

“一带一路”合作体系： 基础框架与发展路径

林永亮

【内容提要】自2013年“一带一路”倡议提出以来，其框架内各类机制和平台不断涌现，为“一带一路”建设走深走实发挥了积极推动作用。经济合作与发展组织、世界经济论坛等机制平台在长期发展进程中积累了诸多经验，可为“一带一路”合作体系建设提供有益启示。进一步推进“一带一路”合作体系建设，需要突出相关机制和平台的先导性、专业性、务实性和道义性，着重做好“对接”这篇大文章，把先进理念、先进制度寓于动态对接过程中。

【关键词】“一带一路”；合作体系；合作机制；全球治理

【DOI】10.19422/j.cnki.ddsj.2020.07.012

作为具有系统性影响力的大国，中国倡导并推动的“一带一路”建设必然会对国际秩序和全球治理产生重要影响。2019年第二届“一带一路”国际合作高峰论坛通过的联合公报列出了14个专业领域多边合作倡议和平台，^[1]成果清单列出了27个高峰论坛框架下的多边合作平台。^[2]这些成果标志着“一带一路”合作体系建设已经具备了重要基础，初步形成一个宏观基础框架。在“一带一路”建设进入高质量发展新阶段背景下，有必要梳理总结“一带一路”框架下相关机制和平台建设进展情况，比较借鉴历史上不同类型合作机制的发展经验，促进“一带一路”合作体系逐步成为融合各方利益和诉求的合作发展平台。

“一带一路”合作体系的基础框架结构

6年多来，“一带一路”框架内的各类合作机制和平台不断涌现。这些机制和平台有的是顶层设

计的题中之义，有的则是相关方积极作为带来的“意外惊喜”。自觉行动与自发作为相结合描绘出过去几年“一带一路”建设的总体图景，也初步勾勒出“一带一路”合作体系的基础框架结构。

第一，两届高峰论坛成功举办为“一带一路”合作体系建设打造了坚实“内核”。“一带一路”国际合作高峰论坛已成功举办两届，第二届高峰论坛比首届高峰论坛规模更大、代表性更强、内容更丰富，不仅有40位国家元首、政府首脑及国际组织负责人与会，而且有来自150个国家、92个国际组织的6000余名外宾参加。各方在领导人圆桌峰会联合公报中表示“愿同中国进一步在‘一带一路’倡议下开展双边和国际合作，期待定期举办高峰论坛并举行相关后续活动”，“期待举行第三届高峰论坛”。^[3]高峰论坛机制化，可以在“一带一路”建设中更好地发挥引领作用，为凝聚合作共识、指引建设方向、推进合作进程提供最为权威的平台，为

合作体系建设锻造坚实“内核”。

第二,约200份政府间双多边合作文件的签署为“一带一路”合作体系建设提供了重要制度基础。截至2020年1月底,已经有138个国家和30个国际组织与中国签署200份共建“一带一路”合作文件。^[4]这些合作文件是“一带一路”合作体系的重要组成部分。一方面,这些文件的签署标志着“一带一路”已经得到国际社会大多数国家的支持,为“一带一路”建设提供了重要国际政治基础。另一方面,这些文件基本都涵盖发展战略和发展规划对接问题,同时也包含诸多具体工程项目,对增进中国与相关方了解彼此发展需求和发展思路意义重大,对企业在参与“一带一路”合作中寻找合适的工程项目也具有“指南针”作用。除双边合作文件外,“一带一路”倡议及其合作理念也已写入联合国、二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织等重要国际机制的成果文件。此外,作为国际基础设施建设的重要融资平台,亚洲基础设施投资银行正式和意向成员国总数已达102个。^[5]这些合作文件的签署和发布,从国际层面为“一带一路”合作体系建设提供了重要制度保证。

