

# “一带一路”与百年大变局下的全球治理

史志钦 郭昕欣

**【内容提要】**随着全球化深入发展,世界政治经济形势出现剧烈变化,保护主义、单边主义大行其道,传统的全球治理体系面临严峻挑战,改革势在必行。在百年未有之大变局背景下,中国作为最大的发展中国家,面对严峻的全球治理困境和“四大赤字”,根据自身经验提出了属于发展中国家的独特思路,即“一带一路”倡议。经过6年的努力,“一带一路”倡议从理念到实践再到国际共识,是对现有全球治理体系的有益补充,顺应了全球治理体系变革要求,并在实践中获得巨大成功,受到国际社会的广泛支持。“一带一路”倡议已成为中国应对全球治理新挑战和改革全球治理体系的方案选择和重要实践路径。

**【关键词】**全球治理;“一带一路”倡议;百年未有之大变局

**【DOI】**10.19422/j.cnki.ddsj.2020.03.009

2013年中国国家主席习近平首次提出“一带一路”倡议。经过6年多的努力,“一带一路”从理念到实践再到国际共识,其内涵与外延不断深化、扩大和丰富。2018年8月,在推进“一带一路”建设工作五周年座谈会上,习近平高瞻远瞩地指出:“共建‘一带一路’顺应了全球治理体系变革的内在要求,彰显了同舟共济、权责共担的命运共同体意识,为完善全球治理体系变革提供了新思路新方案。”2019年4月,在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上,习近平再次指出:“共建‘一带一路’为世界经济增长开辟了新空间,为国际贸易和投资搭建了新平台,为完善全球经济治理拓展了新实践,为增进各国民生福祉作出了新贡献,成为共同的机遇之路、繁荣之路。事实证明,共建‘一带一路’不仅为世界各国发展提供了新机遇,也为中国开放发展开辟了新天地。”在这两个讲话中,习近平深刻阐述了“一带一路”与全球治理的辩证关系,为

“一带一路”与全球治理的结合指明了方向。

## 百年大变局与全球治理的新挑战

现代全球治理体系是第二次世界大战之后以现代国家为基础、以经济全球化为背景,由发达国家主导建立的。其中,联合国、国际货币基金组织、世界银行、关贸总协定(后为世界贸易组织)等皆是由世界各国参与全球治理的重要机构。战后建立的这一全球治理体系为维护世界和平与地区稳定,推动世界经济发展及改善人类生活作出了不可磨灭的贡献。

然而,随着科学技术的迅猛发展,以交通运输、通信技术、数据处理等为标志的经济全球化深入发展,不同国家、不同地区间的经济交往、政治对话、文化交流愈益密切等因素导致全球政治经济安全格局出现变化。在政治上,世界多极化呈现出新常态,新兴经济体和发展中国家迅速崛起;在经济上,

经济全球化的深入发展导致不同国家或地区的某些产业、群体受到不同程度的冲击,进而使区域差距不断扩大;在安全领域,伴随着全球化的深入及科学技术快速变革、大规模扩散,安全冲突蔓延到多个领域,气候变化、传染性疾病蔓延等非传统安全威胁突显,国际安全挑战日益多样化与碎片化。这一系列变化使全球更紧密地融为一体,全球性挑战日益突出,但全球性的有效应对严重缺乏。单边主义、保护主义思潮抬头,全球治理体系和多边机制受到冲击,全球治理出现“治理赤字”;国际竞争摩擦上升,地缘博弈色彩加重,冷战思维和工具被重新拾起,国际社会信任的根基遭受侵蚀,国际合作出现“信任赤字”;地区局势持续动荡,恐怖主义蔓延肆虐,人类社会发展出现“和平赤字”;全球发展失衡,尤其是贫富差距及南北发展失衡,导致一些国家与地区陷入动荡,国际社会出现“发展赤字”。治理赤字、信任赤字、和平赤字和发展赤字,不仅是全球治理陷入困境的深层原因,更是摆在全人类面前的严峻挑战。

