

## 五通指数：科学评估“一带一路”进展的标尺

王继民 北京大学信息管理系教授 北京大学海洋研究院信息研究中心主任

### 编者按

“一带一路”是新时期我国统揽全局提出的重大合作倡议。随着“一带一路”建设的推进，如何系统、科学、全面地评价、评估其进展、成效和问题十分关键。为此，北京大学海洋研究院与国务院发展研究中心等部门专家联合编制并发布了“一带一路”沿线国家五通指数，旨在为“一带一路”建设提供一把能用、适用的“标尺”。本报择其精要刊发，供读者参考。

2015年3月，我国政府发布《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》)，明确了“一带一路”的方向和任务。“一带一路”致力于亚欧非三大洲国家的陆海互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络，实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展。

为推进沿线国家的互联互通，《愿景与行动》中明确提出“五通”合作重点，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通，以此全方位推进务实合作，打造经济融合、政治互信、文化包容的利益共同体、责任共同体和命运共同体。

为了量化“一带一路”沿线国家“互联互通”的水平与进展，北京大学海洋研究院、国务院发展研究中心、国家信息中心等单位联合开展相关研究，推出五通指数，该指数结合各国的基本现状与发展态势，对比分析了“一带一路”沿线国家的政治、经济、文化等方面与中国的联通情况，可为我国政府进行相关科学决策、企业投资、智库研究等提供参考。

### 五通指数构建背景与目标

#### (一) 构建背景

1.《愿景与行动》提出“五通”合作重点。《愿景与行动》中明确提出“一带一路”建设的合作重点为“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”，即“五通”。

2.现有研究重“五”轻“通”。相关研究存在重“五”轻“通”的特点，即重点分析了沿线国家的政治、基础设施、贸易环境、金融环境和人文环境，但对国家之间，特别是与中国之间的互联互通关注较少。

3.五通指数的理论和现实意义。除加入对沿线国家与中国在五大领域的分析外，五通指数的理论和现实意义还表现为以下四点：第一，为各类交叉学科研究提供数据支撑；第二，为投资、贸易等各类决策提供依据；第三，为各类政治经济活动提供风险预警；第四，为战略推进相关决策提供数据参考。

#### (二) 研究目标

1.摸清沿线国家互联互通现状。五通指数从客观数据出发，对沿线国家政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通情况进行了具体深入的评估，有助于了解现状，以便于决策部门在推进“一带一路”建设过程中能以事实为依据，做到有主有次、先重后轻、先易后难。

2.支撑与沿线国家合作中的风险控制。五通指数系统考察了“一带一路”沿线国家的政治环境、基础设施、贸易水平、营商环境、金融环境、民间交流等情况，对揭示各国法律和监管、货币风险、劳动力市场、政治稳定风险和外贸及支付风险等有积极意义，有助于相关机构和企业在“一带一路”的规划中提前规避风险。

3.探索建立互联互通进展跟踪的长效机制。五通指数构建了一套科学客观公正的指标体系，

形成了操作性强的测算方法，能科学、动态地对沿线国家政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通情况进行监测，对于探索建立“一带一路”互联互通情况长效评估机制具有积极意义。

4.推动“一带一路”问题国别研究。“一带一路”意味着中国将会在未来深入地与各相关地区和当事国打交道，那么就要求中国更加深入地了解和当事国情况。五通指数正是基于每个沿线国家在政策、基础设施、资金、贸易、民间活动方面的互联互通情况进行深入分析的示例，将推动“一带一路”问题的国别研究。

### （三）测算对象

本报告主要测算“一带一路”沿线64个国家的互联互通情况，因巴勒斯坦的多数数据缺失，最终实际测算了63个国家。

#### 五通指数指标体系与测算方法

##### （一）指标体系构建的原则

五通指数是综合反映“一带一路”沿线国家在“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”5个方面发展水平的评估指标体系。在指数编制时，课题组尽可能多地选择了《愿景与行动》文件中提及、且与互联互通紧密相关的指标数据，部分指标反映了与中国互联互通情况。

根据指标数据之间的逻辑关系建立了科学的分层指数结构，使所构建的指标体系尽可能全面、客观、科学地反映我国与“一带一路”沿线国家互联互通的现实情况。

##### （二）核心指标体系

根据指标体系的构建原则，经多轮实际测算和专家评议后，最终确定了五通指数指标体系，它由5个一级指标、15个二级指标和41个三级指标组成（见表1）。

#### 五通指数测算结果

根据测算结果，课题组将“一带一路”沿线国家互联互通的发展现状分为“顺畅型”（40分及以上）、“良好型”（30—40分）、“潜力型”（20—30分）、“薄弱型”（20分及以下）四个等级（见表2）。

