



Policy Brief No. 201903

April 24, 2019

本文已发表于《世界知识》2019年第9期

任琳 : [renlin@cass.org.cn](mailto:renlin@cass.org.cn)

冯维江 : [fwjack@gmail.com](mailto:fwjack@gmail.com)

王碧珺 : [wangbijun@cass.org.cn](mailto:wangbijun@cass.org.cn)

吴国鼎 : [wugd@cass.org.cn](mailto:wugd@cass.org.cn)

## “一带一路”：为改革全球治理体系提供平台和动力

### “一带一路”补充了既有国际机制的不足

**任琳** 不久前参加国际会议，有一位外国学者询问“一带一路”倡议与全球治理之间存在什么关系？他认为，“一带一路”框架下达成的合作更多的是依据双

---

\* 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；冯维江，中国社会科学院世界经济与政治研究所国家安全研究室主任、研究员；王碧珺，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室副主任、副研究员；吴国鼎，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室副研究员



边投资协定，落实的是实际的经济合作项目；而全球治理则体现为多边的治理规则和体系，更侧重于规则、规范和理念层面。恰当回应此类问题，将有助于加深世界各国对“一带一路”倡议的理解，创造良好的国际舆论环境，增信释疑。

众所周知，“一带一路”倡议具有开放、包容、均衡、普惠的根本特征。但目前国际上也存在一些声音认为“一带一路”倡议是由中国主导的，以“双边经济合作”为主，因而其与人们惯常理解的国际上通行的多边规则体系不一样。事实上，“一带一路”倡议与全球治理之间不仅不矛盾，还有利于增信释疑和共同发展，并将进一步对全球合作治理产生积极的、建设性的作用。

2019年3月26日，习近平主席在巴黎出席“中法全球治理论坛”时指出，当下全球治理存在着“四个赤字”，即治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字——这次的提法与以往相比多了一个“信任赤字”。“一带一路”倡议与全球治理的目标从根本上是趋同的，在致力于借助全球多边治理规范推动贸易投资便利化、促进世界经济朝着健康和可持续的方向发展方面是一致的；而且“一带一路”倡导的互联互通、合作治理、共谋发展将有助于改善当前全球治理所面临的一系列“赤字”问题。简单梳理“一带一路”倡议与全球治理的关系，大概可以分为三个层次：

第一，从器物层面看，“一带一路”具体项目落地将有助于促成共同、包容和可持续发展。“一带一路”倡议提出这五年以来，已经有很多基础设施建设项目落地，包括铁路、公路、航空、航运、管道、口岸、产业园区、能源、综合信息网络等各种类型。在这个意义上，“一带一路”框架下诸多项目的落地恰恰是全球治理的器物基础。这些基础设施建设无疑将对实现全球治理的良性发展和促进世界经济发展产生基础性和培育性的作用。由此可见，“一带一路”倡议与全球治理两者在目标和理念上是共通的，只不过全球治理集中关注规则和制度，而“一带一路”倡议还强调“器物”对于实现全球治理目标和理念的基础性保障作用。“一带一路”框架下的项目建设不断落地，也是中国参与全球治理，提供全球公共产品，促进全球经济健康、可持续和包容性增长的具体实践。

第二，从制度层面看，“一带一路”对全球治理机制具有增量贡献。国际上



一些舆论说“一带一路”建设“不讲规则”，但如果从制度层面去看的话，“一带一路”建设事实上并不是无序的，其也为国际社会增加了很多制度供给。例如，亚洲基础设施投资银行、新开发银行等为国际社会提供了更多的融资便利。“一带一路”合作的起点是让各合作方都感到较为舒适的双边沟通方式，但随着合作的推进，也逐渐地形成了一些有效的、广泛适用的规则。与以往相比，这套制度可能会比较凸显区域特色，但其并不是“无规则的”和“无序的”。“一带一路”建设正是依托于不断的制度创新（不仅是增量制度，还包括公私合营 PPP 等方式创新）才得以不断推进的，同时这些制度建设也不断增补到了当今全球治理体系的构成当中。