面对全球治理的困境及“四大赤字”,中国作为负责任的发展中大国提出“一带一路”倡议作为解决全球治理问题的公共产品。经过改革开放近40年的快速发展,中国从建国初期的“一穷二白”,成为世界第二经济大国、最大货物贸易国、最大外汇储备国以及世界上最大的发展中国家。中国已深度融入全球体系之中,因而深度参与全球治理成为中国在新时代的必然选择。国家的全球治理能力主要表现为国家为有效解决全球性问题而主动提供全球公共产品的能力。<sup>[1]</sup>2013年秋,习近平根据国内国际两个大局提出共建“一带一路”倡议。这不仅是中国面向未来的宏大规划部署和面对全球治理赤字提出的公共产品,也是向国际社会发出的合

作倡议,更是以负责任大国的身份出现于国际舞台的标志。

通过“一带一路”参与全球治理,其意义不仅在于中国已经具备为全球治理提供公共产品的能力,更意味着中国在国际社会中的身份从“世界发展的受益方”成长为“世界发展的推动方”。这一身份转变,是中国参与全球治理的认知、责任与路径的全面升级:从承担相应的国际责任到为全球治理提供发展中国家思路;从有限参与几个国际组织到全面深入参与多种国际组织与机构;从被动式地认缴会费、认购股权、捐款到在国际组织成立信托资金、主导建立多边合作框架和基金为全球治理提供新方案。现阶段,“一带一路”已从理念转变成现实,从宏伟蓝图转变成具体行动,从中国倡议转变成全球共识,成为全球治理的新实践。“一带一路”已成为全球治理变革中的中国智慧,是从思路到方案并付诸实践的中国方略。

### **“一带一路”为应对全球治理赤字 提供理念动力**

当前,发达国家依然在全球治理体系中占据着主体地位,而发展中国家缺乏代表性思路及地位,直接导致了现阶段全球治理体系失灵。同时,虽然发展中国家通过经济全球化实现迅速发展,但是发展中国家内部现阶段出现分化,部分国家面临发展瓶颈。面对这种情况,中国作为发展中国家代表深度参与全球治理有其必然性和必要性。进入新时代的中国,对世界贡献的力量从量变到质变,通过“一带一路”倡议为应对全球治理赤字提出了属于发展中国家的独特思路。

一是“一带一路”倡议作为中国参与全球治理的重要抓手,是中国发挥负责任大国作用、积极参

与全球治理的重要途径。共建“一带一路”顺应了全球治理体系变革的内在要求，共商共建共享既是共建“一带一路”的原则，也是中国的全球治理观。“一带一路”倡议填补了发展中国家全球治理观念上的空白：一方面，中国作为最大的发展中国家，提出的“一带一路”倡议代表着中国对全球治理责任的主动承担；另一方面，中国作为过去40年发展最快的发展中国家，“一带一路”倡议是中国针对全球治理的各项赤字，根据自身经验所提出的整体解决方略，为全球治理体系遇到的困难提供了新理念。

二是“一带一路”倡议为各国参与全球治理提供了新的民主原则。“一带一路”所秉持的共商共建共享原则，其实质是以发展中国家的视角践行国际关系民主化，体现了中国传统智慧。具体而言，共商体现了民主的基本内核，意味着全球治理并不以现有全球治理体系的某些大国强国为主体，而应以关注各个国家的不同意见并通过协商就问题达成共识，作为共建和共享的前提条件；共建意味着全球治理体系需要大家共同努力、共同建设，不同国家发挥不同的功能，是共商的表现，也是共享的基础；共享是共商、共建的结果，意味着发展的成果应根据各国的贡献进行合理分配。在全球经济发展的共同目标下，以不同国家承担共同但有区别的责任为基础，通过建设成果共享，参与国家实现共同发展。

三是“一带一路”倡议为深陷困境的全球治理注入新思路。“一带一路”倡议以中国自身的发展经验为蓝本，从基础设施建设入手，推动全球经济发展。“要想富，先修路”“道路通，百业兴”是中国各地发展的基本经验。基础设施联通水平低是制约发展中国家发展的共同瓶颈，实践证明提升基

础设施的联通水平能够极大地释放发展中国家的潜力。由于历史原因，现阶段欧亚大陆的各国交通设施相互独立，缺乏互联互通。“一带一路”倡议的一个重要目标就是通过改善发展中国家基础设施，打通道路堵点，为全球发展中国家解决自身的区域联通问题。

