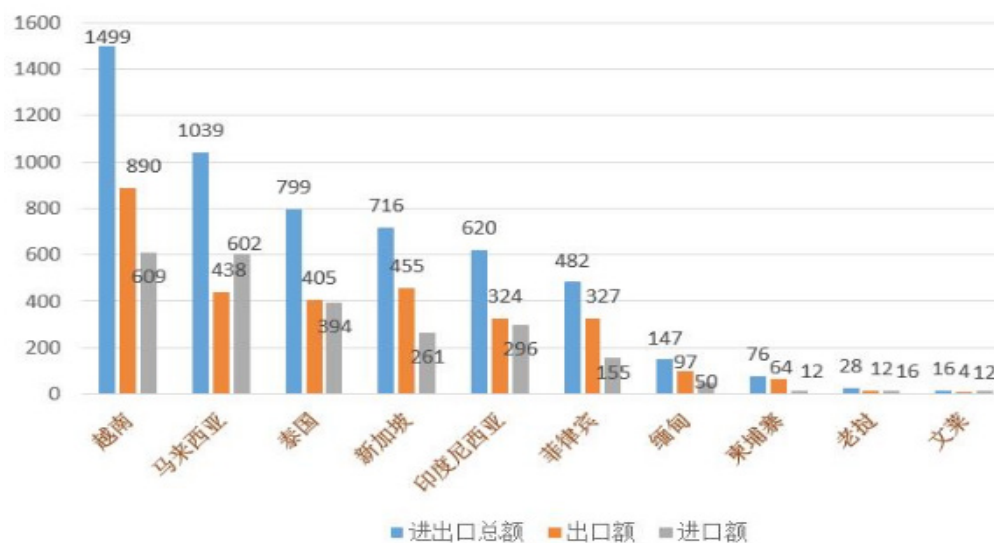


图 2 2020 年 1-10 月中国与东盟国家双边贸易额排名 (单位: 亿美元)

资料来源: 中国海关数据, 转引自“中国与东南亚双边贸易及东南亚主要进口产品分析”, 跨境搜团队分析, https://www.sohu.com/a/439090967_120904002

从东盟内部国别情况来看, 在 2020 年, 越南、马来西亚、泰国仍然是东盟国家中与中国双边贸易额最高的国家, 越、马两国与中国双边贸易额按照美元计价均超过了 1000 亿美元。其中越南前十个月的进出口额达到了 1499 亿美元, 将近占东盟进出口总额的 1/3, 越马泰三国在东盟进出口总额中占据的数量则超过 60%。新加坡、印度尼西亚和菲律宾三国也在前 10 个月完成了较高的双边贸易额, 分别达到了 716 亿美元、620 亿美元和 482 亿美元。¹

对东盟投资方面, 疫情期间, 中国对东盟地区的投资保持逆势增长, 2020 年上半年, 中国对东盟国家的非金融类直接投资达到了 62.3 亿美元, 同比增长达到了 53.1%, 占中国对“一带一路”沿线国家投资总额的 76.7%。² 东盟在“一带一路”体系中的领头羊地位进一步凸显。

表 2 2020 年东盟国家新冠疫情状况

(数据截止到 2020 年 12 月 31 日)

国家	累计确诊	累积治愈	死亡人数
印度尼西亚	735124	603741	21944
菲律宾	472532	439509	9230

¹ 中国海关数据, 转引自《中国与东南亚双边贸易及东南亚主要进口产品分析》, 跨境搜团队分析, https://www.sohu.com/a/439090967_120904002

² 上海市商务委员会:《上海对外投资合作年度发展报告》(2020年), 普华永道编制, 第42页。

缅甸	123740	106121	2664
马来西亚	110485	87460	463
新加坡	58569	58411	29
泰国	6884	4240	61
越南	1456	1323	35
柬埔寨	366	361	0
文莱	157	149	3
老挝	41	40	0

资料来源：最新疫情地图实时数据报告，https://voice.baidu.com/act/newpneumonia/newpneumonia/?from=osari_aladin_banner

中国与东盟地区的双边贸易额能够在 2020 年逆势增长并在中国对外贸易体系中的分量进一步提升，与东盟国家抗疫所取得的成绩分不开。东盟国家国内人口密度大，人员流动性较大，卫生治理能力整体缺乏。在疫情爆发伊始，东盟国家就对新冠疫情的蔓延风险给予了高度重视，并且特别重视与中国在疫情防控方面展开对话。泰国是除中国外，全球第一个向世界卫生组织报告新冠肺炎确诊病例的国家。同时，东盟国家较早地行动起来，采取各种有效措施以遏制病毒扩散，使得后续疫情发展总体得到有效控制。如表 2 所示，截止 2020 年 12 月 31 日，越南、泰国、柬埔寨、老挝等中南半岛国家与文莱均有效地遏制了新冠疫情的蔓延，确诊病例数量始终保持在低位。新加坡由于自身国际航运与贸易网络中心的地位，未能及时控制疫情致使病例数量的大幅激增，但凭借较高的医疗水平和政府的积极作为，新加坡对病例死亡率进行了有效控制。马来西亚在控制病例死亡率方面也取得了较好的成绩。相比而言，印度尼西亚、菲律宾和缅甸三国在应对疫情方面表现稍逊。但总的来说，相较美国及欧洲国家，东盟国家在控制疫情方面的表现整体上表现良好。在有效的医疗卫生条件下，他们通过合理的政策干预在很大程度上控制了疫情的蔓延。¹

疫情的全球爆发不可避免地冲击了东盟国家的经济增长速度，根据国际货币基金组织最新版《世界经济展望》（2020 年 10 月版）预测，2020 年，越南将成为东盟主要经济体中唯一保持经济正增长的国家，经济增速约为 1.6%，而 2021 年会出现新一轮高速增长，经济增速有望达到 6.7%。东盟内部另外几个经济总量较小的国家也会出现小幅增长，但除越南以外，其他东盟主要大型经济体都将在 2020 年陷入严重

¹ 2020年12月31日，美国新冠确诊病例已突破2000万，死亡人数超过30万。英、法、德、意等欧洲主要国家确诊病例也超过或接近200万，相比而言，东盟国家的整体表现要好很多。

的衰退。其中菲律宾、泰国 GDP 的下降将超过 7%，而新加坡、马来西亚也将出现 6% 的经济衰退，东盟整体经济总量将下降 3% 以上。¹ 受到东盟内部经济不对称复苏的影响，越南的经济总量有望在 2020 年超过新加坡和马来西亚，成为东南亚第四大经济体。中越双边贸易额的大幅增长及在东盟地区一枝独秀的表现也侧面反映了东盟地区地缘经济条件的这种变化趋势。

