

中国、联合国合作与“一带一路”的多边推进

张贵洪

(复旦大学 国际问题研究院, 上海 200433)

【摘要】近年来,“一带一路”的多边推进不断取得新进展,推动“一带一路”建设进入“双边多边并进”的新阶段。与国际组织合作共建正成为“一带一路”建设的新思路和新路径。多边推进对于“一带一路”建设的规则化、专业化、机制化具有十分重要的意义,同时也为应对“一带一路”的各种风险和挑战提供了一个有效路径。中国应加强与联合国等国际组织的合作,把“一带一路”打造成和平之路、发展之路、人权之路。中国与联合国合作共建“一带一路”的主要路径包括与联合国2030年可持续发展议程对接、与联合国专门机构共建,以及利用南南合作的机制平台。共建“一带一路”,中国与联合国合作将迈上新的台阶。

【关键词】“一带一路”倡议 多边推进 合作共建 可持续发展议程 南南合作

党的十九大报告提出了新时代中国特色大国外交的新使命,即推动构建人类命运共同体和推动构建新型国际关系。通过新型国际关系实现人类命运共同体,而“一带一路”是推动构建新型国际关系和人类命运共同体的实践平台。党的十九大决议明确将推进“一带一路”建设等内容纳入党章,这充分体现了在中国共产党的领导下,中国高度重视“一带一路”建设,坚定推进“一带一路”国际合作的决心和信心。习近平主席在“一带一路”建设工作5周年座谈会上讲话时强调,共建“一带一路”正在成为我国参与全球开放合作、改善全球经济治理体系、促进全球共同发展繁荣、推动构建人类命运共同体的中国方案。

一、多边推进是“一带一路”建设的新思路和新路径

2019年4月26日,习近平主席在第二届“一带

一路”国际合作高峰论坛开幕式上明确指出,共建“一带一路”倡议同联合国、东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟等国际和地区组织的发展和合作规划对接,同各国发展战略对接。多边推进正成为“一带一路”建设的新思路和新路径。

第一,多边推进“一带一路”建设不断取得新进展。自2016年以来,“一带一路”多次载入联合国和国际组织的决议文件。2016年3月,联合国安理会通过第2274(2016)号决议,呼吁加强区域合作进程,包括落实“一带一路”等区域发展举措。11月,联合国大会第A/71/9号决议首次写入“一带一路”倡议,呼吁国际社会为“一带一路”倡议建设提供安全保障环境。2017年3月17日,安理会通过第2344(2017)号决议,再次敦促各方为“一带一路”建设提供安全保障环境、加强发展政策战略对接、推进互联互通务实合作等。此外,“一带一路”精神还被写入中非合作论

【作者简介】张贵洪,复旦大学国际问题研究院教授、博士生导师,联合国与国际组织研究中心主任。

◎ 本文是国家社科基金重大研究专项项目“中国和联合国共建‘一带一路’创新研究”(项目批准号:18VLD006)和国家社科基金重点项目“中国特色国际组织外交的理论与实践创新研究”(项目批准号:20AZD099)的阶段性成果。

坛、上海合作组织、亚欧会议等重要多边机制的成果文件。^① 这表明,“一带一路”倡议得到国际社会越来越多的响应和支持。

中国还与联合国等国际组织签署了一系列共建“一带一路”合作文件。2016年4月,中国外交部与联合国亚太经社会在北京签署《关于推进地区互联互通和“一带一路”倡议的意向书》,双方共同规划推进互联互通和“一带一路”的具体行动,推动沿线各国政策对接和务实合作。这是我国与国际组织签署的首份“一带一路”合作文件。2016年9月,国家发改委与联合国开发计划署在纽约签署《关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》,这是国际组织参与“一带一路”建设的一大创新。截至2020年1月底,中国政府已与30个国际组织签署共建“一带一路”合作文件。^② 其中,“联合国、世界银行和国际货币基金组织三个世界上最重要的多边机构,正在‘一带一路’的舞台上发挥着独特的作用”。^③ 这说明,“一带一路”已纳入许多国际组织的战略规划和工作日程,并与中国开展实质性的合作。

“一带一路”建设也得到联合国和许多国际组织领导人的高度评价。联合国秘书长古特雷斯表示,“一带一路”为应对全球性挑战提供新机遇。他认为,“一带一路”倡议与联合国2030年可持续发展议程相辅相成,为促进国际合作搭建了新平台,提供了新思路,并发挥了核心引领作用。^④ 世界银行行长金墉认为,“一带一路”倡议将有助于世界发展,因为“‘一带一路’倡议具有巨大的潜力,可以降低贸易成本,提高竞争力,改善基础设施,为亚洲及其邻近地区提供更大的连通性”。^⑤ 国际货币基金组织总裁拉加德表示,实现“一带一路”能带来巨大的效益,尤其在高质量的基础设施、更大的包容性、强有力的经济合作三

个方面。联合国教科文组织和世界卫生组织的总干事等国际组织领导人也多次表达了对“一带一路”倡议的赞赏和支持。

第二,多边推进意味着共建“一带一路”建设迈向新阶段。经过多年建设,“一带一路”从多个意义上来说进入了一个新阶段。2018年8月27日,习近平主席在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上指出,过去几年共建“一带一路”完成了总体布局,绘就了一幅“大写意”,今后要聚焦重点、精雕细琢,共同绘制好精谨细腻的“工笔画”。^⑥ 这说明,“一带一路”建设将进入“走深走实”的新阶段。国务院副总理、推进“一带一路”建设工作领导小组组长韩正强调,要坚持问题导向,聚焦重点工作,推动共建“一带一路”向高质量发展转变。^⑦ 这意味着,“一带一路”建设步入“质量为上”的新阶段。外交部副部长乐玉成认为,共建“一带一路”正经历从双边合作起步,到多边、双边合作共进的进程。^⑧ 这就是说,“一带一路”建设跨入“双边多边并进”的新阶段。

