

# 机制供给与“一带一路”发展合作

沈铭辉 沈 陈

**摘要** 在综合比较不同发展合作机制供给范式的基础上，本文提出在全球化发展和深度一体化的背景下，“协调范式”有利于加强国内与国际机制之间的协调，实现合作参与国之间的优势互补。尽管比较优势应以市场为基础，但比较优势的递进需要政府的引导和规制，由此催生了国内机制的整合与国际机制的协调。“一带一路”发展合作致力于发挥和塑造比较优势，本质上是以优势互补为特征的“协调范式”发展合作。“一带一路”发展合作已形成融合、嵌入、嵌套、对接等机制供给路径，呈现丰富多元的内容设计，其对沿线国家和全球发展合作的效用也逐渐开始显现。当前，“一带一路”框架下的发展合作仍存在某些机制障碍，为此应秉持开放型、包容性、差异化三大原则，在不断完善全球和地区治理机制的过程中提升自身机制化水平，推动其高质量、可持续发展。

**关键词** “一带一路” 发展合作 机制供给 协调范式 比较优势 互联互通

“一带一路”是以发展为导向的合作倡议。习近平主席在2016年推进“一带一路”建设工作座谈会上强调，以“一带一路”建设为契机，开展跨

---

\* 沈铭辉，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员（北京 100007）；沈陈，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员（北京 100732）。

\*\* 本文是国家社会科学基金重大项目“中国参与多边贸易体制改革的方案设计与谈判策略研究”（项目编号：19ZDA064）和中国社会科学院青年科研启动项目“发展中国家地位研究：基于历史与规范的考察”（项目编号：2020YQNQD0054）的阶段性成果。

国互联互通，提高贸易和投资合作水平，推动国际产能和装备制造合作，本质上是通过提高有效供给来催生新的需求，实现世界经济再平衡。<sup>①</sup> 共建“一带一路”倡议提出以来，中国根据有关国家发展需要，积极开展发展合作，在深化政策沟通、加快设施联通、推动贸易畅通、促进资金融通、增进民心相通上发挥作用，为各国发展培育空间、创造机遇，推动高质量共建“一带一路”。<sup>②</sup>

当前，“一带一路”已成为国际机制<sup>③</sup>特别是发展合作机制供给的重要增长极：已召开两届“一带一路”国际合作高峰论坛，出台了《丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设战略规划》《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》等系列文件，打造了亚洲基础设施投资银行、丝路基金等合作平台，实现了“一带一路”机制从无到有、由点及面的快速发展。不过，仍有部分国家对“一带一路”发展合作的机制供给存在疑问甚至担忧，同时“一带一路”自身也亟需在贸易、投资和互联互通等方面转向更高水平的发展，这些都要求尽快总结“一带一路”发展合作的机制建设经验。

本文从机制供给的角度出发，分析“一带一路”发展合作机制建设的路径、内容与特征，进而提出“一带一路”高质量发展面临的主要障碍与可行路径。本文前后分为四个部分：第一部分基于文献综述，重点比较“水平范式”、“垂直范式”和“协调范式”三种机制供给的异同优劣，指出“协调范式”有利于实现各国的优势互补，使发展合作达到事半功倍的效果；第二部分提出“一带一路”发展合作致力于发挥和塑造比较优势，本质上是以优势互补为特征的“协调范式”发展合作；第三部分从融合、嵌入、嵌套、对接

---

① 《习近平出席推进“一带一路”建设工作座谈会并发表重要讲话》，《人民日报》，2016年8月18日，第1版。

② 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，2021年1月10日，<http://www.scia.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1696699/1696699.htm>。

③ 约翰·鲁杰首先提出国际机制的概念，用以指代一部分国家所接受的一系列相互期望、原则和规定、计划、组织的能量和财政义务。斯蒂芬·克拉斯纳把国际机制定义为特定国际关系领域的一整套明示或暗示的原则、规范、规则和决策程序。本文在此基础上扩大国际机制的内涵，将推动国际合作的组织或协会、成文规则、指导性原则、不成文规定等都视为机制化的表现形式。John Gerard Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends”, *International Organization*, Vol. 29, No. 3, 1975, p. 570; Stephen Krasner, “Structural Cause and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 186.

四种路径出发，评估“一带一路”框架下的机制供给对沿线国家和全球发展合作带来的效用；第四部分探讨“一带一路”发展合作的现实障碍，为推动“一带一路”高质量发展建言献策。

## 一、发展合作的机制供给范式

国际发展合作的机制供给主要有四种范式：一是“垂直范式”，即由发达国家或发达国家主导的国际组织向发展中国家提供资金、设备、食品、技术和人员等援助，属于传统的、自上而下的南北合作；二是“水平范式”，该范式与“垂直范式”相对，是一种传统的、基于平等发展和互利共赢原则的南南合作；<sup>①</sup>三是“协调范式”，强调国际发展合作机制与合作参与国内机制的相互协调，体现了新时期南北合作与南南合作的融合方向；四是“脱钩范式”，该范式与“协调范式”相对，主张发展中国家在机制上与发达国家“脱钩”，实行进口替代战略。<sup>②</sup>由于“脱钩范式”对国际发展合作机制持极端反对态度，本文将不做深入讨论。

### （一）“垂直范式”

第二次世界大战后，美国为尽快恢复战后经济和促进国际发展，主导构建了国际货币基金组织、世界银行等国际组织。20世纪60年代，随着发达国家实现经济复苏，发展中国家成为发展合作关注的重点。现代化理论认为发展中国家正处于从传统社会向现代社会转型的过程中，而转型的最终目标是成为西方模式的发达国家。为了防止发展中国家在这一过程中发生革命，西方发达国家应向发展中国家提供政治和经济援助。<sup>③</sup>“垂直范式”的发展合作是一种援助国—受援国的机制结构，西方发达国家处于“上位”，向处于“下位”的发展中国家提供物质和其他方面的支持。<sup>④</sup>提供援助的发达国家和

---

<sup>①</sup> 史育龙、卢伟、滕飞、孙伟：《支撑“一带一路”建设的我国对外援助和开发合作体系》，《中国软科学》，2018年第1期，第2页。

<sup>②</sup> 安德烈·冈德·弗兰克：《依附性积累与不发达》，高钰译，译林出版社，1999年。

<sup>③</sup> Walt Whitman Rostow, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press, 1962.

<sup>④</sup> Helen V. Milner and Dustin H. Tingley, “The Political Economy of U. S. Foreign Aid: American Legislators and the Domestic Politics of Aid”, *Economics & Politics*, Vol. 22, No. 2, 2010, pp. 200-232.