四是“一带一路”倡议以创新为驱动，开发“数字丝绸之路”，解决全球发展不均衡问题，为 global 经济发展提供新动能。目前，“数字鸿沟”已成为“南北失衡”问题的突出表现，数字经济的飞速发展以及广大发展中国家的“掉队”可能加剧“数字鸿沟”状况。<sup>[2]</sup>中国在数字经济建设方面卓有成效，中国目前数字经济总量已达到31万亿元，从2002—2018年的16年间实现了208倍的历史跨越，数字经济已成为中国经济新引擎。“数字丝绸之路”通过互联网及相关科技联通内陆国家与海洋国家，联通小国与大市场，是实现各国经济社会协同进步、解决发展不平衡带来的问题、缩小发展差距、促进共同繁荣的一条新路径。

### “一带一路”是应对 全球治理新挑战的方案选择

在如何应对百年未有之大变局的全球治理新挑战上，发展中国家和发达国家产生了巨大分歧。一些发达国家为了维持自身优势地位所采取的单边主义、保护主义措施已成为影响各国之间交流合作的主要障碍，造成了严重的信任赤字。为弥合分歧，解决信任赤字问题，中国提出“一带一路”倡议。这一方案不是撇开现有全球治理体系“另起炉灶”，而是对其进行有益补充和完善。“一带一路”秉持共商共建共享原则，通过对话协商并辅以自身发展道路提出应对全球治理信任赤字的新方案。在原有



方案的基础上, 面对着全球治理的信任赤字, “一带一路”倡议不断创新合作方式和内容, 包括与国际组织发展规划实现对接, 探讨共建新的高标准国际规则, 确立新的全球治理合作原则以及引入高质量发展理念等。

一是实现“一带一路”倡议与国际组织发展规划对接, 深入参与全球治理体系。“一带一路”建设不是重新建立一个全球治理体系, 而是注重与已有国际组织发展规划实现战略对接, 发挥优势互补。截至2019年11月, 中国已与30个国际组织签署“一带一路”合作文件, “一带一路”倡议写入联合国大会决议, “一带一路”的合作精神成为名副其实的全球共识。参加“一带一路”的国际组织与相关国家将自身发展规划和目标与“一带一路”倡议实现战略对接, 着力推动自身规划的实施, 这种对接成为“一带一路”参与全球治理的独特形式。其中, 联合国《2030年可持续发展议程》已成为“一带一路”倡议对接全球治理的重要方案。

二是共建“一带一路”规则体系, 完善全球治理规则制定的民主机制建设。当前, 全球治理规则制定体系不平衡的结构致使发展中国家利益得不到充分保护。这种情况直接导致现阶段全球治理体系中发达国家所拥有的权力超过其所占的经济份额, 全球治理民主化体系形同虚设, 成为全球治理遇到阻力的重要原因。“一带一路”倡议以共商共建共享的方式充分吸纳多方意见, 在尊重发展中国家利益的同时, 重视对接现有国际准则。在所有国家平等的基础上, 以民主原则构建起一套高标准的全球治理规则体系, 从而对现有国际规则体系进行有益的补充。

三是共建“一带一路”合作体系, 提高全球治理的合作水平。现阶段, 全球治理体系中缺乏各国

所认可的合作方式。“一带一路”以共商共建共享为合作原则, 以基础设施建设为抓手, 打造合作平台, 提供全球合作新方案。在南北合作中, 以共商作为大原则, 发展中国家与发达国家共同讨论确定合作方案, 保护双方利益; 在南南合作中, 鼓励发展中国家相互合作, 寻求发展公约数, 在合作中寻求共赢。在项目工程评价体系中, 以共享作为项目评估的重要因素, 确保参与者均能享受建设成果。