六年多来,“一带一路”经历了从倡议到共识、从愿景到行动、从双边到多边的过程。2013年秋,习近平主席在访问哈萨克斯坦和印度尼西亚时分别提出“一带”和“一路”的倡议。此后,我国从政府到民间、从企业到学界,在国际社会积极推广“一带一路”倡议。2015年3月,国家发改委、外交部、商务部联合发布《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》,明确了“一带一路”建设的共建原则、框架思路、合作重点和合作机制等。这是我国政府首次发布的“一带一路”官方文件。随后,从中央到地方成立推进“一带一路”建设工作领导小组。中国政府还发布《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》、《共建“一带一路”倡议:进展、贡献与展望》

① 王毅:《以习近平外交思想为引领,不断开创中国特色大国外交新局面》,《求是》2019年1月1日。

② 《已向中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》,中国一带一路网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

③ 张旭东:《“一带一路”与三大国际组织的战略对接协作》,《今日中国》2017年6月5日。

④ 李秉新、李晓宏:《联合国秘书长古特雷斯:“一带一路”为应对全球性挑战提供新机遇》,《人民日报》2017年5月12日。

⑤ 世界银行集团行长金墉在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕全体会议上的发言, <http://www.shihang.org/zh/news/speech/2017/05/14/remarks-of-world-bank-group-president-jim-yong-kim>。

⑥ 黄玥、张敏彦:《共建“一带一路”,习近平提出从“大写意”到“工笔画”》,新华网,2018年8月28日。

⑦ 韩正在推进“一带一路”建设工作领导小组会议上强调,坚持问题导向,聚焦重点工作,推动共建“一带一路”向高质量发展转变。《人民日报》2019年2月1日。

⑧ 外交部副部长乐玉成在“一带一路”国际合作高峰论坛咨询委员会第一次会议欢迎晚宴上的致辞,2018年12月15日。外交部官网, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1623909.shtml。

等文件,进一步明确了“一带一路”建设的合作框架、合作领域和合作机制。这极大地推动了“一带一路”的国内外共识,有利于统一思想、统筹行动。

2017年5月,首届“一带一路”国际合作高峰论坛在北京举行,来自五大洲各大区域的29个国家的国家元首、政府首脑与会,来自130多个国家和70多个国际组织的1500多名代表参会。论坛就未来“一带一路”的合作目标、合作原则、合作举措达成国际共识。首届“一带一路”国际合作高峰论坛是多边推进“一带一路”建设的转折点。包括联合国、世界银行、国际货币基金组织在内的70多个国际组织的领导人和高级官员出席论坛。从“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单来看,在76个大项成果中,近20项属于多边合作,其中包括与19个国际组织签署“一带一路”合作文件,与6家多边开发机构签署谅解备忘录,与14个国际组织签署援助协议,向南南合作援助基金增资10亿美元,向有关国际组织提供10亿美元,共同推动落实一批国际合作项目等。^①

2019年4月,中国举办第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。从成果清单中可以看到,中方提出的措施或发起的合作倡议中,有6项是与国际组织之间开展的;在论坛高峰论坛期间或前夕,与12个国际组织签署合作文件;在高峰论坛框架下与国际组织共同建立的多边合作平台有10个。^②

总之,与国际组织合作共建已成为“一带一路”建设的新亮点。

第三,多边推进对于“一带一路”建设意义重大。同与沿线国家共建“一带一路”的双边合作相比,多边推进有诸多好处。一是有利于整体推进。国际组织是多边机构,成员国众多。一旦与国际组织达成合作,纳入其工作规划,“一带一路”将自动获得成员国的认可和配合。二是有利于争取国际社会的普遍支持。联合国是最具代表性、普遍性和权威性的政府间国际组织,相关决议和文件为“一带一路”背书,意味着会员国有义务为“一带一路”的推进提供便利和帮助。三是有利于把“一带一路”升级为一项国际发展议程。“一带一路”是中国提出的一项倡议,也是中国

为国际社会提供的一个公共产品。通过与各种国际机构的合作,有利于“一带一路”倡议转型升级为国际议程,通过多边化实现合法化。

多边推进对于“一带一路”建设的规则化(regularization)有重要意义。国际合作以规则为基础。“一带一路”倡议的理念、原则、共识,只有通过规则,才能转化为合法和有效的行动。“一带一路”建设中的国际贸易、国际投资、国际金融、基础设施、人文交流、政策协调涉及大量国际规则,因此,需要构建“一带一路”国际规则体系,包括更加自由化和便利化的“一带一路”贸易规则,标准统一、自由便利的“一带一路”投资规则,更加公平、高效、开放、安全的国际金融规则,“一带一路”重大项目建设管理规则,以及下一代贸易方式——E国际贸易的规则体系等。^③ 多边机构是国际规则的制订者和实施者。与国际组织合作共建,有助于“一带一路”建设尽快熟悉和适用现有国际规则,并在共建过程中完善国际规则,甚至创新国际规则。

多边推进对于“一带一路”建设的专业化(professionalization)有重要意义。“一带一路”建设项目涉及经济、社会、文化、教育、科学、卫生等专门领域的国际合作。这些合作需要有专业知识、专业技能、专业人才和专业标准。多边推进,特别是与联合国专门机构合作共建,将为“一带一路”建设的专业化提供便利和捷径。以资金融通为例,我国财政部与世界银行等六家多边开发银行在“一带一路”倡议下开展务实合作,共同加大对基础设施和互联互通项目的支持力度,提供专业化的金融服务。又如,2017年1月,中国与世界卫生组织签署“一带一路”卫生合作备忘录,共建“健康丝绸之路”,为提高“一带一路”沿线国家健康卫生水平开展专业化合作。

多边推进对于“一带一路”建设的机制化(institutionalization)有重要意义。随着“一带一路”从提出倡议到形成共识,特别是合作共建的深化,机制化显得越来越重要。“一带一路”不是权宜之计,也不是短期项目,而是长远的事业,是推动构建人类命运共同体和新型国际关系的实践平台。因此,“一带