第三,一系列功能性机构陆续建立为“一带一路”合作体系建设搭建了诸多实践平台。伴随“六廊六路多国多港”建设的深入推进,以“一带一路”冠名的各类合作平台也不断涌现。比如,中国同巴基斯坦围绕走廊建设成立中巴经济走廊联合合作委员会,巴基斯坦议会成立中巴经济走廊委员会;缅甸成立“一带一路”实施指导委员会,昂山素季亲自担任委员会主席;德国成立“一带一路”倡议联邦协会;英国剑桥大学和兰卡斯特大学成立“一带一路”研究中心;日本成立“一带一路”日本研究中心;“一带一路”智库合作联盟、丝绸之路沿线

民间组织合作网络、数字丝绸之路国际科技联盟、“一带一路”新闻合作联盟、“一带一路”律师联盟等各类合作平台纷纷搭建。这些合作平台从不同角度为推动“一带一路”建设发挥了积极作用,并日益朝着专业化、精细化方向发展。

第四,中国国内政策支撑体系不断完善为“一带一路”合作体系建设注入重要驱动力。“一带一路”是新时代中国进一步深化对外开放的总抓手,“一带一路”政策支撑体系和协调机制具有较强内外联动特点。一是推进“一带一路”建设工作领导小组发挥总协调作用,通过就推进合作过程中的相关议题召开会议,为“一带一路”建设把脉搏、引方向。二是中央和国家机关各部门围绕“五通”建设及数字丝绸之路、廉洁丝绸之路、绿色丝绸之路等领域的统筹协调机制建设逐步完善,不断加强协同配合,积极推出相关战略规划和创新举措。三是各省区市结合自身优势因地制宜制定参与计划,第二届高峰论坛专门以地方合作为主题设置相关分论坛,推动地方参与“一带一路”建设的角色定位变得更加科学和精准。此外,截至2019年11月,丝路基金已签约34个项目,承诺投资金额约123亿美元,覆盖东南亚、南亚、中亚、西亚、北非、欧洲、北美、南美等地区的多个国家。^[6]总体来看,中国国内正形成上下联动、左右协同、创新发展的“一带一路”政策协调体系,^[7]这为“一带一路”合作体系建设注入了重要驱动力。

多边合作机制历史经验借鉴

“一带一路”合作体系建设是开创性的,没有成熟的模式和经验可资参考,但通过比较分析历史上有代表性的机制和平台建设的经验,也可以找到一些有益启示。

第一，经济合作与发展组织（OECD）。1948年，欧洲经济合作组织（OEEC）成立。随着加拿大和美国的加入，欧洲经济合作组织在1961年9月30日正式更名为经济合作与发展组织（简称“经合组织”）。截至2020年4月，经合组织共有37个成员国，并与中国、巴西、印度、印度尼西亚、南非等建立了伙伴关系。^[8]根据经合组织官方介绍，其工作内容主要包括：与政府合作研究经济社会发展与环境变化问题；评估生产力和全球贸易投资；对比分析经济数据以预测经济发展趋势；围绕农业、税收、化学制品安全性等诸多领域制定国际标准；关注普通人纳税、社会保障、休闲时间等；比较不同国家青年教育制度及养老制度；提供各种改善民生的政策建议；为企业提供工商咨询服务；与劳工组织等开展合作；与其他民间团体积极接触；致力于遏制恐怖分子、偷税人、不法商人及其他社会不良群体活动。^[9]经合组织倡导客观、开放、创新、开拓、道义等价值观，推出经合组织年度报告，定期发布经合组织经济展望、经合组织经济调查等研究报告。目前，经合组织的各类研究报告已成为国际社会评估世界经济发展走势的重要参考，其围绕公司治理、教育、农业、税收等制定的许多行业标准已成为国际通行标准。

经合组织能够形成较大国际影响力，主要得益于以下几点：一是聚焦重点领域。经合组织所有业务基本都围绕发展这一主题展开，一般不涉及政治、安全等问题。二是锻造核心竞争力。经合组织主要通过发布高水平研究报告提升在发展领域的话语权，强调专业性和知识性。三是注重对外推广。经合组织重视将各类规则标准向国际社会推广，并努力上升为国际通行标准。

