

# 加强国际合作机制建设，推进高质量共建“一带一路”

陶平生

**摘要：**“一带一路”是推动务实合作、促进全球经济社会可持续发展的多边合作平台，旨在各方携手应对全球发展面临的共同挑战，实现优势互补、互利共赢；6年来取得积极而务实的进展，但也面临不少困难和挑战。共建“一带一路”正向纵深发展，现阶段加强“一带一路”国际合作机制建设既重要又迫切。当前“一带一路”国际合作机制的机制化水平较低、约束力不强。为推动“一带一路”向高质量发展转变，应一方面主动对接已有重要国际合作机制，另一方面加强顶层设计，不断完善“一带一路”国际合作机制。

**关键词：**“一带一路”国际合作机制 顶层设计

“一带一路”是国际经济开放合作的重要多边平台，旨在各方携手应对全球发展面临的共同挑战，实现优势互补、互利共赢。推动“一带一路”建设，要不断完善相关国际合作机制，继续巩固双边合作机制，加强三方合作机制，重点拓展区域合作机制，做实专门领域合作机制，推动“一带一路”国际合作高峰论坛成果落实的机制化，逐步形成以高峰论坛为引领、以区域合作机制为依托、以专门领域合作机制为支撑的全方位、多层次国际合作机制网络，推动共建“一带一路”向高质量发展转变。

## 一、“一带一路”对全球发展的贡献与定位

### （一）“一带一路”对全球发展的贡献

当前全球面临的最大挑战是发展问题，全球经济下行风险依然明显。2019年7月，国际货币



基金组织（IMF）最新一期《世界经济展望报告》将2019年全球经济增长预期下调至3.2%，比今年1月调低0.3个百分点。

当前发展面临的最大挑战是多边主义受挫。单边主义、贸易保护主义盛行，中美贸易摩擦、美欧飞机补贴纷争、美日和美欧贸易磋商、日韩贸易摩擦等日趋激烈。2019年4月，世界贸易组织（WTO）《全球贸易数据与展望》报告指出，2018年全球贸易增长3%，远低于预期3.9%；2019年增长预期由3.7%大幅调低至2.6%。

在全球经济呈现不确定性，多边主义和自由贸易体制受到冲击的背景下，共建“一带一路”推动贸易和投资自由化便利化，推进经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，让沿线国家和人民分享经济全球化带来的红利。

### 1. 促进贸易便利化，降低贸易成本

根据中国推进“一带一路”建设工作领导小组办公室2019年4月发布的《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》报告，中国与沿线国家开展口岸通关协调合作、提升通关便利，平均查验率和通关时间下降50%。根据世界银行近期关于“一带一路”的研究报告，“一带一路”项目使全球货运时间平均缩短1.2%—2.5%，全球贸易总成本降低1.1%—2.2%；其中“一带一路”沿线国家和地区货运时间平均缩短1.7%—3.2%，贸易成本降低1.5%—2.8%。世行中国局局长

芮泽认为,“一带一路”可使沿线经济体的贸易增长 2.8%—9.7%,世界贸易增长 1.7%—6.2%。

2. 促进直接投资和经济增长  
世行量化贸易模型显示,共建“一带一路”将使“发展中的东亚及太平洋国家”GDP 平均增加 2.6%—3.9%(上述国家 2018 年 GDP 平均增长 6.3%，“一带一路”对其贡献率达 41.3%—62%)；因交通网络建设将使“一带一路”沿线国家吸引外国直接投资增长 4.97%，其中东亚太平洋地区外国直接投资将增长 6.25%，欧洲和中亚地区增长 4.7%，中东和北非增长 3.37%，南亚增长 5.19%，撒哈拉以南非洲增长 7.47%。欧洲复兴开发银行估算,“一带一路”项目推动其成员国人均 GDP 增长幅度达 2%，其中乌兹别克斯坦增幅达 6%。

### 3. 促进就业和社会稳定

美国威廉玛丽学院对亚非拉和中东地区 138 个国家 3485 个中国投融资项目调查结果显示,中国对外项目给有关国家带来更多就业岗位和更大市场,缩小经济差距,降低暴力骚乱风险。

#### (二) “一带一路”的定位

2019 年 4 月,中国国家主席习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出,共建“一带一路”倡议,目的是:聚焦互联互通,深化务实合作,携手应对人类面临的各种风险挑战,实现互利共赢、共同发展。我们认为,“一带一路”不是大