还有一些国际舆论说“一带一路”建设是“无标准的”或“低标准的”。但事实上，中国的产业部门在“走出去”的过程中，是非常重视国际标准的。在“一带一路”建设初期，其可能是一种“软标准”，注重舒适性，但是慢慢地随着合作经验的积累与合作机制的不断健全，这些标准也会变得越来越“硬”、越来越“实”、越来越具备契约精神。国际上还有一些负面声音认为，“一带一路”倡议是要推翻既成的国际规则和制度体系，“另起炉灶”。但事实上，“一带一路”建设非常积极地在与一系列现有国际合作机制对接、融合和协同发展。如亚投行的很多项目就是开放竞标的，并跟世界银行等既有多边组织机构存在很多合作。

第三，从理念层面看，“一带一路”倡议显示了中国向世界贡献中国智慧、积极参与全球治理理念塑造与完善的诚意。“一带一路”倡议在实践层面践行着塑造人类命运共同体、新型国际关系、正确义利观等理念。当前国际社会上存在着诸多反全球化的声音，虽然有其不合理性，但也反映出全球化进程中的确存在着诸多问题和不足，亟需新思想、新理念和新思路予以应对。通过“一带一路”建设的具体实践，中国围绕全球治理提出的新思路得以践行。

**冯维江** “一带一路”倡议是习近平主席提出的，为了解“一带一路”与全球治理的关系，有必要重温习主席的讲话。习主席在推进“一带一路”建设工作五周年的座谈会上指出，共建“一带一路”正在成为中国参与全球开放合作、



改善全球经济治理体系、促进全球共同发展繁荣、推动构建人类命运共同体的中国方案。“一带一路”建设不仅是经济合作，还是完善全球发展模式和全球治理、推进经济全球化健康发展的重要途径。从这个角度来说，双边合作是途径，但不是唯一的途径。

的确，当前“一带一路”框架下的务实合作有很多是从双边起步，中国与“一带一路”参与国签署了不少双边备忘录。这是因为双边协商牵涉面较小，磋商成本较低，利益融汇点比较集中，容易达成共识并迅速启动。从“早期收获”的角度看，这样做是完全正确的。但这也可能造成共建“一带一路”以双边合作为主的“刻板印象”。如果看一下“一带一路”的六大经济走廊，就能发现除了中巴经济走廊是中国和巴基斯坦双边合作共建为主之外，其他中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛和孟中印缅经济走廊都涉及三个或三个以上的国家。所以“一带一路”倡议从本质上说不是多个双边机制的联合体，而是区域性乃至全球性的治理安排。

共建“一带一路”倡议框架下的合作谅解备忘录（主要以双边形式签署）大致可分为三类。第一类是由中国发改委与其他国家的对口机构签订的，这类备忘录侧重于围绕项目合作来签署。这类备忘录往往聚焦交通、能源、产能合作等具体领域的项目及相关的政策协调。第二类是中国商务部和其他国家的对口部门签署的合作文件，主要致力于促进经贸投资便利化，推进经贸合作机制建设、海外园区建设等。第三类是中国外交部出面代表政府和其他国家签署的，这类协议更多地反映中国与相关国家及该国所处地区全局的关系。三类备忘录或协议中，第一类聚焦项目的备忘录或协议更强调双边合作。第二类虽然是双边签署，但其背后的贸易投资自由化安排的逻辑是一套完整的、开放的、可以多边运用和拓展的“秩序”。中国与不同国家签署类似的备忘录或协议，可以共享精神实质上相类的一套制度安排。如果类似的制度安排和理念能够得到更多的国家接受，那就可能通过一系列双边协议达成一个区域层面乃至全球层面的、大的多边安排。第三类备忘录或协议反映了中国和相关国家在更高层面开展协调，甚至共同引领“一带一路”有关区域合作的意愿，一定程度上蕴含着通过全面共商共建共享来推进



区域及全球治理改革的诉求。二战以来形成的一套全球治理体系亟需改革，以适应最新的国际体系变化和新的全球力量对比情况。如果最新的变化不能及时反映到全球治理体系之中的话，就会造成治理体系的滞后，最后会限制全球经济增长的潜力。“一带一路”倡议恰恰为改革全球治理体系提供了平台和动力。

