

# 一带一路与全球治理

李 明\*

【摘 要】 中国的“一带一路”倡议无疑是一个积极的、空前的合作发展战略。习近平主席屡次强调这是一项合作共赢的创举，事实上这项倡议正是衔接东亚与西欧两个较发达地区、旨在带动中间地带各国发展的巨型工程。虽然“一带一路”属于地区性的经济治理，但其规模更大于欧盟，其范围则涵盖欧亚大陆至其他更远之处。尽管“一带一路”面临一些困难与挑战，但在参与各方的努力下，可以为全球治理带来新的模式和诠释，为全球各方面的进步发展作出重大贡献。

【关键词】 一带一路 全球治理 新自由制度主义

## 一、前言

自有国际关系理论以来，许多门派相继出现，各家说法迥异，且争论不断。即使如此，国际关系理论大体上仍可分为两大主流，其一为现实主义(Realism)和之后衍生的新现实主义(Neorealism)；另一则是理想主义(Idealism)和修正的自由主义(Liberalism)，乃至自由制度主义(Liberal Institutionalism)。

现实主义的立论基础在于国际政治的无政府状态。在此状态当中，由于缺乏世界政府的机制，主权国家作为唯一的参与成员各尽所能增进自身的国家利益，且通常是以邻为壑，各国常以权力平衡(balance of power)维护自身的安全，而较少信任盟邦、盟约甚或国际组织。国家没有永久的敌人、亦

无永久的盟邦，即使维有盟邦或盟约，也常因自身利益随时撕毁。古典现实主义侧重在人性永久存在的不安全感及国家通常有的扩张欲望，国家安全只能靠自己。而新现实主义，则注重国际关系的结构，认为什么样的结构通常构成什么样的国家行为，比如两极体系(bipolar system)结构的国家行为，就与单极体系(unipolar system)或多极体系(multipolar system)的国家行为有相当区别。

理想主义的思想基础在于，国家行为端赖于领导人，领导人的见识、思维方式、对世界的认知和态度，相当程度上决定了该国的外交行为，国际间充斥冲突和战争主要由于“不好的”领导人，且领导人对世界的错误理解、错误认知和错误估计，都造成国际动荡和冲突。根据他们的说法，这样的情势

\* 李明，台湾政治大学外交系教授。

并非不能改善。改善之道，在于大国的自制、小国的合作以及较佳的国际制度。在这制度之中，大国的领导和协商通常至为关键。理想主义的主张，涵盖和平主义（pacifism）、普遍主义（universalism）和制度主义（institutionalism），前者主张不以战争作为解决国际纷争的方法，中者认为各国主权平等不分轩輊，后者主张改良国际组织和国际法，并尊重国际法及各项规范据以施行，增进和平国际环境，使各主权体相让相安，而保障国际安全的方式不在于权力平衡，更在于集体安全（collective security）以优良机制吓阻可能的国际威胁，亦使国家不必侵略他国。

制度主义主张国际制度的改良，促成新制度主义主张的勃兴，新制度主义进而主张国际社会的成员并非仅有主权体，其他新兴的国际组织（政府间和非政府间）、跨国公司、其他非国家成员及个人，都是组成国际社会不可分割的成员，也应受到重视和关注。特别是透过国际组织的改良或重建，解决主权国家共同关切却力有未逮的议题。这样的概念几近于后来兴起的“全球治理”（global governance），因此全球治理成为国际关系学者为解决国际争端、促进国际合作、解决共同挑战的新途径。

中国改革开放至今已40年，40年间不但国民经济显著提升，物质建设突飞猛进，同时成为包括联合国在内的许多国际组织重要的成员国，不但为第三世界发声，也正代表中国求取改革世界秩序（international order）。改革世界秩序并不全然是为了自己，更是为了向世界证明崛起的中国对世界不是威胁，而是机会和更宽广的国际合作与发展。从深层角度来说，中国也正在参加全球治理，而且频率正在增多，影响正在加强，这是中国走向一个负责任大国的开始，也通过全球治理，让世界知道中国崛起（China Rise）的性质以及享受中国参与的好处。