国工具和地缘战略,而是推动务实合作、促进全球经济社会可持续发展的多边合作平台。“一带一路”定位与可持续发展目标(SDGs)高度契合,均致力于消除贫困,促进持久、包容和可持续的经济增长,重振可持续发展全球伙伴关系等。

## 二、共建“一带一路”进展与主要挑战

### (一) 共建“一带一路”的进展

根据由国务院发展研究中心联合有关国际智库于 2014 年在土耳其伊斯坦布尔首届“丝路国际论坛”上倡议,并于 2015 年 10 月 28 日在西班牙马德里第二届“丝路国际论坛”上正式发起成立的国际智库合作机制——丝路国际智库网络(SiLKS)秘书处统计,2013—2018 年 6 月,中国在亚欧非大陆国家 100 万美元以上投资和工程承包项目已超过 2500 个;直接投资项目 1560 个,民营企业在直接投资项目数量和金额上均超过国有企业(见图 1)。

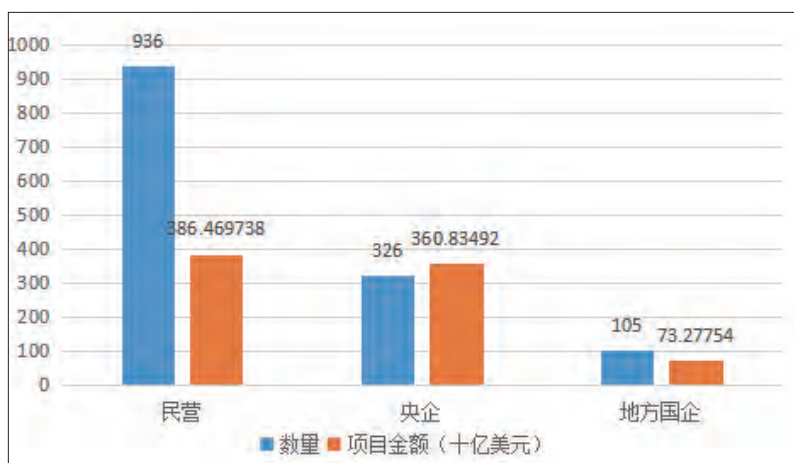


图 1 不同所有制企业“一带一路”直接投资项目数量及金额  
数据来源:SiLKS 项目库。



图 2 各大洲承接“一带一路”项目数量及总金额  
数据来源:SiLKS 项目库。

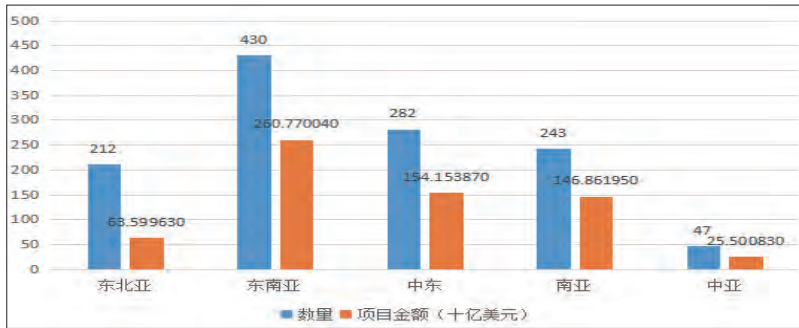


图3 亚洲各次区域承接“一带一路”项目数量及总金额  
数据来源：SiLKS项目库。

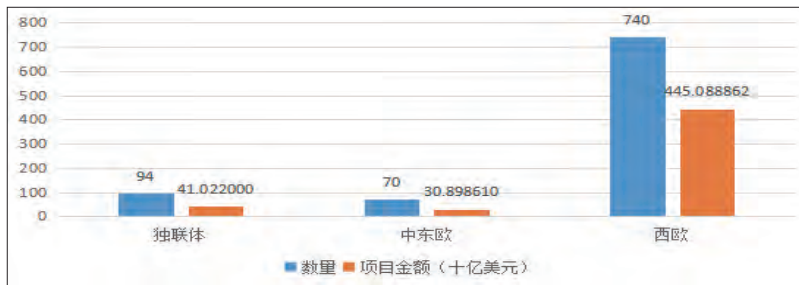


图4 欧洲各次区域承接“一带一路”项目数量及总金额  
数据来源：SiLKS项目库。

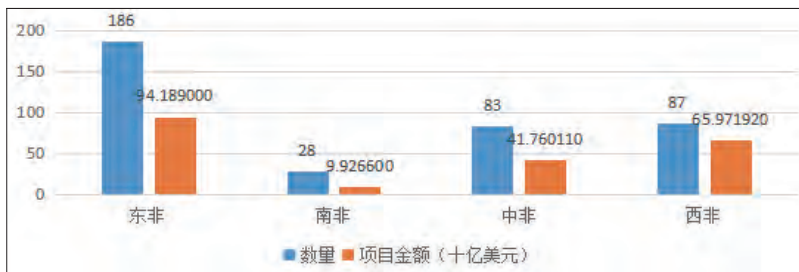


图5 非洲各次区域承接“一带一路”项目数量及总金额  
数据来源：SiLKS项目库。

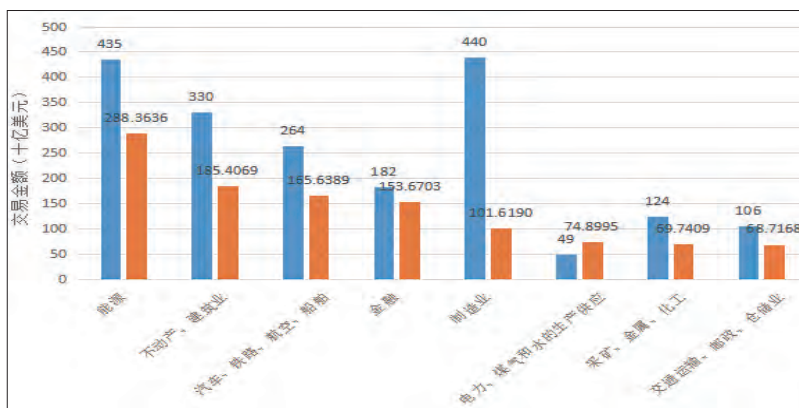


图6 “一带一路”项目行业分布图  
数据来源：SiLKS项目库。

从项目分布区域来看，亚欧国家为“一带一路”重点，根据德勤公司发布的《2018年非洲基础设施建设市场动态》报告，2018年，中国为五分之一的非洲基础设施项目出资，为三分之一的项目融资，是基建领域出资、融资最多的单个国家，非洲项目体量偏小但占非洲外资比重大（见图2）。

亚欧非次区域中，东南亚、西欧、东非为重点地区（见图3-5）。

