

“一带一路”倡议助力国际和平议程

李东燕

【内容提要】国际发展议程与国际和平议程之间的联系日益密切,《2030 年可持续发展议程》是二者相互衔接的一个新起点。作为中国的国际合作议程,“一带一路”倡议势必纳入国际和平与发展议程的大架构,也会受到国际议程走势的影响。“一带一路”倡议具有和平属性及扩大国际和平合作的延展性,在许多方面可与联合国主导的维持和平、建设和平、预防冲突等国际多边议程对接,为促进国际和平事业做出贡献。中国表达了将“一带一路”建设成“和平之路”的意愿,也作出了实实在在的努力,但该倡议与国际多边和平议程的对接还是面临诸多因素的制约。

【关键词】“一带一路” 国际合作议程 国际和平议程 和平之路 冲突预防

【作者介绍】李东燕,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员,主要研究联合国与国际安全问题。

习近平主席在 2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛演讲中提出将“一带一路”建设成“和平之路”,阐明了“一带一路”倡议的和平涵义。^①但是,国际上对“和平之路”仍抱有不同看法,既有期待,也有怀疑和质疑,其中不乏误解误读。“威胁论”观点否认“一带一路”促进国际和平的积极作用,认为那只是为了维护中国利益,不能应对好大量复杂的挑战,甚至会加剧地缘冲突,导致产生更多的不稳定因素。^②国际和平研究界较为普遍的一种观点是肯定“一带一路”在促进有关国家和平进程、地区和平与稳定方面的积极作用,但认为项目建设中新资本的流入和分配方面的问题可能加剧具有高度风险的冲突后国家原有的冲突。这一观点期望“一带一路”倡议的实施在提供经济与发展机遇的同时,也能关注相关国家的制度建设和治理,在建设和平方面发挥更大作用。^③本文旨在考察“一带一路”倡议与联合国国际和平议程之间的联系,阐释“一带一路”倡议及其实施对于国际和平合作的意义和作用,分析在“一带一路”建设中推进和平合作的可能性。

一、国际发展议程与和平议程的联动趋势

从国际方面看,和平议程与发展议程之间的联系不断增强,以至出现联动趋势,主要表现为国际和平议程的“发展化”与国际发展议程的“和平化”动向,具体包括联合国维持和平、建设和平项目与发展项目的结合,以及可持续发展议程与建设和平、冲突预防的衔接等。在这一背景下,作为中国的国际合作倡议,“一带一路”在与国际可持续发展议程对接的同时,也建立起与国际和平议程之间的联系。

冷战结束后,国际发展议程与和平议程之间的联系呈现不断加强的趋势,相关的概念和理念不断丰富,和平机构与发展机构之间的合作得到加强,包

① “习近平在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”,http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm。(上网时间:2018 年 12 月 5 日)

② James Bowen, “China, Global Peacemaker?” *Global Observatory*, International Peace Institute, September 25, 2017.

③ Pascal Abb, “China’s Emergence as a Peacebuilding Actor: From ‘Peaceful Development’ to ‘Developmental Peace’?” <http://theasiadialogue.com/2018/12/24/chinas-emergence-as-a-peacebuilding-actor-from-peaceful-development-to-developmental-peace/>。(上网时间:2019 年 4 月 10 日)

括建立将二者整合为一体的建设和平委员会。

第一,“建设和平”概念的提出密切了安全与发展之间的联系。冷战结束后,联合国开始倡导综合安全观和可持续发展理念,国际安全与国际发展之间的联系日益密切,这一点在联合国维持和平与建设和平方面表现得最为突出。1992 年联合国秘书长加利在《和平纲领》报告中提到对联合国“建设和平(peace building)”的设想,其中一个设想是通过在冲突后国家开展与经济、发展、文化相关的合作项目,以达到增进信任、化解冲突的目的。^① 进入新千年以来,和平、发展与人权作为联合国的“三大支柱”,其“密不可分”且“互为推动”的相互联系得到进一步强调。^② 2000 年“联合国和平行动小组”发布的报告将“建设和平”纳入联合国“和平行动”,并提出一个综合性的“建设和平”概念,打击腐败行为、人道主义排雷、艾滋病预防、传染病控制等都被视为建设和平的内容。报告建议联合国政治事务部与开发计划署共同努力,以提升联合国的建设和平能力。^③