面对疫情突然爆发所带来的巨大不利影响，中国与东盟国家的政府、企业与民众都积极行动，共同努力应对挑战。在疫情爆发初期，由于国家间人员流动受阻，一方面，很多中企在东盟地区的“一带一路”建设项目都被迫停工或仅能部分开工，基建项目人数无法满足施工需求，相关物资和技术交流也严重受阻，一体化的产业链岌岌可危。如表 3 所示，中国企业在东盟地区投资的大型建设项目自疫情期间或多或少都受到了影响。特别是在印度尼西亚等疫情较重国家，雅万高铁等重点项目严重地受到疫情冲击。中泰罗勇产业园等涉及投资招商活动的项目也受到不小的影响。

另一方面，东盟国家的文旅行业普遍受到疫情的严重冲击。据泰国官方预测，泰国旅游业在 2020 年将至少出现 2900 亿元人民币的损失，占其国内生产总值的 7% 以上，上下游相应的零售业损失更是难以估量。²

表 3 疫情对东盟地区“一带一路”重大项目影响情况

项目名称	所在国	所在国疫情严重程度	项目受疫情影响程度
恒逸文莱项目	文莱	轻	小
金港高速项目	柬埔寨	轻	小
雅万高铁项目	印度尼西亚	重	大
德龙工业园项目	印度尼西亚	重	中
中老铁路项目	中国—老挝	轻	小
东海铁路项目	马来西亚	重	中
中缅油气管道项目	中国—缅甸	轻	小
卡利瓦大坝项目	菲律宾	重	小
泰中罗勇工业园	泰国	中	中
永新燃煤电厂项目	越南	轻	小

资料来源：张洁、唐晴：《妥善化解疫情对东南亚‘一带一路’项目的冲击》，《世界知识》2020 年第 13 期。

1 IMF, World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>:October 2020.

2 参见：卢光盛、王子奇：《后疫情时代中国与东盟合作的前景与挑战》，《当代世界》2020年第8期，第36页。

为缓解疫情产生的不利影响，中国与东盟积极推动抗疫合作，为经贸领域的恢复发展创造有利条件。疫情爆发后，中国与东盟国家在领导人层面、外长层面先后进行了 20 多次双、多边对话，“10+1”“10+3”等平台为相关会晤的举行提供了有利条件。对于提升地区国家抗疫信心、分享抗疫经验、制定有效措施稳定经贸联系等方面都发挥了重要作用。比如，为尽快恢复必要的人员往来，在中国国内疫情得到有效控制后，中国与新加坡等处于关键贸易节点上的东盟国家建立了方便人员往来的“快捷通道”，方便货物往来的“绿色通道”，为稳定中国与东盟的贸易关系及推动地区经济恢复发展创造了条件。

相关企业也积极主动地采取各种有效措施应对疫情，以降低损失，争取最快复工复产。为缓解信息传播和技术交流的阻碍，相关企业大规模采取了“云办公”模式，以线上线下结合的方式在人员流动受阻的情况下保持与东盟项目的联系；为缓解物资原料不足的难题，相关企业利用中国与东盟国家之间多层次立体式交通运输网络调配物资，并积极寻求以本地物资替代等方式，保证项目实施的原材料供应；为应对人员不足的困境，在符合所在国防疫要求的情况下，中国企业一方面采取措施分批安排人员返岗，另一方面通过增聘本地员工补充项目的人力资源需求。在各方的共同努力下，至 2020 年 5 月底，东盟地区大部分“一带一路”重点项目都已实现复工复产。此外，中资企业在积极复产自救的同时，还积极承担社会责任，为所在地区的防疫、抗疫工作捐款捐物，真正把合作共赢的思想落到实处。¹

纵观 2020 全年，面对因疫情引发的前所未有的公共卫生危机和经济社会危机，中国与东盟国家能够凭借着无比的勇气与决心，攻坚克难，转危为机。正是由于拥有深厚坚实的合作基础，东盟地区的“一带一路”建设即使在新冠疫情的冲击下仍能很快稳住阵脚，实现逆势成长。在中国与东盟国家自上而下的推动下，中国与东盟关系正走向新的发展机遇期。我们有理由相信，在后疫情时代，借助各国中央政府的战略推动，以及在各国企业、组织和人民的共同努力下，“一带一路”建设能够在东盟地区取得更大的成就，真正实现合作双赢的发展目标。

二、2019-2020 年:东盟地区“一带一路”建设中的上海贡献

回望 2019-2020 年，东盟地区“一带一路”建设在各种严重外力冲击下仍然逆势成长，这一成绩的取得离不开国内各地区在面对国际环境变迁的形势下，积极主动地进行政策调整的举措。在这一过程中，上海亦发挥了独特且不可替代的作用。受到国际环境变化的影响，上海对外贸易增速在 2019 年明显放缓。据中国海关数据统计，

1 参见：张洁、唐晴：《妥善化解疫情对东南亚‘一带一路’项目的冲击》，《世界知识》2020年第13期。

2019年全年,上海货物贸易进出口总额达34046.82亿元人民币,同比增长仅为0.1%,¹但同期上海与“一带一路”沿线国家的货物贸易总额达到7642.8亿元,增长5.89%。其中,出口贸易同比增长12%,总额达4312.8亿。²与“一带一路”沿线地区的贸易成为上海对外贸易的亮点,上海与“一带一路”沿线国家和地区之间的货物贸易额占全市贸易总额的22.4%,其中,东盟国家仍然保持着在“一带一路”沿线国家中的领头羊地位,如表4所示。

截止2019年,欧盟继续保持着上海第一大贸易伙伴的地位,受中美贸易战及全球市场变化的影响,领先优势进一步扩大。2019年,上海对欧盟进口额达4905.14亿元,增幅5.8%,对欧盟出口额达2370.55亿元,增幅-2.6%,整体呈现明显的增长态势。而美国与上海的双边贸易额连续两年出现负增长,且额度较大。上海从美进口额为1735.37亿元,增幅-10.3%,对美出口额为2793.71亿元,增幅-10.9%。日本则继续保持着上海第四大贸易伙伴的位置,全年上海对日本进出口额为2351.38亿元,增幅-1.1%;出口额为1357.95亿元,增幅-4.2%,下降趋势非常明显。³2019年,东盟超过美国成为上海第二大贸易伙伴。上海从东盟国家进口额达到2893.38亿元,增长14.5%,出口额为1808亿元,增长6.7%。未来,东盟国家在上海对外贸易构成中发挥越来越重的分量。