多边国际机构在很多情况下主导了发展中国家的发展方向，严重侵蚀了后者的主权。<sup>①</sup>

随着合作参与方日趋多元化，“垂直范式”发展合作呈现出机制碎片化现象。<sup>②</sup>除了联合国及其下属机构、经济合作组织发展援助委员会（DAC）和多边金融机构外，发展合作还出现了非政府组织、跨国公司、私人企业等新的参与主体。为了保护自身利益、避免相互竞争带来的资源浪费，国际发展援助体系确立了“战略性不借款”（strategic nonlending）原则和“制度化非竞争”（institutionalized noncompetition）原则。<sup>③</sup>战略性不借款原则明确要求来自发展援助委员会国家以及多边机构的援助不与私人投资和借贷竞争，对于可以获取私人资本的工程不提供公共基金的贷款。制度化非竞争原则是指寻求援助的国家在没有获得私人借贷和投资时，寻求援助的国家此时在原则上只能先从条件较苛刻的机构获取援助，如果不成功，条件较宽松的机构才向其提供援助。<sup>④</sup>不过，鉴于主要援助国和国际组织的机制整合远远滞后于机制供给，“垂直范式”发展合作的碎片化现象没有得到有效缓解。<sup>⑤</sup>

“垂直范式”发展合作的另一个主要缺陷在于缺少受援国参与。自二战以后，发展合作一直由发达国家主导，几乎听不到发展中国家的声音，致使国际发展合作机制存在援助国供给与受援国需求的错配。例如，“千年发展目标”未对国际行为体的发展诉求进行有效区分，而是采取一刀切的方式为所有国家和地区设定了单一的发展目标。对于那些地处撒哈拉沙漠以南的最不发达国家和重债穷国而言，其发展需求和目标设定必然与东亚、东南亚的广大发展中国家具有根本性差异，如果不能对这种发展需求的差异性进行有效区分，那么其发展目标的设定就是不科学的，对其发展目标实现程度的评

---

① 杨宝荣：《西方减贫战略对非洲国家的政治影响》，《西亚非洲》，2003年第5期，第32—35页。

② Oran R. Young, “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives”, *Global Governance*, Vol 2, No 1, 1996, pp. 1-24; Edith Brown Weiss, “International Environmental Issues and the Emergences of a New World-Order”, *Georgetown Law Journal*, Vol 81, No 3, 1993, p. 679.

③ Robert E. Wood, “Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries”, in John A. Hall, ed., *The State: Critical Concepts*, Routledge, 1994, pp. 294-297.

④ 丁韶彬：《国际援助制度与发展治理》，《国际观察》，2008年第2期，第51页。

⑤ Martin C. Steinwand, “Compete or Coordinate? Aid Fragmentation and Lead Donorship”, *International Organization*, Vol 69, No 2, 2015, pp. 443-472.

价也都是不客观的。<sup>①</sup>

## （二）“水平范式”

“水平范式”发展合作是以互助团结、共同发展和不干涉内政等原则为基础的南南合作。<sup>②</sup>“水平范式”发展合作的兴起主要有两点原因。一是实施数十年的“垂直范式”发展合作未能有效减少全球贫困人口。例如，撒哈拉以南非洲的极端贫困人口从1990年的2.9亿上升到2010年的4.14亿。二是以中国为代表的新兴经济体的快速发展引起了其他发展中国家的关注。改革开放以来，中国已经使8亿多人摆脱了贫困。按照世界银行的基准衡量，中国贫困率从1981年的90%降至2018年的1.7%，中国对全球减贫事业的贡献率超过70%。在中国由援助输入国向援助输出国转变的时刻，理解和总结中国的发展道路对国际发展合作特别是南南合作具有重要意义。<sup>③</sup>

中国等新兴经济体的发展具体从三个方面推动了“水平范式”发展合作。<sup>④</sup>一是与20世纪50—60年代刚取得民族独立的情形完全不同，发展中国家和新兴经济体目前积累了较为丰富的发展经验。拥有不同发展经验的发展中国家和新兴经济体之间形成了平行经验分享，与南北差异的垂直经验传播形成鲜明对比。二是一些新兴经济体具备了较强的经济实力，使得这些国家之间的经验分享不再限于文件宣言层面，而更多地转向资金和其他援助的流动。三是发展中国家和新兴经济体已充分认识到发展合作机制的重要性，尝试构建不同类型的贸易和金融机构，推动南南合作进入新阶段。

“垂直范式”与“水平范式”两种发展合作在基本定义、核心理念、关系定位和基本原则上都有根本区别。但随着发达国家经济增长放缓和援助热情降低，国际发展援助出现结构性萎缩，“垂直范式”发展合作不断向“水平范式”靠拢。<sup>⑤</sup>1995年以后，DAC提出发展合作的全球伙伴关系，从有效

---

<sup>①</sup> 王新影：《“后2015年”国际发展合作议程展望——兼论中国在国际发展合作事务中的作用》，《教学与研究》，2016年第2期，第62—68页。

<sup>②</sup> 庞珣：《新兴援助国的“兴”与“新”——垂直范式与水平范式的实证比较研究》，《世界经济与政治》，2013年第5期，第31—54页。

<sup>③</sup> 朱晓阳、谭颖：《对中国“发展”和“发展干预”研究的反思》，《社会学研究》，2010年第4期，第175—198页。

<sup>④</sup> 肖瑾、李小云：《新全球发展与治理——以南南合作为视角》，《学术界》，2019年第1期，第152—160页。

<sup>⑤</sup> 刘靖：《全球援助治理困境下重塑国际发展合作的新范式》，《国际关系研究》，2017年第4期，第30—47页。

性出发推动发展中国家的经济增长和社会发展，并将新兴经济体接纳为重要的发展合作机制参与方。<sup>①</sup> 2005年，DAC通过《关于援助有效性的巴黎宣言》，明确了受援国自主性、战略联系、计划协调、成果导向和相互问责等五项原则。<sup>②</sup> 该宣言进一步体现了“垂直范式”发展合作的范式转换，发达国家角色也从原先的“救世主”逐渐转向平等伙伴或协调中介。<sup>③</sup> 不过，也有学者质疑发达国家范式转换的真实性，认为全球伙伴关系和发展有效性宣言本质上仍是以西方为主导的国际发展援助体系的又一次扩张，目的是通过承认中国等新兴经济体的作用，试图将新兴经济体拉入其主导的发展援助框架中。<sup>④</sup>

### （三）“协调范式”

20世纪60—70年代，依附论、中心—外围理论等激进学说一度盛行于发展中国家，这些理论主张发展中国家应独立发展，在国内和国际两个层面与发达国家实现制度“脱钩”。尽管发展中国家普遍要求构建国际经济新秩序，但真正与发达国家“脱钩”的国家寥寥无几，因此，“垂直范式”和“水平范式”是这一时期国际发展合作的主要形式。到了20世纪末，特别是冷战结束以后，经济全球化和与全球治理相关的机制建设迅猛发展。在此背景下，“协调范式”开始成为国际发展合作的主流。与“脱钩范式”完全相反，“协调范式”主张实行出口导向战略，并根据国际经济合作的需要推动国内体制改革。

“垂直范式”和“水平范式”主要关注国际层面的机制供给，“协调范式”则在此基础上强调国际与国内机制的互动关系。20世纪80年代以后，一些采取进口替代战略的发展中国家陷入困境，发达国家主导下的国际金融

---

<sup>①</sup> Andrew Rosser and Czeslaw Tubilewicz, “Emerging Donors and New Contests over Aid Policy in Pacific Asia”, *The Pacific Review*, Vol 29, No 1, 2016, pp 5-19.

<sup>②</sup> “The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action”, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

<sup>③</sup> Abdenur Adriana Erthal and João Moura Estevão Marques Da Fonseca, “The North’s Growing Role in South-South Cooperation: Keeping the Foothold”, *Third World Quarterly*, Vol 34, No 8, 2013, pp 1475-1491.