2001 年,联合国秘书长在有关报告中提出实现建设和平的三大关键目标,即巩固内部和外部安全、加强政治机构和善政,以及促进经济和社会的振兴和转型。与促进经济和社会振兴相关的内容十分广泛,如促进振兴经济和社会发展的必要条件,安置流离失所者和难民,提供保健、教育、水、卫生等社会服务,为复员士兵提供可持续的生计来源,创造就业机会,开展小额信贷项目,促进创收活动,重建公路、桥梁和铁路,以及增加农业生产机会等。^④ 这些内容与促进国内和国际安全相关的维和行动一起,成为联合国综合型“和平行动”的组成部分。

第二,联合国建设和平委员会的建立完成了和平机构与发展机构的衔接。2005 年,联合国建设和平委员会成立,作为大会和安理会属下的一个咨询机构。建立该机构的目的是协调所有相关行为体,以整合资源,筹集资金,为冲突后国家的恢复与建设提供咨询意见和综合战略,以实现可持续和平,为可持续发展奠定基础。^⑤ 建设和平委员会集中体现了以综合措施预防冲突,实现可持续和平与可持续发展对接的理念,并从组织机构的建设层面密切了和

平行为体与发展行为体之间的联系。除安理会理事国之外,建设和平委员会还邀请世界银行、国际货币基金组织及其他捐助机构参加所有会议,并特别强调经社理事会“作为一个就经济和社会发展问题进行协调、政策审查、政策对话并提出建议的主要机构的作用”。^⑥ 从概念建构到机构建设,“建设和平”成为联合国和平议程与发展议程相结合的代表性成果。

继建设和平之后,联合国另一试图密切和平与发展联系的概念是“保持和平(sustaining peace)”。2015 年“和平行动问题高级别独立小组报告”提出,在已经签署和平协议或举行选举后的冲突后国家,和平进程还没有结束,国际社会还应保持高级别的政治参与,以支持国家推进包容的和解进程,解决引起冲突的深层问题,以使和平得以持续。^⑦ 2016 年安理会通过第 2282(2016)号决议,提出应将专家咨询小组报告提出的“保持和平”广义理解为“一个在考虑到所有阶层人的需求的情况下构建社会共同愿景的目标和过程”。决议强调了这一概念的三个主要含义,一是“必须采用综合方法来保持和平”,包括在国际和国家一级加强法治,推动持久、可持续的经济增长、消除贫困、推动民族和解与团结等,以消除冲突根源,防止冲突的爆发、升级和延续。二是强调“保持和平是一项共同任务和责任”,要由政府和其他所有国内利益攸关方承担,在预防冲突的各个阶段,融入安全、发展与人权“三个支柱”内容。三是“保持和平工作的规模和性质”要求联合国、各国政府以及国际、区域和次区域组织、国际金融机构等利益攸关方的密切关注与支持。^⑧

① 布特罗斯·布特罗斯-加利:《和平纲领》,联合国,新闻部,1992 年,第 32~33 页;联合国大会文件 A/47/217。

② 秘书长报告:《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》,联合国大会文件 A/59/2005。

③ 联合国和平行动小组报告,联合国大会文件 A/55/305。

④ “No Exit without Strategy: Security Council Decision-Making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations,” *Report of the Secretary-General*, S/2001/394。

