



Working Paper No. 201904

May 16, 2019

本文已发表于《党政研究》第3期

任琳 : renlin@cass.org.cn

“一带一路”倡议与全球经济治理

摘要：进入新时期，全球经济治理面临着诸多新问题和新的挑战，治理赤字不断加剧成为全球经济增长的桎梏。“一带一路”倡议就是在这样的时代背景下提出和实施的，是中国参与全球经济治理的实践与理念创新，丰富和发展了全球经济治理的内涵。本文将从器物、制度、理念三个层面一一剖析“一带一路”倡议对全球经济治理做出的诸多贡献。

关键词：全球经济治理 “一带一路”倡议 全球公共产品

进入新时期，全球治理面临着诸多问题与挑战，包括非传统安全隐患不断涌现、全球经济增长乏力、不确定性风险上升、合法性与有效性欠缺等。这种局面

* 任琳，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室主任、副研究员，国际经济与战略研究中心研究员；孙振民，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际经济与战略研究中心研究助理



在全球经济治理领域内尤为明显。应对这些问题与挑战，愈发需要更为紧密的全球协调与合作，共塑全球合作治理的新局面。具体来说，全球经济治理指主权国家和各类国际组织为主要行为体的，在全球金融、贸易、投资、发展、宏观政策等领域开展政策协调与治理合作，在全球范围内筹集全球公共产品，进而应对经济全球化背景下人类社会面临的一系列全球性经济问题，主要包括：国际贸易萎缩、直接投资下滑、发展融资缺口加剧等问题，还包括之前三十多年的新自由主义全球化过程中累积的金融监管缺失，以及国家内部、发达国家与发展中国家间收入分配不平衡、贫富差距扩大的弊端。加之，民族主义保护主义抬头、逆全球化与反全球化盛行，进一步提升了全球经济治理的广度、深度和难度。然而，随着美国退出或威胁退出（例如 WTO）诸多重要的多边治理组织，进一步加剧了全球公共产品赤字的状况，全球治理陷入更加艰难的处境之中。

“一带一路”倡议就是在这样的时代背景下提出和实施的，它针对此前全球化中出现的相应问题与挑战，倡导更加开放、包容、普惠、均衡、共赢的新型全球化，主张“共商共建共享”的全球治理观。因此，“一带一路”倡议越来越同全球治理，尤其是全球经济治理紧密联系在一起，成为中国参与全球经济治理的重要贡献。本文将从器物、制度、理念三个层面一一剖析“一带一路”倡议对全球经济治理做出的诸多贡献。

一、器物层面的“一带一路”与全球经济治理

谈及“一带一路”在器物层面对全球经济治理的贡献，主要是指发挥基础设施对经济发展的基础性和培育性作用，为 global 经济发展提供物质基础，不仅包括鼓励企业走出去，承建铁路、公路等基础设施项目，还包括为保障公共产品融资，开拓亚投行、金砖银行等新的多边融资渠道等，为沿线国家的基础设施建设和经济发展提供新选择、新机遇。

首先，发展问题是全球经济治理的关键问题之一，而“一带一路”则以基础设施建设为主要“抓手”，以带动我国沿线省市及沿线各国的发展为重要目标。



2016年启动的联合国《2030年可持续发展议程》是开展全球经济治理和发展各国经济的指导性文本，并将提供相应评判标准，其中特别重视基础设施对于发展的保障性培育性作用，指出“发展优质、可靠、可持续和有抵御灾害能力的基础设施，包括区域和跨境基础设施，以支持经济发展和提升人类福祉。”“一带一路”通过推进沿线区域与国家的基础设施建设，提供了治理全球发展问题的新思路：一方面，能够挖掘沿线国家的内部发展潜力；另一方面，还能够加强沿线国家之间的经贸联通，通过互联互通的基础设施建设，促进区域间经贸合作。

在项目建设过程中，会刺激对相关配套产业的需求，更为重要的是在项目建成以后，联通度大为提高的基础设施、便利的运输条件能够大大提升运力、保障和加速物流，进而为相关国家的对外贸易发展提供需求引力和运输条件。此外，基础设施互联互通的基础性作用还指在贸易得到发展的同时，沿线特别是邻近地区有机会朝着区域联通、“融合式发展”的理想状态发展，进而有助于实现优势互补、专业化的分工体系和大为提高的劳动生产率等。在“一带一路”建设走向世界更广泛地区的新条件下，不仅地处“一带一路”沿线的地区（例如亚洲）可以实现区域经济更高水平的整合，而且随着亚洲国家同各大洲经济体的联系愈加密切，在更为广阔的世界范围内形成陆海联动、洲际联动、全球联动的积极局面，促进全球经济实现健康、有序和强劲的增长。