第二，世界经济论坛（WEF）。^[10]1971年1月

24日至2月7日，德国人克劳斯·施瓦布离开瑞士工业集团（Escher Wyss），在瑞士达沃斯组织召开首届欧洲管理研讨会，邀请了31个国家的450名顶尖公司高级管理者和50名专家学者参加。2月8日，欧洲管理论坛正式成立。施瓦布起初的构想是打造一个讨论企业管理方法的论坛，引导欧洲公司学习美式管理方法，提出并推广了“利益相关者”理念，倡导企业管理者综合考虑股东、客户、顾客、雇员、企业所在社区、当地政府等各相关者的利益和关切。之后受美元与黄金脱钩等事件影响，施瓦布将论坛主题从管理领域扩展到经济社会领域，开始关注全球经济走势等重大议题。自1979年起，论坛定期发布《全球竞争力报告》和其他领域研究报告，逐步发展成为一个知识生产中心。1987年，欧洲管理论坛更名为世界经济论坛。目前，世界经济论坛自我定位为一个致力于推动公私合作的国际组织，主要功能是汇聚政界、商界等重要领袖，共同制定全球、区域和行业议程。世界经济论坛认为其是唯一聚焦推动公共部门与私营部门合作的全球性组织，而且始终坚持公正性、全球性、全面性和前瞻性等理念，因此是独一无二的。

世界经济论坛能够形成重要国际影响力，主要源于以下几点：一是坚持聚焦主题。从初期的欧洲管理论坛到现在的世界经济论坛，尽管其讨论内容有所扩展，但基本聚焦于具有系统重要性的世界经济热点问题。二是塑造专业形象。世界经济论坛不但定期发布高质量研究报告，而且利用会议场合推出《增长的极限》等具有重要里程碑意义的研究报告，有效发挥了引领国际舆论风向的作用。三是强调客观包容，倡导严谨、系统、客观地认识世界，主动邀请各相关方分享观点，倡导国际社会成员携手合作，共同应对全球挑战。

“一带一路”合作体系发展方向前瞻

上述国际机制或平台在历史背景、功能定位、理念原则、性质特点等方面与“一带一路”有明显区别，但其机制平台发展经验对“一带一路”合作体系建设具有一定参考价值。

第一，突出先导性。“一带一路”建设必然会产生外部效应，“一带一路”合作体系也必然会产生重要国际影响。因此，“一带一路”合作体系需要主动走在世界发展前沿，发挥先导性作用。一是积极进行制度创新，探索搭建重大工程项目跨国管理体系，打造自由便利的国际投资规则，建设新型国际金融规则体系，推进科技金融、绿色金融、数字金融等新型金融产品规则制定等，引领国际经济合作发展方向。二是广泛凝聚各方合力，推动“一带一路”建设与世界贸易组织改革进程等相互助力，推动各层面地区合作机制相互协同，推动形成沿线国家与域外国家广泛参与的局面。三是努力激发合作潜力，通过“一带一路”相关机制和平台调动各

国企业、媒体、智库、社会组织积极性和主动性，为全球治理改革创新开辟新路径、凝聚新动力、打造新平台，把相关领域涌现出的先进理念、规则、标准逐步推广为全球性规范。

第二，注重专业性。“一带一路”合作体系可聚焦“合作发展促进平台”这一关键功能定位，通过不断提升相关机制和平台的专业性和权威性，持续增强对国际社会的吸引力和感召力。一是相关机制和平台应注重发挥信息枢纽作用，通过信息收集和发布，推动各方结合自身比较优势，科学合理确定合作项目，积极发挥项目促进和项目孵化功能。二是相关机制和平台应注重发挥知识生产作用，在“一带一路”建设中研判政治、经济、社会环境，分析“一带一路”建设面临的阶段性任务和潜在风险挑战，总结推进“一带一路”项目建设的方式方法，定期围绕经济形势、投资机会、科技发展、安全风险、“五通”建设进展等发布研究报告，以有说服力的研究成果引领“一带一路”建设方向。三是相关机制和