⑤ 联合国大会决议 A/RES/60/180。

⑥ 联合国安理会决议 S/RES/1645(2005)。

⑦ 《和平行动问题高级别独立小组的报告:集中力量,促进和平:政治、伙伴关系和人民》,联合国大会文件(A/70/95-S/2015/446)。

⑧ 联合国安理会决议 S/RES/2282(2016)。

第三,《2030 年可持续发展议程》(简称《2030 年议程》)是国际发展议程与和平议程衔接的一个新起点。在《2030 年议程》的序言中,特别强调了发展与和平的相关性,即“没有和平,就没有可持续发展;没有可持续发展,就没有和平”。有关和平的具体内容体现在“目标 16”,即“创建和平、包容的社会以促进可持续发展”。这一点包含了与联合国建设和平相关的内容,如减少一切形式的暴力,减少非法武器流通,制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑,打击恐怖主义和一切形式的有组织犯罪行为等。^①与千年发展目标相比,《2030 年议程》的一个显著不同就是正式建立了与建设和平的联系。联合国秘书长在 2015 年关于建设和平的报告中提到,可持续发展目标、尤其是关于和平与包容性社会的“目标 16”,为加强发展行为体与和平行为体之间的合作提供了巨大的契机。^②2018 年秘书长关于建设和平的报告再次强调了可持续发展议程与建设和平的密切联系,指出“包容性的可持续发展不仅是一个目标”,“也是防范暴力冲突风险的最佳途径”。^③为此,联合国和世界银行在高级管理层建立了相应的协调机制,并设立了“和平与发展问题顾问”,“以支持《2030 年议程》及其与和平之间的联系”。

第四,联合国与世界银行报告提出发展与冲突预防的无缝衔接。2018 年,联合国和世界银行发布了一份题为《通往和平之路:预防暴力冲突的包容性方式》(简称《通往和平之路》)的报告。^④报告专门阐述了预防冲突与发展之间的关系,延续了联合国“建设和平”“保持和平”“预防外交”等概念的基本内容。《2030 年议程》虽然包含了“建设和平”“冲突预防”的内容,但内容非常有限,而联合国和世界银行《通往和平之路》的报告则是发展议程与和平议程无缝衔接的代表性成果。这份报告论证了暴力和冲突对经济发展带来的巨大损失,指出国内不公平、不平等和排斥现象,以及对权力和资源分配的不满是导致冲突的根源,呼吁各国和国际社会聚集力量,采取行动,防止冲突的爆发、升级、复发和延续。报告强调国内发展与外交、安全、法治、人权的相互联系,呼吁国内、区域和国际三个层面的合作,

但将预防冲突的主要责任归于国家。报告提出需要采取公正、包容、综合的路径和方法,以解决引发不满的结构性因素,促进包容和可持续发展。报告强调,发展行为体要为预防冲突提供更多支持;反过来,“预防冲突议程也应该纳入发展政策和努力之中”,通过和平行为体与发展行为体之间的合作,“为共同预防和维持和平目标提供政治影响力。”

联合国和世界银行从上个世纪 90 年代开始致力于推动冲突后国家的预防冲突和建设和平,被学界视为这两个机构发展观和发展工作重点日渐趋同的特征之一。^⑤《通往和平之路》报告是联合国和世界银行这两个各自独立又相互联系的机构首次发表此类报告,无疑是这两个机构长期推动发展议程与和平议程对接的重大成果,也是国际发展议程与和平议程进一步密切衔接的一项重要成果。从各国实践看,尤其是巴西、印度等新兴经济体国家,大都将“发展合作”作为其参与建设和平的重要部分。^⑥

二、“一带一路”倡议

对接国际和平议程的可能性

“一带一路”倡议自有和平属性,进而存在助力落实国际和平议程的必然性。基于中国的国际地位与影响力,特别是中国对联合国和平与发展议程的积极支持,“一带一路”倡议既是影响国际和平与发展议程的一个要素,也会受到国际和平与发展议程趋势的影响。

第一,“一带一路”自身具有和平属性与和平需

① 《改变我们的世界:2030 年可持续发展议程》,联合国大会决议 A/RES/70/1。

② 秘书长报告:《联合国和平行动的未来:执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议》,联合国文件 A/70/357-S/2015/682。

③ 《建设和平和保持和平——秘书长的报告》,联合国文件 A/72/707 - S/2018/43。

④ United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC, 2018.