<sup>④</sup> 李小云、马洁文、王伊欢：《论“全球有效发展合作伙伴”议程的演化与前景》，《学习与探索》，2017年第6期，第107页。

机构提出所谓“华盛顿共识”，鼓吹实行西方式市场经济和自由贸易。<sup>①</sup>“华盛顿共识”等援助理论强调在国内政治经济环境不佳的条件下，发展合作很可能变成沉没成本，不仅无法促进发展中国家的经济增长，甚至还会阻碍该国的经济改革，延续效率不佳的机制体制。<sup>②</sup>受援国国内的机制变革并非仅限于南北合作，在南南合作中同样如此。事实上，发展中国家出现的特区、工业区、开发区等政策“飞地”均是以推动国内经济体制改革为目标的。在一国的要素禀赋给定的情况下，机制建设和改革能够成为提升该国竞争力的可变因素，对资源、资本相对短缺的发展中国家来说尤为重要。<sup>③</sup>

因而，实现国际机制、合作输出国机制与东道国机制的协调供给具有重要意义。从东道国角度看，通过进一步开放国内国际市场，可以使其更容易打破发展瓶颈，同时参与全球产业集群和地区产业链。<sup>④</sup>从合作输出国角度看，相似的制度能够降低企业的交易成本，而差异较大的制度则可能使企业产生“风险规避”心理，进而对投资产生负面影响。<sup>⑤</sup>因此，实现国内国际机制协调有利于降低广义贸易成本，推进境外产业园区建设，实现生产—消费的完整循环。<sup>⑥</sup>在设施联通与贸易机制畅通的情况下，发展合作具有显著的贸易促进效应，有利于加快合作参与国的产业结构升级。<sup>⑦</sup>

如前所述，“协调范式”很大程度上是“垂直范式”与“水平范式”融合的产物。一方面，“垂直范式”开始重视构建发达国家与发展中国家的平等伙伴关系，发达国家在机制设计上减少直接干预等内容；另一方面，“水

<sup>①</sup> John Williamson, “A Short History of the Washington Consensus”, in Narcis Serra and Joseph E. Stiglitz, eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, 2008, pp. 14-30.

<sup>②</sup> Craig Burnside and David Dollar, “Aid, Policies and Growth”, *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp. 847-868.

<sup>③</sup> 林毅夫：《新结构经济学——重构发展经济学的框架》，《经济学（季刊）》，2010年第10期，第3页。

<sup>④</sup> 刘志彪、吴福象：《“一带一路”倡议下全球价值链的双重嵌入》，《中国社会科学》，2018年第8期，第17—32页。

<sup>⑤</sup> 赵云辉、赵传莉、陶克涛：《制度差异、二元经验与中国对外直接投资——基于50个“一带一路”国家和20个发达国家的经验证据》，《现代财经（天津财经大学学报）》，2020年第12期，第64—78页。

<sup>⑥</sup> 沈铭辉：《“一带一路”、贸易成本与新型国际发展合作——构建区域经济发展条件的视角》，《外交评论》，2019年第2期，第1—28页。

<sup>⑦</sup> 王煌、邵婧儿：《“一带一路”建设下中国OFDI的贸易效应研究——基于GTAP模型的分析》，《国际经贸探索》，2018年第2期，第36—52页。

平范式”对机制建设的关注程度逐渐提升，尤其是奉行出口导向战略的东亚新兴经济体取得成功，更使得机制改革和协调的发展理念得到发展中国家的广泛认同。与“垂直范式”不同，“协调范式”的国内机制改革并非是在发达国家的“指导”下完成的，而是从比较优势和市场机制出发，主动对接国际经贸规则，实现全球和地区经济合作的深度参与。

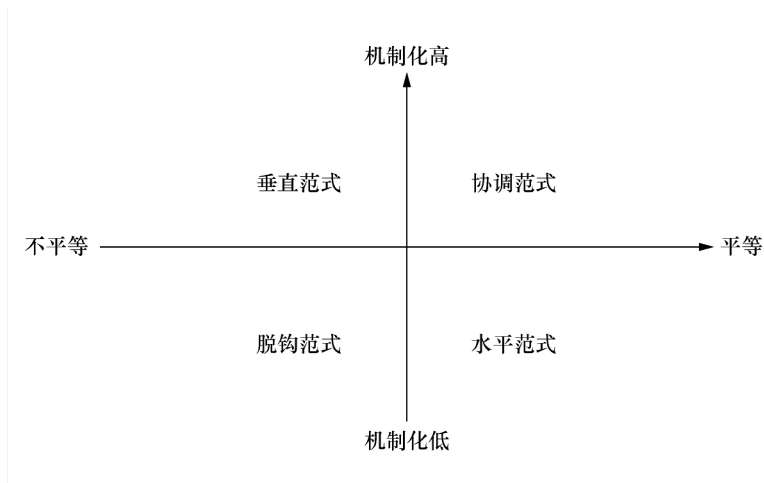


图-1 发展合作的机制供给范式

根据关系平等性和机制化程度两个指标，可以对机制供给的四个范式进行区分（图-1）。“垂直范式”发展合作因其机制结构导致受援国参与不足，使得无偿援助和减免债务更多体现为发达国家的“宽宏大量”，没有提升发展中国家自主解决发展问题的能力。但也要看到，“垂直范式”发展合作拥有成熟的机制供给经验，对南南合作和发展中国家的机制建设有很多借鉴意义。“水平范式”发展合作主要产生于发展中国家和新兴经济体之间，符合平等自愿、共同发展等南南合作原则。“水平范式”发展合作涉及贸易、投资、基础设施建设等广泛内容，有利于增强发展中国家自主发展能力，但整体的机制化水平有限。“脱钩范式”强调发达国家与发展中国家的不平等关系，主张发展中国家自主发展。因此在“脱钩范式”中，国际发展合作及其机制供给都是不可取的。“协调范式”则认为在全球化发展和深度一体化的背景下，仅构建平等的伙伴关系机制仍然不够，还需在此基础上加强国内与国际机制之间的协调，实现参与国之间的优势互补，使发展合作达到事半功



倍的效果。

## 二、基于比较优势的“一带一路”机制供给

十九大报告指出，中国将积极促进“一带一路”国际合作，努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，打造国际合作新平台，增添共同发展新动力。<sup>①</sup>“一带一路”通常被界定为“倡议”、“平台”或“框架”，是一种以互联互通和发展合作为基本目标的机制设计。<sup>②</sup>“一带一路”的互联互通除了包括铁路、公路、港口与管道等“硬联通”，<sup>③</sup>还追求构建以比较优势为基础的“软联通”，推动“一带一路”机制与东道国机制、多边发展框架的协调发展。