“一带一路”绝非横空出世，而是习近平主席多年在实务经验中总结深思粹炼而来。归根究底，习近平提倡的“一带一路”，形同新自由制度主义的发扬，也正在实践全球或区域治理。本文正是在这样的理念和架构上，思考“一带一路”和全球治理的连结，以及“一带一路”战略如何丰富全球治理的实践。

## 二、全球治理的概念与议题

全球治理并不是崭新的观念，全球治理也并不等同于全球化，全球治理原先在于纠正或补足过去全球变迁途中主权国家某些不适或不完全的反应，但也不是大幅更替原有紧密依存的国际政治经济，而是提出因应的观念、组织、程序和链接<sup>①</sup>。正因其延续性大于创新性，由此显示国际现有许多议题（agenda）不再全靠主权国家解决，国际社会需要更多的专家和科学家，而非政治人物，国际组织和新兴的非国家成员致力的空间正在加大，而且也应给他们机会，鼓励他们的贡献。二次大战后，随着快速经济发展而出现的全球议题，诸如环境、金融、债务等危机，均非单一国家所能因应，必须仰赖整体力量及有力的国际组织合力解决。

1995年全球治理委员会（Commission on Global Governance）提出一份报告《我们全球的邻居》（Our Global Neighborhood），其中说明了冷战结束之后，各国对未来国际社会有更大的危机感<sup>②</sup>。报告指出“治理的观念应该是个人、机构、无论是公共的或者是私营的，合力管理他们共同的事务”<sup>③</sup>。这份报告也对于全球治理从管理的视角出发，解决一些可触及的、可解决的困难，而不是责难某些国家的贫穷是来自他国的剥削或者是大幅更动现有的国际秩序。<sup>④</sup>

现行国际社会有相当多的议题必须仰赖全球治理关注和解决。首先，发生在2007

至2008年的美国，演变成全球蒙受其害的金融危机，这次危机让世人深知金融稳定怎样与永续发展财富关系深刻，也让世人对于债券市场的安全失去信心，承受空前的损失。为了解决危机，立即的响应和全球的协调显得极为重要，国际也为此设立长期的金融管控制度。第二，南北半球国家在财富和发展方面存在重大差异和极端不平等，而这样的地域差别只有随着时间快速扩大。第三，国际安全仍然是全球治理的核心，亦是全球成员的最悬念议题。美国2001年入侵阿富汗，2003年入侵伊拉克，都使世人强烈质疑美国的单边主义（Unilateralism）的适法性和有效性，美国已经无法以单独的力量解决国际安全问题，必须与外国合作。第四，全球变暖（global warming）也是世界瞩目的议题，因为地球并无自然疆界，任何污染都是全球受害，这部分国际合作更显急需。反制全球变暖的国际规章接连出台，许多国家已经遵守国际规范，内化成为国内政策，并着手节能减碳，国际组织也大声疾呼。第五，环境清洁的议题关系着人类健康，这项工作的进展与否直接考验当地国的施政质量，但也使各国相互影响。这与大规模传染病的防治也有直接或间接的联系。国际社会在防治大规模传染病的散播方面已有相当警觉与合作，不过，对于环境卫生的维护，却依然较少一体与共的观念。如同基欧汉（Robert Keohane）所说，“逐渐增强的国际相互依存同时制造了更多的不和，因为自利行为经常危害其他成员的福祉”<sup>⑤</sup>，全球治理能否实践，还必须各成员对于要做什么有共识，但这比思索去何处寻求必要的资源，更不见得容易<sup>⑥</sup>。

二次大战之后美国的权力达到顶峰，在数十年的冷战结构中作为支配的国际力量长期获益，过去许多国际组织的运作也仰赖美国霸权。随着美国霸权的衰弱和其他势力的兴起，美国在全球治理上的力道势必减弱，