“一带一路”倡议补充了既有国际机制的不足。习主席在中法全球治理论坛上提出破解治理赤字、信任赤字、和平赤字和发展赤字这“四大赤字”。这四个方面的赤字可以划分进任琳老师前面提到的“器物”“制度”“理念”三个层面之中。其中，信任赤字主要源自观念层面，由于先验地将对方置于对手或对立面立场，从而将对方的行为和意图一律按恶意来解读，这会造成信任赤字的扩大。治理赤字更多产生于规则层面，由规则的不充分、不完善带来。和平赤字与发展赤字则更多与器物层面建设的不足有关。所谓发展，归根结底就是提升生产力，而和平则是要为生产力的提升创造和维持一个稳定的环境，这些其实都是器物层面需要做的事情。“一带一路”建设恰恰涉及这三个层面，有助于弥合“四大赤字”。例如在器物层面，如果“一带一路”项目能够比较顺利地落地，相关的欠发达国家的人均收入和就业机会就会增加。一些国家部分年轻人因为缺乏工作机会、收入水平长期得不到改善，可能成为社会的不稳定因素，但是如果有了“一带一路”建设带来的发展机会，他们就会由潜在的“暴力因素”转化为富有建设性的生产力。

“一带一路”在推进全球治理体系改革的同时，也注重维护和保留原有全球治理体系当中有效的那一部分。以亚投行为例，亚投行的存在本身就推动了全球治理体系改革。在二十国集团（G20）初建立全力应对国际金融危机的时候，各方就布雷顿森林机构改革取得了一些共识，但是后来随着危机的缓和，这些改革也逐渐失速了。以亚投行为代表的外部新机制的兴起则对布雷顿森林机构改革形成了同侪压力，提升了既有全球治理机制改革的效率。当然，亚投行同既有体系总体上是互补的，在实际运作中也确实遵循了现有机构很多行之有效的方法。审视亚投行已经公布的投资项目，其中很多都是和亚洲开发银行、世界银行共同开展的，而与这些机构合作的项目，亚投行也往往采取上述机构的政策标准。例如，



亚投行成立后的首批四个贷款项目，有三个都是与现有国际多边组织的联合融资项目，包括与世界银行共同融资的印度尼西亚国家贫民窟改造升级项目，与亚洲开发银行共同融资的在巴基斯坦开展的国家高速公路 M-4 项目，以及与欧洲复兴开发银行联合融资的杜尚别-乌兹别克斯坦边界道路塔吉克斯坦境内路段改善项目等。其中，在巴基斯坦国家高速公路项目中，亚投行明确表示采用亚开行的《保障政策声明 2009》，因为它符合亚投行的协议条款，与亚投行的环境和社会政策以及相关的环境和社会标准的条款实质上一致，并且亚开行为确保遵守《保障政策声明 2009》而制定的监测程序符合本项目的需要。由此可知，“一带一路”建设并不是在任何项目或者在任何问题上都要“别出心裁”。现有机制中的合理部分，其会毫不犹豫地采用。

## 从国际投资治理和“竞争中立”规则的视角能看到什么

**王碧珺** 我的研究领域主要是国际投资。就这个领域来说，“一带一路”建设无疑是中国参与国际投资治理的重要平台。在全球经济治理体系中，贸易领域有世界贸易组织（WTO），金融领域有国际货币基金组织（IMF），然而在投资领域却没有一个全球性广泛的多边投资框架以及相应的支持机构。现有的几个在投资领域的多边治理框架虽然提供了一定的投资保护和便利功能，但存在着明显的局限性。首先，世界银行下的解决投资争端国际中心（ICSID）和多边担保机构（MIGA）分别以投资后的争端解决和投资担保为主。其次，在 WTO 框架下的《与贸易有关的投资措施协定》（TRIMs）和《服务贸易总协定》（GATS）虽然与投资规则直接相关，但其主要服务的还是贸易。

目前国际投资治理已经进入了一个非常关键的时期。截至 2017 年底，全球一共有 3322 个国际投资协定，其中 89% 都是双边投资协定，剩下的 11% 都是各个区域 FTA 里面涉及投资的相关章节，因此是非常零散的。而且在 2017 年，新达成的国际投资协定数量已经比终止的国际投资协定数量要少了——当年共达成了 18 个国际投资协定，同时有 22 个国际投资协定终止。这无疑说明国际投资治



理体系面临着非常重要的变化。

双边投资协定目前也是中国参与国际投资治理的主要形式。但是中国目前已经签署的双边投资协定绝大部分还是基于中国是一个资本输入国的立场。在上世纪八九十年代，中国主要是一个资本输入国，与相关国家签署投资协议主要是为了吸引外商来华投资。目前中国已经越来越多地成为了资本输出国——目前已经是全球第二大对外直接投资国了，但是中国站在资本输出国这个立场上参与的国际投资机制以及签署的双边投资协定还是非常少的。目前在推动的一些双边投资协定谈判也主要是与发达国家之间的。例如，中欧投资协定谈判于 2013 年 11 月启动，至今已开展了 19 轮谈判，持续五年多。目前双方刚完成出价清单的交换，谈判进入了更为困难的新阶段。