⑤ Devin Joshi, and Roni Kay O'Dell, “Global Governance and Development Ideology: The United Nations and the World Bank on the Left-Right Spectrum,” *Global Governance*, Vol. 19, No. 2, April 2013, pp. 249-275.

⑥ Adriana Erthal Abdenur and Charles T. Call, “A ‘Brazilian Way’? Brazil’s Approach to Peacebuilding,” and Lt. Gen. (ret.) P. K. Singh, “Peacebuilding Through Development Partnership: An Indian Perspective,” in Charles T Call and Cedric de Coning eds., *Rising Powers and Peacebuilding Breaking the Mold?* Palgrave Macmillan, 2017, pp. 15-35; pp. 69-91.

求。从核心内容看,“一带一路”是一项以经济与发展合作为主导的倡议,并非关于和平与安全问题的合作倡议,但“一带一路”从一开始就具有内在的和平属性,包括对和平环境的需求,对和平共处、和平合作原则的坚持,以及中国对和平发展道路的选择。在 2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛上,习近平提出将“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,^①“和平之路”位列“五路之首”,使“一带一路”的和平属性与国际和平联系更加突出。

和平环境是“一带一路”建设的首要需求。正如习近平在讲话中提到,古丝绸之路,和时兴,战时衰。“一带一路”建设离不开和平安宁的环境。^②可见,和平是“一带一路”建设顺利推进的必要条件,是中国发展道路的选择。因而,建设“一带一路”也是中国自觉维护沿线国家和地区和平与稳定的动力。在《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》《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》等多项“一带一路”倡议官方文件中,都将恪守《联合国宪章》的宗旨和原则,遵守和平共处五项原则作为首要原则,也将“和平合作”定为共建“一带一路”的一项基本原则。

中国学界和智库的研究已充分意识到“一带一路”沿线面临的各种风险与冲突。一是国家内部不同派别斗争导致的政治冲突风险,这也是普遍存在的风险。即便在一些国内局势相对稳定的国家,“一带一路”的实施也面临“政权动荡和政府违约的挑战”。^③二是恐怖主义、宗教极端主义、分裂主义及跨国犯罪活动等导致的安全风险。近些年来,境外中企人员及财产遭暴力袭击和打砸抢的事件不断,在巴基斯坦、缅甸等国都有发生。三是大国关系及区域国家关系紧张导致的冲突风险。受国际竞争加剧的影响,一些国家将“一带一路”倡议视为中国对其安全利益的挑战并予以军事战略层面的抗衡,这势必导致安全困境加剧、风险增加,中印巴三国关系中便存在这种问题。国外研究尤其关注“一带一路”建设的安全影响,有学者认为它加剧了中国与东盟、印度、日本、美国、澳大利亚等国围绕海洋安全空间的竞争。^④四是因土地、矿产等资源及其他利

益竞争导致的国内冲突。“一带一路”建设可带来经济与发展机遇的前景得到普遍认同,但“一带一路”项目本身也有引起不同利益集团之间竞争和冲突的可能,这类冲突可能发生在不同层面,包括政府与企业之间,企业与企业之间,企业与非政府组织之间。在少数“一带一路”沿线国和参加国,上述几类风险往往同时存在。