表4 2019年上海与主要贸易伙伴双边贸易总额

(单位:亿元人民币)

国别	出口总额	进口总额	双边贸易总额	排序
欧盟	2370.55	4905.14	7275.69	1
东盟	1808	2893.38	4701.38	2
美国	2793.71	1735.37	4529.086	3
日本	1357.95	2351.38	3709.33	4
“一带一路” 沿线国家	3330	4312.8	7642.8	

资料来源:“2019年上海对外经济贸易现状及上海国际贸易发展的未来”,中国产业信息网, <https://www.chyxx.com/industry/202008/886834.html>

2019年,上海企业海外投资整体稳定,全年共有845项境外投资备案及核准项目,非金融类对外直接投资达到139.94亿美元,备案项目数量较2018年有小幅增长,但

1 2018年上海货物贸易进出口总额为34009.93亿元人民币,总比增长5.5%。

2 资料来源:上海海关数据, http://shanghai.customs.gov.cn/shanghai_customs/423405/fdzdgknr8/423468/1865071/2020/3472947/index.html。

3 《2019年上海对外经济贸易现状及上海国际贸易发展的未来》, <https://www.chyxx.com/industry/202008/886834.html>:2020年8月4日。

总投资额较 2018 年下降了 17.06%，相比 2015-2016 年的高峰期有明显下滑。¹ 这一变化很大程度上是源于国家宏观层面对外投资政策的调整，尽管如此，上海企业海外投资规模在全国各省、市、自治区中仍然保持领先。2019 年全年，上海企业完成的工程承包营业额达 94.01 亿美元，在中美关系和贸易纠纷的影响下，仍然实现了 24.7% 的大幅增长；2019 年新签对外承包合同 1825 份，新签合同总额达到 125.44 亿美元，增幅 5.4%。上海企业对外承包工程境外派出人数达到 9226 人次，在外工作总人数 14582 人，与 2018 年大体持平，保持了稳中有升的基调。²

2019 年，“一带一路”沿线国家成为上海企业工程项目承包的主要对象国。据统计，上海企业在“一带一路”沿线国家签订的新承包合同总额为 92.98 亿美元，增幅 6.51%，占全球新签承包合同总额的 74.2%。³ 其中，东盟国家是上海企业最重要的项目承接地，其中，印度尼西亚提供了 19.99 亿美元的新签合同额，占整个“一带一路”市场的 15.93%，成为上海企业最重要的海外承包合同市场。新加坡以 14.27 亿美元排名第二，占“一带一路”沿线工程承包合同总额 11.38%。⁴ 东盟国家是上海企业海外工程承包的主要目标区域，上海与东盟国家经贸关系稳定提升，产业链联系持续巩固，正在逐步形成更加有效的一体化产业链结构，未来发展前景极为广阔。

2020 年初新冠疫情的突然爆发打断了上海与东盟国家之间稳定增长的势头，传染病大流行使得上海与东盟国家的人员往来几乎完全中断，物资运输也受到很大影响。更重要的是，疫情的全球蔓延直接影响到了东盟国家内部的生产生活，很多有效的产业链分工在疫情的冲击下不得不暂停甚至中断。“一带一路”框架内各种建设项目的推进也受到很大干扰。面对疫情带来的严峻挑战，上海与大部分东盟国家从实际出发，积极行动，采用科学防疫手段，较好地遏制了疫情的蔓延，从 2020 年第二季度开始，社会经济生产开始出现反弹的迹象。于是，在上海和东盟国家的共同努力下，“一带一路”建设也逐渐复苏。

海关统计数据显示，截止 2020 年 11 月，上海进出口总额（含货物贸易和服务贸易）为 58516.7 亿元人民币，同比增长 1.66%，其中出口总额为 34138.4 亿元人民币，同比增长 0.9%，进口总额为 24378.3 亿元人民币，同比增长 2.74%。数据还显示，上海与东盟国家的进出口总额为 7727 亿元人民币，同比增长 0.12%，其中出口总额 4333.7 亿元人民币，同比下降 4.08%，而进口总额 3393.3 亿元人民币，同比增长 6.05%。

1 上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020年），普华永道编制，第10页。

2 上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020年），普华永道编制，第11页。

3 上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020年），普华永道编制，第13页。

4 上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020年），普华永道编制，第13页。

在进口的带动下，东盟国家在疫情中仍保持了与上海经贸纽带的稳定。¹若按照单月数据计算，上海市对外贸易额在2020年第一季度出现了严重萎缩，全年总贸易额直到10月才终于与2019年持平，而即使在受到新冠疫情重大冲击的影响下，2020年前11个月，上海对外贸易仍然实现由负转正的增长，充分体现了上海经济强大的韧性，也反映出东盟国家在上海对外经贸关系中的压舱石作用。

2020年1-8月，中国企业对“一带一路”沿线国家非金融投资额同比增长仍达到31.5%，投资额按照国别排序，前十名分别是：新加坡、越南、泰国、老挝、马来西亚、印度尼西亚、柬埔寨、菲律宾、阿联酋和哈萨克斯坦。²东盟国家当仁不让地占据了前八名的位置，充分显示出中国企业对于投资东盟地区的青睐。就上海的情况来看，截止2020年7月，在上海市商务委员会备案的对外直接投资项目（非金融投资）共计463个，备案金额为82.78亿美元，同比增长64.4%，在疫情期间甚至出现了逆势暴涨的态势。³这种投资额上的强烈反弹主要源于大型基建项目的投资落地。截止7月，在中方的所有备案项目中投资超过1亿美元的项目达到15个，主要集中在制造业、信息技术等具有良好发展潜力的领域。受到国家宏观调控的制约，上海企业在2020年的海外备案投资中没有房地产项目，并且在投资过程中主要以并购的方式进行。

从上海企业备案项目的区域分布来看，“一带一路”沿线国家仍然是上海企业对外投资的主要增长点。截止2020年7月，针对“一带一路”沿线国家项目的备案投资额为7.5亿美元，同比增长91.3%，东盟国家直接获得的备案投资额为4.7亿美元，占同期“一带一路”沿线国家总投资额的62.7%，充分体现了上海与东盟国家经济发展的高度依存关系。⁴

从对外承包工程方面来看，截止2020年7月，上海企业全年海外承包工程营业额达50.21亿美元，涨幅为28.5%，同期，新签海外工程承包合同额46.46亿美元，同比下降24%，这与疫情影响下，各地区基础设施建设开工不足有直接联系。从区域来看，亚洲地区新签合同额约为31.04亿美元，占总额的66.9%，东盟地区仍是最主要的新签合同来源地。⁵