贡献也相对冷战时代减少。美国力量的减少减弱若成定局，包括中国大陆、欧洲各国、日本、俄国甚至印度等新兴组织体的参与、贡献能力将可望增强。进入21世纪之前，20国集团（G20）、金砖国家从四国（BRIC）转而成为五国（BRICS），正是国际权力转向分散（diffusion）的写照。国际合作将走向避免仰赖美国、代之以多国合作且更趋向于全球治理的概念，处理国际社会的新挑战。在中国政经力量增强、对国际社会的责任感提升的今日，无疑中国对全球治理大业，将顺势扮演更关键的角色。

### 三、一带一路与全球治理的连结

习近平主席正式提及“一带一路”，是在2013年9月7日出访哈萨克斯坦共和国时，提出建设“丝绸之路经济带”的倡议；同年10月，习近平出访东盟，提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”。因此，“一带一路”的内涵，即“丝绸之路经济带”（The Silk Road Economic Belt）和“21世纪海上丝绸之路”（The 21st-century Maritime Silk Road）的合体，简称“一带一路”（The Belt and Road Initiative, One Belt and One Road, 或OBOR）。该经济带范围涵盖历史上丝绸之路和海上丝绸之路行经的中国、中亚、北亚和西亚、印度洋沿岸、地中海沿岸的国家和地区。这项一带一路倡议，坚持共商共建共享的原则，实现沿线区域基础设施更加完善，更加安全高效，便于形成更高水平的陆海空交流网络。同时使投资贸易的便利化更有效提升，建立高质量、高标准的自由贸易区域网，透过这样的国际网络，使沿线各国经济联系趋于紧密，增强各国政治互信，夯实人文交流。

而在相关文件当中，最能提供“一带一路”翔实轮廓的，莫过于2015年3月28日由国务院授权国家发改委、外交部、商务部等联

合发布的《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》白皮书(以下简称《白皮书》)。这份《白皮书》首先认知当今世界正发生复杂深刻的变化,国际金融危机深层次影响继续显现,世界经济缓慢复苏、发展分化,国际投资贸易格局和多边投资贸易规则酝酿深刻调整,各国面临的发展问题依然严峻。共建“一带一路”顺应世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的潮流,秉持开放的区域合作精神,致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济。共建“一带一路”旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合,推动沿线各国实现经济政策协调,开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作,共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。此外,《白皮书》强调,共建“一带一路”符合国际社会的根本利益,彰显人类社会共同理想和美好追求,是国际合作以及全球治理新模式的积极探索,将为世界和平发展增添新的正能量。换言之,《白皮书》相信“一带一路”的构想和实践,将有助于建立国际合作和全球治理的新模式。其次,共建“一带一路”致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通,建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系,构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络,实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展。再者,“一带一路”的互联互通项目将推动沿线各国发展战略的对接与耦合,发掘区域内市场的潜力,促进投资和消费,创造需求和就业,增进沿线各国人民的人文交流与文明互鉴,让各国人民相逢相知、互信互敬,共享和谐、安宁、富裕的生活。《白皮书》认为中国对于世界的经济发展与经济安全负有责任。

关于施行“一带一路”的原则,《白皮书》进而指出几项基本坚持,即坚持恪守联合国宪章的宗旨和原则;坚持开放合作,“一

带一路”相关的国家基于但不限于古代丝绸之路的范围,各国和国际、地区组织均可参与,让共建成果惠及更广泛的区域;坚持和谐包容,倡导文明宽容,尊重各国发展道路和模式的选择,加强不同文明之间的对话,求同存异、兼容并蓄、和平共处、共生共荣;坚持市场运作,遵循市场规律和国际通行规则,充分发挥市场在资源分配中的决定性作用和各类企业的主体作用,同时发挥好政府的作用;坚持互利共赢,兼顾各方利益和关切,寻求利益契合点和合作最大公约数,体现各方智慧和创意,各施所长,各尽所能,把各方优势和潜力充分发挥出来。