① 《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》,“一带一路”国际合作高峰论坛官方网站,http://www.beltandroadforum.org/。

② 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》,“一带一路”国际合作高峰论坛官方网站,http://www.beltandroadforum.org/。

③ 梅冠群:《“一带一路”国际规则体系主要内容探究》,《开放导报》2018年第5期。

一路”不能停留在倡议、共识,或项目、战略层面,而必须机制化,即创设国际合作机制。无论是“一带一路”本身的机制化,还是与现有区域合作机制的协调,多边推进都是重要的路径。从“一带一路”国际合作高峰论坛成果中可以看到,“一带一路”的机制化已开始起步。如我国环保部与联合国环境署共同倡议建立“一带一路”绿色发展国际联盟,财政部联合多边开发银行设立多边开发融资合作中心,中国人民银行与国际货币基金组织建立基金组织—中国能力建设中心,中国民间组织国际交流促进会和150多家中外民间组织共同成立“丝路沿线民间组织合作网络”等。这些形式多样的机制都是通过与多边机构合作共同创立的。

第四,多边推进是应对“一带一路”各种风险和挑战的有效路径。“一带一路”建设过程中已经并将继续遇到各种风险和挑战。这种风险和挑战有来自沿线国家层面的和地区层面的,也有全球层面的;包括政治、经济、安全和战略等方面。国际组织的合法性、权威性和专业性可以提供某种屏障,抵御各种风险和挑战。“一带一路”的多边推进,包括通过对接和共建等,将有效地化解各种风险,应对不同挑战,为国家、地区和全球的发展和安​​全提供更多的机遇。

由于受政局变化、社会动荡、经济衰退、地区冲突等影响,“一带一路”项目实施过程中会面临沿线国家和地区的各种风险。如一些国家和地区因为大国博弈、地缘政治和国内政局存在不同程度的政治风险。而地区冲突和恐怖主义则构成主要的安全风险。这在中东地区尤其突出。^①有学者从“一带一路”建设的持续性视角,对战略性、整体性和长远性等总体性风险,和政治、经济、安全、社会、外交、实施等层面的具体风险进行了分析和评估。^②通过国际组织推进“一带一路”建设,以更专业、中立和透明的方式开展工作,可以避免国家利益、意识形态和政治制度等双边关系中存在的许多不确定性。与国际组织合作共

建和多边推进是规避和缓解上述风险的重要方式。

新冠肺炎疫情的蔓延给“一带一路”带来不确定性。受有关国家旅行禁令、社交隔离、人流物流限制等防疫措施的影响,全球的产业链和供应链受到严重冲击,世界经济出现衰退。中国与“一带一路”的某些基建项目处于停摆状态,这为“一带一路”的整体建设带来不利影响。中国已经同138个国家和30个国际组织签署了200份共建“一带一路”合作文件。这些合作文件的执行遇到很多困难。受疫情影响,对“一带一路”的总体资金投入可能会下降。因此,“一带一路”更要集中有限资源,投入到更迫切和更合适的领域,如卫生健康。这需要与国际组织的紧密合作。在卫生健康领域,中国政府与世界卫生组织于2017年签署双方关于“一带一路”卫生领域合作的谅解备忘录和执行计划。疫情发生后,中国与世卫组织开展了全方位合作。在第73届世界卫生大会开幕式上,习近平主席倡导共同构建人类卫生健康共同体。可以预见,疫情结束后,中国与世卫组织合作推动卫生健康领域的相关科技、产业和项目,将成为“一带一路”建设的新亮点。“合作打造健康丝绸之路,不仅为完善全球公共卫生治理提供了新思路,也为‘一带一路’倡议的深入发展开辟了新的合作空间。”^③

中美战略竞争的加剧对“一带一路”形成严重挑战。特朗普担任总统后,美国已退出10多个国际组织、国际条约和多边机制。这对多边主义和全球治理造成很大的冲击。同时,美国逐渐把中国作为主要战略竞争对手,使中美关系处于非常困难的境地。新冠肺炎疫情蔓延到美国后,美国又不断向中国甩锅,采取使中美脱钩和“去中国化”的一系列措施和行动。近年来,中美在国际组织的竞争也在上升。美国一些官员和学者开始指责中国在联合国和国际组织推行修正主义和输出意识形态,^④因此要开展并赢得与中国在国际组织中的竞争,维护美国的领导地位。^⑤未来,美国肯定会对多边推进“一带一路”制造很多麻烦

① 刘中民:《在中东推进“一带一路”建设的政治和安全风险及应对》,《国际观察》2018年第2期。

② 傅梦孜著:《“一带一路”建设的持续性》,北京:时事出版社,2019年,第194~216页。

③ 于林涛:《新冠肺炎疫情下,“一带一路”发展危中有机》,《今日中国》2020年5月19日。

④ Kristine Lee and Alexander Sullivan, “People’s Republic of the United Nations: China’s Emerging Revisionism in International Organizations,” *CNAS Report*, 2019.05; Maaike Okano – Heijmans and Frans – Paul van der Putten, “A United Nations with Chinese characteristics?”, *Clingendael Report*, 2018.12.

⑤ Daniel F. Runde, “Competing and Winning in the Multilateral System: U.S. Leadership in the United Nations,” *CSIS Report*, May 2020.