### （一）“一带一路”发展合作致力于发挥和塑造比较优势

《援助的死亡》一书对“垂直范式”发展合作持强烈的抨击态度，提出西方长期以来的对非援助只是助长了非洲政府的腐败和人民的贫困，阉割了非洲的企业家精神，并使非洲深陷依赖外援的陷阱而不能自拔。<sup>④</sup>非洲的出路在于学习亚洲特别是中国的经验，即不靠援助而是发挥自身比较优势，通过投资和出口来推动经济的发展。<sup>⑤</sup>一般来说，发展中国家在资源、劳动力方面具有潜在的比较优势，在资金、技术和人才方面处于劣势。如果发展中国家长期过度依赖资源、劳动力等生产要素上的比较优势进行贸易，将很可能面临资源过度开发、人口红利消失、科技水平停滞不前等问题，国家产业结构难以升级调整，长期陷入出口产品低附加值的困境。对于比较优势处于不利地位的国家而言，当地政府可以战略性地在短期内违背现有的、外生的比较优势，推动自身不具有比较优势的行业发展，通过人力资本投资、技术

---

① 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2017年10月28日，第1版。

② 娜塔莎·马里奇、魏玲：《务实制度主义：中国与中东欧国家的合作》，《世界经济与政治》，2018年第7期，第41—68页。

③ 李向阳：《构建“一带一路”需要优先处理的关系》，《国际经济评论》，2015年第1期，第60—63页。

④ 丹比萨·莫约：《援助的死亡》，王涛、杨惠译，世界知识出版社，2010年。

⑤ 贺文萍：《从“援助有效性”到“发展有效性”：援助理念的演变及中国经验的作用》，《西亚非洲》，2011年第9期，第120—135页。

模仿、专业化经济等手段进行技术积累，构建新的内生比较优势。<sup>①</sup>此外，发展中国家还应在国内制度环境、基础设施等方面缩小与发达国家的差距，才能将潜在和内生比较优势转化为现实比较优势。

机制协调既着眼于改革国内体制以适应国际贸易和投资规则，也需要从比较优势整合和递进的角度出发，关注全球和地区产业链层面的机制合作。当前国际分工的边界正从产业层次转换为价值链层次，一国的竞争优势不再体现在某个特定产业或某项特定产品上，而是体现为在产业链条中所占据的环节或位置。从某种意义上讲，当前专业化生产模式下的国际分工已经演化成产品内的国际分工，产业内的贸易已在相当程度上成为一种产品内的贸易，<sup>②</sup>表现为同一产品价值链上不同环节之间的水平分工。基于比较优势的发展策略需要关注合成谬误问题。<sup>③</sup>例如，把东亚地区的出口导向战略扩展到全体发展中国家，同时推动劳动密集型制成品的出口，将引发劳动密集型产品在国际市场的过量供给和大量的经济摩擦。为了避免市场无序的出现，国家间的政策协调和地区机制建设成为必然选择。

“一带一路”发展合作不仅致力于发挥比较优势，还推动塑造新的比较优势。由于一国的比较优势是动态的、可变的，比较优势的递进则需要政府的引导和规制。发展中国家必须根据自身的产业环境，选择具有新的比较优势潜力的产品，培育本土的产业链系统集成企业，建立自主发展型价值网络。“一带一路”塑造新比较优势的目标是从资源禀赋优势到资源整合能力、从劳动力成本优势转化为人力资本优势、从被动接受市场向开拓市场转化。随着“一带一路”产业链网络的构建，发展中国家可以降低交易成本，进一步提高分工水平，并依据比较优势的动态变化，最终实现由产业链上游到下游的转变。

## （二）“一带一路”是以优势互补为特征的“协调范式”发展合作

习近平指出，“一带一路”建设不是要替代现有地区合作机制和倡议，

---

<sup>①</sup> 徐建斌、尹翔硕：《贸易条件恶化与比较优势战略的有效性》，《世界经济》，2002年第1期，第36页。

<sup>②</sup> 徐康宁、王剑：《要素禀赋、地理因素与新国际分工》，《中国社会科学》，2006年第6期，第65页。

<sup>③</sup> 徐建斌、尹翔硕：《贸易条件恶化与比较优势战略的有效性》，第31—36页。

而是要在已有基础上，推动沿线国家实现发展战略相互对接、优势互补。<sup>①</sup>鉴于参与国家的成分十分复杂、同质性较弱，追求过高水平的制度整合将产生很高的缔约成本，因此“一带一路”强调“自主自愿、协商一致”，不采取一揽子谈判和强制性的缔约模式，这本质上属于以优势互补为特征的“协调范式”发展合作。具体来说，“一带一路”发展合作的机制供给主要有四个路径（表-1）。

表-1 “一带一路”发展合作的机制供给路径

路径	原则	目标
融合	规范环境深度融合	正式法律文本
		一般协议文件
嵌入	双重市场嵌入	嵌入东道国市场
		嵌入全球价值链
嵌套	“一带一路”与多边发展框架嵌套	扩大认同
		双重履约
对接	与已有地区机制对接	与地区合作机制对接
		与地区发展规划对接

第一，规范环境的融合涉及正式法律和非正式规范两种，具体包括推动国内立法、制定多边和地区经贸规则、开展贸易便利化合作等目标。当前，“深度一体化”已取代关税减让成为区域贸易协定谈判的核心内容。由于“一带一路”沿线各国的发展差距很大，立即制定高水平贸易协定很不现实，因此“一带一路”下的规范融合体现了多元化和自愿性特征。一方面，“一带一路”积极促进地区和双边的贸易便利化，与部分经济发展水平相近或者经济互补较强的国家开展自由贸易谈判，签署区域和双边自贸协定，推动与对象国之间更深层次的投资与贸易自由化。另一方面，“一带一路”也达成了大量的贷款协议、融资协议、框架协议、项目协议，以及谅解备忘录、发展规划、合作纲要、行动计划等各种软性政策机制，推动更广泛的法规与政策协调，发挥各地区比较优势，促进人才、资金、技术、信息等要素流动。

<sup>①</sup> 《习近平出席博鳌亚洲论坛 2015 年年会开幕式并发表主旨演讲》，《人民日报》，2015 年 3 月 29 日，第 1 版。

第二，实现东道国市场与全球产业链的双重嵌入。由于大部分“一带一路”沿线国家的经济发展倚重劳动密集型产业，可以利用当地具有比较优势的生产要素，在当地建设境外经贸合作区、跨境工业园区、经济技术开发区等。园区建设可以改善东道国人均收入低、市场内需小的发展劣势，从而嵌入东道国市场。必须指出的是，“一带一路”的园区建设不是封闭的内循环，而是以比较优势为基础、出口导向的战略措施，最终目标是推动参与国更深入地嵌入全球产业分工。

第三，加强“一带一路”与多边发展框架的机制嵌套。其目的有二：一是扩大认同。自2013年首次提出以来，“一带一路”倡议在取得举世瞩目成绩的同时，来自部分国家的质疑声不绝于耳，给倡议的进一步推进造成了相当大的阻力。多边发展框架具有广泛的权威性和认同度，“一带一路”倡议与多边发展框架的机制联系有助于化解部分国家的顾虑和质疑，提升参与国和友善群体的国际站位和道义高度，对把“一带一路”推向世界具有重要意义。<sup>①</sup>二是保障履约。发达国家和国际组织往往在发展合作中附加政治条件，强调过程的规范性和有效性，属于过程驱动型的发展合作。“一带一路”强调互利双赢和促进受援国经济增长，属于增长驱动型的发展合作。<sup>②</sup>“一带一路”呈现出发展导向型特征，是由中国实现和平发展和参与经济全球化的内外部环境所决定的，<sup>③</sup>但也可能因此对某些违反规则的行为约束不力。从这个角度说，加强“一带一路”机制与国际机制的规则嵌套有利于构建双重履约框架，为“一带一路”参与各方提供更为稳定的行为预期。