在框架思路方面,《白皮书》有更详尽的说明。“一带一路”贯穿亚欧非大陆,一头是活跃的东亚经济圈,一头是发达的欧洲经济圈,中间广大腹地国家经济发展潜力巨大。丝绸之路经济带重点畅通中国经中亚、俄罗斯至欧洲(波罗的海);中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海;中国至东南亚、南亚、印度洋。21世纪海上丝绸之路重点方向是从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲;从中国沿海港口过南海到南太平洋。至于合作重点,《白皮书》认为沿线各国资源禀赋各异,经济互补性较强,彼此合作潜力和空间很大,以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容。

至于合作机制,中国有多方面的国际组织可以运用,增强一带一路蓬勃发展的可能性。中国戮力加强双边合作,开展多层次、多渠道沟通磋商,推动双边关系全面发展。推动签署合作备忘录或合作规划,建设一批双边合作示范。建立完善双边联合工作机制,研究推进“一带一路”建设的实施方案、行动路线图。充分发挥现有联委会、混委会、协委会、指导委员会、管理委员会等双边机制作用,协调推动合作项目实施。另一途径即是强化多边合作机制作用,发挥上海合作

组织（SCO）、中国-东盟“10+1”、亚太经合组织（APEC）、亚欧会议（ASEM）、亚洲合作对话（ACD）、亚信会议（CICA）、中阿合作论坛、中国-海合会战略对话、大湄公河次区域（GMS）经济合作、中亚区域经济合作（CAREC）等现有多边合作机制，相关国家加强沟通，让更多国家和地区参与“一带一路”建设。再者，继续发挥沿线各国区域、次区域相关国际论坛、展会以及博鳌亚洲论坛、中国-东盟博览会、中国-亚欧博览会、欧亚经济论坛、中国国际投资贸易洽谈会，以及中国-南亚博览会、中国-阿拉伯博览会、中国西部国际博览会、中国-俄罗斯博览会、前海合作论坛等平台的建设性作用。举行“一带一路”国际高峰论坛。

习近平曾在2016年9月初G20杭州峰会期间，多次谈到“一带一路”。在此之前，习近平在推进“一带一路”建设工作座谈会上，提出八项要求。一是要切实推进思想统一。坚持各国共商、共建、共享，遵循平等、追求互利，牢牢把握重点方向，聚焦重点地区、重点国家、重点项目，抓住发展这个最大公约数，不仅造福中国人民，更造福沿线各国人民。二是要切实推进规划落实。周密组织，精准发力，进一步研究出台推进“一带一路”建设的具体政策措施，创新运用方式，完善配套服务，重点支持基础设施互联互通、能源资源开发利用、经贸产业合作区建设、产业核心技术研发支撑等战略性优先项目。三是要切实推进统筹协调。坚持陆海统筹，坚持内外统筹，加强政企统筹，鼓励国内企业到沿线国家投资经营，也欢迎沿线国家企业到我国投资兴业，加强“一带一路”建设同京津冀协同发展、长江经济带发展等国家战略的对接，同西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展、沿边开发开放的结合，带动形成全方位开放、东中西部联动发展的局面。四是要切实推进关键项目落地。以基

础设施互联互通、产能合作、经贸产业合作区为抓手，实施好一批示范性项目，多搞一点早期收获，让有关国家不断有实实在在的获得感。五是要切实推进金融创新。创新国际化的融资模式，深化金融领域合作，打造多层次金融平台，建立服务“一带一路”建设长期、稳定、可持续、风险可控的金融保障体系。六是要切实推进民心相通。弘扬丝路精神，推进文明交流互鉴，重视人文合作。七是要切实推进舆论宣传。积极宣传“一带一路”建设的实实在在成果，加强“一带一路”建设学术研究、理论支撑、话语体系建设。八是要切实推进安全保障。完善安全风险评估、监测预警、应急处置，建立健全工作机制，细化工作方案，确保部署和举措落实到每个部门、每个项目执行单位和企业。