2019-2020年间，在市委、市政府的统一领导与协调下，上海市各级政府机构继

1 资料来源：上海海关统计数据，http://shanghai.customs.gov.cn/shanghai_customs/423405/fdzdgknr8/423468/1865071/2020/2880752/index.html。

2 上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020年），普华永道编制，第56页。

3 《商务部发布“2020年7月上海对外投资合作情况”》，<http://finance.eastmoney.com/a/202009011615932961.html>：2020年9月1日。

4 《商务部发布“2020年7月上海对外投资合作情况”》，<http://finance.eastmoney.com/a/202009011615932961.html>：2020年9月1日。

5 《商务部发布“2020年7月上海对外投资合作情况”》，<http://finance.eastmoney.com/a/202009011615932961.html>：2020年9月1日。

续以《上海服务“一带一路”建设发挥桥头堡作用行动方案》为指导，不断攻坚克难，充分发挥上海要素禀赋优势，借助上海独有的合作平台，助力上海企业参与东盟地区“一带一路”建设，并且持续取得重要进展。

2019年，上海市—新加坡全面合作理事会设立，着眼于建立上海与新加坡的全面合作关系，打破传统合作模式，创造性地建立了地区与国家的双边合作机制，对于推动上海与新加坡，以及上海与整个东盟地区的经贸合作关系具有重要意义。上海市—新加坡全面合作理事会是在2018年李显龙总理访问上海时与上海市委书记李强书记当面确定的，双方仅用7个月的时间就完成了文本的谈判工作。2019年4月，在李克强大总理和李显龙总理的共同见证下，时任上海市领导与新加坡贸工部领导在北京正式签署了谅解备忘录，理事会正式启动。上海市各级政府的高效工作与深化改革的决心给新加坡方面留下了深刻的印象，也为双方务实合作开创了良好的条件。“沪新合作”作为新加坡与中国地方政府建立的一项机制性合作，代表着新加坡与上海进入了开展高水平地区合作的新阶段。

2019年5月24日，上海市—新加坡全面合作理事会在沪举行了理事会启动仪式暨第一次会议。¹在本次会议上，双方正式确立了全方位合作的交往机制，并且确定了六个重点合作领域，包括“一带一路”建设、金融服务、科技与创新、营商环境便利化、城市治理，以及人文交流等都是双方共同获益的领域，在营商环境便利化与金融服务是两项重点合作领域。2020年12月11日，在疫情防控取得较大进展的情况下，上海市—新加坡全面合作理事会第二次会议以视频会议的形式举行，理事会共同主席，上海市市长龚正、新加坡教育部部长兼财政部第二部长黄循财出席会议并致辞。双方充分肯定了理事会建立后在六大领域取得的积极成就，并对疫情背景下沪新双方全方位合作的继续深化表达了强烈的信心。²双方还签署了有关“一带一路”建设等方面的合作备忘录。上海交通大学还与新加坡国立大学共同启动了超大型城市能源环境可持续发展国际联合实验室的建设。

“沪新合作”平台的顺利运行充分体现了上海与新加坡两地深厚的合作基础和相似的发展理念。新加坡与上海都秉持开放的国际观，双方都将自己的城市定位为国际与地区的枢纽。在应对本次疫情的过程中，双方都非常注重防控疫情与保持自身枢纽地位这两个目标的平衡，不盲目扩大限制入境的范围，努力平衡防疫与发展的目标，以防疫保发展，以发展促防疫。上海市在这两个目标中同时取得的重大进展反映出其

1 《上海市—新加坡全面合作理事会召开第一次会议》，<http://sg.mofcom.gov.cn/article/dtxx/201905/20190502866714.shtml>:2019年5月27日。

2 《上海市—新加坡全面合作理事会举行第二次会议》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jjl/j/202012/20201203022442.shtml>:2020年12月12日。

在城市治理方面的突出能力。上海与新加坡是两个性格相似的城市，在沪新全面合作理事会机制的推动下，沪新两地合作一定会在未来取得更好的发展。上海市也将全力推动沪新合作，以及更加广泛的将上海与东盟国家的经贸合作向更深层次、更广范围持续拓展。

经过3届的成功运营，中国国际进口博览会正成为新时期上海对外开放的一张闪亮名片，成为推动上海服务“一带一路”建设，实现商品、服务及产业对接的重要平台。虽然受到新冠疫情冲击，但第三届中国国际进口博览会仍然于2020年11月5-10日成功举办，并取得了丰硕成果。按一年时间计算，第三届进博会累计意向成交额达到726.2亿美元，与第二届进博会相比增长2.1%。本届进博会展示各种创新产品及服务411项，各行业全球领先企业连续参展比例接近80%，各大展区呈现出不同的特点，精彩纷呈。¹

因疫情防控需要，进口博览会对入境参展控制严格。相关企业通过驻华机构参展，部分参展商克服重重困难，通过严格的隔离措施后与会参展。以东盟国家为例，共有40多家新加坡企业参加了第三届进口博览会，包括大华银行、太平船务等全球知名企业。参展企业分别在农产品、消费品和服务贸易三个展区进行了展示，总占地面积达到1131平方米，其中27%的企业第一次参加进口博览会。²在第三届进博会期间，新加坡工商联合总会（Singapore Business Federation, SBF）还举办了第三届新中经贸与投资论坛，以2020年流行的线上线下相结合的方式举办，吸引了中新两国500多名企业界代表参加，并且产生了较大的社会反响。³其他东盟国家的企业和政府也积极参与进博会活动，对于第三届进博会的顺利召开给予了有力支持。目前，在新的全球经济环境下，中国国际进口博览会已经成为链接国内国际“双循环”体系中的重要环节，进博会平台正致力于为全球商品打造一个聚焦且高光的展销平台，为技术交流和贸易服务创造了有效的制度载体。进博会平台正通过不断丰富其政策实践内涵成为助力“一带一路”建设的重要制度载体。东盟国家和企业积极参与进博会活动，以及深度参与纽带建设的意愿，将成为下一阶段上海与东盟经贸关系全面提升，双边合作全面推进的重要支点。

1 于佳欣、周蕊：“726.2亿美元！第三届进博会经贸合作成果再创新高”，《新华社》2020年11月10日，<https://www.ciie.org/zbh/bqxwbd/20201111/24603.html>。

2 王曼、谢雷鸣：《40余家新加坡企业参展第三届进博会》，《中国贸易报》2020年11月5日，http://www.chinatradenews.com.cn/epaper/content/2020-11/05/content_68948.htm。

