

中欧班列治理机制及其 对“一带一路”建设的示范意义*

马 斌

【内容提要】 中欧班列开行至今一直保持较快发展趋势，这使它不仅成为中国与“一带一路”沿线国家保持紧密联系的最佳方式，更成为学界观察和理解中国与沿线国家合作共建“一带一路”的典范项目。建立和完善治理机制是中欧班列建设的重要内容，也是中欧班列发展的重要保障。中欧班列治理机制包括国家层面的管理指导机制、行业层面的磋商议事机制以及跨国层面的协调合作机制。其中，国家管理指导机制作为中国管理指导中欧班列的顶层机制，包括明确中欧班列定位和原则、出台中欧班列规划和政策、协调处理中欧班列难题三方面内容。行业磋商机制依托中欧班列运输协调委员会来组织行业对话和协调，包括统一中欧班列业务运营、确立中欧班列运营规范、协调班列行业行动步调。以运输联合工作组为核心的中欧班列国际协调合作机制主要发挥构建和完善国际协调平台、协调和优化班列运营组织两方面作用。由于中欧班列的飞速发展，各机制在发挥积极作用之外尚有某些不足之处，有待进一步完善。中欧班列治理机制的建立和完善对“一带一路”发展具有重要示范意义。在通过机制建设推动“一带一路”发展的过程中，聚焦现实难题、依托现有平台和推动多方参与等举措既是建立相关国际合作机制的主要路径，也可为中国与沿线国家共建“一带一路”提供重要助力。

【关键词】 中欧班列 国际铁路联运 “一带一路”倡议 国际协调机制 协调管理机制 行业磋商机制

【作者简介】 马斌，复旦大学国际问题研究院副研究员。

* 本文系国家社会科学基金一般项目“中欧班列国际合作网络及其对‘一带一路’大通道安全的影响研究”（23BGJ062）的阶段性研究成果。

自 2011 年开始运营的中欧班列是国际陆路运输的新型组织方式。“一带一路”倡议提出后，中欧班列定位升级，逐渐从地方项目提升为中国和沿线国家的合作项目，并发展成“‘一带一路’倡议扎实落地最成熟的典范”^①。在此过程中建立起来的中欧班列治理机制既是中欧班列发展的具体表现，也是中欧班列发展的重要保障。作为“特定国际关系领域内行为体意愿得以汇集的一系列明确或隐含的原则、规范、规则和决策程序”^②，中欧班列治理机制为各行为体参与和处理相关事务提供了依据，其具体内容也存在广义和狭义之分。从广义角度看，“一带一路”倡议的管理协调机制都能作用于中欧班列事务，成为中欧班列治理机制的一部分。然而，对中欧班列治理机制概念作类似的宽泛界定可能会使研究对象外延过大，故本文主要在狭义范围内使用中欧班列治理机制的概念，即仅把直接作用于中欧班列跨境铁路运输事务的机制作为研究对象。简要地看，中欧班列治理机制可分为国家管理指导机制、行业对话议事机制和跨国管理协调机制三大类。这三类治理机制的建立和完善成为推动中欧班列发展的重要支柱。梳理和探讨国家、行业、国际层面中欧班列治理机制的基本内容和主要功能可为理解和把握中欧班列治理水平提供重要依据。

一 国家的管理指导机制

中欧班列国家管理指导机制是指中国在国家层面对中欧班列进行管理协调的主要制度，它以中欧班列专题协调机制为主体，成员单位主要包括中国国家发展和改革委员会（以下简称国家发展改革委）、外交部、财政部、国家铁路局、商务部、海关总署、交通运输部等相关中央部委。中欧班列专题协调机制由推进“一带一路”建设领导小组办公室负责，日常事务由国家发展改革委统筹。中欧班列专题协调机制作为中国管理指导中欧班列的顶层机制，其制定出台的政策、规划等对中国政府部门和行业机构开展中欧班列管理工作具有指导意义。该机制主要是从宏观层面制定和出台中欧班列发展规划、指导政策和管理制度，协调中国政府各部委与中欧班列相关的事务和工作，推动与中欧班列运行相关的各政府部门能够切实履行职能，从而营造良好政策环境，推动中欧班列发展。

^① 《中欧班列成为推进“一带一路”建设旗舰项目》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/17/content_5331487.htm，访问时间：2018 年 10 月 17 日。

^② Stephen Krasner, ed., *International Regime*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2.

