

UDK 327::911.3(510:4)  
评论文章  
投稿 09/06/2021  
收稿 21/06/2021  
doi: 10.5937/napredak2-32686

# “一带一路”合作体系：基础框架与发展路径

当代世界研究中心研究员，博士 林永亮



林永亮,当代世界研究中心研究员,博士。主要从事大国关系、中国外交、“一带一路”及全球治理等方面研究。

**【内容提要】**自2013年“一带一路”倡议提出以来,其框架内各类机制和平台不断涌现,为“一带一路”建设走深走实发挥了积极推动作用。经济合作与发展组织、世界经济论坛等机制平台在长期发展进程中积累了诸多经验,可为“一带一路”合作体系建设提供有益启示。进一步推进“一带一路”合作体系建设,需要突出相关机制和平台的先导性、专业性、务实性和道义性,着重做好“对接”这篇大文章,把先进理念、先进制度寓于动态对接过程中。

**【关键词】** “一带一路”; 合作体系; 合作机制; 全球治理

作为具有系统性影响力的大国,中国倡导并推动的“一带一路”建设必然会对国际秩序和全球治理产生重要影响。在“一带

一路”建设进入高质量发展新阶段背景下,有必要梳理总结“一带一路”框架下相关机制和平台建设进展情况,比较借鉴历史上不同类型合作机制的发展经验,促进“一带一路”建设实现更多合作成果。

### “一带一路”合作体系的基础框架结构

8年来,“一带一路”框架内的各类合作机制和平台不断涌现。这些机制和平台有的是顶层设计的题中之义,有的则是相关方积极作为带来的“意外惊喜”,共同初步勾勒出“一带一路”合作体系的基础框架结构。

第一,两届高峰论坛成功举办为“一带一路”合作体系建设打造了坚实“内核”。第二届高峰论坛比首届高峰论坛规模更大、代表性更强、内容更丰富。各方在领导人圆桌峰会联合公报中表示“愿同中国进一步在‘一带一路’倡议下开展双边和国际合作,期待定期举办高峰论坛并举行相关后续活动”,“期待举行第三届高峰论坛”。<sup>[1]</sup>高峰论坛机制化,可以在“一带一路”建设中更好地发挥引领作用,为凝聚合作共识、指引建设方向、推进合作进程提供最为权威的平台,为合作体系建设锻造坚实“内核”。

第二,200多份政府间双多边合作文件的签署为“一带一路”合作体系建设提供了重要制度基础。这些合作文件是“一带一路”合作体系的重要组成部分。此外,“一带一路”倡议及其合作理念也已写入联合国、二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织等重要国

际机制的成果文件。这些合作文件的签署和发布，从国际层面为“一带一路”合作体系建设提供了重要制度保证。

第三，一系列功能性机构陆续建立为“一带一路”合作体系建设搭建了诸多实践平台。伴随“六廊六路多国多港”建设的深入推进，以“一带一路”冠名的各类合作平台也不断涌现。比如，中国同巴基斯坦围绕走廊建设成立中巴经济走廊联合合作委员会，巴基斯坦议会成立中巴经济走廊委员会；德国成立“一带一路”倡议联邦协会；英国剑桥大学和兰卡斯特大学成立“一带一路”研究中心；日本成立“一带一路”日本研究中心；“一带一路”智库合作联盟、丝绸之路沿线民间组织合作网络等各类合作平台纷纷搭建。这些合作平台从不同角度为推动“一带一路”建设发挥了积极作用，并日益朝着专业化、精细化方向发展。

第四，中国国内政策支撑体系不断完善为“一带一路”合作体系建设注入重要驱动力。“一带一路”建设工作领导小组通过就相关议题召开会议的方式发挥总协调作用。中央和国家机关各部门围绕“五通”建设及数字丝绸之路、廉洁丝绸之路、绿色丝绸之路等领域的统筹协调机制建设逐步完善，不断加强协同配合，积极推出相关战略规划和创新举措。各省区市结合自身优势参与“一带一路”建设，定位日益科学和精准。总体来看，中国国内正形成上下联动、左右协同、创新发展的“一带一路”政策协调体系。

<b>“一带一路”合作体系的基本架构</b>	
“一带一路”国际合作高峰论坛	2017年5月14-15日，第一届“一带一路”国际合作高峰论坛； 2019年4月25-27日，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。
政府间合作机制	截至2021年1月，中国与171个国家和国际组织签署了205份共建“一带一路”合作文件； 中国与相关国家政府间对接合作机制。
功能性机制	“一带一路”政党共商机制； 丝绸之路沿线民间组织合作网络； “一带一路”智库合作联盟； “一带一路”新闻合作联盟； “一带一路”国际科学组织联盟； .....
中国国内政策支撑体系	国家层面的推进“一带一路”建设工作领导小组； 中央和国家机关各单位各部门建立的相关协调机制； 各省、自治区、直辖市推进“一带一路”建设工作领导小组。