“一带一路”倡议提出五余年来，以“六大经济走廊”观之，在铁路、公路、航运、航空、管道、空间综合信息网络等“六路”方面以及口岸、园区、电力等基建部门稳步推进、成果丰硕。其中，中巴经济走廊作为旗舰项目，起于新疆喀什，止于瓜达尔港，在建十余个项目形成了公路、铁路、油气管道、光缆通道“四位一体”的布局；孟中印缅经济走廊跨东亚、南亚、东南亚，有中缅油气管道、缅甸皎漂工业园与深水港、钦敦江大桥等项目正在建设中；中国—中南半岛经济走廊连接中国西南地区和中南半岛各国，以澜湄次区域合作机制为依托，建设起中老铁路、雅万高铁、磨憨—磨丁跨境经济合作区等一批重点项目；新亚欧大陆桥从中国东部沿海出发，途经中国西北地区、中亚、俄罗斯、中东欧，最终到达鹿特丹港，开发出中欧班列、中哈（连云港）物流合作基地、中哈霍尔果斯边境



合作中心等项目；中蒙俄经济走廊连接中国东北地区、蒙古、俄罗斯，以口岸建设为节点、以跨境铁路建设为支撑，全面提升通关和运输便利化水平；中国—中亚—西亚经济走廊从新疆经中亚，至波斯湾、阿拉伯半岛和地中海沿岸，不仅其油气管道在能源设施联通方面发挥关键作用，被称为“信息丝绸之路”的跨境光缆项目也日渐成型。

其次，“一带一路”在器物层面对全球经济治理的贡献还包括为基础设施融资创造条件。在世界范围内，基础设施建设的资金需求规模庞大，仅亚洲地区每年就达到近万亿美元的水平。仅仅依靠现有的世界银行、亚洲开发银行等多边开发性金融机构无法满足这一需求，此外，由发达国家主导的多边开发机构往往设有歧视性条款，对于亟需融资的落后发展中国家而言，融资极为困难。与此同时，基础设施投资还具有回收周期漫长、收入不确定、（尤其在欠发达地区）政治政策风险突出等特点，往往使私人投资部门望而却步，更从另一方向上撕开更大的资金缺口。“一带一路”倡议中亚投行和丝路基金的建立以及多样化的融资方式的探索（例如公私合营），契合了“一带一路”沿线国家的基础设施建设融资需求，对现有多边融资机制形成有效的补充与丰富。

亚洲基础设施投资银行（AIIB）创立于2016年，截至目前，已在13个成员国开展业务，投资项目涵盖交通、电信、能源、城市发展等部门。丝路基金由外汇储备、中投公司、进出口银行、国开行共同出资建立，前期资金规模达到400亿美元和1000亿元人民币，基金实施以股权为主的多元运作方式，为“一带一路”沿线国家的基础设施建设提供投融资支持，同时在项目地域上没有严格限定，只要在互联互通、经贸合作上有需要，能够促进互利共赢，都可考虑借助丝路基金的资金平台。此外，中国还在不同区域与相关国家或国家群体合作创建了各类专项发展基金，例如2016年成立的中国—中东欧金融控股公司，旨在支持基础设施建设为主要内容的相关发展融资。

最后，从器物层面来看，“一带一路”建设积极塑造着全球经济互联互通的健康局面，是中国向世界发出的扩大开放、联通世界的强劲信号，是中国对全球经济治理的重要贡献。中国提出的“一带一路”倡议与现有全球经济治理安排形