四是共建“一带一路”高质量体系, 增加开放、绿色、高标准、惠民生、可持续等内容, 为全球治理方案注入新内涵。第二届“一带一路”国际合作高峰论坛将高质量共建“一带一路”写入联合公报, 使高质量成为“一带一路”倡议新的行动指南和关键词。高质量共建“一带一路”包含以下几方面内容: 坚持公开透明的市场原则, 以国际通用规则 and 标准建设“一带一路”; 通过完善知识产权保护制度, 促进“一带一路”建设实现创新与发展; 通过以人民为中心的发展理念, 促进民心相通, 推动全球化标准的实现; 以“一带一路”沿线国家人民的获得感与当地经济发展的实际贡献为目的, 为全球治理中的发展中国家项目注入新内涵。

五是加强第三方市场合作, 为发达国家与发展中国家合作提供新方案。在经济全球化的背景下, 外资成为各国促进发展的重要助力。全球价值链分工体系、全球金融体系的建立使发展中国家在产业建设与升级过程中会不断吸引不同国家进行投资。但不同国家在投资过程中出现的恶性竞争、缺乏协作等问题阻碍了投资效率, 对投资国与被投资国都造成了损害。第三方市场合作通过两个以上国家以共商共建共享为原则, 在第三方国家开展经济合作, 有利于提高外资利用效率, 从而更有效地促进第三方国家经济发展。在第三方市场中, “一带一路”

建设以被投资国产业发展与民生改善为目标,参与各国优势互补、协调合作,以达到 1+1+1>3 的目的。

### “一带一路”是应对 全球治理新挑战的重要实践路径

2008 年金融危机后,经济全球化弊端凸显。虽然此后发达国家与发展中国家经济发展有所恢复,但增速放缓,致使世界经济前进乏力。同时,全球主要的安全威胁也集中在发展中国家。虽然现阶段依然保持和平态势,但是恐怖主义、气候变化、传染性疾病等非传统安全威胁正侵袭着发展中国家,进而影响到全球,使得全球治理面临的安全形势前所未有的复杂。在此背景下,中国通过“一带一路”倡议分享自身发展机遇,以实际行动推动全球经济发展,进而推动全球安全秩序构建。过去 6 年来,以“五通”为基础的成功实践已经成为“一带一路”理念和方案的良好证明,为解决全球发展赤字与和平赤字作出了巨大贡献。从方案到实践,“一带一路”通过其丰富成果取得了极大的国际影响力和广泛支持,成为中国实际参与全球治理、改革全球治理体系的重要路径。

“一带一路”加强政策沟通,促进全球治理体系改革。现阶段,全球治理体系改革已陷入困境。在原有的全球治理体系中,发达国家阻挠发展中国家在其中发挥更大作用。“一带一路”倡议作为一个合作平台,以国际关系民主化为原则,通过国际合作高峰论坛及其他多边外交舞台与相关国家协调政策,创新符合现阶段国际政治关系的合作方式。截至 2019 年 11 月,中国已经与 137 个国家和 30 个国际组织签署了 197 份“一带一路”合作文件。与联合国教科文组织、世界银行、亚洲开发银行、欧洲联盟等国际与地区性组织围绕教育文化、金融、

基础设施等领域进行深入合作。国际社会通过“一带一路”的实践效果,对“一带一路”所提出的全球治理方案进行验证;以可验证的实际效果为依据,促进现有的全球治理体系吸纳“一带一路”全球治理理念,推进全球治理体系改革。

“一带一路”推进设施联通,提升区域间的经济互动。由于自身的快速发展,中国已经成为全球第二大经济体。为了更深入地参与全球治理,与周边国家分享发展机会,中国在“一带一路”框架下提出构建六大经济走廊,以及建设铁路、公路、水路、空路、管路、信息高速路的互联互通路网。六大经济走廊是“一带一路”倡议的支柱,通过分享中国自身发展的机会,成为向地区和国际社会提供开放合作、互利共赢的公共产品。六大经济走廊分别通过与不同区域的发展与规划对接,中国和相关国家以务实的方式改造和升级六大走廊的基础设施,打造了一批示范性项目并形成了各具特点的发展模式。

“一带一路”优化资金融通,降低全球金融治理体系风险。2008 年美国次贷危机通过美元系统传导到世界引发全球性的金融危机,全球金融一体化所造成的脆弱而又紧扣美元的金融体系,给世界经济造成了巨大风险。“一带一路”倡议提供人民币作为结算货币,为世界金融治理体系提供了新的选择。在“一带一路”建设过程中,中国大力发展多层级的人民币离岸市场,中国人民银行与多个“一带一路”沿线国家建立了人民币清算体系与国家货币挂牌交易体系,为人民币国际化提供了坚实的基础。在实践中通过“一带一路”实现人民币国际化,为国际金融货币治理体系提供了良好的实践案例。