“一带一路”建设显著拓展了中国在国际投资领域的影响力。中国在“一带一路”的投资具有两个非常明显的特征：第一个特征就是投资的区域主要集中在一些发展中的、被认为投资风险比较高的国家与地区。比如说中亚，传统的对外投资大国对于中亚的投资是非常少的，而中国已经成为了中亚地区最重要的外资来源国之一。总体来看，“一带一路”建设涉及的区域的投资风险是偏高的。在中国社会科学院世界经济与政治研究所连续第六年发布的《中国海外投资国家风险评级》中，“一带一路”沿线低风险级别仅有新加坡一个国家。从报告中构建的经济基础、偿债能力、社会弹性、政治风险和对华关系五大指标、共 41 个子指标来看，“一带一路”沿线国家的政治风险尤其突出。

第二个特征，投资行业非常集中，主要集中在基础设施建设和能源资源开发领域。这两个行业的主要特征就是建设周期长、资本投入大，施工地域广阔，同时用工的数量也非常庞大，并且员工的驻地非常分散。同时，大部分“一带一路”在建重大项目由中国中央企业承建。截至 2018 年底，中央企业已在“一带一路”沿线承担了 3116 个项目。在已开工和计划开工的基础设施项目中，中央企业承担的项目数占比达 50%左右，合同额占比超过 70%。这两方面的特征就使得中国在“一带一路”沿线的项目建设面临着非常突出的风险。因而，中国亟需在“一带一路”沿线地区加强国际投资治理。



立即提出一个“一带一路”整体层面的、关于国际投资治理的协定文本无疑是非常困难的。不过，中国在2016年的G20杭州峰会上提出并通过了全球首份G20全球投资指导原则。该《指导原则》包含九条非约束性原则，从“反对投资保护主义”“外资政策应开放、公平、透明、稳定、内外协调”“各国政府为了公共利益有权对外国投资进行管制并且应引导外国投资者承担企业社会责任”以及“加强国际合作”等方面，为制定国际国内投资政策提供了指导。现在可以试图提出整个“一带一路”层面的投资指导原则，这个指导原则是非约束性的、初步的。同时中国也要致力于与“一带一路”沿线国家更新双边投资协定，让其更加适应中国目前作为一个资本输出国的角色，更加符合“一带一路”建设的特征。

这里再强调一点。在国际投资治理领域，目前的重要发展方向是更加强调投资的可持续性。具体来说就是不能为了吸引外资而降低健康标准、安全标准和环境标准，在这个方面的大趋势跟中国对于境外投资的政策也是一致的。如2017年国家颁布了《中央企业境外投资监督管理办法》，以及《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》，这些文件中都明确规定了不能够将落后的生产设备、不符合环保能耗和安全标准的生产流程转移到海外——这种做法在国际上是非常少见的。一般来说，国际上很少有对于对外投资的具体国家规定，一般都根据投资东道国的政策来进行规范。比如说美国企业到中国来投资，一般是根据中国的政策来规范。但是中国在这些方面就非常注意，强调本国企业不能把落后的生产设备、不符合环保能耗标准的生产设备转移到海外，而且还针对民营企业专门颁布了《民营企业境外投资的经营行为规范》，要求民营企业在海外的投资经营过程中，尤其要依法合规诚信经营、注重资源环境的保护，要切实履行社会责任，要加强境外风险防控。目前，中国的几份对外投资规范还有一定的惩戒性质，主要是建立信用记录和黑名单制度，将出现情节严重、影响恶劣的不规范行为的境外投资经营活动主体和相关责任人纳入信用记录，实施联合惩戒。这也无疑是中国进一步融入全球治理体系的重要表现。

**吴国鼎** 跨国企业参与全球治理也是全球治理的重要组成部分。跨国企业是





全球环境治理、全球公共产品供应的重要参与者和提供者。具体到“一带一路”建设，中国企业在参与这一建设的进程中还存在着一些问题，有待于中国企业通过进一步“走出去”，进一步融入全球治理予以解决。