第四，“一带一路”与沿线各国发展战略的对接与耦合。<sup>④</sup>为避免与已有地区机制形成冲突，“一带一路”将在已有进展的基础上，结合各自国家发展议程，继续推进“一带一路”框架下有关经济和交通走廊、经贸合作区和

---

<sup>①</sup> 朱磊、陈迎：《“一带一路”倡议对接2030年可持续发展议程——内涵、目标与路径》，《世界经济与政治》，2019年第4期，第79—100页。

<sup>②</sup> 王小林、刘倩倩：《中非合作：提高发展有效性的新方式》，《国际问题研究》，2012年第5期，第69页；黄梅波、唐露萍：《南南合作与南北援助——动机、模式与效果比较》，《国际展望》，2013年第3期，第8页。

<sup>③</sup> 李向阳：《“一带一路”：区域主义还是多边主义？》，《世界经济与政治》，2018年第3期，第34—46页。

<sup>④</sup> 黄河：《公共产品视角下的“一带一路”》，《世界经济与政治》，2015年第6期，第138—155页。

务实合作项目的建设。<sup>①</sup>在政治层面，“一带一路”加强与地区峰会、合作论坛等政府间机制的对接互动。“一带一路”对接的政府间机制包括上海合作组织、亚信会议、东亚峰会、东盟地区论坛、亚洲合作对话机制、大湄公河次区域合作机制、中国—阿拉伯国家合作论坛、中国—东盟“10+1”机制、中国—海合会战略对话、中非合作论坛、亚欧会议、中国—中东欧国家合作论坛、中欧峰会等。尽管领导人峰会等合作机制不具有强制力，却能为沿线国家的宏观政策协调创造条件。在经济层面，“一带一路”加强与已有国家和地区发展规划的对接。“一带一路”构建“六廊六路多国多港”的机制架构，促进经济走廊之间的机制衔接。<sup>②</sup>“一带一路”还推动参与国之间的宏观经济协调，实现其与东道国政府投资规划、地区发展议程和发达国家援助机制之间的相互对接。<sup>③</sup>

### 三、“一带一路”发展合作机制供给的效用

借助融合、嵌入、嵌套、对接等不同的机制协调路径，中国与沿线国家共同把“一带一路”打造成“团结应对挑战的合作之路、维护人民健康安全的健康之路、促进经济社会恢复的复苏之路、释放发展潜力的增长之路。通过高质量共建‘一带一路’，携手推动构建人类命运共同体”。<sup>④</sup>经过七年的发展，“一带一路”框架下的机制供给形成丰富多元的内容设计（表-2），对沿线国家和全球发展合作的效用也逐渐开始显现。

#### （一）融合路径

“一带一路”发展合作的融合路径集中体现在贸易和投资规则领域。中

---

<sup>①</sup> 《“一带一路”国际合作高级别视频会议联合声明》，《人民日报》，2020年6月20日，第2版。

<sup>②</sup> Bala Ramasamy and Matthew C. H. Yeung, “China’s One Belt One Road Initiative: The Impact of Trade Facilitation Versus Physical Infrastructure on Exports”, *The World Economy*, Vol 42, No 6, 2019, pp. 1673-1694.

<sup>③</sup> Paul N. Rosenstein-Rodan, “How to Industrialize an Underdeveloped Area”, in Walter Isard and John H. Cumberland, eds., *Regional Economic Planning*, Organization for European Economic Co-operation, European Productivity Agency, 1961, pp. 205-211.

<sup>④</sup> 《习近平向“一带一路”国际合作高级别视频会议发表书面致辞》，《人民日报》，2020年6月19日，第1版。

国与“一带一路”沿线国家提升贸易投资自由化和便利化水平，推动地区经济合作深度一体化。在 2017 年首届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，中国发起《推进“一带一路”贸易畅通合作倡议》，有 83 个国家和国际组织参与。2018 年以来，中国陆续与新加坡、巴基斯坦、东盟等国家和地区升级了自由贸易协定。2020 年年末，中国分别达成了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 和《中欧投资协定》，这是中国首次与日本、欧洲等世界主要经济体达成类似协定。2013—2019 年，中国企业对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资累计超过 1000 亿美元，年均增长 4.4%。与此同时，“一带一路”沿线国家对华直接投资超过 500 亿美元，设立企业超过 2.2 万家，产业聚集效应已初步显现。中国与“一带一路”沿线国家货物贸易总额从 2013 年的 1.04 万亿美元增加到 2019 年的 1.34 万亿美元。2019 年，中国与“一带一路”沿线国家货物贸易占中国货物贸易总额的 41.5%。<sup>①</sup>

表-2 “一带一路”发展合作的机制供给内容

路径	领域	机制供给的主要内容
融合	贸易、投资	正式文本有 RCEP、《中欧投资协定》等
		一般协议文件有《推进“一带一路”贸易畅通合作倡议》等
嵌入	园区建设	境外经贸合作区
	产能合作	钢铁、电力等 13 个重点行业
	互联互通	印尼雅万铁路、亚吉铁路、蒙内铁路等
嵌套	可持续发展	《中华人民共和国外交部和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会关于推进“一带一路”倡议和 2030 年可持续发展议程的谅解备忘录》等
	多边金融	亚投行、新开发银行、丝路基金等
对接	政策协调	《中华人民共和国政府与非洲联盟关于共同推进“一带一路”建设的合作规划》等
	项目建设	第三方市场合作、发展走廊等

<sup>①</sup> 商务部国际贸易经济合作研究院：《中国“一带一路”贸易投资发展报告 2020》，2020 年 9 月 7 日，[http://www.caitec.org.cn/n5/sy\\_gzdt\\_xshd/json/5532.html](http://www.caitec.org.cn/n5/sy_gzdt_xshd/json/5532.html)。

2020年, 尽管受到新冠肺炎疫情的严重干扰, 中国与“一带一路”沿线国家的经贸合作仍持续增长, 占比不断提升。2020年1—11月, 中国企业在“一带一路”沿线对57个国家非金融类直接投资1106.8亿元人民币, 同比增长25.7% (折合159.6亿美元, 同比增长24.9%), 占同期总额的16.3%, 较上年同期提升3.6个百分点。<sup>①</sup> 2020年1—10月, 中国货物贸易进出口总额为25.95万亿元, 比上年同期增长1.1%。其中, 出口14.33万亿元, 同比增长2.4%; 进口11.62万亿元, 同比下降0.5%。与此同时, 中国与东盟的贸易额却逆势上扬, 2020年东盟超过欧盟成为中国第一大贸易伙伴。2020年1—10月, 中国对东盟的进出口总额为3.79万亿元, 比上年同期增长7.0%。其中, 出口2.11万亿元, 同比增长7.3%; 进口1.68万亿元, 同比增长6.6%。<sup>②</sup>