3 李欣怡：《第三届进博会“新中经贸与投资论坛”成功举办》，<http://m.people.cn/n4/2020/1107/c23-14543480.html>：2020年11月7日。

表 5 2019 年我国对外承包工程业务完成营业额百强中的上海企业

名次	企业名称	完成营业额 (亿美元)
11	上海振华重工 (集团) 股份有限公司	24.52
28	上海电力建设有限责任公司	9.17
44	上海建工集团股份有限公司	6.64
72	上海鼎信投资 (集团) 有限公司	4.97
86	中国建材国际工程集团有限公司	4.22

资料来源：上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020 年），普华永道编制，第 12 页。

表 6 2019 年我国对外承包工程业务新签合同额百强中的上海企业

名次	企业名称	新签合同额 (亿美元)
14	上海电气集团股份有限公司	23.64
19	上海振华重工 (集团) 股份有限公司	20.68
33	上海建工集团股份有限公司	13.77
39	上海隧道工程股份有限公司	12.14
72	上海电力建设有限责任公司	5.81
86	上海宝冶集团有限公司	4.38

资料来源：上海市商务委员会：《上海对外投资合作年度发展报告》（2020 年），普华永道编制，第 12 页。

我国商务部对外投资和经济合作司发布的相关报告显示，根据 2019 年全年数据，共有 5 家上海企业进入当年我国对外承包工程完成营业额的百强，如表 5 所示，其中上海振华重工（集团）股份有限公司以 24.52 亿美元成为全国排名第 11 的企业，所有上榜企业当年承包工程完成额都超过了 4 亿美元。

如表 6 所示，2019 年全年共有 6 家上海企业进入我国对外承包工程业务新签合同额百强，其中上海电气集团股份有限公司以 23.64 亿美元的合同额排名第 14 位，上海振华重工（集团）股份有限公司以 20.68 亿美元排名第 19，上海建工集团股份有限公司、上海隧道工程股份有限公司的新签合同额也超过了 10 亿美元。东盟国家是上海企业对外承包工程项目的重要来源地，经过多年深耕，相关企业已在东盟国家不断做大做强，享有较高商誉，在东盟国家打响了“上海品牌”，上海隧道工程股份有

限公司近年来在东盟地区的发展就非常具有典型性。

上海隧道工程股份有限公司(以下简称“隧道股份”)成立于1965年,前身为“上海市隧道工程公司”,最初为国家专设的大型隧道建设和相关装备研发的机构,在上海基础建设方面做出了重大贡献。1979年,伴随着改革开放的春风,隧道股份变成独立核算企业,开始市场化运营,1993年11月改制成为我国施工行业首家上市的股份制公司。1996年,隧道股份开始走出上海,并同步开启国际化进程。

隧道股份国际化发展的第一步便落脚于新加坡,它也是第一家进入新加坡的国内建造企业。在迄今为止的20多年里,隧道股份深耕东盟市场,仅在新加坡一国就累计获得超过200亿元人民币的合同订单,其工程业务并以新加坡为基础,逐步向整个东盟市场推进。2016年,隧道股份在新加坡设立海外区域管理总部,对企业的海外投资与项目建设进行集中管理,并在越南、马来西亚、印度尼西亚等国收获大量订单。2019年,隧道股份中标新加坡裕廊区域线J102项目,中标金额为4.65亿新加坡元(约23亿元人民币)。目前,隧道股份在整个东盟地区已经建立了稳固的战略合作伙伴关系,形成了成熟的供应链,利用国内装备产业的技术优势,带动企业“走出去”,创造了在整个东盟地区都有广泛影响的上海品牌。目前,隧道股份已经实现国际营收超过中国本土营收,在新加坡等东盟国家市场上,外籍员工占比超过75%,相当一部分高层管理人员来自新加坡和马来西亚,已经基本实现培育属地化公司的目标。¹

除隧道股份外,上海建工、鼎信集团等深耕东盟地区的上海企业在2019-2020年也取得重大进展。凭借合理的战略设计,充分的准备,以及面对困难和挑战顽强不屈的精神,这些投资项目在最大程度上克服了疫情干扰,有力保障项目建设与运营的顺利推进,为东盟国家走出疫情所带来的发展困境做出了积极贡献。在疫情期间,上海市政府层面也采取一系列推动与东盟地区的社会和人文交往的政策举措,增进了理解和互信。2020年9月27日,在上海市人民对外友好协会的推动下,来自上海和新加坡两地的青年共同举办了“上海—新加坡青年创新合作对话会”,以视频会议的形式让来自两地不同行业的青年分享了疫情以来他们关于创新合作的思考。²

综上所述,新冠疫情的蔓延不仅重创了全球卫生安全和社会经济发展,更使得所有关于经济发展和社会交往的逻辑与规律被迫随之调整,东盟地区的“一带一路”建设也不得不新的内外条件下艰难推进。但无论是中国与东盟国家的中央政府,还是上海及东盟国家的地方政府,都在积极努力采取各种措施恢复经济,推动工程建设的顺利开展。各个行业的中国企业及相关组织、团体、个人也在尽一切努力,试图在最

1 相关介绍可见:隧道股份官方网站, <https://www.stec.net/site/aboutus>

2 王佳焯:《疫情下,上海与新加坡青年这样创新与合作》, <https://n.eastday.com/pnews/1601515382022859>:2020年10月1日。

短的时间内恢复社会生产生活。作为推进“一带一路”建设的“桥头堡”，疫情期间上海在推动“一带一路”建设的进程中扮演着关键角色，上海充分发挥多年积累的各种双、多边对话合作机制，与东盟国家各级政府一起，为中国企业优先复工复产保驾护航。这些贯穿于疫情期间的不懈努力最终取得了丰硕成果，由于坚持抗疫防疫和经济生产两手抓，上海与东盟国家不仅较好地控制了疫情传播，还有效地实现了经济贸易的恢复，最终在2020年第四季度实现了双边贸易额的恢复增长，一定程度上扭转了区域经济下滑的不利局面，为迎接未来的挑战做好了准备。随着国际环境的深刻变迁，“一带一路”在东盟地区的推进机遇与挑战并存，如何趋利避害，抓住机遇，充分释放各种有利因素的潜能，是未来“一带一路”在东盟地区推进的关键所在。