和困难。中国一方面要坚定与国际组织合作共建“一带一路”的信心和路径,按照国际规则和国际标准推进“一带一路”项目建设;另一方面,在与国际组织合作的多边推进过程中,把“一带一路”从中国倡议升级为国际发展议程,努力实现制度化和组织化,成为真正的国际合作平台和国际公共产品。“一带一路”是中国与美国在国际组织的战略竞争中取得主动权的重要契机。

二、“一带一路”是和平、发展和人权之路

2017年5月14日,习近平在北京出席“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表题为《携手推进“一带一路”建设》的主旨演讲时提出,我们要将“一带一路”建成和平之路、繁荣之路、开放之路、创新之路、文明之路。“一带一路”是为了应对国际社会面临的和平、发展、治理三大赤字和困境而提出的中国方案。“一带一路”与联合国事业息息相关,为了更好地与联合国和平、发展和人权三大工作支柱相结合,“一带一路”应致力于打造和平、发展和人权之路。

首先,“一带一路”是发展之路。发展是解决一切问题的总钥匙。推进“一带一路”建设,就是为了聚焦发展这个根本性问题,释放各国发展潜力,实现经济大融合、发展大联动、成果大共享。“一带一路”的出发点就是传承古代丝绸之路精神,谋求共同发展的新动力,创造共同发展的新机遇。

外交部副部长乐玉成认为,“一带一路”是古丝绸之路的现代版,是中国改革开放的升级版,是加强全球经济治理方案的中国版。^①这就是说,我们要通过共建“一带一路”,从古代丝路精神中寻找解决当今世界发展问题的答案,通过新一轮高水平对外开放为世界发展提供更多机遇,为解决全球发展问题贡献中国力量。

“一带一路”建设从根本上来说是一项发展的事业,目的是与沿线国家打造发展共同体,实现共同发展。“一带一路”是“国际合作以及全球治理新模式的积极探索”。推进“一带一路”建设,有望打造一个国际发展合作、多边发展机制和全球发展治理的新

模式。

“一带一路”将开创国际发展合作的新模式。法国前总理德维尔潘预言,“一带一路”将引领新一轮多边主义合作潮流。^②首届“一带一路”国际合作高峰论坛的主题就是“加强国际合作,共建‘一带一路’,实现共赢发展”。论坛圆桌峰会发布的联合公报进一步明确了“一带一路”的合作目标、合作原则和合作举措。“一带一路”体现了开放、包容、共赢的合作理念,共商、共建、共享的合作原则,利益共同体、命运共同体、责任共同体的合作目标,以及政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通的合作内容,这是对传统国际发展合作模式的创新和超越。通过基础设施互联互通,发展战略对接,与沿线国家共建,“一带一路”将引领新时期的国际发展合作。

“一带一路”将开创多边发展机制的新模式。“一带一路”沿线主要包括东南亚、南亚、西亚、中亚、中东、东非和北非、东欧等地区。这些地区尽管建立了一些多边合作机制,但比较分散和单一,也较少与全球发展议程关联。“一带一路”可以与这些地区发展机制加以对接、整合和提升。从上海合作组织到金砖国家合作再到亚投行,体现了中国在多边发展机制上的创新实践和积极有为。“一带一路”可以吸取和借鉴这些新兴多边机制的成功经验,但又要超越和创新。新型多边发展机制应成为“一带一路”的目标,也是“一带一路”获得国际合法性、为国际社会提供公共产品,进而在设置发展议程和制订发展规则方面发挥主导作用的可行路径。

“一带一路”将开创全球发展治理的新模式。“一带一路”倡导新型发展理念,推动新型发展合作和发展机制,是全球发展治理的新探索。当今世界,全球治理正面临重大转型,无论是全球安全治理还是全球发展治理,都经历着改革、转制和创新。二十国集团、金砖国家和亚洲基础设施投资银行是全球发展治理转型的重要标志和代表,中国都参与其中并发挥了积极和重要的作用。作为全球治理转型的重要推动力量,中国应把“一带一路”打造成全球发展治理的新典范。“一带一路”的发展方向和目标则可以设定为以

^① 外交部副部长乐玉成在“一带一路”国际合作高峰论坛咨询委员会第一次会议欢迎晚宴上的致辞,2018年12月15日。外交部官网, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1623909.shtml。

^② 德维尔潘:《欧洲应抓住“一带一路”机遇》,《人民日报》(海外版)2015年3月14日。

联合国新发展议程为指导、通过互联互通和发展战略对接、以南南合作框架推进的跨地区发展共同体。

其次，“一带一路”是和平之路。习近平主席明确指出，我们要将“一带一路”建成和平之路。^① 丝路精神的核心是和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢。古丝绸之路架起了东西方合作的纽带、和平的桥梁，“一带一路”建设离不开平安宁的环境，并且也将通过发展为沿线地区的和平稳定做出贡献。

“一带一路”有利于解决和平赤字。当今世界面临发展、和平、治理三大赤字，而且三者之间是相互关联的。和平赤字的根源，一方面是由于外部霸权主义、强权政治和干涉内政，另一方面是由于内部发展不充分和不平衡，以及缺乏有效的治理。近十年来，中国以和平发展立场壮大了世界和平力量；以中国理念致力于消除世界动荡根源；以中国方案维护和平大局；以中国主张推进和平治理，成为消除世界和平赤字，推动和平发展时代潮流的重要动力。^② 中国历来倡导通过和平谈判解决国际争端，积极参加联合国维和行动以解决国际国内冲突。近年来，中国推动“一带一路”建设，就是要友好合作，而不是强加于人；共商共建，而不是输出社会制度和发展模式；互联互通，而不是军事同盟。可见，“一带一路”不仅是发展倡议，更是和平倡议，即以人类命运共同体为理念、新型国际关系为路径，通过“一带一路”的和平实践，消融和平赤字。

“一带一路”有利于推动发展和平。中国崛起的成功经验，简单地说就是坚持改革开放，实现和平发展。改革开放 40 多年中国以政治和社会稳定为前提，以经济建设为中心，以和平谋发展、以发展促和平的道路和模式，可以称之为“发展和平”。“发展和平”是对西方长期推崇的“自由和平”的超越。“自由和平”主张经济自由和政治民主，认为只有建立起自由主义标准的政治和经济制度才能实现和平。“发展和平”则表明，“各国在根据自身实际情况选择政治和经