因此,预防上述各类风险与冲突,维护所在国家、相关地区以及大国关系的和平与稳定,也是“一带一路”建设的自身需求。这种需求与联合国冲突预防、和平建设议程的大方向是一致的,即消除冲突根源、预防冲突爆发、实现可持续的和平与发展。“一带一路”倡议提出后,中国对促进国际和平作出了相关的承诺,提出了将“一带一路”建设成“和平之路”的若干措施。习近平提出,如今“一带一路”沿线的很多地方已成为“冲突动荡和危机挑战的代名词。这种状况不能再持续下去”。“一带一路”倡议强调“共同、综合、合作、可持续的安全观,营造共建共享的安全格局”。它将消除贫困、化解冲突热点、推动政治解决和斡旋与调解,以及打击恐怖主义,打击腐败和贿赂等作为合作的原则与内容。^⑤

第二,“一带一路”倡议与国际和平议程存在诸多相同、相通之处。从项目参与国家看,一些“一带一路”参与国或沿线国目前也是联合国维持和平行动和建设和平项目的所在国,如缅甸、菲律宾、黎巴嫩、巴勒斯坦、也门、塞浦路斯、埃及、印度、巴基斯坦、斯里兰卡、尼泊尔、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、波黑等。另一些则是联合国和平议程关注的冲突后或冲突中国家,如伊拉克、叙利亚、阿富汗等。

从合作原则、目标和内容看,“一带一路”倡议与联合国和平议程在大方向上是一致的。从“一带一路”倡议主要文件与联合国建设和平决议看,两

① “习近平在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”。

② 同上。

③ 邵建平、宗蔚:“‘一带一路’在柬埔寨:进展、困难和前景”,《和平与发展》,2018 年 5 期,第 25 页。

④ Richard Ghiasy, “China’s Belt and Road Initiative: Security Implications and Ways Forward for the European Union,” SIPRI - Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Report, September 2018.

⑤ “习近平在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”。

者相同之处有四个方面。一是都强调和平、安全与发展之间的联系,强调经济发展离不开和平,经济发展也是促进和保持和平的要素。二是都强调要通过政治手段,通过斡旋与调解解决争端,尤其强调通过综合与包容的途径实现可持续发展与可持续和平,包括促进民主、良政、法治建设。三是都包括消除贫困、实现社会公平与公正、维护弱势群体诉求、促进性别平等与妇女赋权、打击跨国犯罪和恐怖主义及反腐败等内容。四是都鼓励各国政府、国际和地区组织、私营部门及民间社会的共同参与。^①

从合作伙伴关系看,联合国开发计划署、联合国教科文组织、世界粮食计划署、儿童基金会、联合国难民署、世界卫生组织、红十字国际委员会等国际组织,既是联合国和平议程的全球伙伴,也是“一带一路”的合作伙伴。

在国际发展议程与国际和平议程联动的背景下,“一带一路”作为中国的经济与发展合作倡议,自然会与这一国际衔接趋势发生关联。中国是联合国可持续发展议程及维持和平、建设和平议程的支持者。在联合国 70 周年系列峰会上,中国领导人已对此作出重要承诺并不断付诸实践。中国发布的 2018 年 73 届联合国大会立场文件再次强调,“一带一路”倡议与《2030 年议程》在目标、理念、实施路径等方面高度契合,表示中国将继续推进“一带一路”倡议与《2030 年议程》对接,并通过南南合作、共建“一带一路”等方式,为其他发展中国家落实《2030 年议程》提供有力的支持。^② 中国认同发展与和平的相互联系、相互促进,认同联合国可持续发展议程与建设和平的相辅相成,强调“坚持发展和安全并重”,通过落实《2030 年议程》,“以可持续发展促进可持续和平”。^③ 可见“一带一路”与国际和平与发展议程之间已建立起联系。

同时,国际和平界期待“一带一路”倡议能为冲突预防与和平建设议程作出更多贡献。无论是学界还是国际组织方面,或多或少都对该倡议与国际和平议程的合作前景给予期待,并希望“一带一路”建设项目不仅限于经济与发展合作方面,也能更多支持联合国的冲突预防与和平建设议程。在安理会通过的关于阿富汗安全与稳定的 2344 号决议中,“一