成互补，旨在带动周边乃至更大范围的经济活力，以基础设施为基础，搭建跨地区经济合作的国际大平台，实现互利共赢，共同与可持续的发展。

二、制度层面的“一带一路”与全球经济治理

在制度层面上看，“一带一路”倡议是我国参与全球经济治理的顶层制度设计。全球经济治理是以多边国际规则为基础的，各相关经济领域内的，以诸多治理机构、机制等制度性设计为基本内容的治理事业，主要发挥着包括制定多边规则、裁决经济争端、提供相关信息和消除不确定性，以及危机救助和发展援助等在内的全球公共服务功能。谈及“一带一路”在制度层面对全球经济治理带来的贡献，一方面，区别于欧美国家主导的排他性的制度设计，它倡导平等与包容的全球经济治理秩序，旨在促进各国积极开展协调与对话、合作应对问题与挑战、共谋发展和共享发展红利。另一方面，“一带一路”倡议目前更为关注双边关系，尊重规则的同时，重视各国的舒适度，并不附加强制性条款，这也是为全球经济治理提供了新思路，对以往强调制度建设的传统路径进行了必要的补充。但是，就长远发展而言，有些沿线国家也询问是否可以搭建相关机制，因为将既有的经济合作机制化，有助于强化“一带一路”作为国际经济合作的重要平台的角色定位。对于中国而言，一方面，需要思考好机制化的难度和短期内可能带来的国际疑虑；另一方面，也要权衡非建制和建制的利弊，做出长周期和短时期内的建制规划。

（一）包容性制度

谈及与西方排他性制度设计的区别，“一带一路”倡导包容性的治理秩序。首先，推动即成全球经济治理制度的改革，使之更具合法性和包容性，更能反映广大发展中国家和新兴市场国家的诉求。例如，推动IMF和世界银行的份额改革，增强以中国为代表的新兴经济体国家的制度性话语权。此外，促进国际货币体系改革与人民币国际化并行。2015年11月30日，国际货币基金组织宣布将人民币纳入特别提款权（SDR）货币篮，与美元、欧元、英镑和日元共同入篮，这标



志着人民币国际化和国际货币体系改革的一个突破。在“一带一路”建设过程中，通过将人民币推广于沿线跨境贸易投资计价结算，其支付、投融资和储备功能不断得到增强，并终于得到国际认可，这对于国际货币体系多元化具有重要意义。即成的国际货币体系是以美元为中心的，不仅包容性欠缺，而且在危机应对方面，美国未能有效地维持币值稳定，反而是通过量宽、美元贬值向外转嫁危机，严重冲击了持有大量美元储备的新兴市场国家。推动国际货币体系的多元化改革，可以提升全球金融治理制度的包容性，“倒逼”主要国际货币发行国采取更负责任的货币政策，维持全球金融稳定。

其次，不仅关注既有制度的包容改革，“一带一路”倡议重视增量制度与存量制度之间的融合与包容。一来，“一带一路”框架中新建立的机构与制度是建立在现有国际制度的基础上，例如在亚投行的创建过程中，就广泛吸收了世界银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行等多边机构的经验教训，并在其基础上提出了更具包容性的治理方案，更为关注欠发达成员的需求。特别是在初始法定股本的基础上，还专门设立了主要用于帮助低收入成员国的特别基金项目。二来，它们还是即成机构与制度的重要补充。两者并非替代关系，虽然有竞争关系，但也存在着广泛的合作空间。例如亚投在 2017 年与世界银行集团国际金融公司（IFC）达成了投资亚洲新兴市场基金（IFC Emerging Asia Fund）的合作，旨在为私人投资者提供参与投资亚洲新兴市场的机会，这也是亚投行在为成员国提供直接贷款外，通过联合融资的方式，促进私人股权投资的重要尝试。综上，“一带一路”的“建制”努力不是“另起炉灶、推倒重来”；不是把沿线区域搞成某种排他性的“地缘俱乐部”，而是在不妨碍即成制度安排的同时，倡导机制间包容性合作的重要实践。

（二）全球经济治理新思路：制度化与非建制

“一带一路”倡议不同于传统意义的全球经济治理，它没有走“制度先行、承诺先行”的老路，而是以具体合作项目的方式来推进，走了一条“项目先行”的务实道路，避免了相关方“在开放承诺上的压力”，重视合作对象国的舒适度。中国虽然同沿线国家政府签订了合作备忘录，并且建立了像亚投行这样的多边开



发性金融机构，但相比二战后国际社会的集中建制进而塑造全球经济治理秩序的努力，中国在初始阶段并没有尝试在“一带一路”框架内创建某种普遍性的指导机构与规则。

初始阶段的“一带一路”倡议更关注各国的舒适度，并不强调专门的制度性建设。为初步促成合作，“一带一路”倡议适当地淡化了规范性，不强调固定的实体机构或相关约束性章程。面对搭建更多、更明确的合作机制这一未来选项，一方面需要对制度化方面的操作难度有所预期，并且对可能带来的国际疑虑有心理准备，另一方面也要把建制的必要性放到长周期和短时期的不同时间维度内进行权衡。