三、东盟地区“一带一路”建设的新挑战与新机遇

疫情危机下，中国东盟合作逆势前行，充分展现了东盟地区在中国地缘经济和对外开放网络中的重要地位。上海作为中国东盟合作的重要样本，是新发展阶段服务中国东盟“一带一路”高质量共建的重要试验田和对外展示窗口。面对后疫情时代全球生产格局变迁。上海肩负新发展阶段和新发展格局下的重大改革命题，如何充分利用上海的比较优势，以深化中国东盟合作为契机，有效践行新发展理念，在新发展格局中打造上海新的“四大功能”枢纽地位。

（一）新挑战：全球产业链的割裂风险与“蓝点网络”计划

新冠疫情的爆发为全球贸易体系和产业链带来了新变数，从全球和地区两个层面重构了东盟地区“一带一路”建设的外部环境。从全球层面看，疫情最重要的影响是令本已困难重重的全球化进程更加雪上加霜，在疫情影响及美国保守化政策的冲击下，全球产业链有被割裂的风险，世界贸易将会变得更加风雨飘摇。

一方面，在应对新冠疫情的过程中，国际组织和国际机制协调充分暴露了应对危机的政策能力缺陷，主权国家政府成为民众对于安全的最大依托，全球主义思潮在疫情的冲击下进一步萎缩。另一方面，在疫情影响下，人员、物资与技术的跨境流动大幅萎靡。上世纪七十年代以来，国际分工大发展以来集聚的产业链风险日益凸显。各国在开展防疫工作和恢复经济生产的过程中，都意识到过分依托全球产业链使得本国的抗风险能力严重不足，产业链阻断正对本国经济安全带来严重冲击。于是，各国纷纷尝试出台替代方案，在国内或小区域范围内建设可控的产业链体系。

特朗普政府在疫情期间持续推动中美两国在经济、科技等多个方面的“脱钩”，屡屡动用《国防生产法》等国内法，以国家安全为借口，打压中国企业在美投资，强

化针对华为等中国企业的技术出口管制、收紧中国企业赴美上市融资渠道、打击中美专家学者交流等。通过推动美国制造业回流，减少对中国生产的依赖，重构以美国为中心的区域化和泛区域化产业链体系。这种举动为全球贸易埋下了巨大隐患，贸易与经济议题开始呈现出明显的“安全化”趋势，中小国家被迫在竞争条件下重新评估安全与发展的关系，新的全球经贸合作将变得更加困难。

作为广义的东亚—东南亚产业链的重要组成部分，在中国改革开放后的40多年时间里，东盟地区与中国形成了深度依存的全球重要商品生产网络中心。在全球化进程深度推进背景下，东盟的发展已经深嵌于以中国为核心的全球生产体系和以美国为核心全球消费体系之中，对于全球贸易体系的依赖度逐步增强。“一带一路”建设以提升东盟地区的基础设施为主要目标，对于推进地区内互联互通将起到非常重要的作用，有利于东盟国家进一步融入全球贸易体系。然而，随着全球产业链与贸易体系重组，东盟地区在“一带一路”系统中所扮演的角色也会随之发生相应调整。

从地区层面看，“一带一路”在东盟地区的推进同样面临来自大洋彼岸的挑战。作为美国“印太战略”的重要组成部分，2019年11月，时任美国商务部部长罗斯在曼谷参加东亚峰会框架内的第二届印太商业论坛活动时，正式提出了“蓝点网络”(Blue Dot Network)计划。¹“蓝点网络”主要目标是试图建立一个以美国为核心的合作框架，配合“印太战略”的实施，建立由各国政府、私营部门共同参与的评级认证体系。²亦即，按照其选定的标准针对地区各种建设项目进行评估，并为其认定的优势项目背书，使其能够更容易获得投资和政策支持。相应的标准具有非常强烈的政治色彩，大体上是为美国及其盟国所推动的地区项目量身定做的，以试图在东盟地区的建设中推广“美式标准”。³

毋庸讳言，美国推动“蓝点网络”计划的首要目标即是搅局“一带一路”建设，特别是对“一带一路”在东盟地区的推进形成对冲，针对“一带一路”建设及中国在东盟地区的投资设置更多的制度障碍，与目前西方国家不断炒作的“债务陷阱”、“环境保护”等针对“一带一路”的破坏性议题相辅相成。从方法上看，美国的战略设计是希望以“蓝点网络”为支点，形成一个反对“一带一路”甚至普遍意义上遏制中国海外投资的同盟，一方面迫使地区国家选边站队，放弃参与“一带一路”的努力；另一方面，也希望以“蓝点网络”为支点，吸引更多私人投资者的参与，与中国形成实际竞争，在避免自身付出巨大成本的前提下，在东盟地区形成“一带一路”的替代选项，

1 马雪：《美国‘蓝点网络’实时进展、影响及趋势》，《国际研究参考》2020年第11期，第8-11页。

2 Max Walden, “What Is the Blue Dot Network and Is It Really the West’s Response to China’s Belt and Road Project?”, <https://www.abc.net.au/news/2019-11-09/blue-dot-network-explainer-us-china-belt-and-road/11682454>: 2019-11-09.

3 韦宗友：《美日印澳四国合作机制新动向及其影响》，《当代世界》2020年第12期，第44-50页。

更好地服务“印太战略”在东盟地区的实施。¹

由于新冠疫情的影响，“蓝点网络”计划在整个2020年的推进较为有限，但这种设想本身就是对过去3-4年时间里，美国针对“一带一路”建设策划的各种对冲政策设计的总概括，大体上反映了其应对“一带一路”建设的基本战略思路。即便在拜登政府执政后，计划的名称可能改变，但其战略设计的实质内容仍有很大可能延续下去。该计划如果得到一定程度的推进，就将在相当程度上改变东盟地区的总体投资环境，也必然会影响到“一带一路”在东盟地区的推进，中国企业需要对这种可能出现的不利变化有所准备。

（二）新机遇：数字经济、RCEP与“中国—东盟命运共同体”

“一带一路”建设在东盟地区生根发芽具有现实的制度基础，其政策设计符合东盟的发展实际，与东盟区域发展和一体化进程存在较高的发展契合。基础设施和互联互通建设为东盟一体化进程提供坚实的物质基础，有效降低区域内资本、技术和人员的跨区域流动的的制度成本，有助于东盟国家更好地融入东亚生产体系与全球价值链体系中。新冠疫情对于东盟地区“一带一路”建设机遇与挑战并存，具体包括如下方面：

第一，数字经济将成为东盟地区“一带一路”建设的新支点。

2020年是中国—东盟数字经济合作年，这是2019年在中国东盟领导人峰会上正式确立的中国东盟合作新领域与新方向，对于东盟地区“一带一路”建设的推进具有重要的指导意义。