### 多边合作机制历史经验借鉴

“一带一路”合作体系建设是开创性的，没有成熟的模式和经验可资参考，但通过比较分析历史上有代表性的机制和平台建设的经验，也可以找到一些有益启示。

第一，经济合作与发展组织（OECD）。1948年，欧洲经济合作组织（OEEC）成立，1961年更名为经济合作与发展组织（简称“经合组织”）。截至2020年4月，经合组织共有37个成员国，并与中国、巴西、印度、印度尼西亚、南非等建立了伙伴关系。[2]经合组织倡导客观、开放、创新、开拓、道义等价值观，推出经合组织年度报告，定期发布经合组织经济展望、经合组织经济调查等研究报告。目前，经合组织的各类研究报告已成为国际社会评估世界经济发展走势的重要参考，其围绕公司治理、教育、农业、税收等制定的许多行业标准已成为国际通行标准。

经合组织能够形成较大国际影响力，主要得益于以下几点：一是聚焦重点领域。经合组织所有业务基本都围绕发展这一主题展开，一般不涉及政治、安全等问题。二是锻造核心竞争力。经合组织主要通过发布高水平研究报告提升在发展领域的话语权，强调专业性和知识性。三是注重对外推广。经合组织重视将各类规则标准向国际社会推广，并努力上升为国际通行标准。

第二，世界经济论坛（WEF）。[3]其前身为欧洲管理论坛（德国人克劳斯·施瓦布于1971年创立）。施瓦布起初的构想是打造一个讨论企业管理方法的论坛，引导欧洲公司学习美式管理方法，提出并推广了“利益相关者”理念，倡导企业管理者综合考虑股东、客户、顾客、雇员、企业所在社区、当地政府等各相关者的利益和关切。之后受美元与黄金脱钩等事件影响，施瓦布将论坛主题从管理领域扩展到经济社会领域，开始关注全球经济走势等重大议题。自1979年起，论坛定期发布《全球竞争力报告》和其他领域研究报告，逐步发展成为一个知识生产中心。1987年，欧洲管理论坛更名

为世界经济论坛。目前,世界经济论坛自我定位为一个致力于推动公私合作的国际组织,主要功能是汇聚政界、商界等重要领袖,共同制定全球、区域和行业议程。

世界经济论坛能够形成重要国际影响力,主要源于以下几点:一是坚持聚焦主题。从初期的欧洲管理论坛到现在的世界经济论坛,尽管其讨论内容有所扩展,但基本聚焦于具有系统重要性的世界经济热点问题。二是塑造专业形象。世界经济论坛不但定期发布高质量研究报告,而且利用会议场合推出《增长的极限》等具有重要里程碑意义的研究报告,有效发挥了引领国际舆论风向的作用。三是强调客观包容,倡导严谨、系统、客观地认识世界,主动邀请各相关方分享观点,倡导国际社会成员携手合作,共同应对全球挑战。

### “一带一路”合作体系发展方向前瞻

上述国际机制或平台在历史背景、功能定位、理念原则、性质特点等方面与“一带一路”有明显区别,但其机制平台发展经验对“一带一路”合作体系建设具有一定参考价值。

第一,突出先导性。“一带一路”合作体系需要积极进行制度创新,探索搭建重大工程项目跨国管理体系,打造自由便利的国际投资规则,建设新型国际金融规则体系,引领国际经济合作发展方向。同时,努力激发合作潜力,通过“一带一路”相关机制和平台调动各国企业、媒体、智库、社会组织积极性和主动性。

第二,注重专业性。“一带一路”合作体系可聚焦“合作发展

促进平台”这一关键功能定位，通过信息收集和发布推进项目合作。同时，定期围绕经济形势、投资机会、科技发展、安全风险、“五通”建设进展、人文交流等发布研究报告，鼓励各方沟通交流，注重把各方共识以制度和规则的形式确定下来，并把先进理念、制度、标准向国际社会积极推广。

第三，坚持务实性。“一带一路”合作体系建设应始终与“一带一路”工程项目建设进程相适应，保持合作体系的韧性和弹性。因此应坚持需求导向和问题导向，推动建设“一带一路”大数据库等知识信息载体，发掘各方合作意愿和合作潜力，规避合作过程中可能出现的不必要矛盾，解决合作过程中的争端纠纷，确保“一带一路”建设持续提质增效。

第四，强调道义性。共商共建共享是“一带一路”建设的原则，其中共享建设成果可谓“一带一路”倡议的初衷，也是“一带一路”建设可持续推进的重要保障。共商共建共享和以人民为中心，体现的是中国所倡导的正确义利观和发展观。“一带一路”合作体系建设应在推动合作成果更好造福普通民众、保障项目建设与当地经济社会发展良性互动方面发挥独特作用。