济制度的同时，只要能够以发展经济和改善民生为国家发展战略的第一要务，照样能够得到和平”。^③ “一带一路”就是要把中国“发展和平”的经验和故事与世界共享。通过基础设施建设，解决发展中的“瓶颈”问题；通过互联互通，推动更加开放、包容、平衡的发展；通过共建对接，实现沿线国家和地区的共同发展。“一带一路”就是要通过发展夯实和平的根基。

“一带一路”有利于实现持久和平。建设持久和平的世界，是构建人类命运共同体的首要之义。作为推动构建人类命运共同体的伟大实践，“一带一路”的重要目标就是打造利益、责任和命运三个共同体。只有通过利益共享、责任共担、命运与共，才能确保和平的可持续。联合国秘书长古特雷斯上任后，积极推动联合国致力于预防冲突，实现持久和平。他表示，预防和维持根和平的最佳手段是实现包容性和可持续发展。^④ 这意味着，2030 年可持续发展议程是实现可持续和平的有效途径。2016 年 4 月，联合国大会和安理会共同通过可持续和平的决议，强调必须采取综合办法，包括推动消除贫穷、可持续经济增长、民族和解与团结、性别平等、尊重和保护人权等来实现持久和平。^⑤ “一带一路”不仅可能通过自身建设消除和平赤字、推动发展和平，更可以通过与联合国 2030 年可持续发展议程的对接，互相支持，共同为持久和平做出贡献。

第三，“一带一路”是人权之路。尊重、促进和保障人权是人类命运共同体的重要内涵，也是“一带一路”建设的基本目标。在“一带一路”建设中，和平是前提，发展是手段，人权是目标。

“一带一路”就是以发展促人权。发展不足或发展赤字是困扰发展中国家的主要问题。对发展中国家来说，发展权是首要人权。历史和事实证明，西方的道路和模式不是促进而是阻碍了发展中国家的发展。“一带一路”则为发展中国家实现发展权提供了现实路径。长期以来，基础设施落后已成为制约发展

① 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，《人民日报》2017 年 5 月 15 日。

② 王鹏权：《致力消除世界和平赤字的中国贡献》，《红旗文稿》2018 年第 12 期。

③ 何银：《用发展和平讲“一带一路”故事》，原载中国网 2015 年 9 月 15 日，转引自何银著：《大国崛起与国际和平——联合国维和建和研究文集》，北京：时事出版社，2018 年，第 210~211 页。

④ 《联大高级别对话：古特雷斯秘书长呼吁加强可持续发展与可持续和平之间的协同效应》，联合国新闻，2017 年 1 月 24 日，<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=27450>。

⑤ A/RES/70/262-S/RES/2282(2006)。

中国家发展的瓶颈问题。“一带一路”倡议主张加强中国与相关国家的互联互通,借此促进各国共同发展。六年多来,“一带一路”建设成果丰硕,政策沟通不断深化、设施联通不断加强,贸易畅通不断提升,资金融通不断扩大,民心相通不断促进,成为南南合作促进发展的典范。^① 首届“一带一路”国际合作高峰论坛达成 76 大项、270 多项具体成果,涵盖政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通 5 大方面。随着这些成果的落实,“一带一路”将极大地促进沿线国家的发展权。

“一带一路”开展的项目和提供的援助将为广大发展中国家提升人权保障水平注入新的动力、创造更好条件。中国积极为发展中国家改善人权状况提供帮助。从 1950 年至 2016 年,中国累计对外提供援款 4000 多亿元人民币。2015 年 9 月,习近平主席在“南南合作圆桌会”上提出,中国将在五年内面向发展中国家提供“6 个 100”项目支持。2017 年 5 月,在“一带一路”国际合作高峰论坛期间,中国宣布将向参与“一带一路”建设的发展中国家和国际组织提供 600 亿元人民币援助,建设民生项目;中国将向“一带一路”沿线发展中国家提供 20 亿元人民币紧急粮食援助,向南南合作援助基金增资 10 亿美元,在沿线国家实施 100 个“幸福家园”、100 个“爱心助困”、100 个“康复助医”等项目;中国将向有关国际组织提供 10 亿美元落实一批惠及沿线国家的合作项目。“一带一路”框架下开展的上述项目将极大地改善相关国家和地区的教育、文化、医疗、卫生等民生和福利。上述援助则通过“援助+合作”的方式帮助和引导受援国实现自主发展,是一种“发展引导型援助”。^② 这些援助将直接或间接地为受援国的人权保障创造条件。

中国需要重视和加强与提供人道主义援助的联合国机构在“一带一路”框架下的合作。提供人道主义援助是保护人权的重要内容。联合国难民署、儿童基金会、国际红十字会、世界卫生组织、世界粮食署等机构在提供人道主义援助方面发挥着主要作用。中国已与包括上述人道主义援助机构在内的 30 个国际组织签订“一带一路”合作文件,在各自框架内开展合

作。未来,还可以规划和加强“一带一路”框架内进行包括人道主义援助在内的专业性和功能性的合作。“一带一路”沿线国家和地区经常出现自然灾害、冲突战乱和人道主义危机,因此,在消除贫困和饥饿、预防和减轻灾害、紧急救援、灾后恢复和冲突后重建、帮助难民、保护儿童等领域,中国与联合国人道主义援助机构的合作有着巨大的潜力和意义。一方面,“一带一路”可以助推国际人道主义事业的发展;另一方面,人道主义也将成为“一带一路”建设的一个新亮点。

三、中国与联合国合作共建 “一带一路”的主要路径

联合国是世界上最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织。中国是联合国的创始会员国、安理会常任理事国、最大的发展中国家。中国与联合国合作共建“一带一路”对中国和联合国来说都具有重要的战略价值和意义。对中国来说,与联合国合作为“一带一路”建设提供了一种新的思路和路径,也是推动构建新型关系和人类命运共同体的重要途径。对联合国来说,这种合作共建为推动联合国的发展事业和全球发展治理提供了一个新的机遇,将为 2030 年可持续发展议程提供强大的推动力,为联合国专门机构的工作提供新的动力,也有利于新时期南南合作的创新发展,因而对于实现可持续和平和可持续发展至关重要,并且对于加强联合国在国际秩序和全球治理中的核心地位也非常关键。