“一带一路”合作体系建设应始终与“一带一路”工程项目建设进程相适应。作为“一带一路”倡议的典范项目，希腊比雷埃夫斯港近年来的发展令人瞩目，希腊港口发展和规划委员会于2019年10月批准了比港提交的后续发展规划，意在进一步把比港打造成世界一流港口。图为航拍的希腊比雷埃夫斯港。

平台应积极鼓励各方沟通交流,注重把各方共识以制度和规则的形式确定下来,并把符合世界发展方向的制度规则向国际社会积极推广。

第三,坚持务实性。“一带一路”合作体系建设应始终与“一带一路”工程项目建设进程相适应。一是“一带一路”合作体系应努力避免传统国际合作机制的缺点,不寻求制定过多有强制约束力的制度规则,保持合作体系的韧性和弹性。二是“一带一路”框架内相关机制和平台的主要目的是降低合作成本,务实推动合作项目进展,因此应坚持需求导向和问题导向,可通过建设“一带一路”大数据库等知识信息载体,发掘各方合作意愿和合作潜力,规避合作过程中可能出现的不必要矛盾,解决合作过程中的争端纠纷,确保“一带一路”建设持续提质增效。三是“一带一路”合作体系建设应着力推动全球互联互通伙伴关系建设,让越来越多的国家参与到全球互联互通事业中来,逐步搭建既多层多样又务实管用的互联互通伙伴关系网络,发挥伙伴关系网络传播理念、凝聚共识、促进合作的功能,为推动全球共同繁荣发展开辟路径。

第四,强调道义性。共商共建共享是“一带一路”建设的原则,其中共享建设成果可谓“一带一路”倡议的初衷,也是“一带一路”建设可持续推进的重要保障。共享体现为两个方面:一是确保各参与方共享合作成果,把“一带一路”切实建设成为各方合作共赢之路;二是确保发展成果由合作伙伴国内各类群体共享,把“一带一路”建设成为造福民生之路。共商共建共享和以人民为中心,体现的是中国所倡导的正确义利观和发展观。“一带一路”合作体系建设应在推动合作成果更好造福普通民众、保障项目建设与当地经济社会发展良性互动方面发挥独特作用。

“一带一路”合作体系实践路径探索

无论从服务工程项目建设角度讲,还是从推动全球治理创新发展角度讲,在“一带一路”合作体系建设过程中都要努力做好“对接”这篇大文章。通过做好理念、制度、实践等各层面“对接”,不断增强合作体系的整体性和协调性,持续增进与全球治理体系的相容性和耦合性,并始终保持合作体系的精巧性和柔韧性。

第一,以“对接”助力全球治理理念创新发展。“一带一路”合作体系是在原有全球治理体系基础上做“增量式”改进。为此应做好以下几点:一是坚持联合国宪章宗旨和原则,尊重现有国际合作和全球治理机制,通过“一带一路”建设为世界经济的发展增添新动力,并为全球治理创新发展注入正能量;二是倡导各方勇于创新,通过“一带一路”合作体系建设共同探索国际合作和全球治理的新理念、新模式和新路径,积极应对保护主义、保守主义、单边主义、民粹主义等的冲击;三是坚持以推动“一带一路”建设高质量发展为目标,充分体现开放包容和公平正义,推动国际社会尤其是相关大国不断增进对“一带一路”合作理念的认知、认可和认同。

第二,以“对接”增强合作体系内部统筹协调。“一带一路”框架内的各类机制和平台有些自发性较强,彼此间沟通协调不够;有些功能设置上相似度较高,存在重复建设问题;有些相互衔接不够,不利于充分发挥机制综合效能。为推动合作体系朝着先导性、专业性、务实性、道义性方向发展,需要着力提升各类合作机制和平台间的协调,确保“一带一路”合作体系内部运行通畅。具体讲,需要推动各类机制和平台加强沟通对接,通过自上而下的指导与自下而上的探索相结合,提升其专业性和实效性;需要推动各类机制和平台加强与“一带一路”

国际合作高峰论坛、“一带一路”政府间合作文件、中国国内政策支撑体系等的沟通对接,提升其对“一带一路”建设的支撑力和贡献率;需要根据“一带一路”建设需要,对各类机制和平台进行规范管理,保证其简洁、精巧、高效。