首先，明确中欧班列定位和运行原则。在主体立场、发展阶段、业务表现等因素的影响下，不同主体对中欧班列的定位往往存在很大差别。学界关于中欧班列到底是政策产品还是市场产品的争论就源于此。目前，各方定位中欧班列时把政府政策作为基本依据的主要原因就在于，中国中央和地方政府的政策支持对中欧班列成长不可或缺，特别是来自地方政府的政策支持对当地班列线路的开通和运营具有根本性的保障作用。许多地方政府制定和实施的班列培育措施是部分学者从政治、战略等角度定位中欧班列的主要依据。这种定位对理解和发展中欧班列都具有不利影响。因此，中国国家层面的中欧班列管理指导机制一直把明确和稳定中欧班列定位和发展原则作为重要工作，希望以此规范和引导中欧班列发展方向。根据国家发展改革委的表述，中欧班列“是目前为止中国与‘一带一路’沿线国家联系最为紧密的路径，也是共建‘一带一路’倡议扎实落地最成熟的典范”；中欧班列运行以“市场运作、政府引导”为基本原则^①。

其次，出台中欧班列规划和政策。为更好地发挥中欧班列作为建设“一带一路”重要抓手的作用，国家发展改革委、交通运输部、财政部、国家铁路局、商务部、外交部等中央政府职能部门制定和出台了一系列政策和规划，在为中欧班列管理提供依据的同时，也致力于推动和保证中欧班列发展符合和服务于国家总体规划。目前，中国国家层面出台的政策规划中除《中欧班列建设发展规划（2016～2020年）》（2016年10月）直接聚焦中欧班列外，《西部陆海通道总体规划》（2019年5月）、《国家物流枢纽布局和建设规划》（2018年12月）等也以中欧班列建设作为重要工作内容；此外，《中长期铁路网规划》（修编版，2016年7月）、《“十三五”铁路集装箱多式联运发展规划》（2017年4月）、《铁路“十三五”发展规划》（2017年11月）等同样为中欧班列近年来的建设和发展提供了重要参考。这类政策规划或是从宏观上为中欧班列阶段性发展进行顶层设计，或是从专业领域为中欧班列发展确立战略方向和重点。

再次，协调处理中欧班列难题。中欧班列事务在国内不仅涉及中国铁路主管部门、海关、边检、商务部等部委，还涉及中央和地方、地方和地方等多层政府

^① 相关学术研究参见：梁莹莹、杨文君、张爽：《“一带一路”倡议下中欧班列多式联运路径优化研究》，载《产业创新研究》2023年第16期；〔俄〕叶甫根尼·维诺库罗夫：《“一带一路”倡议实现路径：欧亚大陆中北部国家视角的分析》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020年第1期；欧阳向英：《中亚交通一体化与丝绸之路经济带政策的协调》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第2期；等等。《中欧班列成为推进“一带一路”建设旗舰项目》，<https://www.ndrc.gov.cn/>，访问时间：2018年10月17日。

关系。因此，协调和理顺各类关系也就成为中欧班列专题协调机制的重要职能。专题协调会、现场办公会等是中欧班列专题协调机制协调理顺国内政府各部门、各层次关系以保证班列发展的重要方式；同时，中欧班列专题协调机制还可以通过类似途径应对班列发展过程中遭遇的突出难题。特别是在处理突发难题时，中欧班列在国家层面的协调管理机制发挥的作用就更为关键。2020 年第一季度，国际物流运输因新冠肺炎疫情遭受巨大冲击，保障中欧班列运营以稳定中国与其他沿线国家的商品运输、贸易往来成了中欧班列的重要任务。为此，中国国家发展改革委“积极协调有关部门、地方保障中欧班列安全稳定运行，发挥国际铁路运输联运不受人员检疫限制的优势，有效承接海运、空运货物，为国内外客户运输需求提供保障，有力地支持企业复工复产”^①。中国其他相关部委也出台专门措施支持疫情期间的中欧班列运营。交通运输部 2 月 25 日发布《交通运输部关于加强中欧班列运行保障工作的通知》，海关总署发布允许企业自主选择通关模式、减少报关次数降低报关成本、支持建设中欧班列枢纽站点等十条举措^②。正是由于国家层面的专题协调机制针对特定问题积极发挥协调管理职能，中欧班列才能在疫情期间实现稳定运营和“逆势增长”^③。

总之，国家层面中欧班列协调管理机制的建立对中国从宏观上协调和理顺中欧班列发展所涉及的各种内部关系，调动和利用多种力量推动中欧班列发展具有积极意义；同时，也有助于平衡和遏制地方竞争逻辑和行业统合逻辑过度演绎给中欧班列发展造成的制约。