参评国家中“顺畅型”等级5个，占比为7.93%；“良好型”等级18个，占比为28.57%；“潜力型”等级31个，占比为49.21%；“薄弱型”等级9个，占比为14.29%。“一带一路”沿线国家五通指数平均得分为27.94分，互联互通水平总体处于“潜力型”等级。其中，俄罗斯五通指数最高，达47.62，不丹最低，仅为13.29，这也凸显了各国互联互通水平不平衡的特点。

#### 政策建议

##### （一）建立全方位政策沟通体系

“一带一路”涉及面广、领域众多，需要集多方智慧，但目前沿线国家政策沟通总体还处于“潜力型”阶段，且主要以高层领导正式访问为主，后续应着眼于建立“兵对兵，将对将，各行各业要通畅”的多层化政策沟通机制，既包括最高领导人之间的直接沟通，也包括作为政策制定和执行部门的部委和地方政府之间的沟通，还要推进专门政策研究部门之间的政策沟通和社会各界之间的政策沟通，通过建立纵横交错的立体化沟通网络，多开展耐心细致的政策解释和政策对话，是扩大“一带一路”沿线国家利益汇合点的关键。

要积极拓展政策沟通的领域，既要涉及一国的对外政策，也要涉及其国内政策，还要兼及短期政策与长期政策、宏观政策与某些具体政策。在沟通方式上要灵活安排，既可以针对特殊问题随时沟通，也可以建立定期的机制性安排；既可以召开小型的内部交流会，也可以举办对外公开的论坛。通过多层次、多方式的沟通，不仅能够增强政府政策的协调性，也有利于不断增强全方位合作的民意基础。

##### （二）推动设施联通一体化格局

基础设施在“一带一路”建设和发展中扮演着先导性作用，但由于沿线部分国家基础设施建设资金不足，港口、公路、铁路、油气管道、输电网、跨境光缆等配套设施普遍欠发达，设施联通水

平还相对较低，特别是与南亚和东南亚邻国之间的基础设施互联互通水平亟待提升。建议后续应进一步优先推进设施联通，抓住关键通道、关键节点和重点工程，以一体化的思维指导相关项目的规划、建设、管理，加快构建全方位、多层次、多渠道的区域基础设施一体化新格局。

资金问题是基础设施建设的瓶颈，要善于将不同国家政府、企业和社会各界的积极性聚集起来，形成一个多利益相关方共同参与的立体化治理体系。“一带一路”需要构建起包括政府、企业、社会等多元化投资主体共同参与的投资体系，尤其是通过加强双边投资保护协定、拓宽相互投资领域，引导丝路基金、各国主权基金和商业性股份投资基金和社会资金共同参与重点项目建设，推进基础设施的深度互联互通，真正建设一条超越地缘政治和文明隔阂的互利共赢之路、彼此信任治理和平发展之路，更大程度上惠及沿线国家和人民。

### （三）搭建民心相通桥梁

民心相通是“一带一路”建设的社会根基，也是“一带一路”能否真正取得成功的根本落脚点。作为一项沟通多元文明、众多族群和国家的合作倡议，“一带一路”能否获得成功，从根本上取决于能否跨越藩篱，搭建民心相通的桥梁和纽带，特别是能否建立起纵横交织的社会交流网络，以互联互通的社会网络替代界限分明的民族国家支撑起“一带一路”的区域合作架构。

要高度重视文化交流、青年交流、学者交流和民间交流的重要性，积极推动城市间人文交流，从软性外交中获得持续不断的政治动力，消除硬实力的顾虑。要发挥好海外华人华侨的作用，多渠道、多层次培养对华友好力量，使之成为促进经贸往来的“催化剂”、化解疑虑的“粘合剂”。

旅游业是促进经济合作和民心相通的重要抓手，能让双方百姓更多了解对方国家，消除偏见和误解，同时带来大量的人流、物流、信息流和资金流，有力推动经贸发展，可作为“一带一路”建设的重点产业。后续要以资源、客源、市场和利益共享为目标，积极推动市场相互开放，共同建立旅游便利化机制。