东盟地区是全球范围内最具发展潜力的数字经济市场之一，根据贝恩咨询公司等研究机构发布的报告显示，东盟地区数字消费群体在2020年已经突破3亿，2018-2020年，东盟国家数字消费者群体年均增长率高达12%，是全球增长速度最快的数字市场。2020年，东盟国家数字消费支出已达530亿美元，目前仍保持高速增长状态，预计到2025年将增长到1470亿美元，在全球数字经济体系中扮演重要角色。²全球主要数字经济企业及互联网风投近年来都在东盟市场加快布局，而东盟国家自身也将数字经济发展作为未来的重要政策方向。东盟地区一直非常重视数字经济领域的发展，在《东盟经济共同体蓝图2025》等重要的地区发展战略中，大多地区将数字经济作为重点发展领域。大部分东盟国家都制定了具有本国特色的数字经济发展规划，对于数

1 Mercy A. Kuo, “Blue Dot Network: The Belt and Road Alternative, Insights from Mathew P. Goodman”, <https://thediplomat.com/2020/04/blue-dot-network-the-belt-and-road-alternative/>, 2020-04.

2 《聚焦东盟数字经济发展（三）：东南亚数字消费前景广阔》，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/ztdy/202008/20200802993956.shtml>，2020年8月19日。

数字经济的发展给予了高度期待。¹

数字经济领域是“一带一路”建设的重要组成部分，2017年，习近平主席在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上便提出了关于建设“数字丝绸之路”的倡议。²在“一带一路”建设的推进过程中，中国企业广泛参与了数字经济基础设施的投资和建设，取得了多项成就，其中东盟地区就是“数字丝绸之路”的建设重点。³鉴于中国在数字经济领域的竞争优势以及中国与东盟国家在数字经济领域的合作基础，中国与东盟国家开展数字经济合作恰逢其时。东盟秘书长林玉辉曾公开表示，“预计到2025年，东盟的数字经济将从2015年占GDP的1.3%提高到8.5%。中国在发展数字基础设施等方面走在前列，是东盟推动本地区数字经济发展的珍贵伙伴。”⁴早在2017年，中国就已同部分东盟国家共同发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》，为中国与东盟国家开展全方位合作奠定了基础。此后，在中国与东盟国家的各种顶层设计中，数字经济都是重要的一环。

2019年，中国和东盟双方共同确定了2020年为中国与东盟的数字经济合作年，在疫情得到一定程度控制后，数字经济合作进程再次得到有力推进。2020年6月12日，数字经济合作年项目正式以网络视频会议形式启动，李克强总理和时任东盟主席国的越南总理阮春福向开幕式致贺信，并提出“希望中国和东盟以数字经济合作年为契机，抓住新一轮科技革命和产业变革机遇，发挥互补优势，聚焦合作共赢，在智慧城市、人工智能、大数据等产业领域培育更多新的合作增长点，为双方经济社会发展打造更加强大的新动能，为本地区实现持久稳定与繁荣注入新活力。”⁵在未来相当长时间内，数字经济将为中国与东盟在“一带一路”建设方面提供新助力，开拓新空间，从而构成东盟地区“一带一路”建设重要的新机遇。

第二，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）带来的一体化新动力。

2020年11月15日，历经数年艰苦谈判，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）以视频签字的方式正式签署。该协议的签署标志着涵盖亚太地区的15个国家，贸易金额超过10万亿美元的全球最大自由贸易区的诞生。RCEP的签署为正处于风雨飘摇之中的全球自由贸易体系注入了一针强心剂，也意味着亚太地区经贸的区域化进程向

1 相关信息可见：姜志达、王睿：《中国—东盟数字‘一带一路’合作的进展及挑战》，《太平洋学报》2020年第9期，第83页。

2 习近平：《习近平在‘一带一路’国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞》，《新华社》2017年5月15日，http://www.china.com.cn/news/world/2017-05/15/content_40819324.htm

3 参见：中国电子信息产业发展研究院编著《数字丝绸之路：“一带一路”数字经济的机遇与挑战》，人民邮电出版社，2017年。

4 张辛欣：《2020中国-东盟数字经济合作年启动加深数字经济领域合作》，http://www.xinhuanet.com/2020-06/12/c_1126108323.htm：2020年6月12日。

5 《李克强向2020中国—东盟数字经济合作年开幕式致贺信》，《新华社》2020年6月12日，<http://www.scio.gov.cn/tt/34849/Document/1682271/1682271.htm>。

前迈进了一大步，“表明多边主义和自由贸易仍然代表着世界经济和人类前进的正确方向……坚持开放合作是实现各国互利共赢的必由之路”。¹

RCEP 的落地对于中国与东盟国家经贸关系的提升，以及东盟地区“一带一路”建设的继续推进都具有重大的积极影响。后疫情时代，全球产业链收缩，全球生产区域化和再岸化趋势增强，通过更加广泛的自由贸易协定可以有效深化地区市场合作，为中国与东盟国家之间的贸易便利化创造更好的条件。中国与东盟国家山水相连，贸易联系广泛，已初步形成了链接的生产网络。RCEP 签署之后，中国和东盟国家能够更好地构建区域化产业链，形成更加稳定的供应链伙伴关系。此外，RCEP 的签署还有利于中国与东盟国家之间人员往来的便利化，有助于中国与东盟国家民心相通目标的实现。更加便利的投资条件也能够为中国企业海外投资提供更加优渥的条件。²

需指出的是，RCEP 的签署还具有重要的象征意义。在疫情与民粹主义思潮的不断冲击下，全球贸易体系风雨飘摇，“碎片化”的趋势越发明显。然而，在如此困难的情况下，一个新的大型亚洲区域性自由贸易协定的签署，标志着亚洲国家向自由贸易投出了坚定的一票。虽然亚洲国家在历史、文化、宗教、语言、制度、经济发展阶段等多个方面都存在较大差异，在亚洲地区开展经济一体化进程所面临的挑战远多于世界其他区域。但亚洲国家并不愿意重返闭关自守的老路，他们仍然希望通过更加有效的开放经济平台建设，实现合作共赢的目标。而这也正是“一带一路”建设和互联互通的核心要义。RCEP 的签署将在未来相当长的一段时间内，有助于优化中国与东盟国家的发展合作环境，更好地推动中国—东盟大市场的建设，实现后疫情时代地区经济的重新起飞。