从项目分布国别来看，2013—2018年6月，承接“一带一路”项目金额前几位国家分别为：英国（1565.5亿美元）、马来西亚（868.5亿美元）、巴基斯坦（670.6亿美元）、意大利（613.4亿美元）、印度尼西亚（597.9亿美元）。

从项目分布行业来看，主要分布在能源、不动产、建筑业，汽车、铁路、航空、船舶，金融，制造业，电力等行业（见图6）。

## （二）现阶段“一带一路”面临的主要挑战

6年来，共建“一带一路”取得积极进展和一系列务实成果，但也面临不少质疑、误解和现实问题。

一是有关国家质疑“一带一路”项目存在“债务陷阱”、不透明、商业贿赂、破坏环境、影响当地就业等诸多问题，干扰“一带一路”进展。

二是“一带一路”项目多集中于沿线国家和地区的基础设施

领域，面临投资周期长、资金量大、政治风险高和回报率低等诸多问题，经济性差和投资风险大并存。

三是沿线国家参与“一带一路”能力不足，营商环境差，产业配套欠缺。

四是相关国际规则 and 标准对接乏力。现阶段，“一带一路”推进过程中注重基础设施的“硬联通”，而相关国际规则 and 标准对接不完善。

五是第三方市场合作不充分。一些对“一带一路”表达积极意愿的国家和跨国公司，不知如何与中国有关政府和企业就“一带一路”相关项目进行对接，更不知如何参与“一带一路”第三方市场合作。

六是开放型世界经济面临不确定性增加，经济全球化与区域一体化深入推进受阻。

### 三、“一带一路”国际合作机制建设的必要性和重要性

当前要有力有效有序应对共建“一带一路”面临的各类挑战，加强“一带一路”国际合作机制建设显得既重要又迫切。

(一)“一带一路”国际合作机制建设的必要性

一是建设“软联通”，实现高质量共建“一带一路”的客观需要。当前，推进“一带一路”建设“重物质基础设施、轻制度

基础设施”的局面亟需改变，要下大力气做好国际规则和标准对接、争端解决机制、第三方仲裁、项目运营管理等软环境建设。

二是实现互利共赢、共同发展的必然要求。通过“一带一路”国际合作机制建设，不断汇聚国际发展共识，助力相关国家共同发展。

三是落实共商共建共享理念的机制保障。克服部分国家在共建“一带一路”中重权利、轻义务的依赖心理，增强沿线国家和地区利益共同体和命运共同体意识，调动更多力量参与“一带一路”建设，为落实“一带一路”共商共建共享理念提供可持续的机制保障。