第三,以“对接”推动与其他合作体系融合发展。目前,“一带一路”已经与全球和地区层面各合作体系开展了广泛对接,^[11]中国政府各部门与合作伙伴国相关部门间的合作也日益深入。^[12]面向未来,“一带一路”合作体系可以主动深化与联合国、东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟等全球和区域合作机制对接,不断提升对接质量,并对相关国家提出的新的合作倡议和合作构想保持开放。随着合作的深入,“一带一路”合作体系可以致力于推动相关国家间发展思路、发展规划、经济社会制度、文化价值体系、风俗习惯、工程项目等全方位对接,深化各国各方全方位合作,进而实现全方位发展。

第四,以“对接”确保合作体系建设与时俱进。“一带一路”合作体系建设是一个不断演进的过程,因此在开展各类对接工作中需要保持开放性和灵活性,为合作体系自身改革发展预留空间。比如,在“一带一路”建设过程中,有的国家会推出新的发展构想,有的国家为参与“一带一路”合作甚至专门推出新的发展规划,“一带一路”合作体系需要为与这些新的合作规划对接预留“端口”。又如,新一轮科技和产业革命将给人类生产生活方式带来革命性变化,会给一些领域带来“颠覆性”变革,进而催生新产业、新业态、新模式,“一带一路”合作体系也需要对这些重要发展变化保持敏锐性,并及时进行相应调适。再如,新冠肺炎疫情突然暴发,国际社会只有协调合作才能有力解决,“一带一路”合作体系也应对这些突发性议题进行及时有效应对。

总之,“一带一路”合作体系建设是一项宏大的历史实践,在百年未有之大变局背景下,相关各方需要携手努力,持续创新合作理念,提升合作效率,共享合作成果,共同开创人类命运共同体更加美好的未来。■

【作者系中共中央对外联络部当代世界研究中心
（“一带一路”智库合作联盟秘书处）研究员】

（责任编辑：魏丹丹）

[1]《共建“一带一路”，开创美好未来——第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，新华网，2019年4月27日，http://www.xinhuanet.com/2019-04/27/c_1124425237.htm。

[2]《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》，新华网，2019年4月28日，http://www.xinhuanet.com/2019-04/28/c_1124425293.htm。

[3]同[1]。

[4]《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》，中国一带一路网，2019年4月12日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

[5]亚洲基础设施投资银行官网，<https://www.aiib.org/en/index.html>。

[6]《丝路基金董事长：已签约34个项目承诺投资金额约123亿美元》，中国一带一路网，2019年11月5日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/108547.htm>。

[7]翟崑：一带一路政策体系特点及其发展趋势》，和讯网，2018年5月30日，<http://futures.hexun.com/2018-05-30/193112795.html>。

[8]The Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/history/>。

[9]经济合作与发展组织，<http://www.oecdchina.org/about/index.html>。

[10]World Economic Forum, <https://www.weforum.org/>。

[11]《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》提到的地区性合作机制或合作规划主要有：三河流域经济合作战略总体规划（2019—2023）、非盟及非洲基础设施发展规划、亚太经合组织互联互通蓝图、阿拉伯国家联盟、东盟及东盟互联互通总体规划2025、东盟智慧城市网络、东盟“链接互联互通”倡议、亚欧会议互联互通工作组、东盟东部增长区、中亚互联互通倡议、拉美和加勒比国家共同体、迪拜丝绸之路战略、欧盟欧亚互联互通战略、中欧互联互通平台、欧盟东部伙伴关系、欧亚经济联盟、欧亚伙伴关系、中非合作论坛、大湄公河次区域经济合作、全球基础设施互联互通联盟、“全球集团倡议”、澜沧江—湄公河合作、美洲国家组织、太平洋联盟、太平洋岛国论坛、地中海联盟及其他次区域和区域合作倡议。参见《共建“一带一路”，开创美好未来——第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，http://www.xinhuanet.com/2019-04/27/c_1124425237.htm。

[12]同[2]。