## (二) 嵌入路径

“一带一路”发展合作的嵌入路径主要体现在三个方面。一是园区建设, 在东道国内部构建更加友好的营商环境。截至2019年年末, 中国在24个“一带一路”沿线国家建设82个境外经贸合作区, 规模较大的园区有中白工业园、中国印尼综合产业园区青山园区、中柬西哈努克港经济特区、泰中罗勇工业园、中国埃塞俄比亚东方工业园和中国埃及泰达苏伊士经贸合作区等。新冠肺炎疫情发生以后, 不少国家对内采取保持社交距离、关闭学校和企业等必要的公共卫生措施, 对外采取旅行警告、取消航班、关闭边境等对策, 企业需求和订单普遍出现下降, 国际贸易和投资受到严重影响。然而, 由于园区拥有相对封闭的地理环境和便利的市场准入条件, 能够最大限度地减少疫情的负面影响。截至2020年年末, 境外经贸合作区累计投资超过410亿美元, 入区企业近5400家, 上缴东道国税费43亿美元, 为当地创造就业岗位37万个。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国商务部:《2020年1—11月我对“一带一路”沿线国家投资合作情况》, 2020年12月31日, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwydyl/tjsj/202012/20201203027821.shtml>。

<sup>②</sup> 中华人民共和国海关总署:《2020年10月进出口商品国别(地区)总值表(人民币)》, 2020年11月23日, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/3395300/index.html>。

<sup>③</sup> 中华人民共和国商务部:《2019年中国对外投资合作呈现新特点》, 2020年1月15日, <http://sg.mofcom.gov.cn/article/sxtz/202001/20200102930382.shtml>。

二是产能合作，提升中国与“一带一路”沿线国家在全球产业链中的位置。中国在“一带一路”框架下的产能合作包括13个重点行业，分别是钢铁、电力、有色金属、铁路轨道交通、建材、化工、工程机械、轻工、航空航天、通信、汽车、船舶和海洋工程等行业。除了矿产资源、基础设施等重点项目以外，“一带一路”的产能合作还涉及房地产、物流等行业，投资组合呈现出多元化趋势。2017年，麦肯锡发布了一份名为《世界的下一个工厂：中国投资如何重塑非洲》的研究报告，重点描述了席卷非洲大陆却受到严重忽视的中国私人投资浪潮。据麦卡锡研究团队估计，2017年有超过1万家中国企业在非洲运营，主要集中在尼日利亚、赞比亚、坦桑尼亚和埃塞俄比亚等国。这些私人企业中约三分之一涉及制造业，绝大多数是小微企业。<sup>①</sup>此外，非洲国家还出现了一批了解非洲、扎根非洲的中国商人和技术人员，这些人才已成为中非经贸可持续发展的宝贵资源，有利于向非洲进行各领域的技术转移。

三是互联互通，强化“一带一路”沿线国家之间及其与世界各国的沟通联系。世界范围内的互联互通是全球化时代的本质特征，人、财、物、智的自由流动从来没有达到今天这样的程度。新的全球化不再追求征服和殖民，也不再将扩张势力范围作为国家目标，而是通过与市场、高科技、原材料建立更紧密的联系来提高本国的国际竞争力。<sup>②</sup>“一带一路”倡议提出以后，中国高度重视发展中国家的铁路、公路、航空、港口、电力和电信建设，致力于推动沿线地区的互联互通。在亚洲，中国企业承接了印尼雅加达—万隆铁路、老中铁路、泰国曼谷—呵叻铁路、柬埔寨金边—西港高速公路等建设项目。由中国公司承建的印尼巨港市轻轨、印尼泗水—马都拉大桥、越南河内吉灵—河东线轻轨已全线运行。2016年10月，埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴至吉布提的铁路正式通车。2017年5月，连接肯尼亚首都内罗毕和东非最大港口蒙巴萨的蒙内铁路也全线开通。亚吉铁路、蒙内铁路是“一带一路”在非洲的“旗舰项目”。

---

<sup>①</sup> Irene Yuan Sun, *The Next Factory of the World: How Chinese Investment Is Reshaping Africa*, Harvard Business Review Press, 2017.

<sup>②</sup> 苏长和：《互联互通世界的治理和秩序》，《世界经济与政治》，2017年第2期，第25—35页。



### （三）嵌套路径

嵌套路径是指“一带一路”与联合国及其他全球治理机制的嵌套，包括与联合国 2030 年可持续发展议程对接、与联合国专门机构达成共建协定以及利用南南合作的机制平台等。<sup>①</sup> 2016 年，中国政府分别与联合国亚太经社会 and 开发计划署签订意向书和备忘录，这是中国首次与国际组织签署共建“一带一路”协议。在“一带一路”国际合作高峰论坛期间，中国政府与更多联合国机构签署了“一带一路”合作文件。受新冠肺炎疫情影响，“一带一路”对公共卫生治理、供应链安全等方面的关注度开始上升，其与世界贸易组织、世界卫生组织、二十国集团等国际机制的规则互动明显增加。

长期以来，金融合作是“一带一路”嵌套机制的主要领域。“一带一路”倡议提出以后，中国已发起设立了 13 个新的开发性金融机构和平台，包括金砖国家新开发银行、亚投行、丝路基金以及各类双多边产能合作基金、区域发展基金等，形成“一带一路”金融合作框架体系。<sup>②</sup> 从功能来看，“一带一路”融资机制存在四种类型：一是亚投行、新开发银行等多边开发性银行体系；二是丝路基金、中非发展基金等开发性基金体系，各基金明确直接投资区域和领域，从事优惠性的投融资合作；三是国家开发银行、中国进出口银行等国内信贷配套体系，属于服务对外贸易与投资的政策性银行；四是以中国出口信用保险公司为主的海外投资保险机制。

“一带一路”金融合作并非另起炉灶，而是积极借鉴和学习国际通行做法，并将重点放在多边金融机构忽视的基础设施建设等领域，以及向多边金融框架忽视的一些国家提供资金和援助，<sup>③</sup> 与多边发展框架形成相互补充、相互促进的关系。根据中国人民银行发布的《2020 年人民币国际化报告》，中国已与 21 个“一带一路”沿线国家签署了本币互换协议，在 8 个“一带一路”沿线国家建立了人民币清算机制安排。该报告指出，2019 年中国与“一带一路”沿线国家办理人民币跨境收付金额超过 2.73 万亿元，占同期人民

---

<sup>①</sup> 张贵洪：《中国、联合国合作与“一带一路”的多边推进》，《复旦学报（社会科学版）》，2020 年第 5 期，第 168—178 页。

<sup>②</sup> Astrid H. M. Nordin and Mikael Weissmann, “Will Trump Make China Great Again? The Belt and Road Initiative and International Order”, *International Affairs*, Vol. 94, No. 2, 2018, pp. 231-249.

<sup>③</sup> Zhou Jingyuan, “A New Multilateralism? A Case Study of the Belt and Road Initiative”, *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol. 8, No. 2, 2020, pp. 384-413.