第三，中国—东盟命运共同体建设的持续推进。

2013 年 10 月，习近平主席访问印度尼西亚期间提出了两个重要倡议，其一是“21 世纪海上丝绸之路”构想，并与此前在哈萨克斯坦提出的“丝绸之路经济带”构想一起形成了“一带一路”倡议；其二便是携手建设“中国—东盟命运共同体”的重要倡议。在过去 7 年里，东盟地区“一带一路”建设与“中国—东盟命运共同体”建设同步推进，二者相辅相成，相互塑造，共同推进中国与东盟全方位合作关系的进展。

秉持共建命运共同体的基本精神，中国与东盟国家关系得到了长足进展。在 2020 年疫情泛滥之初，东盟国家官方与民间都积极行动，为中国抗疫工作提供了各种

1 《区域全面经济伙伴关系协定正式签署：RCEP 将实现地区各国间货物贸易、服务贸易和投资高水平开放》，《北京青年报》2020 年 11 月 16 日，http://epaper.yynet.com/html/2020-11/16/content_366066.htm。

2 参见：袁波：《从 5 个‘10+1’到 1 个‘10+5’：RCEP 助力中国-东盟合作》，《中国日报》2020 年 12 月 16 日，<http://cn.chinadaily.com.cn/a/202012/16/WS5fd9fdd3a3101e7ce97359fe.html>。

形式的支持。而在中国国内疫情得到有效控制后，东盟国家疫情却出现泛滥态势，中方也尽自己所能，向东盟国家提供大量的物资支援，并且派遣多支医疗专家组协助东盟国家开展防疫抗疫工作，取得很好效果。疫情期间，中国与东盟国家相互支援，投之以木桃，报之以琼瑶，为遏制地区内疫情蔓延做出了有效的努力，以行动践行了命运共同体的使命。

2020年11月27日，习近平主席在第17届中国—东盟博览会、中国—东盟商务与投资峰会上发表了题为《建设更为紧密的中国—东盟命运共同体》的讲话。在讲话中，习近平主席总结了7年来“一带一路”建设在东盟地区取得的重大成果，对于东盟国家对中国防疫抗疫工作的支持表示感谢，并在讲话中再次强调“东盟是中国周边外交的优先方向 and 高质量共建‘一带一路’重点地区……中方愿同东盟一道，在《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》指导下，推进各领域合作，维护本地区繁荣发展良好势头，建设更为紧密的中国—东盟命运共同体。”¹并且提出了提升战略互信，深入对接发展；提升经贸合作，加快地区经济全面复苏；提升科技创新，深化数字经济合作；提升抗疫合作，强化公共卫生能力建设四点倡议，为后疫情时代“一带一路”建设在东盟地区的发展，以及中国与东盟关系的进一步提升指明了方向。²

中国—东盟命运共同体倡议将为东盟地区“一带一路”建设提供源源不竭的新动力，中国与东盟国家山水相依，经贸联系极其紧密，共同构成了全球经济网络中的重要节点。虽然在发展进程中不可避免地会遇到各种风浪与干扰，但“一带一路”建设的持续推进是有利于中国与东盟国家人民获得更好生活的举措，这是东盟地区“一带一路”建设取得成功的根本原因。

（三）以“四大功能”政策定位为先导，发挥上海东盟合作改革引领角色

在东盟地区“一带一路”建设的推进过程中，上海始终扮演着特殊且不可替代的关键角色，这既是由上海在中国国内国际经济网络中的特殊位置所决定的，又是由上海在发展过程中，积极发展与东盟国家关系，积极吸引东盟地区投资，积极鼓励上海企业以东盟地区作为“走出去”的第一目的地等合理规划和举措所推动的。

上海要面向国内国际市场发挥“四大功能”，研究上海在高端生产、金融、国际科创等领域与东盟的政策互动，是发掘上海制度优势的重要突破口。上海既是长三角一体化的引领者和发展核心，又是长江经济带的龙头，对于国内经济产业发展发挥着带动性的作用。在面向国际的经济体系中，上海既是中国经济史上主要的对外窗口，又是改革开放的排头兵，并且扮演着服务“一带一路”建设的“桥头堡”角色。在很

1 习近平：《建设更为紧密的中国—东盟命运共同体》，《人民日报海外版》2020年11月28日，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2020-11/28/content_2020524.htm。

2 参见：《建设更为紧密的中国—东盟命运共同体》，《人民日报》2020年11月28日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/1128/c1003-31947808.html>。

多涉及国家经济发展及体制改革的关键问题上，上海都被赋予先行先试、探路破局的使命，承载着中国改革开放先锋官的重任。

面对百年未有之大变局，党的十九届五中全会确立了“加快构建以国内大循环为主，国内国际双循环相互促进的新发展格局”，¹上海市根据中央精神，形成了上海的“十四五规划”，并确立了上海“国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接”的关键定位。²作为“双循环”的节点城市，上海未来发展的核心优势在于建立国内国际双循环的链接。上海所要建立的这种链接是具有战略意义的，它可以具体表现在以下几个方面：

其一，加强国内市场与国际市场本身的链接，增强上海的全球资源配置能力，特别是吸引国际市场资源，完善国内市场要素的配置。

其二，加强国内产能与国际产能的链接，充分发挥上海在全球生产布局中的作用，加强国际与国内两个维度的产能配置，释放高端产业对国内产业的引领功能，并推动国内产能的全球配置。

其三，加强国内市场与国际市场的要素链接，通过汇聚国际市场先进要素增强上海的科技创新功能，推动国内市场的优势要素通过多种方式构建地区产业链，构建统一的全球产品生产中心。

其四，加强国内市场与国际市场的规则链接，利用上海在规则制定方面的历史优势，不断推动国内市场的规则引领和制度建设，同时将国内实践中确证行之有效的规则体系适度实现地区推广。

综上所述，在新时代“双循环”发展格局中，上海具有其他地区所没有的比较优势。面对全球范围内各种已知与未知的挑战，上海能够充分利用进口博览会、自贸区临港新片区、上海市—新加坡全面合作理事会等关键平台，不断构建和强化自己在国内与国际的关键节点地位，在推进“一带一路”高质量发展方面发挥着重要的作用，特别是在东盟地区“一带一路”建设的过程中扮演着无法取代的角色。我们相信，在中国和东盟国家的共同努力下，东盟地区“一带一路”建设一定会在后疫情时代纷繁复杂的风险和挑战中迎难而上，不断取得新的成果，而上海也将在这一过程中实现新的跨越式发展，为中国—东盟命运共同体建设贡献独特的力量。

1 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，央广网，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c_1126693293.htm:2020年11月3日。

2 《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，http://www.sh.xinhuanet.com/2020-12/10/c_139577516.htm:2020年12月10日。



上海国际问题研究院



SHANGHAI ACADEMY
上海研究院