中国与联合国合作共建“一带一路”,是互相需要、互相支持,有利于提高各自在全球发展治理中的地位和作用,从而有利于世界的发展事业。“一带一路”建设需要可持续发展议程为指导和参考,需要得到联合国专门机构的合作和支持,需要通过南南合作平台推进和实施;另一方面,“一带一路”建设将有力地推动可持续发展议程的落实,为联合国专门机构的工作提供新的动力和活力,为南南合作提供创新模式和路径。中国与联合国合作推进“一带一路”建设的主要路径是对接、共建和平台。

首先,“一带一路”与 2030 年可持续发展议程的战

^① 李云龙:《“一带一路”倡议与发展权的实现》,载于中国人权研究会编:《构建人类命运共同体:南南人权发展的新机遇》,北京:五洲传播出版社,2018 年,第 211 页。

^② 张海冰著:《发展引导型援助》,上海:上海人民出版社,2013 年。

略对接。中国与联合国合作共建“一带一路”首先体现在与联合国 2030 年可持续发展议程的对接。2015 年 3 月,国家发改委、外交部和商务部联合发布《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》,从共建原则、框架思路、合作重点、合作机制等方面做出战略规划和部署。同年 9 月,联合国发展峰会通过《变革我们的世界:2030 年可持续发展议程》,提出未来 15 年全球要实现 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标,成为国际发展合作的指导性文件。“一带一路”和 2030 年可持续发展议程分别是中国和联合国未来 10 多年具有重要战略意义的工作。“一带一路”建设应以新发展议程为指导,主动实现理念和目标、战略和机制、项目和活动的对接,把“一带一路”打造成国际发展合作与全球发展治理的新模式。

中国和联合国的领导人已经为这种对接指明了方向。2017 年 9 月 5 日,习近平主席在厦门出席新兴市场国家与发展中国家对话时指出,共建“一带一路”倡议的理念和方向与联合国 2030 年可持续发展议程高度契合,完全能够加强对接,相互促进。^① 联合国秘书长古特雷斯也多次表示,习主席提出的“一带一路”倡议和联合国 2030 年可持续发展议程方向一致,有助于推动经济全球化更加平衡、包容、和谐发展,对于通过国际合作解决当今世界面临的诸多挑战具有重大意义。

“一带一路”建设与联合国 2030 年可持续发展议程的对接主要包括理念、目标、手段、项目、评估五个方面。

一是发展理念和发展伦理的对接。2030 年可持续发展议程被称为“全球行动议程”和“21 世纪人类和地球的章程”。因此,它是世界发展和国际发展合作的指导性文件,对“一带一路”建设也具有指导意义。可持续发展议程强调新的发展理念,如:经济—社会—环境三位一体的可持续发展,即经济增长和效益、社会福利和进步、环境保护和改善三者之间的平衡;发展要有利于民主、良政和法治;发展要有利于应

对全球挑战(如贫困、不平等、失业、疾病、灾害等);发展要有利于实现可持续和平,等等。“一带一路”建设要以这些理念为指导和指南。

二是发展目标和发展指标的对接。新发展议程提出了 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标。新议程特别强调以下可持续:可持续生产和消费模式;可持续城市发展和管理;可持续管理自然资源;可持续工业发展;可持续农业和渔业;可持续交通系统;可持续旅游;可持续能源等。“一带一路”同样要致力于实现这些目标,做到可持续。

三是发展手段和落实机制的对接。新发展议程的每个可持续发展目标下都有执行手段,其中目标 17 专门规定执行手段(筹资、技术、能力、贸易等)和伙伴关系。“一带一路”建设中要充分利用、依靠和按照这些手段。《亚的斯亚贝巴行动议程》是 2030 年可持续发展议程的一个组成部分,它支持和补充 2030 年议程的执行手段。

四是发展项目的对接。可持续发展议程和“一带一路”的理念、目标、手段都要通过实实在在的项目来体现和推进。可以通过开发计划署,利用南南合作援助基金、中国—联合国和平发展基金等实现“一带一路”项目与新发展议程项目的合作、协调、配套、整合,共同推进。

五是评估体系和评估指标对接。可持续发展议程规定了后续落实和评估的原则,还将提出评估指标,并且要在国家—区域—全球三个层面进行落实和评估。“一带一路”建设需要遵循市场规则和国际标准,同样要参考这些指标进行评估。

对接是“一带一路”建设的重要创新,也是共建的核心。战略对接包括双边和多边两个层面。双边对接主要是中国与“一带一路”有关国家发展战略的协调和对接。^② 这种对接可以为双边和地区合作提供新的动力,通过重大合作项目,实现市场对接和政策对接。多边对接主要是与联合国和国际组织发展议

^① 习近平:《深化互利合作 促进共同发展——在新兴市场国家与发展中国家对话会上的发言》,《人民日报》2017 年 9 月 6 日。

^② 如俄罗斯“欧亚经济联盟”、蒙古“发展之路”/“草原之路”、哈萨克斯坦“光明之路”、英国“北方增长计划”/“英格兰北方经济中心”、波兰“琥珀之路”、土耳其的“中间走廊”、塞尔维亚“再工业化”战略、科威特“2035 国家愿景”、沙特“2030 愿景”/“西部规划”、澳大利亚“北部大开发”、越南的“两廊一圈”构想、柬埔寨的“四角”战略、印度尼西亚的“全球海洋支点”构想、塞内加尔“振兴塞内加尔计划”等。