为筹集一带一路所需的庞大资金，中国政府出资400亿美元，于2014年成立“丝路基金”以推动亚洲地区经济发展。基金将向“一带一路”沿线国家的基建、开发、产业合作等项目提供融资。2017年，习近平又宣布向该基金增资1000亿人民币。此外，中国再提出亚洲基础设施投资银行（简称亚投行）（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB），以便于向包括东南亚国家在内的发展中国家提供资金，2014年10月24日，中国、印度和新加坡等21国在北京正式签署《筹建亚投行备忘录》。此后各国相继表明意见愿意参与，2015年3月英、法、意、德等国加入，俄罗斯与韩国也在3月31日前相继申请加入意向创始成员国。2016年1月16日至18日，亚投行开业仪式在北京举行，正式成为支持“一带一路”的国际金融生力军。亚投行的定位是区域性的政府间国际金融机构，包括区域内的成员国和签约国共计已有86个国家和地区。另有“一带一路”国际合作高峰论坛，继2017年5月召开第一届之后，2019年4月又召开了第二届，习近平主席都出席并发表重要讲话。

#### 四、一带一路的前景与挑战

“一带一路”倡议自推出以来，已成为中国的中长期国家发展战略，中国一再说明，且正在身体力行，让“一带一路”广受世界接受和参与。要受到共同的支持，“一带一路”便是合作共赢的架构，使参与的国家参加中国所极力推动的新形式国际治理，并且加入自身的力量和资源，推动“一带一路”确立和壮大。当然中国也希望透过“一带一路”达成自己的需求，比如解决过剩产能、保障中国发展所需的市场、资源安全获取、开拓战略纵深、强化国家安全及贸易等方面。

关于过剩产能，它对现有的经济运行影响甚大。中国传统的出口国较为单一和狭窄，美欧日占据出口的核心国位置，但这些传统出口市场已有较少的增长空间，国内的过剩产能很难通过他们进行消化，在国内消费加速启动需假以时日的前提下，通过“一带一路”倡议来开辟新的出口市场。中国不仅有过剩产能还有过剩外汇资产；而新兴市场国家和低度发达国家的基础设施建设非常需要中国的技术和资金，这是目前中国的资产强项，中国利用积累的外汇储备作为拉动全球增长的资金，也借此运用中国已经发达的先进技术和劳务协助他国开发。

关于中国的能源和市场的保证，这是未来中国国家安全的重中之重。透过“一带一路”框架的优良经济治理，可以广结善缘，使中国在能源政策上获得至大的利益。基于过去中国的外患主要来自海洋，最近一个世纪以来尤其如此，中国至今仍饱受海洋势力的可能威胁。中国西部地广人稀，有很大的发展潜力，在战时所受的威胁也较少。再者，“西部大开发”已有一定成效，“一带一路”可进一步把亟待开发的大西部，从缺少资源支持的后方，直接调转成为前沿基地，带动当地快速发展，并衔接中亚和南亚次大陆国家。

“一带一路”也可协助中国取得未来国际贸易主导权。以21世纪海上丝绸之路为例，中国将积极在各友好国家设立港口做为据点，推动更紧密的贸易连结。这些连结所构成的点线面，也是极有价值的战略链接。将来上海自贸区试验成功后，就可与泉州湄洲湾港的超级深水港为依托建设国际中转港，带动建设国际经济、金融、贸易、航运中心，参与国际贸易定价权和资源分配权。“一带一路”的努力已经理出六条“走廊”，从这里连结东亚和西欧这两个发展程度较高的区域，协助相对较为落后的东欧、中东、中亚，展现中国与人为善、求取合作共赢的信念，也赢得各国的认同和支持。这六条走廊，涵盖新亚欧大陆桥经济走廊、中伊土经济走廊、中新经济走廊、孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊和中蒙俄经济走廊。