带一路”等区域发展合作项目被作为促进阿富汗综合战略的组成部分得到承认。该决议确认“没有纯粹军事解决办法能确保阿富汗的稳定”,提出“必须采取全面的办法应对阿富汗境内具有相互关联性质的安全、经济、治理和发展挑战”,促进阿富汗和该区域的可持续经济增长及创造就业,并呼吁所有利益攸关方能提供安全保障环境,“对接其发展政策和战略”。^④ 联合国在华驻地协调员及开发署驻中国代表也提到,鉴于和平与发展相辅相成的性质,“一带一路”倡议可以成为“实现联合国可持续发展目标和维持和平与发展的加速器”。^⑤

第三,“一带一路”倡议与国际和平与发展议程存在一定的竞争关系,在某种程度上成为国际发展议程和平化趋势加强的一个诱因。联合国的建设和平和预防冲突主要针对国家内部的各类冲突,更注重通过国内政治、经济和安全机构的建设与改革来预防冲突,为可持续发展奠定基础。例如,《通往和平之路》报告对收入增长能带来和平、稳定与进步的观点提出了质疑,呼吁通过综合、包容的方式消除冲突的根源,预防冲突的爆发和升级,以保持和平,避免冲突摧毁经济发展的成果。“一带一路”倡议的核心内容是经济与发展合作,体现了中国的和平发展理念及国际合作模式特征,包括建立在自愿基础上的合作原则,不干涉内政原则等。国际社会仍倾向从地缘战略和安全视角来看“一带一路”,在肯定“一带一路”有提供经济和发展机遇的同时,也存在对“一带一路”的怀疑、质疑和“妖魔化”,试图从地缘和安全方面制约“一带一路”。对推动联合国

① 参见“习近平在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”,“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”,《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》,以及联合国安理会关于建设和平的决议 S/RES/1645 (2005)、S/RES/2282 (2016)。

② 《第 73 届联合国大会中方立场文件》, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1588923_shtml。(上网时间:2019 年 2 月 23 日)

③ 马朝旭大使在“建设和平与持续和平:冲突后重建、和平、安全与稳定”安理会辩论会上的发言, <http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jialh/alhzh/jshp/t1619495.htm>。(上网时间:2019 年 2 月 23 日)

④ 联合国安理会决议 S/RES/2344 (2017)。

⑤ Nicholas Rosellini and Laurence Brahm, “Peace and Development with the Belt and Road Initiative,” *China Daily*, February 9, 2018.

建设和平、预防冲突议程的主要力量来说,自然是希望主导联合国的国际和平与发展议程,至少对“一带一路”发挥一定的规范性作用。

国际和平研究界对“一带一路”在维持和平、建设和平方面可能产生的影响抱有矛盾的看法,既认为应该与中国接触、合作,以建立共识,也提出应该对“一带一路”及中国的建设和平战略进行监控,警惕排挤西方的“中国方式”与“中国方案”。^① 斯德哥尔摩国际和平研究所和艾伯特基金会发布的研究报告认为,“一带一路”倡议虽然在经济和发展领域有积极的方面,但过于关注经济安全和地缘安全,与有关国家和地区的安全利益有冲突之处。同时,“一带一路”不够包容,缺乏公平的投标竞争环境,忽视现有政权治理不良的状况,也缺乏对“人的安全”环境的考虑,与欧盟的治理模式、发展规范和价值观有不相符,包括商业标准和人的安全问题。^② 红十字国际委员会是“一带一路”的国际合作伙伴,该机构对“一带一路”在发展、贸易、联通等方面的潜力及合作空间给予积极肯定,但同时也希望“一带一路”不仅限于发展问题,也应关注沿线国家和地区面临的挑战,增加人道主义方面的关注,以防止暴力和冲突对发展成果的摧毁。另一点则是强调商业和企业行为者需制定出战略,履行社会责任和“不造成伤害(do no harm)”原则,以获得当地社会的接收。^③ 这些看法与联合国和世界银行《通往和平之路》报告中的观点相同,代表了国际发展议程和平化推动者的主流观点。应当说,《2030 年议程》以及联合国和世界银行发布的《通往和平之路》报告,都带有规范和影响国际经济与发展合作行为的目的。