二 行业磋商议事机制

行业磋商议事机制是中欧班列国内治理机制的另一主要组成部分，它是指以班列线路平台公司和国内承运商为主建立的境内班列事务协调机制。目前，该机制的主体是 2017 年 5 月 26 日成立的中欧班列运输协调委员会。在中欧班列运输协调委

^① 《中欧班列突显国际铁路联运优势，有效承接海运货物》，https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/kfs/sjdt/202003/t20200312_1222948.html，访问时间：2020 年 3 月 12 日。

^② 十条措施的详细内容参见：《海关总署党委出台十条措施力助中欧班列发展》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/25/content_5482880.htm，访问时间：2020 年 2 月 25 日。

^③ 《中欧班列疫情期间实现逆势增长》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/02/content_5508295.htm，2020 年 5 月 2 日。

员会成立之前，中欧班列国内运输协调会曾作为行业协调的主要途径运转过一段时间^①。在中欧班列运输协调委员会成立之后，中欧班列行业内自我管理协调工作就由它承担起来。中欧班列运输协调委员会是由中国铁路集团有限公司倡议，与重庆、成都、郑州、武汉、苏州、义乌、西安等七家中欧班列地方平台公司共同发起设立，由中欧班列国内企业广泛参与的行业层面议事协调组织。与国内运输协调会相比，中欧班列运输协调委员会组织化、机制化程度更高，因而行业协调职能更强。

中欧班列运输协调委员会设主席（及常务副主席、副主席、轮值主席）、秘书长（及副秘书长）等职位，并下设秘书处承担日常工作^②。中欧班列运输协调委员会作为国内在行业层面成立的议事协调机制，其工作宏观上要遵循国家层面中欧班列专题协调机制制定出台的相关政策，微观上要遵守委员会第二次会议审议通过的《中欧班列运输协调委员会议事规则》《中欧班列运输协调委员会秘书处工作细则》，以及第三次会议签署的《中欧班列运输协调委员会成员管理办法》等制度文件，就中欧班列各线路运营管理中遇到的具体问题，以及成员单位的关系等进行磋商、协调。中欧班列运输协调委员会在疫情暴发前共召开了四次会议^③，重点协调推进的十项工作包括：实施中欧班列中转集结组织；开通 95306 国际联运信息平台；搭建中欧班列冷藏箱信息共享平台；推出全程铁路保险服务；推进中欧班列提单研究和使用的进一步适应国际贸易多式联运的单证需求；探索开展宽轨集并组织，进一步降低班列全程运输成本；加强对外价格谈判；共同构建班列境外运营能力；共同推进编制全程运行图；开辟新的运输通道^④。通过上述工作，以中欧班列运输协调委员会为主的行业磋商议事机制为中欧班列稳定发展提供了重要支撑。

首先，统一中欧班列业务运营。中欧班列早期发展主要由各线路自主探索，无论是线路命名还是运营管理都比较独立、分散。但当国内开通的班列线路越来

^① 2014 年 8 月 14 日，首届中欧班列国内运输协调会议在重庆举行；2014 年 12 月 16 日，中欧班列第二次国内运输协调会议在郑州举行。

^② 中欧班列运输协调委员会主席由中国铁路总公司领导担任；常务副主席由中国铁路总公司运输局相关负责人担任；副主席由重庆、成都、郑州、武汉、苏州、义乌、西安市主管平台公司的政府部门或企业负责人担任；轮值副主席由发起单位负责人轮流担任，任期一年；秘书长由中铁集装箱公司领导担任；副秘书长由重庆、成都、郑州、武汉、苏州、义乌、西安市平台公司负责人担任。中欧班列运输协调委员会秘书处设在中铁集装箱公司，人员由集装箱公司和发起单位各选派 1 人参加。参见：《中欧班列运输协调委员会简介》，<http://www.crct.com/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=34>，访问时间：2018 年 10 月 4 日。

^③ 2017 年 5 月 26 日，中欧班列运输协调委员会第一次会议在重庆举行；2017 年 12 月 26 日，中欧班列运输协调委员会第二次会议在重庆举行；2018 年 12 月 11 ~ 12 日，中欧班列运输协调委员会第三次会议在成都举行；2019 年 9 月 11 日，中欧班列运输协调委员会第四次会议在北京举行。