当前，在平衡制度化与非建制方面，“一带一路”遵守既成的多边国际规则，遵守相应的国际法律与制度规定，同时遵照对象国的客观实际情况，进行合作规划，共促发展。因此，初期的非建制说的并非是无序，而恰恰是遵照即成的合理、合法与有效的规则与标准的同时，依据区域或国家的特色，多元化地进行合作机制的设计与规划。首先，以既有的合作机制和交流平台为基础，将其融入“一带一路”这一更大的平台，在全球范围内打造责任共同体、利益共同体和命运共同体。其次，重视国际标准的作用，以标准的“软联通”打造合作的“硬机制”。在基础设施的建设维护、金融市场的开发监管、产业部门的流程环节、贸易投资的规则条款等方面开展互换互认，克服标准碎片化和信息交流不充分的桎梏，提升联通水平，改善经贸条件。同时，在一些各方占据优势或拥有核心关切的领域内与相关国家共商制定相应的国际标准（例如新能源和电子商务等领域），这实际上也是提升我国与沿线相关国家在全球经济治理中的制度性话语权。再次，“一带一路”倡议积极看待并有效对接既有的区域性合作机制，包括中国-东盟“10+1”合作机制、大湄公河次区域合作、亚信会议、博鳌亚洲论坛、中阿合作论坛、中非合作论坛、中国-中东欧“16+1”合作机制等。最后，形成多元化、多层次的合作机制。由上到下、由总领到具体地开展高层互访、对接国家发展战略、签订双边合作协议与政府间合作备忘录、密切多边组织内协调合作、搭建论坛与对话会、牵头智库交流。



三、“一带一路”倡议对全球经济治理的理念贡献

除了在器物和制度层面的贡献，“一带一路”也对全球经济治理带来了大量的理念贡献，具体表现为创新（innovative）、活力（invigorated）、联动（interconnected）、包容（inclusive）等几个方面的内容。这些内容恰恰是中国作为2016年G20杭州峰会主席国设定的会议主题，是为应对当下全球经济面临的诸多问题与挑战，提出的全球经济治理的“中国方案”。“一带一路”倡议在实践层面体现、探索和践行着创新、活力、联通和包容的全球治理观。

（一）创新

“一带一路”建设中的“创新”理念在于尝试并完善新的合作与发展方式，比如推动全球经济治理参与主体的多元化，实施公私合营合作模式（PPP）。公私合营主要指在基础设施及公共服务领域内，将政府和社会资本相结合，充分发挥双方的比较优势，例如，政府主要负责制定政策、监管质量，社会资本主要负责项目的投融资、建设、运营和维护，进而补充公共财政能力、提高公共产品的供给效率。因为公私合营项目往往集中在基建领域，重视市场性原则与政府宏观调控的有机配合，遵循优势互补的基本理念，并且具有“风险共担、利益共享”等基本特点，客观上与“一带一路”倡议相契合，因此被应用于越来越多的具体项目之中。

与国内情况不同，在“一带一路”相关项目中推广公私合营的主体、融资手段和风险都更为复杂和多元：合作主体涵盖母国和东道国政府、相关企业、各国社会资本、作为资金提供者的多边和国内金融机构等等；资金渠道包括世行等传统国际金融机构、亚投行等新型多边开发金融机构、丝路基金这样的专项投资基金、各国开发银行与商业银行以及各国保险资金等；在风险管控方面，不仅面临传统的利率、融资、收益风险，且面临着不断增加的国际贸易、政治局势等不确定性。因此，践行公私合营的模式，需要在项目经营的具体环节中结合客观条件进行有益的摸索和经验总结。

亚投行在其发布的《亚洲基础设施融资 2019》中，将动员私人投资参与基



建明确置于优先位置，也将在项目准备和风险预防等方面为社会资本提供更大支持。事实上，促进 PPP 发展的各式方法创新也正在持续推动中，实施“一带一路”沿线基础设施资产证券化，以资金流稳定的 PPP 项目为基础发行债券融资便是近年来的创新尝试。

（二）活力

“活力”的发展理念创新主要体现在“一带一路”的造血功能上：“一带一路”不是传统的“输血式”援助，而是培育沿线发展中国家的发展潜力，使之具有可持续性。国际产能合作（International Production Capacity Cooperation, IPCC）最初来自中哈两国间签订的产能合作计划，是基于国际产业转移理论和国际合作理论，在“一带一路”框架中提出的概念创新，不仅指向产业的跨境转移，还强调培育和建设目标国的生产能力。