(二)“一带一路”国际合作机制建设的重要性

一是通过“一带一路”国际合作机制和伙伴关系网的对话合作，有利于消除分歧和质疑，不断凝聚共识，推动务实合作。

二是通过政府间双边合作机制，明确共建“一带一路”的合作领域、项目建设内容和推进方式，有利于化解项目的安全风险，厘清有关参与方责任和义务。

三是通过与多双边金融机构建立合作机制，按照国际规则和标准，为“一带一路”建设项目融资，有利于控制投融资风险。

四是通过多双边智库合作机制为高水平共建“一带一路”提供高质量的智力支持。

### 四、“一带一路”国际合作机制现状与挑战

(一)“一带一路”国际合作机制现状

从多双边关系来看，目前“一带一路”国际合作机制仍以中国与沿线国家政府和国际组织间的双边合作机制为主。截至2019年6月，中国已与160多个国家与国际组织签署了超过190份“一带一路”合作文件，其中既有发展中国家，也有发达国家，还有国际组织和跨国公司。

从合作领域看，直接服务“一带一路”“五通”议题的机制较少。据SILKS秘书处根据公开数据不完全统计，“一带一路”倡议提出以来，相关国家创设政策沟通类合作机制9个、设施联通类合作机制4个、贸易畅通类合作机制2个、资金融通类合作机制7个、民心相通类合作机制22个，共44个。第二届“一带一路”国际合作高峰论坛新创设11个国际合作机制，其中政策沟通领域创设了“一带一路”会计准则合作机制、税收征管合作机制、能源合作伙伴关系、国际商事争端预防与解决组织、地震减灾合作机制，设施联通领域创设了空中丝绸之路南南合作联盟，资金融通领域创设了中国—拉美开发性金融合作机制、“一带一路”绿色投资基金，民心相通领域创设了“一带一路”可持续城市联盟、国际智库合作委员会、



经济信息网络。

从机制化水平看，“一带一路”国际合作机制的正式化（明确地阐述和公开地批准国家间的行为规则，如国际条约）、集中化（建立具体而稳定的组织结构和行政机构以管理集体行动）、授权化（授予第三方实施、解释和运用规则、解决冲突和制定后续规则的权威）程度均较低，机制化水平不足，约束力不强。

（二）“一带一路”国际合作机制面临的挑战

一是合作机制顶层设计欠缺。当前共建“一带一路”仍缺乏国际合作机制的顶层设计和战略思考。比如缺乏对不同类型的“一带一路”相关国际合作机制的全面梳理和系统总结，没有形成科学明确的“一带一路”国际合作机制战略规划。

二是部分领域合作机制缺失。比如缺乏独立、公正、有约束力的争端解决机制，促进贸易投资自由化便利化、投融资可

持续的有效保障机制尚未形成，沿线国家参与“一带一路”建设存在的项目违约、环境保护、反腐败等方面缺乏国际化的协商机制，等等。

三是部分领域合作机制同质化和重叠。如智库合作领域，相关机构发起成立 SiLKS、“一带一路”国际智库合作委员会、“一带一路”国际智库合作联盟等平台，各自发展定位尚不够明确，存在一定程度上的机制重叠和同质发展。

四是对接现有重大国际合作机制不足。一方面，许多重要国际合作机制尚未建立常态化“一带一路”工作机制。另一方面，一些政府间多边国际合作机制仅将“一带一路”个别领域和相关议题嵌入到既定议程中，并没有把“一带一路”变成该机制的重要工作内容。

五是现有合作机制为非正式性且约束力低。“一带一路”向纵深发展，仅局限于以合作备忘

录为核心的非正式协议已不能满足当前需求，需要有更强约束力、更正式化的国际合作机制。

## 五、加强“一带一路”国际合作机制建设的建议

（一）主动对接已有重要国际合作机制

一是对于尚未建立“一带一路”工作机制的重要经济合作组织，主动协商对接其既有议程，助力共建“一带一路”。

二是完善已有全球和区域国际合作机制与“一带一路”的对接机制。

三是进一步加强与欧亚经济联盟、澜湄合作机制、大湄公河次区域经济合作、中东欧“17+1”等在“一带一路”项目遴选、项目融资建设等知识分享、项目合作和议程等方面的对接。