^④ 《中欧班列运输协调委员会成立》，载《经济日报》2017 年 5 月 27 日第 1 版。

越多，国家对班列定位逐步提升后，行业整合就成为推动中欧班列健康发展的客观要求。在中国铁路运输行业，中国国家铁路集团有限公司（简称国铁集团）^①因充当经营和管理主导者的角色而成为为数不多有能力对中欧班列进行整合的主体，其态度和政策不仅影响中欧班列建设及运转，而且在一定程度上决定了中欧班列行业整合的进程和成效。随着中欧班列日益成为“一带一路”标志性项目和明星品牌，国铁集团改变了早期态度，整合中欧班列的意愿也逐步增强。不论是牵头召开中欧班列国内运输协调会，还是倡导成立中欧班列运输协调委员会，国铁集团都希望借机提升自身在中欧班列事务中的地位，进而促成中欧班列的国内统一。在 2014 年 8 月 14 日召开的首届中欧班列国内运输协调会上，中国铁路总公司向参会的地方平台公司推出了国内中欧班列品牌标志、运输组织、全程价格、服务标准、经营平台、协调平台的“六统一”^②目标，正式启动它所主导的中欧班列国内行业整合进程。除首倡建立并主导运输协调委员会及其秘书处等行业整合平台外，中国铁路总公司还试图推动班列品牌、日常运营、对外协调（如议价）等方面的行业整合。经过努力，中欧班列于 2016 年 6 月 8 日正式统一品牌，原本分散的班列线路在名义上达到“统一”。客观地看，“统一中欧班列品牌建设、班列命名、品牌标识、品牌使用和品牌宣传，有利于集合各地力量，增强市场竞争力，将中欧班列打造成为具有国际竞争力和信誉度的国际知名物流品牌”^③。然而，由于中欧班列运营模式没有发生根本转变，各线路发展仍主要依赖地方支持，因此，行业磋商议事机制在“统一”中欧班列方面进展有限。

其次，确立中欧班列运营规范。建立和推行行业规范是中欧班列健康发展的基础。从中欧班列行业协调机制开始运转以来，建立中欧班列运营规范就是其重要工作内容和成果。2014 年 8 月首届中欧班列国内运输协调会颁布的《中欧班列组织管理暂行办法》，2018 年 12 月运输协调委员会第三次会议研究并通过的《中欧班列高质量发展评价指标》^④，以及 2019 年 9 月委员会第四次会议签署的

^① 2019 年 6 月 18 日，中国国家铁路集团有限公司由中国铁路总公司改制成立，公司英文文简称“中国铁路”（China Railway）。

^② 此次会议还表示接下来将作好铺画全程运行图、开展全程优惠价格谈判、做好回程货源组织、推动国际联运运输邮政专用品等协调事宜。参见：《首次中欧班列运输协调会议在重庆召开》，<http://society.people.com.cn/n/2014/0815/c136657-25473934.html>，访问时间：2014 年 8 月 14 日。

^③ 《中国铁路启用“中欧班列”统一品牌》，<http://www.chinanews.com/cj/2016/06-08/7898302.shtml>，访问时间：2016 年 6 月 8 日。

^④ 《中欧班列运输协调委员会第三次全体会议在成都召开》，载《人民铁道》2018 年 12 月 13 日第 A1 版。

《推进中欧班列高质量发展公约》等文件，共同构建起中欧班列运营管理的基本行业规范，并针对中欧班列发展遭遇的突出难题提出了应对策略和解决办法，成为国内各相关企业围绕中欧班列事务开展磋商和协调的重要依据，特别是《推进中欧班列高质量发展公约》“旨在强化市场化运作机制，坚持共商共建共享原则，不断加强和优化运输组织，进一步降低物流成本，推进各国铁路、海关及运营企业间的信息化建设，打造‘数字化’中欧班列，优化高质量发展评价体系，不断强化中欧班列品牌建设，进一步提升品牌美誉度和影响力”^①。这对实施行业自律、在行业层面推动中欧班列转型升级具有重要价值。

再次，协调班列行业行动步调。线路平台公司和境内外承运商是中欧班列事业的主要参与体。虽然中欧班列作为国际物流品牌可看作一个整体，但其具体运输业务则是由各参与主体按照市场原则分包开展。“独立运营、自负盈亏”^②是平台公司和承运商参与中欧班列业务的基本特点，各平台公司之间、平台公司和承运商之间不存在公司治理结构上的隶属关系。在以竞争为主基调的班列市场上，如何保障各线路之间、平台公司与承运商之间、国内主体与国外主体之间的关系朝着积极方向发展，对建立和维护中欧班列的良好行业生态至为关键。特别是在中欧班列已被视为“一带一路”标志性项目，并在一定程度上被国际社会看作“中国项目”的背景下，国内各参与主体若在与外部行为体谈判时步调一致，避免恶性竞争，就能更好地维护国家整体利益。建立和发展国内行业协调是实现和维护行业有序竞争的重要途径。中欧班列有序竞争在国内包括各线路之间、平台公司和承运商等层次，在境外包括平台公司与境外承运商、国内承运商与境外承运商等层次。中欧班列行业协调机制在创立之初就尝试协调各国内参与主体的行动步调，对内规范企业市场行为，对外增强竞争能力。2017年12月召开的中欧班列运输协调委员会第二次会议上明确提出协调班列开通运行、量价捆绑、中转集结等境内协调问题^③，以及统筹国内各线路，增强对外议价能力，降