“一带一路”沿线有大量国家处于全球产业链下端，处于工业化进程的前期，需要改善产业结构来带动经济发展，中国则相对处于更高的产业位势。中国不仅出口产品设备，而且同不少“一带一路”伙伴国家达成官方产能合作文件，包括提供产业建设整体方案，提供培育可持续性发展能力的思路，通过装备制造和基建“走出去”、对外投资办厂、共建境外经贸合作园区等具有活力的多元化合作方式，帮助合作对象国培育起自己的产业能力。

截至 2018 年末，中国已在 24 个沿线国家建设境外经贸合作区 82 家，累计投资约 290 亿美元。这不仅给当地创造了就业和税收，更是推进了对象国当地的工业化进程，为其未来发展创造了新的经济增长点，改变过去被动输血、缺少主动谋求可持续性发展动能的合作模式。

（三）联动

“一带一路”建设中的“联动”理念直观体现为“五通”，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。“一带一路”倡议即是在全球经济新的互动结构下，充分发挥中国在其中的承接角色与枢纽作用：借助政策沟通为经贸合作营造良好的政策环境；以公路、铁路和港口等基础设施联通作为联动的物质基础；以贸易畅通为重要导向，充分挖掘沿线国家禀赋的互补性，在全球大市



场内更为有效和合理地配置资源，协助具有不同产业位势的国家实现健康、有序和可持续的产业更替，打造稳健、合理、公正、联动的国际分工与贸易格局，实现联动式发展；以资金融通为基础设施建设、沿线国家经济社会发展提供资金保障；以人员、教育和文化的交流为民心基础，共同打造“人类命运共同体”，共同应对未来世界的诸多问题与挑战。

（四）包容

在前述的制度间包容的含义之外，“一带一路”所倡导的包容性理念还体现在规则条款和合作过程本身。衡量一项合作安排是否具有包容性，且不论公正或兼容与否，首要的标准是开放性和非排他性。典型的排他性规则案例有近期的《美国-墨西哥-加拿大协定》（USMCA）中蕴含的“毒丸”条款，即第 32 条第 10 款限制了缔约国与其他经济体缔结自由贸易协定的行动范围：当缔约国与其他非市场经济国家进行相关谈判时，其他相关缔约国有权了解谈判信息，甚至有权终止其在 USMCA 框架下承担的义务。而这里所谓的“非市场经济国家”身份并无国际法依据，实属某些国家的国内法范畴，且矛头直指中国。与之相反，“一带一路”倡议则是包容和开放的，它始终欢迎其他国家加入倡议，并参与到相关的经济合作当中。截至 2018 年底，中国已经与遍及六大洲的 122 个国家签署了“一带一路”合作文件，正与 27 个国家进行 12 个自贸协定谈判或计划升级谈判。

此外，“一带一路”倡议追求“共商共建共享”，也充分体现了包容性的全球经济治理和世界经济发展的新理念和新思路：倡议合作各方共同协商制定规则与方案，倾听各种不同关切；尊重各国多元的发展道路和人类文明多样性的客观现实；塑造利益共同体、责任共同体，合理分担全球经济治理的成本和风险，为合作前景付出“共同但有区别”的努力；强调各方共享合作成果，反对“一家独大、赢者通吃”。

四、小结

综上，“一带一路”倡议自落地以来，丰富和发展了全球经济治理的内涵。



在器物层面，一方面，以基础设施建设为基础，探索治理全球发展问题；另一方面，通过创建新的开发性金融机构与基金，与既有国际组织联手解决基础设施建设的投融资问题，致力于推动全球共同发展，为实现联合国《2030 年可持续发展议程》的总体愿景而努力。在制度层面，“改制”与“建制”相结合。一方面，致力于推动全球经济治理制度体系向更具包容性、合法性和有效性的方向迈进；另一方面，注重新旧制度间的对话、兼容与合作。并结合短期和中长期考虑有效权衡制度化与非建制之间的尺度。在理念层面，提出并践行以“创新、活力、联动、包容”为主要内容的全球经济治理的中国方案，发展出像跨境公私合营、国际产能合作、“五通”、“共商共建共享”全球治理观等一系列理念上与实践中的新型公共产品。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追究权利。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。