从目前来看，中国企业参与“一带一路”主要存在以下问题：一是一些“一带一路”沿线国家对于中国企业尤其是国有企业进行的投资经营活动存有疑虑。这些国家觉得中国企业的投资活动具有政治或者军事色彩，并不单纯出于经济目的，因而产生了抵触情绪。尤其是对中国的国有企业，很多国家抱有“刻板印象”，认为它们是“代表国家、为了某种特殊的目的”来进行投资活动的。因而一些国家通过设置准入规则或者控股比例等措施来限制中国企业在当地的投资。二是中国一些企业“走出去”目标的不明确也影响到了其对外的投资经营。一些企业认为对外投资是执行国家意志，不必考虑经济效益；少数企业则把对“一带一路”国家所进行的投资看作是过剩产能的输出；也有一些企业则可能主要是为了获取当地的自然资源。投资目的不明确，企业的经营方针就会产生混乱，进而会影响到企业的经营效益。事实上也确实有一些中国企业在“一带一路”沿线国家所进行的投资并没有产生预期的经济效益，甚至出现了投资的失败。三是少数在“一带一路”沿线国家投资经营的中国企业忽视了对投资所在地的生态环境以及社会建设的参与。一些企业单纯从经济目的出发进行经营，而忽视了一些经营项目可能给当地带来的生态环境等的破坏。也有一些企业并不遵守投资所在地国家的法规，也不照顾投资所在地国家和居民的实际需求。这都导致了一些企业并不能很好地和投资所在地进行融合，造成了“水土不服”的现象。

上述一些问题的存在，导致了现阶段的中国企业参与“一带一路”还存在一些问题，还不能充分发挥其在全球治理中的作用。那么应该采取什么措施来解决这些问题呢？

对于中国一些企业“走出去”目的不明确的问题，中国的企业“走出去”还是应该坚持“一带一路”的基本宗旨，那就是“共商、共建、共享”。需要明确，中国企业参与“一带一路”不是扶贫，更不是掠夺资源或者倾销产品，而是一种互利共赢的行为。投资的目的是为了双方共同的利益。对于一些企业忽视当

地的生态环境保护以及社会建设等问题，应该提倡“绿色发展”和“以人为本”的经营理念，不投资可能对当地环境带来严重破坏的项目。投资项目应该有利于当地的民生建设，有利于当地的居民生活质量的提高。

对于一些国家对中国国有企业的疑虑和歧视，中国除了要多约束对外投资企业的行为、多进行宣传和解释以外，一个重要的应对之策就是要实行“竞争中立”政策以及进行国有企业改革。

“竞争中立”的基本含义就是要求国家对于在市场上参与竞争的不同所有制类型的企业给予公平对待。“竞争中立”概念最早是澳大利亚于 20 世纪 90 年代提出的，后来被经济合作与发展组织（OECD）以及其他一些国际组织和国家所采用。如美国几年前在跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判中就开始强调“竞争中立”。

随着“竞争中立”概念的推广，各方推行“竞争中立”的目的也和其初衷产生不同。澳大利亚一开始提出“竞争中立”是为了促进国内的各种所有制类型企业的公平竞争，是一项国内层面的政策。但是随着“竞争中立”涵义的进一步延伸，“竞争中立”逐渐上升到了国际层面，目前甚至已经成为了以美国为首的西方国家提出的新的国际经济规则中的组成部分。西方国家着力推广该准则主要针对的是新兴国家，因为以中国为代表的很多新兴国家近年来通过国家资本在国际市场上获得了很大的发展，对西方发达国家产生了一定压力，因而西方国家试图采取措施限制这些国家国有企业的发展。

在参与“一带一路”以及其他对外投资中，中国国有企业该如何应对“竞争中立”？第一，中国国有企业要主动适应国际规则，要主动适应投资所在地国家的法律法规。第二，要坚持中国特色。中国不可能完全按照西方国家的标准做到所谓的“竞争中立”。当前中国还是一个发展中国家，有些需要扶持的产业中的国企是不可能按照西方的标准实行所谓的“竞争中立”的。中国社会主义国家的性质也决定了公有制必须占据主体地位。在西方国家的“竞争中立”鼓噪面前，中国必须要坚持自己的立场。