^① 《中欧班列开行质量又有新提升》，http://www.china-railway.com.cn/gjhz/zoblys/201910/t20191031_97163.html，访问时间：2019年9月11日。

^② 此处的“独立经营、自负盈亏”是指各线路、线路平台公司之间不存在统一的成本、利润核算，并非指政企关系层面的“自负盈亏”。

^③ 中欧班列运输协调委员会第二次全体会议议程主要包括：审议《中欧班列运输协调委员会议事规则》《中欧班列运输协调委员会秘书处工作细则》和2018年委员会工作计划，研究吸纳新成员加入，着重讨论明年开辟新的运输路径、统一对外议价、宽轨段集并运输、完善境外还箱点、建立冷藏箱共享机制、推广班列全程保险、加强回程货源组织等方面工作。参见：《中欧班列运输协调委员会第二次全体会议在重庆召开》，<http://www.peoplerrail.com/rail/show-456-363211-1.html>，访问时间：2017年12月26日。

低国外段运费等涉外协调问题。之后，协调行动步调就一直是中欧班列行业协调机制的重要工作方向。

总之，中欧班列行业议事协调机制主要依托中欧班列运输协调委员会来组织行业对话和协调，力图搭建中欧班列统一运输协调平台，共同解决中欧班列发展面临的重要问题，进一步降低物流成本，提高运行品质，推动中欧班列优质可持续发展^①。此外，中欧班列部分业务领域建立的专题机制，如中欧班列运邮（快）件工作领导小组和联合工作组等^②，也是中欧班列行业协调机制发挥作用的重要渠道。然而，由于中欧班列发展仍然主要依赖地方支持力度与平台公司运作能力，国铁集团牵头和主导的行业协调、整合截至目前成效有限。中欧班列各主要线路依旧各自为营，平台公司与承运商、境内主体与境外主体等各方关系协调困难仍然制约中欧班列高质量发展。

三 跨国协调合作机制

中欧班列运输以“跨国分段、多司接力”的形式完成。一列从中国出发的国际集装箱直达班列至少要途经两个国家，由两个铁路公司分段完成运输，期间还涉及海关、检验检疫等环节；途经国家越多，中间交接环节就越多。因此，不同国家、铁路及其他相关部门之间的有效协调就成为中欧班列运输顺利完成的前提。自班列开通以来，中国围绕中欧班列运行倡导并建立的一系列国际协调合作机制，不仅为中欧班列快速发展奠定了重要基础，也为“一带一路”国际合作机制的建立和完善提供了有益经验。从形式上看，在国际关系问题领域中得到共同认可的管制性国际协议或安排均属于国际机制范畴^③。目前，中欧班列国际协调机制主要在铁路运输领域建立，并辅以海关等相关领域的事务协调。

中国与其他沿线国家铁路部门建立的协调机制构成了中欧班列国际合作机制的主体。其中，中国、白俄罗斯、哈萨克斯坦、俄罗斯、蒙古、波兰、德国七国

^① “中欧班列运输协调委员会第二次全体会议在渝召开”，<http://cq.cri.cn/20171226/ed7e2e92-c2e2-ed68-5024-2bdd651daf8.html>，访问时间：2017 年 12 月 26 日。

^② 中欧班列运邮（快）件工作领导小组和联合工作组由中国国家邮政局负责召集，包括交通运输部、海关总署、国家铁路局、中国铁路总公司、中国邮政集团等成员单位。参见：《中欧班列运邮（快）件工作领导小组和联合工作组举行全体会议》，载《中国邮政快递报》2018 年 3 月 21 日；《2019 年中欧班列运邮（快）件工作坚持高质量发展》，载《中国邮政报》2019 年 4 月 2 日第 1 版。

^③ Abram Chayes, Antonia Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge: Harvard University Press, 1998.