“一带一路”倡议并非完全没有难处和挑战，其中之一即是世界各国如何看待这项倡议。美国与日本固然由于战略竞争的关系不愿热诚合作，另外也是出自地缘位置的考虑。至于欧洲，虽与中国同属欧亚大陆，他们对“一带一路”仍有心理距离。旅法学者、复旦大学中国研究院研究员宋鲁郑即指出，法国和欧洲“还没有完全意识到“一带一路”建设的重要性。这其中的原因，除了双方制度差异、价值观不同导致政治互信不足外，更重要的是欧洲还没有真正理解“一带一路”对自己的重要性”。宋鲁郑强调，“一带一路”沿线国家和地区基础设施落后于中国的有51个、城市化率低于中国的有27个国家，仅中国一国将在“一带一路”国家投资累计4万亿美元，他认为“一带一路”庞大的基础设施建设可为欧洲的技术和产品提供市场；二是庞大的贸易量将极大促进各国乃至欧洲的经济的发展；三是“一带一路”的推行和成功将改变世界文明格局；四是“一带一路”将推动沿线贫困国家的经济发展，改善他们的生

活水平，带来当地的稳定与和平，减少全球特别是西方的难民压力，并消解极端伊斯兰主义在全球的扩张；五是中欧联手推动“一带一路”，将有助于抵制来自欧洲内部和美国的民粹主义；六是“一带一路”的成功，将给现有的多边机制产生刺激和竞争压力，改善其运作，给世界带来新的发展动力<sup>⑦</sup>。

“一带一路”沿线诸国的基础设施亟待提升、加强与翻新，否则无法因应快速提升效率的需要，不过这也可以考验中国在因应这个难题上的智慧；再者，沿线国家的内政治理并非公平完善，恐怖主义份子在当地有破坏抵制的空间，这增加了一定强度的困难。这些议题还需要各国及国际组织更深的合作方可解决。

## 五、结论

人类经过众多冲突战乱，付出了许多沉痛的代价。有鉴于此，中外哲学家与国际关系学者经常思考以什么样的方式增进全体人类的幸福福祉并远离冲突的阴霾。国际关系自由主义的发扬，使学者愿意倾其全力大声疾呼，和平主义、普遍主义以及制度主义可能具体地改变这个世界。建立良好的国际制度，特别是国际组织，集合政治家、实践家以及科学的管理知识，完善可以取代现阶段运行出现缺陷的国家为中心的国际体制，这样的倡议和尝试，加上全球化和相互依存现象的普及与加速，使国际组织的加入俨然成为新的出路。而国际组织的自我认知和自我觉醒，也使他们愿意承担艰巨的责任，走向更紧密的连结、更持续的努力，为了公众的利益（不限定是主权国家）发挥了全球治理的功能。

中国的“一带一路”倡议无疑是一个积极的、空前的发展战略，这样的战略并不完全出自中国的自利动机，习近平主席屡次强

调这是一项合作共赢的创举，事实上这项倡议正是衔接东亚与西欧两个较发达地区、旨在带动中间地带各国经济发展的巨型工程。“一带一路”类似一个带动发展的火车头，这个火车头在中国已经动起来了，各相关国家的响应自是不同，显然中国除了投资巨额资金、人力、物力之外，仍然必须夯实“一带一路”的成果，拿出“早收清单”，以证实自己的努力具有实效，以获取更大的支持。这是新类型经济合作模式，其外溢效果相当深远宏大。虽然“一带一路”属于地区性的经济治理，但其规模更大于欧盟，其范围则涵盖欧亚大陆至其他更远之处，距全球治理已不算远。不同于西方国家学者所提全球治理的是，中国的“一带一路”其参与者主要是主权国家，政府是最大的设计者、支持者、推动者，其他参与者主要也是政府间国际组织，这使他们全力以赴，在全球治理道路上动见观瞻，必求成功，为全球治理带来新的模式和诠释，为全球各方面的进步发展作出重大贡献。

① Timothy J. Sinclair, *Global Governance* (Cambridge, UK: Polity Press, 2012), pp. 9–15.

② Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1995).

③ Op. cit., p. 2.

④ Timothy J. Sinclair, op. cit., pp. 19–21.

⑤ Robert O. Keohane, *Power and Governance in A Partially Globalized World* (New York: Routledge, 2002), p. 258.

⑥ Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations Theory* (New York: Pearson Education, Inc., 2010), p. 136.

⑦ 宋鲁郑：《观点：欧洲应该支持一带一路的六大理由》，BBC中文网，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39847203>，2017年5月6日。

（责任编辑：葛云）