### （四）推动沿线各国互联互通平衡发展

五通指数总评分显示“一带一路”沿线国家与我国的互联互通存在明显的“两极化”特征，个别国家与中国之间高层互访频繁、经贸交往密切、文化合作比较深入，而如波黑、叙利亚、东帝汶、不丹等国家则在政策、资金、设施和民心等领域互联互通水平较低，发展极不平衡，势必对“一带一路”建设产生不利影响。为此，一是要继续扩大并保持与重点国家的互联互通。以俄罗斯为例，该国是中国最重要的全面战略协作伙伴之一，是推进丝绸之路经济带建设最为关键的一环，应继续扩大中俄的利益融合，提升中俄经贸合作水平，与俄主导的欧亚经济联盟相互促进、共同发展，使其成为丝绸之路经济带的重要参与方和推动者，进而带动与之关系密切的中亚和东欧各国积极参与到丝绸之路经济带的建设中来。二是要适时适度提升与“尚待加强型”国家的互联互通水平，防止差距过大。要加大对互联互通水平薄弱国家的援助力度，发挥援外资金的导向性作用，增强对外援助的战略性和实效性。把有关项目纳入到相关国家的发展战略中，通过帮助相关国家提升综合实力的方式，促进地区共同发展，实现地区共同安全，培育地区共同意识，形成地区共同声音。

### （五）分步有序推进“一带一路”建设

“一带一路”沿线国家各有优势、各有侧重，因此在推进过程中必须既要协同发展、相互支撑，又要避免一刀切。应在现有基础和能力的条件下，针对不同区域发展特征，特别是与中国互联互通水平，明确主攻方向，突出重点。一是要明确近期发展目标。“一带一路”建设的远期目标是“五通”基本实现，沿线国家形成共同发展、共同繁荣的利益共同体、命运共同体和责任共同体。为尽快实现这一宏伟目标，近期应着力夯实基础，在基础设施建设、政策沟通、人文交流等相对薄弱领域取得实质性进展。二是战略上要有所选择和侧重。在路线上应确定重点国家和关键项目，采取不同的合作方式。根据中国与沿线国家具体情况，应由近及远、由易到难，集中力量取得突破，形成示范带动效应。三是要分国施策。各国与中国互联互通水平不一致，如菲律宾和新加坡同属东南亚国家，但二者在政治环境、投资环境、民间往来等方面存在显著差别，因此切忌按一

个模式大面积铺开。

表 1 五通指数指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
A. 政策沟通	A1 政治互信	A11 高层交流频繁度 A12 伙伴关系 A13 政策沟通效率
	A2 合作机制	A21 驻我国使领馆数 A22 双边重要文件数
	A3 政治环境	A31 政治稳定性 A32 清廉指数
B. 设施联通	B1 交通设施	B11 物流绩效指数 B12 是否与中国直航 B13 是否与中国铁路联通 B14 是否与中国海路联通
	B2 通信设施	B21 电话线路覆盖率 B22 互联网普及率
	B3 能源设施	B31 石油输送力 B32 天然气输送力 B33 电力输送力
C. 贸易畅通	C1 畅通程度	C11 关税水平 C12 非关税贸易壁垒 C13 贸易条件指数 C14 双边贸易额
	C2 投资水平	C21 双边投资协定 C22 中国对该国直接投资流量 C23 该国对中国直接投资流量
	C3 营商环境	C31 跨国贸易自由度 C32 商业管制
D. 资金融通	D1 金融合作	D11 货币互换合作 D12 金融监管合作 D13 投资银行合作
	D2 信贷体系	D21 信贷便利度 D22 信用市场规范度
	D3 金融环境	D31 总储备量 D32 公共债务规模 D33 货币稳健性
E. 民心相通	E1 旅游活动	E11 旅游目的地热度 E12 来华旅游人数
	E2 科教交流	E21 科研合作 E22 百万人拥有孔子学院数量
	E3 民间往来	E31 我国网民对该国的关注度 E32 该国网民对我国的关注度 E33 友好城市数量 E34 民众好感度