铁路部门根据2017年4月20日签署的《深化中欧班列合作协议》组建的中欧班列运输联合工作组机制是目前中欧班列铁路协调机制的核心组成部分。中欧班列运输联合工作组成员包括中国国铁集团、白俄罗斯铁路局、德国铁路股份公司、哈萨克斯坦铁路国有股份公司、蒙古乌兰巴托铁路局、波兰国家铁路股份公司、俄罗斯铁路股份公司等沿线国家七家铁路公司或主管部门。

中欧班列运输联合工作组机制设立主席、秘书等职位，并下设信息协作工作组、运输组织和营销工作组两个工作组^①。中欧班列运输联合工作组的主要职能是制定和通过中欧班列运营管理协议，协调和解决中欧班列发展遇到的问题，总结和讨论中欧班列年度开行情况及计划，审查和核准运输组织和营销、信息协作等两个专家工作组的年度工作总结和工作计划。为履行上述职责，中欧班列运输联合工作组自2017年10月至2021年底已召开七次会议^②。

以运输联合工作组为核心的中欧班列国际协调合作机制在推动中欧班列发展方面所起的作用主要在于构建和完善国际协调平台及协调和优化班列运营组织。建构和完善国际协调平台的努力主要表现在三个方面：一是通过搭建中欧班列运输联合工作组的结构框架，明确工作组的基本职能和工作方式，构建起中欧班列国际协调合作机制平台的主体；二是通过制定一系列合作文件来为中欧班列国际协调平台运转奠定法律基础，这以2017年10月中欧班列运输联合工作组第一次会议通过的《中欧班列运输联合工作组工作办法》《深化中欧班列合作协议新成员加入办法》，以及2019年5月第二届“一带一路”国际合作高峰论坛公布的《中欧班列运输联合工作组议事规则》^③等文件为代表；三是通过制定和确立扩员程序，组织和实施扩员工作来适应中欧班列业务覆盖范围不断扩大的现实需要。2018年4月中欧班列运输联合工作组第二次会议讨论了正式提出加入《关于深化中欧班列合作协议》申请的奥地利、拉脱维亚、立陶宛铁路参加联合工作组的问题，同意邀请三国铁路以观察员身份参加联合工作组第三次会议^④。2019年9月召开的中欧班列运输联合工作组第三次会议同意奥地利、拉脱维亚和立陶

^① 《七国铁路部门签署〈关于深化中欧班列合作协议〉》，http://news.xinhuanet.com/2017-04/22/c_1120856570.htm，访问时间：2017年4月22日。

^② 《中欧班列发展报告（2021）》，第19页，<https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/kfs/sjdt/202208/P020220818311703111697.pdf>，访问时间：2022年8月17日。

^③ 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单（全文）》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/28/content_5386943.htm，访问时间：2019年4月28日。

^④ 《中欧班列运输联合工作组第二次会议》，http://www.china-railway.com.cn/gjhz/zoblys/201812/t20181226_91571.html，访问时间：2020年5月2日。

宛铁路正式以观察员身份参加联合工作组会议^①。中欧班列国际协调合作机制除依托中欧班列运输联合工作组机制作为主体平台开展业务外，还通过与国际铁路运输委员会、跨西伯利亚交通运输协调委员会、铁路合作组织（简称铁组，OSJD）、万国邮政联盟（简称万国邮联，UPU）等现有机制的合作为补充，协调处理中欧班列相关事务^②。

在协调和优化班列运营组织方面，除以制度建设保障中欧班列发展外，中欧班列国际协调合作机制还为中国和其他沿线国家铁路部门围绕优化班列运输组织、提升班列运行效率、解决运输技术难题等具体业务开展工作提供了途径。针对铁路运输领域的业务问题，中欧班列运输联合工作组会议陆续通过的《中欧班列合并优化编组运输组织协作办法》《中欧班列发生运输组织障碍时相互通报信息和协作办法》等文件为利用国际协调处理和解决中欧班列运营难题提供了依据。针对货物通关和检验检疫等问题，中国海关先后与欧盟、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、白俄罗斯、亚美尼亚、波兰、伊朗、老挝等海关签署合作文件，中哈两国海关还签署了《中哈海关“关铁通”项目试运行议定书》（2018 年）^③ 等合作文件；中国海关倡议实施了“海关—铁路运营商推动中欧班列安全和快速通关伙伴合作计划”（简称“关铁通”）^④。这为中欧班列便捷通关提供了法律依据和机制化保障。在具体工作中，中国海关及沿边口岸等与俄、蒙等国对应口岸部门还探索出一些便利中欧班列业务开展的操作方法。比如，中哈铁路部门“明确了中欧班列在口岸之间必须要优先组织换装，开辟了中欧班列绿色通道”^⑤；中国铁路满洲里站与俄罗斯外贝加尔斯克站签署协议互派员工进入对方口岸协助处理班列业务；二连浩特则充分利用中蒙边民证、边民车辆等有利条件推动中蒙口岸围绕中欧班列的协调等。随着中欧班列业务发展，中欧班列国际协调机制也在不