程和工作计划的对接。^① 这种对接一方面有利于“一带一路”的多边推进,另一方面也为联合国和国际组织提供支持。在大力推动通过基础设施、产能合作、工业园等为重点的“硬对接”的同时,中国也在加强人文交流和政策规则的“软对接”。

其次,与联合国专门机构合作共建“一带一路”。“一带一路”建设的原则是共商共建共享,关键是共建。在多边层面,“一带一路”建设包括与全球性世界经济组织、地区国际组织、跨地区国际组织以及新兴国际组织和机制的合作共建。而与联合国专门机构的合作共建尤为重要。

联合国体系内有 15 个专门机构。^② 它们与联合国发生联系,但具有独立地位、自主活动,在经济、文化、社会、教育、科学、卫生等专门领域从事国际活动。“一带一路”建设不局限于经济贸易和投资项目,还包括大量的文化教育、科学卫生等交流活动,这就需要与这些专门机构合作共建,使那些具有普遍价值和全球意义的项目和行动进行专业化操作、本土化推进。

2016 年 4 月和 9 月,中国政府分别与联合国亚太经社会和开发计划署签订意向书和备忘录,这是中国与国际组织合作,多边推进“一带一路”建设的开端。2017 年 5 月和 2019 年 4 月两届“一带一路”国际合作高峰论坛期间,中国政府和有关部门集中与国际组织签署“一带一路”合作文件,其中包括多个联合国专门机构。

与联合国专门机构合作共建“一带一路”可围绕战略、机制和路径三个方面进行。在共建战略方面,中国与联合国专门机构的合作应从工作层面提升到战略层面。目前,中国政府已与大部分联合国专门机构签订了“一带一路”合作文件,特别是在卫生、工业、教科文等方面已开展实质性合作。但在劳工、邮政、旅游等领域还没有进行此类合作。因此,要利用“一带一路”国际合作高峰论坛的机会,与上述领域的联合国专门机构签订合作文件,从而与联合国专门机构进行全面合作。同时,需要围绕“五通”确定若干重点

和示范项目,深化和加快合作,特别是在积极推动实现联合国 2030 年可持续发展目标、在有效应对地区和全球性问题和挑战方面找到解决方案,形成标志性成果,以便推广和应用。更重要的是,要把与联合国专门机构的合作作为多边推进“一带一路”建设的突破口,作为与国际组织合作共建“一带一路”的重点,作为高质量、高标准、高水平建设“一带一路”的示范工作来进行。

在共建机制方面,中国与联合国专门机构应建立多层次的合作机制。随着“一带一路”建设进入双边、多边共进的新阶段,以及为了满足高质量、高标准、高水平建设“一带一路”的新要求,中国需要与国际组织特别是联合国专门机构建立多层次的合作机制。一是就合作共建“一带一路”在战略和政策层面进行多边对话和磋商机制。这方面可以借鉴中国与 77 国集团的“77+1”机制、中国与东盟的“10+1”机制、中国与主要国际经济金融机构的“1+6”机制、中国与中东欧国家的“16+1”机制、中国与联合国粮农三机构的“1+3”机制等。这种战略对话和政策磋商可以在“一带一路”国际合作高峰论坛期间进行。二是就合作共建“一带一路”在工作层面进行沟通协调的机制。由于联合国专门机构在各自领域开展工作,中国与这些专门机构在“一带一路”框架下的合作也分别进行,而“一带一路”建设围绕“五通”的具体合作内容与这些专门机构的工作密切相关,因此需要大量的沟通和协调。这种沟通和协调可以在推进“一带一路”建设工作领导小组办公室和联合国经社理事会的牵头下进行,并且与 2030 年可持续发展议程的对接工作相结合。

在共建路径方面,中国与联合国专门机构应探索多样化和专业化的合作路径。中国与联合国专门机构合作共建“一带一路”要取得成效,除了需要有效的战略和机制,还应采取可行的路径。一是资源共享。联合国专门机构在各自领域提供专业的知识和技能、制订专业的规则和规范,开展专业的工作和议程。为

① 如联合国 2030 年可持续发展议程、欧盟“容克计划”/“欧洲投资计划”、亚太经合组织“互联互通蓝图”、东盟“互联互通总体规划 2025”、非盟“2063 议程”等。

② 联合国专门机构包括:联合国粮食及农业组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际货币基金组织、国际海事组织、国际电信联盟、联合国教育科学及文化组织、联合国工业发展组织、世界旅游组织、万国邮政联盟、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织、世界银行集团。

了推进“一带一路”建设,中国从中央到地方、从政府到民间,动员和聚集了大量的社会资源,包括政策和资金上的支持。中国与联合国专门机构的资源共享,一方面有利于“一带一路”建设更专业化和规范化地推进,另一方面也为联合国专门机构的工作提供新的动力和条件。二是优势互补。联合国专门机构在国际化 and 专业化方面具有独特的优势,得到会员国的普遍支持,在世界各地有业务网络。中国作为联合国安理会常任理事国、世界第二大经济体和最大的发展中国家,具有政治、经济和文化等方面的优势。中国与联合国专门机构的优势互补,一方面有利于“一带一路”建设得到国际社会更广泛的支持,另一方面也有利于提高联合国专门机构解决全球性问题的水平和能力。三是协同创新。中国与联合国专门机构在“一带一路”框架下的合作具有巨大的潜力和空间。这种合作应以 2030 年可持续发展议程为指导,以发展为导向,致力于促进经济增长,创造环境和社会价值。通过资源共享和优势互补,特别是在减贫、基础设施建设、互联互通、区域发展、环境可持续性、社会包容性等方面进行协同创新,不仅为多边主义和全球治理注入新的活力,也将向世界人民提供更好的全球公共产品。

第三,共建“一带一路”需要积极利用南南合作的机制平台。“一带一路”被认为是南南合作的升级版和扩大版。联合国主导的南南合作与中国倡导的“一带一路”可以实现互补和互相支持。一方面,“一带一路”为南南合作提供新的动力;另一方面,南南合作将为“一带一路”的多边推进提供平台。