四是继续加强与专业性国际组织的对接，充分利用现有国际规则 and 标准共建“一带一路”。



五是对接已有重要国际合作机制，重在凝聚共识，求同存异，互利共赢。

(二) 加强顶层设计，不断完善“一带一路”国际合作机制

一是巩固拓展双边合作机制。沿线国家政治、经济、社会发展水平差别大、整合难度高，双边合作仍是现阶段“一带一路”国际合作机制的主要方式。

应稳步扩大签署合作文件的范围，重点吸收发达国家和重要国际组织参与，加强“一带一路”倡议同各方发展政策和规划的有效对接。

二是加强第三方市场合作机制。我国已与约 20 个发达国家和跨国公司签署第三方市场合作文件。如，2018 年中日签署《关于中日第三方市场合作的备忘录》，设立跨部门“推进中日第三方市场合作工作机制”，举办“中日第三方市场合作论坛”等。下一阶段，应考虑设立第三方市场合作企业联盟和合作基金，动态更新第三方市场合作项目库。

三是建立健全专门领域合作的支撑机制，主要包括设施联通协调机制、投融资合作机制、标准对接机制、智库合作机制等。

四是继续办好“一带一路”国际合作高峰论坛，推进论坛的实体化。高峰论坛议题应主动与联合国 2030 年可持续发展议程对接，设立相关经济与社会民生分论坛，宣布一系列支持沿线国家可持续发展的务实举措；突出

“一带一路”有关发展与合作的定位，明确参与方职责与义务；参照现有重大国际合作机制的组织框架，做实做强高峰论坛的秘书机构和国际咨询委员会等智库支持机构，重点加强高峰论坛的协调机构建设，构建多层次政府间发展政策沟通交流机制，推动高峰论坛议题设置和成果落实的机制化。■

#### 参考文献：

[1] 田野. 国际制度的形式选择：一个基于国家间交易成本的模型. 经济研究 [J], 2005, (7).

[2] 国家发改委，外交部，商务部. 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. 国务院授权发布，2015, (3).

[3] 田野. 中国参与国际合作的制度设计：一种比较制度分析 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2017.

[4] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室. 共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献，2017, (5).

[5] 美国研究：中国亚非项目缩小经济差距有助全球稳定 [N]. 中国日报网 [http://world.chinadaily.com.cn/2018-09/11/content\\_36895717.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2018-09/11/content_36895717.htm) ; 2018.

[6] 德勤公司. 2018 年非洲基础设施建设市场动态报告 [R]. 2018.

[7] 国务院发展研究中心. “一带一路”经济走廊——畅通与繁荣 [M]. 中国发展出版社，2018.

[8] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室. 共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望 [R]，2019, (4).

[9] Maggie Xiaoyang Chen, Chuanhao Lin. Foreign Investment across the Belt and Road Patterns, Determinants and Effects. WORLD BANK Policy Research Working

Paper 8607, October 2018.

[10] Fran. ois de Soyres. The Growth and Welfare Effects of the Belt and Road Initiative on East Asia Pacific Countries. WORLD BANK GROUP, October 2018 Number 4.

[11] European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report 2018 - 2019, November 2018.

[12] Suprabha Baniya, Nadia Rocha, Michele Ruta. Trade Effects of the New Silk Road: A Gravity Analysis. WORLD BANK Policy Research Working Paper 8694, January 2019.

[13] [http://www.xinhuanet.com/silkroad/2019-04/22/c\\_1124400071.htm](http://www.xinhuanet.com/silkroad/2019-04/22/c_1124400071.htm).

[14] <https://news.sina.com.cn/o/2018-12-17/doc-ihmutuec9925344.shtml>.

[15] <http://international.caixin.com/2019-06-19/101428552.html>.

[16] Fran. ois de Soyres. The Growth and Welfare Effects of the Belt and Road Initiative on East Asia Pacific Countries. WORLD BANK GROUP, October 2018 Number 4.

[17] Maggie Xiaoyang Chen, Chuanhao Lin. Foreign Investment across the Belt and Road Patterns, Determinants and Effects [R]. the World Bank Group, October 2018, Policy Research Working Paper 8607.

[18] 欧洲复兴开发银行 2018 - 2019 年度转型报告。

[19] [http://world.chinadaily.com.cn/2018-09/11/content\\_36895717.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2018-09/11/content_36895717.htm).

[20] <https://www.ydylcn.com/zx/335505.shtml>.

(作者系国务院发展研究中心国际合作局局长、研究员，北京师范大学政府管理学院 2017 级博士研究生)