① 《中欧班列运输联合工作组第三次会议》，http://www.china-railway.com.cn/gjhz/zoblys/201812/t20181226_91572.html，访问时间：2020 年 5 月 2 日。

② 中国利用现有国际机制加强沟通协调以推动中欧班列发展的一个典型事例是渝新欧开通全程运邮业务。参见：《中欧班列首次实现全程运邮》，载《经济参考报》2016 年 10 月 25 日第 A6 版。

③ 《海关总署公告 2018 年第 166 号（关于启动实施中哈海关“关铁通”项目试运行有关事项的公告）》，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302269/2092153/index.html>，访问时间：2020 年 5 月 13 日。

④ 中国海关总署倡议实施的“海关—铁路运营商推动中欧班列安全和快速通关伙伴合作计划”已被 2019 年 4 月召开的“一带一路”国际合作高峰论坛列为“一带一路”建设成果清单，属于“在高峰论坛框架下建立的多边合作平台”，参见：《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单（全文）》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/28/content_5386943.htm，访问时间：2019 年 10 月 29 日。

⑤ 《新闻办就“中欧班列服务‘一带一路’建设”举行中外记者见面会》，2018 年 7 月 9 日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/09/content_5304989.htm#allContent，访问时间：2019 年 3 月 20 日。

断探索完善。例如，中国国家邮政局同“一带一路”沿线国家围绕中欧班列运邮（快）件签署协议^①，成为中欧班列国际协调机制完善的重要尝试，为拓展中欧班列国际协调机制的功能领域，完善中欧班列国际协调机制的结构框架，提升中欧班列国际协调机制的运转效力提供了重要参考。

此外，在推进“一带一路”建设工作领导小组专题协调机制的领导下，国家发展改革委、外交部、商务部、交通运输部等国家部委将中欧班列有关议题纳入中国与沿线国家双多边投资、贸易、外交、运输等磋商机制；发挥驻外使领馆与驻在国政府对接协调作用，做好国内外信息沟通和情况通报。利用双多边机制，强化与国际机构及相关行业协会、智库合作，加强与沿线各国海关及检验检疫部门合作等也能为中欧班列事务发挥跨国协调作用^②。

总之，以2017年10月中欧班列运输联合工作组召开第一次会议为标志，中欧班列国际协调合作机制就以铁路部门为主正式建立起来，并随着中欧班列业务发展而不断拓展和完善。中欧班列国际协调合作机制的建立为中欧班列优化运输组织、完善服务体系、提升开行质量等提供了重要保障。当然，中欧班列国际协调机制目前虽已建立并开始发挥作用，但由于在组织结构、运行规则、监督管理等方面仍有待完善，对解决中欧班列发展面临的部分瓶颈问题依旧效力有限。

四 班列机制的示范意义

中欧班列作为中国与沿线国家共建“一带一路”的标志性项目，其治理机制的建立和完善不仅有利于自身发展，还为通过机制建设保障中国与沿线国家合作，推动“一带一路”高质量发展作出了有益示范。对“一带一路”其他合作领域而言，中欧班列治理机制建设和完善所产生的示范意义具体包括三个方面。

首先，聚焦现实问题。中欧班列治理机制的建立和运转能为处理班列发展过程中在国家层面、行业层面以及国际层面遭遇的现实难题和障碍提供支持，甚至可以通过机制平台为解决问题制定和实施具体方案。这不仅为中欧班列克服现实

^① 截至2017年12月，中国国家邮政局与“一带一路”沿线19个国家签署了推进中欧班列邮（快）件运输的合作文件。参见：《国家邮政局召开中欧班列快件运输座谈会》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/02/content_5243983.htm，访问时间：2020年5月13日。

^② 《中欧班列建设发展规划（2016~2020年）》，第18页，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201610/P020190905497847973697.pdf>，访问时间：2019年1月20日。

障碍，而且为形成班列各参与方能够获利的稳定秩序提供支撑，从而保证各方对中欧班列治理机制的信任和支持。中国与其他国家共建“一带一路”过程中在其他领域同样会遭遇难题和挑战，通过建立和完善合作机制来克服障碍是推动“一带一路”发展的重要路径。与中欧班列治理机制聚焦现实问题类似，“一带一路”其他领域合作机制的建立同样需要将解决现实问题作为基本指向，立足于降低中国与其他沿线国家围绕共建“一带一路”进行合作的交易成本，形成各方互利共赢的基础。