币跨境收付总额的 13.9%，其中货物贸易收付金额 7325 亿元，直接投资收付金额 2524 亿元，跨境融资收付金额 2135 亿元。<sup>①</sup>

#### （四）对接路径

“一带一路”机制对接的目标是实现合作参与国之间的宏观政策协调。截至 2020 年 11 月，中国已与 138 个国家、31 个国际组织签署了 203 份共建“一带一路”合作文件，包括中蒙俄、中柬、中老、中国文莱、中哈、中匈、中捷等多个具体合作规划。2020 年 12 月 16 日，中国与非盟签署《中华人民共和国政府与非洲联盟关于共同推进“一带一路”建设的合作规划》，这是中国首次与地区组织签署共建“一带一路”规划类合作文件。该规划将“一带一路”与非盟《2063 年议程》对接，明确了双方重点合作项目和完成的时间表、路线图。

“一带一路”的对接路径具有很强的针对性。例如，中国根据欧盟对外政策的双层特性，推进对应的“一带一路”双层对接战略。<sup>②</sup> 中欧“一带一路”合作经历了从模糊处理到局部对接，再到整体、全面对接，从与部分成员国单层对接到与欧盟机构双层对接的进程，中国在中东欧国家的投资以及二者之间的合作机制推动中欧形成了更紧密的双边合作关系。<sup>③</sup> “一带一路”倡议得到了俄罗斯、中亚国家等上海合作组织成员国的大力支持。<sup>④</sup> 中国与俄罗斯还探讨“一带一路”与欧亚经济联盟的对接，合作重点包括能源、贸易、基础设施等领域，<sup>⑤</sup> 这符合俄罗斯经济现代化和对外合作的发展目标。“一带一路”根据东道国的发展需要打造“发展走廊”，如欧亚大陆经济走廊

---

<sup>①</sup> 中国人民银行：《2020 年人民币国际化报告》，2020 年 8 月 17 日，<http://www.pbc.gov.cn/huobizhengceersi/214481/3871621/4073241/index.html>。

<sup>②</sup> 张骥、陈志敏：《“一带一路”倡议的中欧对接：双层欧盟的视角》，《世界经济与政治》，2015 年第 11 期，第 36—52 页。

<sup>③</sup> Theresa Fallon, “China’s Pivot to Europe”, *American Foreign Policy Interests*, Vol 36, No 4, 2014, pp. 175-182.

<sup>④</sup> Abdul Rab Baloch, “China and Shanghai Cooperation Organization (SCO): Belt and Road Initiative (BRI) Perspectives”, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol 9, No 2, 2019, p. 166.

<sup>⑤</sup> Ivan Timofeev, Yaroslav Lissovnikov and Liudmila Filippova, “Russia’s Vision of the Belt and Road Initiative: From the Rivalry of the Great Powers to Forging a New Cooperation Model in Eurasia”, *China & World Economy*, Vol 25, No 5, 2017, pp. 62-77; Lu Na-Xi, Huang Meng-Fang and Lu Shan-Bing, “How the Belt and Road Initiative Can Help Strengthen the Role of the SCO and Deepen China’s Cooperation with Russia and the Countries of Central Asia”, *India Quarterly*, Vol 75, No 1, 2019, pp. 56-68.

建设、中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊等，推动与东道国发展规划的协调。

此外，“一带一路”还积极与发达国家在第三方市场实现对接式供给。中国与欧美日等发达经济体应努力寻找利益交汇点，在高新技术等领域积极开展第三方市场合作，促进“一带一路”发展合作向高质量方向转变。在现有双边层面合作基础上发挥中欧、中日等领导人会晤机制，共同为第三方市场合作制定公开、透明的规则和统一的政策。第三方市场合作是“一带一路”机制建设的重要突破口，有利于向外界传递“一带一路”是具有开放性、包容性特征的国际合作机制的信号。

#### 四、“一带一路”发展合作机制供给的障碍与对策

“一带一路”框架下的发展合作秉持开放型、包容性、差异化三大原则，是对现行发展合作机制的补充和优化，有助于提升中国在国际发展议程中的影响力。当前，世界绝大部分国家对“一带一路”合作持开放欢迎的态度，希望把握“一带一路”带来的发展机遇，共建高质量的发展合作机制。但在具体实践中，“一带一路”框架下的发展合作仍存在某些机制供给障碍。

一是机制化程度相对较低。新兴经济体提供的对外援助通常不会公开发表或透露具体的援助金额信息，联合国、DAC等国际机制因此也未予统计。随着中国等新兴经济体逐渐在国际发展议程中占据重要地位，发达国家对“一带一路”发展合作的批评和质疑也在增加，如顶层设计不足、现实操作层面无序等。这些批评很多是污蔑抹黑，但有些则反映了“一带一路”发展合作在机制建设方面的不足。目前，“一带一路”建设以合作论坛、发展走廊等松散型合作为主，而自由贸易协定等制度性合作较少。松散型合作具有灵活、务实的优点，但由于缺乏规制性和约束力，从短期看会带来较多政治社会风险，易遭受外界质疑和攻讦，从长远看，不利于达成“高标准”、“可持续”的合作目标。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 武芳：《推进“一带一路”高质量发展的若干思考》，《中国远洋海运》，2020年第2期，第58—59页。

二是跨地区整合面临障碍。尽管“一带一路”并不排斥高质量的贸易投资规则，但地区合作机制的重叠以及沿线各国在发展水平、社会制度、宗教民族、文化传统等方面千差万别，限制了“一带一路”采取高标准规则的前景。在执行力方面，亚太区域合作倾向于照顾各方舒适度，决定了“一带一路”不可能以强有力的执法形式约束各国行为。例如，中国—东盟自贸区设有争端解决机制，但各国实际上却采用私下协商等传统方式进行调解，争端解决机制既无权威，利用率又低。<sup>①</sup>在与发达经济体的合作中，如何平衡现实发展需求和高标准、高质量合作规范之间的关系，是“一带一路”无法回避又经常面对的争议问题。发达国家希望强化既有规范，强调对“一带一路”项目的环境、社会影响的评估和监督，提高项目的透明度和债务的可持续性。中国等发展中国家则强调尊重处于不同发展阶段的东道国的现实需求，充分考虑法律、环保、劳工等政策差异，灵活务实地推进合作。

三是政府间机制对接复杂。各国普遍存在发展合作的多头管理问题，工作参与部门众多，体系庞大繁杂，部门分工和责权不够清晰，各部门专注于本系统的对外援助工作，协调水平不高。一般来说，参与国际发展合作有经贸联委会、财经对话会、商业峰会等多种形式。参与对接的部委也很多，外国机构包括国际发展部、财政部、央行、经贸部、能源部等，中国方面则有外交部、发展和改革委员会、商务部、国家开发银行、农业部、中国人民银行等。这就使得中外非机制对接非常复杂，交易成本高。由于“一带一路”合作机制尚未完全成型，又与双边、三方以及多边合作交杂在一起，增加了机制整合的难度，严重制约了合作机制的战略效应和经济效应。

四是政府与市场的沟通机制存在缺陷。“一带一路”框架下的发展合作很多是投资规模较大、建设周期较长的基础设施建设项目，对资金需求较大。目前，“一带一路”的投融资支持主要来自不同层级的官方金融支持平台，现有融资渠道对企业跨国合作的项目风险评估较为谨慎，融资条件较为苛刻，审批手续相对复杂。因此，融资难问题是企业参与“一带一路”发展合作的主要瓶颈，制约了相关项目的深入发展。目前，政府引导企业尚缺乏有效抓手，企业与政府尚未建立畅通的信息沟通和分享渠道，“一带一路”