### “一带一路”合作体系实践路径探索

无论从服务工程项目建设角度讲，还是从推动全球治理创新发展角度讲，在“一带一路”合作体系建设过程中都要努力做好“对接”这篇大文章。通过做好理念、制度、实践等各层面“对接”，不断增强合作体系的整体性和协调性，持续增进与全球治理体系的相容性和耦合性，并始终保持合作体系的精巧性和柔韧性。

第一,以“对接”助力全球治理理念创新发展。“一带一路”合作体系是在原有全球治理体系基础上做“增量式”改进。为此应坚持联合国宪章宗旨和原则,通过“一带一路”建设为世界经济发展增添新动力,并为全球治理创新发展注入正能量;同时,倡导各方勇于创新,探索国际合作和全球治理的新理念、新模式和新路径,坚持开放包容和公平正义,积极应对保护主义、保守主义、单边主义、民粹主义等的冲击。

第二,以“对接”增强合作体系内部统筹协调。“一带一路”框架内的各类机制和平台有些彼此间沟通协调不够,有些存在重复建设问题,有些相互衔接不够。为确保“一带一路”合作体系发挥机制综合效能,需要着力提升各类合作机制和平台间的协调,确保“一带一路”合作体系内部运行通畅。具体讲,需要推动各类机制和平台加强沟通对接,通过自上而下的指导与自下而上的探索相结合,提升其专业性和实效性。同时,根据“一带一路”建设需要,对各类机制和平台进行规范管理,保证其简洁、精巧、高效。

第三,以“对接”推动与其他合作体系融合发展。目前,“一带一路”已经与全球和地区层面各合作体系开展了广泛对接,[4]中国政府各部门与合作伙伴国相关部门间的合作也日益深入。[5]面向未来,“一带一路”合作体系可以主动深化与联合国、东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟等全球和区域合作机制对接。对接领域可以涵盖发展思路、发展规划、经济社会制度、文化价值体系、风俗习惯、工程项目等,进而实现全方位发展。

第四,以“对接”确保合作体系建设与时俱进。“一带一路”合

作体系建设是一个不断演进的过程，需要保持开放性和灵活性，为合作体系自身改革发展预留空间。比如，在“一带一路”建设过程中，有的国家会推出新的发展构想，有的国家为参与“一带一路”合作甚至专门推出新的发展规划，“一带一路”合作体系需要为与这些新的合作规划对接预留“端口”。新一轮科技和产业革命将给人类生产生活方式带来革命性变化，会给一些领域带来“颠覆性”变革，进而催生新产业、新业态、新模式，“一带一路”合作体系也需要对这些重要发展变化保持敏锐性。再如，新冠肺炎疫情突然暴发，国际社会只有协调合作才能有力解决，“一带一路”合作体系也应对这些突发性议题进行及时有效应对。

总之，“一带一路”合作体系建设是一项宏大的历史实践，相关各方需要携手努力，持续创新合作理念，提升合作效率，共享合作成果，共同开创人类命运共同体更加美好的未来。

---

[1] 《共建“一带一路”，开创美好未来——第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，新华网，2019年4月27日，[http://www.xinhuanet.com//2019-04/27/c\\_1124425237.htm](http://www.xinhuanet.com//2019-04/27/c_1124425237.htm)。

[2] The Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/history/>.

[3] World Economic Forum, <https://www.weforum.org/>.

[4] 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》提到的地区性合作机制或合作规划主要有：三河流域经济合作战略总体规划（2019—2023）、非盟及非洲基础设施发展规划、亚太经合组织互联互通蓝图、阿拉伯国家联盟、东盟及东盟互联互通总体规划2025、东盟智慧城市网络、东盟“链接互联互通”倡议、亚欧会议互联互通工作组、东盟东部增长区、中亚互联互通倡议、拉美和加勒比国家共同

体、迪拜丝绸之路战略、欧盟欧亚互联互通战略、中欧互联互通平台、欧盟东部伙伴关系、欧亚经济联盟、欧亚伙伴关系、中非合作论坛、大湄公河次区域经济合作、全球基础设施互联互通联盟、“全球集团倡议”、澜沧江—湄公河合作、美洲国家组织、太平洋联盟、太平洋岛国论坛、地中海联盟及其他次区域和区域合作倡议。参见《共建“一带一路”，开创美好未来——第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，[http://www.xinhuanet.com//2019-04/27/c\\_1124425237.htm](http://www.xinhuanet.com//2019-04/27/c_1124425237.htm)。

[5] 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》，新华网，2019年4月28日，[http://www.xinhuanet.com//2019-04/28/c\\_1124425293.htm](http://www.xinhuanet.com//2019-04/28/c_1124425293.htm)。