其次，依托现有平台。虽然中欧班列治理机制建设包括新机制设计和搭建、旧机制对接和创新等两条路径，但依托现有机制平台是其功能得以有效发挥的重要保障，在一定程度上甚至可以说是主要保障。即使是中欧班列机制体系中新创设的部分，由于业务范围无法涵盖和应对班列开行过程中遭遇的所有问题，而且机制从建立到稳定运转也需要较长时间，因此，依托班列沿线现有机制，如国际组织、行业组织等处理问题就成为中欧班列治理机制的合理选择。与中欧班列境内外段运输及配套等密切相关的国际机制，如铁路合作组织、跨西伯利亚运输协调委员会^①、跨里海国际运输线路协会、跨里海联盟^②、万国邮联等的存在和参与，对完善中欧班列治理，保障中欧班列顺利开行、稳定运转具有关键意义。所以，“一带一路”其他领域建立和完善治理机制的现实路径应以既有机制为依托，合理利用、拓展或延伸相关机制功能，助力中国与沿线其他国家围绕“一带一路”进行的合作有序推进。

再次，推动多边参与。中欧班列治理机制是随着班列成长逐步发展起来的，只有合理平衡中欧班列不同参与主体的主要利益，才能够树立和强化其合法性，真正起到规范和推动中欧班列高质量发展的作用。中欧班列治理机制在国内包括政府机构、平台企业等主体，在国际上包括中国和过境国政府机构、承运商及国际组织等。班列运行具有多方参与、接力协作的特点，这要求中欧班列治理机制在发挥作用过程中要以尊重和顾及各方考量，保证和促进各方利益为基础。就“一带一路”其他合作领域机制而言，可借鉴中欧班列治理机制以多边合作为基础保障各方利益的经验，通过多边参与的方式调动各方资源，共同推动“一带一

^① 《跨西伯利亚运输协调委员会第 26 次全体大会在京召开》，载《人民铁道报》2017 年 9 月 30 日第 A1 版。

^② 跨里海国际运输线路协会、跨里海联盟等已在中欧班列开行过程中发挥作用。参见：《连云港：中欧班列高质量发展进行时》，<https://www.imsilkroad.com/news/p/383765.html>，访问时间：2020 年 5 月 1 日。

路”建设。“一带一路”国际合作机制能为各方从合作中获益提供平台是它长远存在并发挥价值的基础。多方平等参与能保证机制建立的目的既不是让中国在所有领域为沿线国家和地区提供公共产品，也不是使沿线国家被迫形成对中国的“依附”，而是保障各方在参与“一带一路”事务的过程中利用和发挥自身优势，并将这种优势转化为合作收益。

最后，发挥主倡作用。中国是中欧班列开通和运营的关键国家，在中欧班列治理机制构建过程中发挥着核心引导和主要保障作用。作为推动行业治理机制建设的主要力量，中国铁路代表已连续两次当选为中欧班列运输联合工作组主席^①，在中欧班列国际协调机制构建和运转中发挥了核心作用，从而保障中欧班列发展能够符合国家整体部署。中国企业在中欧班列国际协调机制中扮演关键角色是班列发展能够聚焦中国利益的保障。虽然“一带一路”项目具体内容千差万别，但中国作为主要倡议国在多方面发挥引领作用往往是相关合作顺利推进的直接原因。中国企业通过观念引导、议程设置、资源投入等方式搭建中欧班列治理机制的经验，能为“一带一路”其他领域国际合作机制的构建和运转提供有益参考。

综上所述，中欧班列治理机制主要包括国家层面的管理指导机制，行业层面的磋商议事机制，以及国际层面的协调合作机制等三部分。治理机制的建立和运转是中欧班列稳定开行的基本保障，当然，其机制框架和功效仍有待进一步提升，只有这样才能真正满足高质量发展的基本要求。由于中欧班列既是跨境铁路运输的一种形式，也是“一带一路”倡议的旗舰项目，因此，中欧班列治理机制的创设和拓展不仅有利于班列本身发展，而且从基本指向、现实路径、基础保障以及中国角色等方面为“一带一路”国际合作机制的建立和完善提供了重要参考，成为夯实“一带一路”合作基础、提升“一带一路”发展质量的重要尝试。

(责任编辑 胡冰)

^① 《中国铁路连任中欧班列运输联合工作组主席》，载《人民铁道报》2019年9月30日第A1版。