三、“一带一路”倡议 对接国际和平议程的路径

从“一带一路”倡议与国际和平议程的内在关联性看,“一带一路”具有扩大与国际和平议程合作与对接的可能。自“一带一路”倡议提出以来,中国不仅明确地表达了坚持和平合作原则和建设“和平之路”的意愿,也在实践上不断探索,使“一带一路”与国际和平议程对接的前景更加广阔。在具体对接

路径上,可以从以下几方面考虑。

第一,搭建“一带一路”和平合作平台。“一带一路”除了与沿线国家政府之间的合作关系以外,也与联合国及其他国际组织、区域组织建立了合作关系,并鼓励企业、智库、学校、民间团体、非政府组织等各种行为体参与合作。自“一带一路”倡议提出后,中国已同有关国际组织签署了“一带一路”的合作文件,如联合国开发计划署、联合国教科文组织、世界粮食计划署、联合国人口基金、世界卫生组织、国际刑警组织等。^④ 再如,2017 年中国民间组织国际交流促进会联合 80 多家中国民间组织,启动了《中国社会组织推动“一带一路”民心相通行动计划(2017-2020)》,并与 150 多家中外民间组织共同成立了“丝路沿线民间组织合作网络”。“一带一路”智库合作联盟启动了“增进‘一带一路’民心相通国际智库合作项目”。这样一个包容、多元的平台体现了不同行为体的合作,已具有了发展、和平、人道主义等领域多行为体参与的特点,这也正是联合国建设和平特别强调的“全球伙伴”关系。联合国 19 个实体中有 16 个将建设和平和保持和平纳入了各自的战略计划、指导和培训,包括儿童基金会、难民署、世界粮食署等,“一带一路”与这些机构之间的合作前景广阔。^⑤ 因此,“一带一路”合作平台是促进经济与发展合作的平台,是建设“一带一路”和平之路的平台,亦可成为与建设和平、预防冲突议程衔接,开展国际和平合作的平台。

第二,通过“一带一路”经济与发展合作项目促进建设和平,支持联合国建设和平能力的提升。国际和平议程强调和平是发展的前提和保障,同时也强调发展手段对预防冲突和保持和平的意义,在

① Pascal Abb, “China’s Emergence as a Peacebuilding Actor: From ‘Peaceful Development’ to ‘Developmental Peace’.”

② Rrichard Ghiasy, Fei Su and Lora Saalman, *The 21st Century Maritime Silk Road—Security Implications and Ways forward for the European Union*, SIPRI, Stockholm, September 2018.

③ Peter Maurer, “Why There Should Be a Humanitarian Dimension to China’s Belt and Road Project,” <https://www.icrc.org/en/document/humanitarian-dimension-belt-and-road-initiative>. (上网时间: 2019 年 3 月 1 日)

④ “‘一带一路’国际合作高峰论坛成果清单(全文)”, http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/16/c_1120976848.htm. (上网时间: 2019 年 3 月 1 日)

⑤ 联合国大会文件 A / 72 / 707 - S / 2018 / 43。

“实现持久和平”须采取的“综合办法”中,包括“推动持久、可持续的经济增长,推动消除贫穷、社会发展和可持续发展”。^① 加利秘书长曾在《和平纲领》中提到他对建设和平的一个设想是:在冲突和战争结束后,可采取具体的合作项目,将两个或几个国家联系起来,从事互利的事业,例如发展农业、改进运输或利用各国必须分享的水、电等资源。相信这种项目不但有助于经济和社会的发展,还可以加强和平所必不可少的互信。^② 在联合国建设和平议程中,经济发展与和平、安全的联系最为密切。