表2 “一带一路”国家五通指数排名及评分

等级	排名	国家	政策沟通	设施联通	贸易畅通	资金融通	民心相通	总评分
顺畅型国家	1	俄罗斯	10	10	8.57	9.47	9.57	47.62
	2	马来西亚	9.35	6.94	8.93	9.36	8.91	43.49
	3	新加坡	7.55	5.52	10	10	10	43.07
	4	泰国	9.21	5.04	8.69	9.87	9.66	42.48
	5	印度尼西亚	8	6	9.62	9.32	8.28	41.22
良好型国家	6	哈萨克斯坦	8.74	8.08	8.41	6.53	6.73	38.49
	7	蒙古国	9.06	4.57	7.88	8.24	7.63	37.38
	8	巴基斯坦	9.68	3.5	7.44	8.32	8.33	37.27
	9	阿联酋	6.02	6.46	7.65	8.73	6.12	34.98
	10	卡塔尔	4.39	7.58	7.82	8.47	6.14	34.4
	11	土耳其	4.94	4.55	8.11	9.11	7.53	34.23
	12	白俄罗斯	8.55	6.35	6.45	5.75	6.57	33.67
	13	印度	8.38	3.6	7.11	7.29	7.17	33.55
	14	越南	6.85	6.39	7.99	6.52	5.3	33.05
	15	乌兹别克斯坦	7.48	6.16	6.91	6.02	5.78	32.35
	16	柬埔寨	8.98	3.39	7	5.57	6.95	31.89
	17	罗马尼亚	7.42	6.59	6.09	4.86	6.88	31.84
	18	波兰	6.73	5.88	6.8	4.94	7.21	31.56
	19	以色列	5.08	5.29	6.68	6.85	7.54	31.44
	20	斯里兰卡	8.21	3.84	6.94	6.14	6.2	31.33
	21	埃及	4.98	6.17	6.45	6.53	7.01	31.15
	22	匈牙利	6.17	5.19	7.04	4.94	7.62	30.95
	23	老挝	9.04	2.2	6.65	6.49	6.54	30.93
潜力型国家	24	沙特阿拉伯	4.34	7.02	7.6	4.9	5.76	29.62
	25	缅甸	6.22	5.84	6.91	5.27	5.1	29.34
	26	科威特	3.74	5.93	7.23	6.88	4.83	28.61
	27	乌克兰	6.25	4.53	7.39	4.54	5.9	28.61
	28	伊朗	4.82	6.1	7.34	3.71	5.97	27.94
	29	吉尔吉斯斯坦	5.12	4.57	6.68	4.47	6.5	27.33
	30	捷克共和国	5.28	6.14	6.92	3.23	5.75	27.32
	31	文莱	4.3	5.34	5.02	7.43	4.8	26.89
	32	菲律宾	3.5	4.86	7.55	6.08	4.82	26.81
	33	土库曼斯坦	7.53	5.94	6.09	1.71	5.21	26.48
	34	塔吉克斯坦	7.15	3.52	5.61	4.59	5.48	26.35
	35	阿尔巴尼亚	4.91	4.25	6.69	4.67	5.81	26.33
	36	斯洛伐克	4.99	6.09	6.78	2.81	5.52	26.2
	37	塞尔维亚	6.6	4.99	6.12	2.67	5.55	25.93
	38	约旦	4.6	4	5.19	6.15	5.67	25.61
	39	阿塞拜疆	3.45	5.38	6.57	4.33	5.51	25.23
	40	克罗地亚	5.88	5.16	5.39	2.56	6.06	25.05
	41	斯洛文尼亚	4.05	5.61	6.31	2.49	6.4	24.86
	42	保加利亚	4.43	4.76	6.73	3.08	5.65	24.65
	43	亚美尼亚	4.46	4.33	6.15	4.52	5.15	24.61
	44	孟加拉国	5.51	3.29	5.63	4.47	5.6	24.5
	45	格鲁吉亚	3.03	4.46	6.73	4.72	5.45	24.4
	46	尼泊尔	7.37	1.03	4.37	4.41	6.72	23.91
	47	立陶宛	3.5	4.81	6.12	3	5.97	23.41
48	爱沙尼亚	3.52	5.33	6.26	2.32	5.55	22.98	
49	拉脱维亚	4.29	4.97	5.3	2.96	5.32	22.83	
50	巴林	4.17	5.1	6.48	2.55	4.37	22.67	
51	阿曼	3.56	4.45	6.39	4.29	3.19	21.88	
52	黑山	4.17	4.73	4.19	2.37	6.19	21.66	
53	摩尔多瓦	3.63	4.75	5.81	2.36	4.57	21.12	
54	马其顿	4	4.46	5.53	2.63	3.81	20.42	
薄弱型国家	55	伊拉克	2.83	4.97	5.71	2.33	4.12	19.95
	56	马尔代夫	3.83	4	3.5	3.26	5.31	19.91
	57	也门共和国	2.36	5.53	6.07	2.18	3.54	19.68
	58	黎巴嫩	2.14	4.64	6.93	2.67	3.09	19.47
	59	阿富汗	6.45	3.12	4.02	2.28	2.86	18.73
	60	波黑	3.65	2.3	4.52	2.5	3.85	16.82
	61	叙利亚	2.31	3.91	4.47	2.39	3.65	16.73
	62	东帝汶	2.4	3.19	4.47	2.27	1.72	14.05
	63	不丹	1.77	1.18	3.31	2.09	4.94	13.29