“一带一路”有助于以发展合作构建南南命运共同体。中国与广大发展中国家存在广泛的共同利益,这一共同利益的基础就在于发展。“一带一路”和南南合作的目都是为了实现共同发展。“一带一路”倡议是一种发展中求合作、合作中谋发展的南南合作模式。中国在发展领域积累了大量的经验、优势和资源,“一带一路”沿线国家也有发展的比较优势。通过“一带一路”建设,沿线国家互相学习发展的理念和经验、共享发展的政策和机制,可以实现从技术、资金、项目的合作上升到发展议程和发展战略的合作。“一

带一路”建设的理念、原则和合作内容契合广大发展中国家的发展需求,可以成为新时期南南合作的重要纽带和桥梁。从长远来看,“‘一带一路’建设就是要通过互联互通促进沿线国家和地区共同受益、共同发展,打造发展中国家的发展共同体、利益共同体和命运共同体。”^①“一带一路”建设将有效地加强、深化、充实和创新南南合作,而南南合作也可以为“一带一路”提供经验,使“一带一路”从中国倡议成为新时期南南合作的新模式。具体而言,“一带一路”可以从全球和地区两个层面积极利用南南合作的机制和平台。

从全球层面来看,中国应积极利用联合国和南南合作的多边框架,为“一带一路”的多边推进服务。2015 年 9 月,中国与联合国首次共同举办南南合作圆桌会,宣布设立 20 亿美元的南南合作援助基金,主要用于支持发展中国家落实 2030 年可持续发展议程。圆桌会决定将通过“一带一路”等倡议,打造南南合作的高质量旗舰项目。^②会上习近平主席宣布未来 5 年中国向发展中国家提供“6 个 100”项目支持,并设立南南合作与发展学院。2017 年 5 月“一带一路”国际合作高峰论坛上,习近平主席宣布中国将在未来 3 年内向参与“一带一路”建设的发展中国家和国际组织提供 600 亿元人民币援助,建设更多民生项目;向南南合作援助基金增资 10 亿美元,推动南南合作;向有关国际组织提供 10 亿美元支持,用于农业、教育、环保等项目。南南合作圆桌会和南南合作援助基金可以成为多边推进“一带一路”建设和共商共建的重要抓手。此外,我们还要加强与联合国贸发会议、七十七国集团之间的合作,就“一带一路”开展对话,争取更多的政治支持。

从地区层面来看,“一带一路”建设需要加强与地区合作机制的协调和地区发展战略的对接。联合国 2030 年可持续发展议程要求在国家、区域、全球三个层面的落实,强调区域和次区域框架的重要性。“一带一路”应通过与地区发展战略对接,与地区合作机制协调,共同为解决地区发展问题和难题服务。“一带一路”沿线发展中国家主要分布在中国周边(东亚、南亚、中亚等)、非洲、东欧、拉美等地区。这些地区已

① 张贵洪、邱昌情:《“一带一路”建设与南南合作创新》,黄河主编:《复旦国际关系评论》2015 年第 16 辑,上海:上海人民出版社,2015 年,第 9 页。

② 《南南合作圆桌会共同主席新闻公报》,新华网,2015 年 9 月 27 日。

有的合作机制是多边推进“一带一路”的重要依托。除了继续与沿线国家深化“一带一路”框架下的双边合作,今后更要重视与东南亚国家联盟、南亚区域合作联盟、上海合作组织、海湾合作委员会、非洲联盟、美洲国家组织、金砖国家等南南合作类国际组织之间的多边对话和合作。尤其重要的是,“一带一路”建设要与这些地区国际组织的地区发展战略、发展议程、发展规划等对接起来,并同样需要采取资源共享、优势互补、协同创新等共建路径。

四、结 论

经过六年多的推进,“一带一路”建设进入绘制“工笔画”、“走深走实”和“质量为上”的新阶段。多边推进是“一带一路”建设进入新阶段后的新思路和新路径,具有非常重要的意义。为了把“一带一路”打造成和平之路、发展之路和人权之路,中国需要加强与联合国的合作共建。合作共建的主要路径包括与联合国 2030 年可持续发展议程对接,与联合国专门机

构合作,并积极利用南南合作的机制和平台。

2030 年可持续发展议程是指导未来 10 多年世界发展和国际发展合作的指导性文件,作为在全球层面和专门领域开展合作的联合国专门机构在落实发展议程中扮演十分重要的角色。“一带一路”建设与发展议程对接中,需要与专门机构合作;这种合作则需要以发展议程为指导。中国作为最大的发展中国家,与联合国专门机构合作共建“一带一路”将有力地推动新时代的南南合作,赋予南南合作崭新的内容;而通过南南合作推进“一带一路”将为联合国专门机构在新时代的发展提供更广阔的空间和机遇。“一带一路”与可持续发展议程的对接有利于南南合作更加具有时代意义和专业化,而通过南南合作推进“一带一路”为可持续发展议程的落实提供了一个全新的地区路径。

通过与联合国 2030 年可持续发展议程对接、与联合国及其专门机构合作共建、积极利用南南合作的平台和框架,共建“一带一路”,中国与联合国的合作将迈上新的台阶。

The United Nations and Belt and Road Initiative

Zhang Guihong

(*Institute of International Studies, Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: Along with the Belt and Road Initiative (BRI) entering the new phase, multilateral promotion becomes a new idea and approach, which has significance for regularization, professionalization and institutionalization of BRI. China needs to strengthen the cooperation with the United Nations and other international organizations, and to build BRI as a road of peace, development and human rights. The main approach of China-UN cooperation on BRI includes the synergy with UN 2030 Sustainable Development Agenda, cooperation with UN specialized agencies, and the utilization of mechanism and platform of South-South cooperation.

Keywords: belt and road initiative; multilateral promotion; cooperative construction; sustainable development agenda; south-south cooperation

[责任编辑 刘 慧]