“一带一路”深化贸易畅通,推动经济全球化,发展全球贸易治理体系。经济全球化的过程中,贸

易自由化是主要推动力。中国通过“一带一路”倡议从自身与国际两个方面努力推动贸易自由化。在国际方面,中国发起的《推进“一带一路”贸易畅通合作倡议》已有83个国家和国际组织参与,推动了贸易一体化和便利化的发展。中国通过与更多国家商签高标准自由贸易协定强化双边经贸关系,同时分享自身创新经验、推动跨境电子商务等新业态和新模式的发展,打破物理限制,进而推动贸易全球化。与此同时,中国注重加强对外开放,以自身为榜样促贸易自由流通。中国具体通过探索自贸区、自贸港建设,在增加商品进口、降低关税水平的同时促进贸易和投资自由化便利化。

“一带一路”强调民心相通,为构建人类命运共同体、破解和平赤字打下良好的思想基础。习近平在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出,“国之交在于民相亲,民相亲在于心相通”。<sup>[3]</sup>全球化过程中以西方国家为主的发达国家因推行自身文明而造成的冲突,成为全球治理面临的阻碍。“一带一路”倡议通过平等对待发展中国家和发达国家开放平台的建设,为各国民众交往提供了更多机会。在具体实践中,中国以文化、旅游、体育等多领域合作为载体,推进与“一带一路”沿线国家的交流互鉴,加强与不同文化、文明间的相互理解;同时,中国通过务实的基础项目建设产生的实际效力,使得“一带一路”沿线国家落后地区的人民也能够享受到现代文明的福祉。

## 结 语

自2013年以来,通过沿线国家的共同努力,“一带一路”倡议从愿景变为现实、从中国倡议变为全球共识,成为全球最受欢迎的公共产品。实践证明,“一带一路”顺应了全球治理体系变革的内在要求,

是完善全球治理体系的中国智慧和方案,更是解决当今世界难题、消弭全球乱象的“中国钥匙”。全球化时代是一个“你中有我、我中有你”彼此相互依赖的时代。中国近百年的命运尤其是改革开放40年的发展有力地证明,中国的发展离不开世界,世界的发展也需要中国。中国秉持共商共建共享原则,通过共建“一带一路”,坚持公正合理,破解世界治理赤字;坚持互商互谅,破解信任赤字;坚持同舟共济,破解和平赤字;坚持互利共赢,破解发展赤字,<sup>[4]</sup>通过“一带一路”等参与全球治理的合作平台打造人类命运共同体,最终“建设一个持久和平的世界,一个普遍安全的世界,一个共同繁荣的世界,一个开放包容的世界以及一个清洁美丽的世界”。<sup>[5]</sup>

【本文是2018年度国家社科基金重大项目“引导美欧国家参与‘一带一路’建设”(项目批准号:18VDL008)和2018年度清华大学自主科研计划“中欧共建‘一带一路’:认知、问题与展望”(项目批准号:20185080040)的阶段性成果】

(第一作者系清华大学一带一路战略研究院执行院长,清华大学国际关系学系教授;第二作者单位:武汉大学政治与公共管理学院)  
(责任编辑:甘冲)

[1] 吴志程、王慧婷:《全球治理能力建设的中国实践》,载《世界经济与政治》,2019年第7期,第6页。

[2] 国家信息中心“一带一路”大数据中心:《“一带一路”大数据报告(2017)》,北京:商务印书馆,2017年版,第125页。

[3] 习近平:《携手推进“一带一路”建设》,参见《习近平谈“一带一路”》,北京:中央文献出版社,2018年版,第181页。

[4] 习近平:《为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量——在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话》,http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/26/c\_1124286585.htm。

[5] 习近平:《共同构建人类命运共同体》,参见《习近平谈“一带一路”》,北京:中央文献出版社,2018年版,第163-175页。