---

<sup>①</sup> 马学礼：《“一带一路”倡议的规则型风险研究》，《亚太经济》，2015年第6期，第4页。

发展合作仍处于摸索阶段，缺乏可复制、可借鉴的合作经验和具体办法。作为发展合作的主体，企业的积极性和能动性未得到充分发挥，市场潜力还可进一步挖掘。

五是外部大国的负面干扰。美国近年来不断加强在亚太地区的“存在”，先后出台“亚太再平衡”战略、“印太战略”等措施，制衡“一带一路”的态势日趋明显。部分“一带一路”沿线国家受制于与美国的同盟关系，一直避免在中美之间“选边站”，试图在“一带一路”框架下走务实经济合作的道路。但随着中美贸易战等中美竞争态势的加剧，美国愈发不能容忍盟国在“一带一路”等重大问题上采取模糊策略，多次警告盟国甚至直接施压，以迫使其退出“一带一路”框架下的发展合作。在外部大国干预上升的背景下，“一带一路”的发展合作效率和机制建设受到很大的负面影响。

“一带一路”合作涉及合作方较多，尤其在经济社会发展较为落后的国家和地区从事合作开发时，东道国的政治、经济、社会、法律、文化、宗教等环境往往会给发展合作带来很多不确定性。面对这些风险，企业往往难以单独应对，因而亟需中国与沿线国家在风险防控、安全保障等领域加强政策对接。随着“一带一路”合作进入高质量发展阶段，中国可在已有合作项目的基础上搭建务实高效的合作平台，促进沿线国家的可持续发展和各方受益的最大效应。

第一，加强顶层设计和部门协调，从市场需求角度构建多元融资平台。“一带一路”框架下的发展合作具有显著的多头管理特点，部门分工和责权不够清晰。各部门应专注于本系统的对外援助工作，加强协调，形成合力。应发挥财政部门、政策性金融机构和多边开发机构的作用，拓展现有投融资渠道和方式，完善多元、包容、可持续的发展合作投融资体系，为合作项目提供可持续的融资支持。同时，鼓励金融机构之间的协调合作，通过贷款、担保、股权投资、联合融资等多种方式，发挥融资促进和风险分担作用。应推动亚投行、丝路基金与国外金融机构合作设立投资基金，通过建立银联体、共同投资基金或联合融资等形式，为沿线发展合作项目提供先导融资，吸引和催化各方公共和私人资本加入。

第二，在确保差异性和舒适度的基础上，树立发展合作的示范项目。“一带一路”沿线国家发展水平参差多样，不能简单地采取一揽子多边谈判

方式，而应采取因地制宜的“协调范式”供给模式，制定地区差异化发展合作战略，实现与多边、地区、东道国层面的制度协调。在项目执行上，要树立高质量“一带一路”项目示范，为中国广大“走出去”企业和沿线其他机制合作提供样板。值得注意的是，打造高质量、高标准和可持续的项目样板，不仅需要严格的项目合规监管，还应满足环保、反腐、文化保护等社会标准。通过鼓励中国企业在当地承担社会责任，塑造良好的媒体形象。

第三，加强社会层面的机制互动和规则协调。“一带一路”框架下的政府间机制较为充裕，在某些地区还存在重叠，因此政府高层互动和宏观政策协调已经具备便利和畅通的渠道。与之相比，仍然缺乏企业、行会等社会团体的制度安排。“一带一路”应充分发挥经济团体、行业协会和贸促机构的作用，搭建信息共享、能力提升和项目对接的平台，如建立高质量的“一带一路”发展合作数据库，为沿线国家提供政策、法律、项目等信息服务。还应加强沿线专业组织在国际标准、企业信息库等方面的交流合作，推动建立研究机构定期信息沟通和交流机制，并制定详细的合作路线图，明确重点工作和实施计划。

第四，不断提高三方或多边合作的比重，减少发达国家的猜疑和打压。为了回应美国等发达国家对“一带一路”合作议程的关切、发挥自身在发展领域的合作优势，中国应积极推动发展合作部门参与第三方市场合作对话和协调，可组织研讨会、洽谈会、对接会、项目推介会等经贸活动，为企业开展第三方合作搭建平台。在多边合作上，应加强与联合国及其他国际组织的对接，让国际社会更充分地了解和支 持“一带一路”框架下的发展合作。对待第三方市场合作和多边合作，既要强调“互利共赢”，更要向国际社会传递“高标准、可持续”的信号，从而占领话语和道德高地。

## 五、结 语

习近平同志指出，要聚焦重点、深耕细作，共同绘制精谨细腻的“工笔

画”，推动共建“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进。<sup>①</sup>随着国家发展能力的改善，越来越多的新兴经济体和发展中国家不仅参加国际组织框架下的发展援助，而且主动发起国际发展合作和对外援助。在“一带一路”推动下，南南合作从双边和区域范围的安排发展为跨区域和全球范围的安排，国际发展合作从“垂直范式”向“水平范式”乃至“协调范式”转变，能力有限的发展援助机构逐渐让位于涉及范围广泛的发展合作项目，政府间的双边发展合作正在被多元主体参与的多边合作方式所取代。

随着“一带一路”不断推进深化，国际发展合作不再局限于呼吁发达国家履行将国民总收入的0.7%用于官方援助的承诺，而是将《落实2030年可持续发展议程行动计划》《支持非洲和最不发达国家工业化倡议》等文件转化为切切实实的行动。“一带一路”发展合作基于比较优势原则，不断创新融合、嵌入、嵌套和对接等机制协调路径，为国际发展议程注入了新动力。“一带一路”提出构建开放型世界经济，不断推动包容性和联动式发展，让发展合作的成果惠及全球。在不断完善全球、地区治理机制的过程中，“一带一路”也提升了自身的机制化水平，为推动高质量发展打下更为坚实的基础。

（责任编辑：李 丹）

---

<sup>①</sup> 习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》，2019年4月27日，第3版。

# FOREIGN AFFAIRS REVIEW

Bimonthly      Volume 38      Number 1      2021

---

## **Institutional Supply and the Belt and Road Initiative Development Cooperation**

*SHEN Minghui SHEN Chen*

**Abstract:** Based on a comprehensive comparison of different supply paradigms of development cooperation institutions, this paper proposes that against the background of globalization and deep integration, “coordination paradigm” is conducive to strengthening the coordination between domestic and international institutions and realizing the complementary advantages among participating countries. Although comparative advantage should be based on the market, progressive development of comparative advantage requires guidance and regulation of the government, thus giving birth to the integration of domestic mechanisms and the coordination of international institutions. The Belt and Road Initiative (BRI) development cooperation is dedicated to giving play to and shaping comparative advantages, which is essentially a “coordination paradigm” characterized by complementary advantages. The BRI has rich and diversified institutional supply through mechanisms such as integration, embedding, nesting and docking, and its effect on the development cooperation among countries along the BRI routes and the whole world at large is beginning to emerge. At present, there are still some institutional obstacles to development cooperation under the BRI framework. In this regard, this paper suggests constant innovation of coordination mechanisms and promotion of high-quality and sustainable development under the BRI.

**Key words:** the Belt and Road Initiative (BRI), development cooperation, institutional supply, coordination paradigm, comparative advantage, connectivity