当然，为了更好地融入“一带一路”，参与全球治理，中国的国有企业也需

要进行改革。一是有必要把公益性的国有企业和竞争性的国有企业分开，对公益性的国有企业国家可以进行扶持，而对竞争性的国有企业可以让其完全走向市场，让其在市场中参与公平竞争。二是对国有企业的管理方式进行改革，减少对国有企业的直接管理和干预。三是进行混合所有制改革。通过混合所有制改革，吸收更多的非国有资本进入到国有企业，从而缩减可能受到“竞争中立”限制的国有企业的范围。四是对国有企业进行公司治理改革。不可否认，现阶段中国国有企业的公司治理还普遍存在一些需要进行完善的地方。如国有企业中的党组织的地位和作用发挥的问题。中国国企的公司章程中规定重大决策要经过党委会，这使得一些国家对党委会在企业中的地位和作用产生了疑虑。这就有必要进一步明确党组织在公司治理中的地位以及发挥作用的机制。

我认为，中国有必要发布一部《国有企业白皮书》。通过白皮书，对国有企业的界定、运作规则等给予清晰说明。首先，应该明确国有企业的界定标准。例如，美国的企业分类中，国资持股 20% 以上就属于国有企业，而中国则规定国有资本需要持股 50% 以上。其次，白皮书中要对一些涉及国有企业的政策进行披露，做到信息透明。例如，对国有企业的运作机制，对国有企业所获得的补贴金额以及进行补贴的方式等问题进行明确说明。总之，既然这些问题是不可避免的、躲不开的，还不如直接面对，把问题讲清楚。

## 对中国智慧、中国方案的呼唤

**任琳** 中国在“走出去”的过程当中，涉及的规则大致可以分为两类，一类是普遍性的国际规则，另一类则是独特性的规则。对于普遍性的国际规则，中国需要有选择性地对接和融入，提高自己的竞争力，从长远来看，这对中国也是有好处的，当然还有一些普遍性的国际规则需要通过改革予以修正。

除了普遍性规则，还存在特殊规则，即在进行“一带一路”相关项目建设的具体实践中，参与构建的那些较有特色的制度规则，以应对实践中遇到的新问题、新挑战。例如，主要位于埃塞俄比亚境内的亚吉铁路是中国企业在非洲建设的第

一条集技术标准、设备、融资、施工、运营和管理于一体的“全产业链”投资项目，是一条高标准的电气化铁路。即使是放到中国国内，这条铁路的技术也是比较先进的。在不同的产业链阶段，所需要的中方员工比例也是不一样的，例如在设计和运营的初期阶段，中方员工比例可能是相对高的。因为这条铁路对运营人员具有较高的技术水平要求，没有经过培训的人员很难掌握操作技术，这也可能导致投资无法达到预期收益。如果中国要继续介入运营，提供必要的技术培训和运营指导，那么中方人员的占比势必就会提高，在当地人看来或许不利于投资“本土化”。但是如果要让这条铁路产生效益，在一定时期内、一定阶段内又必须要保持一定的中方员工比例，特别是在培训当地人员的试行运营时期。因此，这里就有必要针对亚吉铁路的实际情况创制特别规则了，等到埃塞方熟悉了运营这条铁路所需的技术，铁路步上正轨、可以正常运行后，本地员工占比会慢慢升高，逐渐“对标”到国际通行的标准上去。

在“一带一路”相关项目的建设过程中，还会遇到“规则真空”的状况，例如中国企业在非洲投资修建工业园区，就遇到了园区土地的功能划分和使用权、租赁期等方面的规则该如何制定的问题。但在这方面国际上没有被普遍接受和通行的标准和规则，这就需要中国和相关国家共商共建新的对应机制，进而可能促成新的法律法规。

从以上的案例可以看到，“一带一路”倡议的推进过程也是中国和相关国家对既有国际制度存在的不足之处重新思考、改革和完善的过程。在这个过程中，中国和相关国家共商共建，乃至创制新的法律法规，进而解决新问题。当前普遍通行的国际规则大多是几个大国或大的经济体协商后通过的，最终逐步扩展为全球性的多边规则，比如先由美国、中国、欧盟和日本等全球主要经济体协商通过。但目前，主要经济体之间的谈判进行得并不顺利，在某些领域或围绕某些问题，“大国路线”已经“堵车”了。“一带一路”倡议恰恰是在“大国路线”之外另辟蹊径，与传统的“大国路线”相互配合、相互补充、相互促进，最终的目的都是要通过改革完善或者创制一些普遍认可的全球性多边规则，应对普遍性或特殊性问题，进而也促进了全球治理的进一步完善和深化。