促进经济的恢复与发展,扩大青年和妇女就业,推动企业促进和平活动,都是联合国建设和平的重要内容。安理会专门为青年就业问题通过了相关决议,特别强调青年就业对防止青年卷入冲突、暴力及恐怖活动的重要性,呼吁会员国和国际社会在政治、财政、技术和后勤等方面提供支持,包括制定促进社会和经济发展的政策,支持发展当地经济的项目,并为青年提供就业机会和职业培训。为此,联合国有关部门开展了一系列相关活动。^③ 例如,联合国建设和平支助办公室2017年核准的一个“就业与建设和平项目”,由联合国开发署、国际劳工组织及儿童基金会合作实施,项目包括与叙利亚、黎巴嫩等国青年人合作,帮助弱势的“问题青年”改善经济条件,提高就业能力。^④ 在“一带一路”民心相通部分,也包括了“积极开拓和推进与沿线国家在青年就业、创业培训、职业技能开发”等方面的内容。^⑤ 在这一点上,“一带一路”的合作内容与联合国建设和平议程是相符的,这类项目具有与联合国建设和平、预防冲突议程对接的空间。

“一带一路”建设中的经济与发展合作具有一定的中国特色,但不应认为中国是在以自己的“发展和平”模式排挤联合国建设和平领域的“西方模式”。中国一再强调和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的原则,“一带一路”与联合国国际和平议程之间存在相互支持、相互补充的积极互动前景。联合国建设和平、保持和平概念强调“跨领域”的合作,即和平、发展、人权、人道主义等领域之间的合作,“一带一路”合作项目可为联合国“跨领域”的建设和平能力建设提供支持。在“硬能力”建设方

面,“一带一路”可为通讯设备、媒体、培训基地、学校、医院、道路等基础设施建设作出贡献。在“软能力”建设方面,“一带一路”的合作内容也涉及到教育、培训、智库建设、青年及妇女干部的培养,以及人道主义救援、自然灾害预防、疾病预防、反恐、法治建设等方面的能力建设。这与联合国方面开展的建设和平、保持和平议程相辅相成。2016年中国与联合国开发计划署签署合作框架谅解备忘录时,双方强调的重点是共同落实“一带一路”倡议与2030年可持续发展议程。2018年联合国开发计划署方面则肯定了“一带一路”与冲突预防、建设和平之间相辅相成的积极意义,认同“发展合作对维持和平作出了巨大贡献”,相信通过包容性、可持续的投资和人与人之间的合作纽带,建立地方的恢复能力、创造发展机会,是防止社会陷入危机的一种有效的解决办法。^⑥

第三,扩大“一带一路”与联合国及世界银行“通往和平之路”的联系,推动构建开放、包容的多边国际和平合作机制。“一带一路”的基础设施建设以及经济、贸易、金融等领域的合作,并不是消除冲突、解决冲突及保持和平的直接手段。鉴于“一带一路”建设项目面临的政治、经济与安全风险,与“一带一路”参与国家、联合国机构、世界银行及其他国际或区域组织、私营企业、民间组织等开展智力层面的交流与合作,加强联合国“通往和平之路”和“一带一路”“和平之路”之间的联系与互动,探讨预防与解决不同层面冲突的有效路径,包括积极参与联合国和平与发展系统的机构改革,这对各方来说都是必要的,也存在很大的可能性。(转第29页)

① 《联合国建设和平架构审查》,联合国大会决议 A/RES/70/262。

② 布特罗斯·布特罗斯-加利:《和平纲领》,联合国,新闻部,1992年,第32页;也见联合国大会文件 A/47/217。

③ 联合国安理会决议 S/RES/2250 (2015)。

④ 秘书长关于建设和平基金的报告,联合国大会文件 A/72/740。

⑤ “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”,国家发展改革委、外交部、商务部(经国务院授权发布),2015年3月。

⑥ Nicholas Rosellini and Laurence Brahm, “Peace and Development with the Belt and Road Initiative,” *China Daily*, February 9, 2018.