**冯维江** 要研究“一带一路”建设对全球治理的贡献，不能只听欧美主流媒体的一面之词，还需要到项目实施国去听取那些被国际“主流舆论”所忽视的声音。从我们在南太平洋岛国调研的情况来看，当地的援助项目以前主要是澳大利亚等提供的“技术援助”。这些所谓的技术援助，主要是通过派遣顾问等方式进行。一方面，这些顾问实际影响甚至控制了相关国家关键的经济决策部门，伤害了岛国政策独立性和自主性；另一方面，这些顾问在岛国拿着不菲的薪金、过着高消费的生活，甚至携带家人过来度假，这些费用往往要从援助资金中列支。所谓对岛国的援助，相当部分没有落实到岛国民众身上。这是发达国家技术援助的“通病”。例如，日本总结其在中亚地区推行“丝绸之路外交”的不足时，也提到“相当部分投入没有用在项目建设本身，而是用在人力支出及向日本和第三国咨询公司支付服务费上”。

反观中国的援助，大都是实实在在的看得见摸得着用得上的基础设施，当地官员和民众对此心知肚明、非常感激。但也有一种声音指出，如果说发达国家的援助是“技术援助过度”，那么中国的援助就是“技术援助严重不足”。中国项目通常是建设之后移交，由当地人自己运营，即所谓“交钥匙”工程。由于具备较好经营能力和经验的本地人才严重不足，很多项目运营状况不佳。瓦努阿图维拉港一处中国援建的会议中心交付当地人运营后，迄今处于严重亏损状态，欠下巨额电费。中国的不干涉内政原则对尊重别国主权、发展平等友好合作关系非常重要，但在执行中应具备一定的弹性和灵活性。对于技术能力较为薄弱的地区，应通过派遣技术专家、顾问、管理人才等方式，帮助其政府、企业等机构开展能力建设，增强与基础设施发展相匹配的运营能力。否则，原本是让当地受益的项目，由于缺乏良好运营管理，或成为不断亏损的“资金黑洞”，可能造成“中国人花钱办了好事，但收获质疑”的局面。

瓦努阿图遇到的问题可以说是中国在推进“一带一路”建设过程中碰到的一类问题的缩影。中国的对外交往一向坚持不干涉内政原则。该原则是上世纪 50 年代中国和印度等国共同倡导的和平共处五项原则的核心内容之一。但是随着全球化深度开展，一国国内事务向世界溢出、扩散的现象日益突出。更重要的是，

中国国家利益向海外拓展的范围和力度与日俱增，海外利益保护需求日益强烈。不干涉内政原则的内涵和条件应当与时俱进、开拓创新。中国作为和平共处五项原则的首倡国，有责任也有能力顺应世界形势的变化和广大发展中国家新的需求，对不干涉内政原则做出实事求是的创新解释，巩固自身及发展中国家在此领域的话语权。在此背景下，建设性介入概念应运而生。建设性介入是在经当事各方同意的前提下，积极参与当事方国内事务，帮助推动事态向有利于当事各方且符合国际公平正义原则的良性方向发展。建设性介入是对不干涉内政原则政策上的丰富发展和哲学上的积极扬弃，集中体现了奋发有为、合作共赢的时代精神。实际上，中国的一些新做法得到了相关国家的广泛欢迎和支持，这些事实国际主流媒体目前还是“看不到”或者“视而不见”的。但这个事情如果能够持之以恒地坚持下去，那么最终相关的声音肯定会从“一带一路”建设的各个具体的点汇集起来，形成新的“大合奏”，促成更加合理的国际规范。

当然中国在接受和改善既有治理体系和规则的过程中自身也会产生一些变化，不仅是中国在建构世界，世界也在改变中国。像刚才吴国鼎老师谈到的“竞争中立”，李克强总理在 2018 年政府工作报告中也提到了相关问题。其实中国的国企改革就是朝这个方向走的，如原先是“国企办社会”，企业承担了治安、教育、培训、医疗等多重职能，没有国家补贴无疑是难以承受这么沉重负担的。在国企改革的时候，这些方面的包袱全都被甩出去了，这实际上就是在朝“竞争中立”的方向走，只不过之前中国没有用这个概念来阐述自己的改革。现在中国也开始接受“竞争中立”这个概念。在这个过程中，一方面需要用中国已有的实践来充实和阐述这个概念，另一方面也要借助这个概念及其背后的国际经验来推动国内改革。这样才能实现国内制度与国际规范良性对接。

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。