

“一带一路” 高质量发展观的建构*

张 春

【内容摘要】 尽管推动共建“一带一路”高质量发展已成为国际社会的努力方向，但“一带一路”高质量发展观的理论建构仍有待深化，新冠肺炎疫情更凸显了其紧迫性。“一带一路”高质量发展观的建构，应结合其短期、中期、长期使命和国内、国际发展既有努力和长远愿景，并理论化为共建“一带一路”的行动指南。在百年未有之大变局背景下，共建“一带一路”首先应确保国际社会特别是共建方的共向发展和共同发展，在此基础上尽可能放大共建国和国际社会的既有发展努力的效应，并培育和创新的国际发展动力。为实现上述两个目标，共建“一带一路”需要通过机制化来确保其可持续。共建“一带一路”高质量发展观涵盖三个方面，即共生发展观、增益发展观和制度化发展观，从而为国际发展提供稳定器、放大器和制度公器。共建“一带一路”更要确保国际发展的正确方向、放大既有发展努力成效，追求可持续性，在实现高质量发展的同时为国际发展提供中国理念、中国方案和中国实践。

【关键词】 一带一路 高质量发展 共生发展 增益发展 可持续发展

【作者简介】 张春，云南大学非洲研究中心研究员（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D81 F125 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0111-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004007

* 本文系国家自然科学基金“一带一路”建设研究重大专项课题“共建‘一带一路’高质量发展路径研究”（19VVL005）的阶段性成果。

在 2018 年“一带一路”建设工作五周年座谈会上，习近平主席首次提出推动共建“一带一路”向高质量发展转变；^① 随后，他又在 2019 年 4 月的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上向全世界宣布，将推动共建“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进，强调要把共商共建共享原则落到实处，要本着开放、绿色、廉洁理念，追求高标准、惠民生、可持续目标，核心是让各国受益，实现共同发展。^② 至此，推动共建“一带一路”高质量发展的国内和国际共识均已形成，并持续转化为国际社会的共同努力方向。尽管此后有诸多讨论，^③ 但围绕共建“一带一路”高质量发展的理论指导、具体内涵和实践方法等的讨论仍不够充分，因此有必要建构更为全面、科学和前瞻的“一带一路”高质量发展观。而 2019 年底暴发的新冠肺炎疫情（COVID-19）可能对共建“一带一路”产生全方位的影响，使构建“一带一路”高质量发展观的紧迫性进一步凸显。本文认为，“一带一路”高质量发展观的建构，需以习近平主席所强调的原则、理念、目标和核心等为内核，同时结合共建“一带一路”的短期、中期和长期使命、机遇及挑战，虑及国际发展和共建方的既有努力、现实挑战及长期远景，最后理论化为共建“一带一路”的行动指南。在百年未有之大变局下，共建“一带一路”高质量发展首先要确保国际发展的道路正确，即促进整个国际社会的共同发展，在此基础上使共建方和国际社会的既有发展努力效果最大化，培育和创新国际发展动力，为实现上述目标，还需要有系统和完善的体制机制确保共建“一带一路”的高质量发展。也就是说，共建“一带一路”高质量发展观应涵盖共

① 《习近平出席推进“一带一路”建设工作 5 周年座谈会并发表重要讲话》，中国政府网，2018 年 8 月 27 日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content_5316913.htm。

② 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞》，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛官方网站，2019 年 4 月 27 日，<http://www.beltandroadforum.org/n100/2019/0427/c24-1307.html>。

③ 可参见王毅：《开启“一带一路”高质量发展新征程》，《求是》2019 年第 9 期，第 19—24 页；宋涛：《党的对外工作与共建“一带一路”高质量发展》，《求是》2019 年第 16 期，第 53—58 页；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；李进峰：《中国在中亚地区“一带一路”产能合作评析：基于高质量发展视角》，《欧亚经济》2019 年第 6 期，第 1—22 页；赵会荣：《“一带一路”高质量发展与境外经贸合作区建设——以中白工业园为例》，《欧亚经济》2019 年第 6 期，第 46—63 页；等。

生发展观、增益发展观和制度化发展观三个要素。共生发展是国际发展的稳定器，增益发展是在稳定基础上推动国际发展的放大器，而制度化发展则为共生发展和增益发展提供持续的保障，是国际发展的制度公器。

一、共生发展观：国际发展的稳定器

无论是危机期间，还是增长时期，国际发展的基本特征始终是“环球同此凉热”：危机时期极少有国家能置身事外，增长时期也极少有国家不受益。在百年未有之大变局背景下，国际发展面临的最大挑战并非资源、能源或技术创新等的不足，而是各国团结与否。1929—1933年的经济大萧条的最大教训是面临危机冲击各国的选择不是团结和合作，而是分裂与对抗，后果被证明是灾难性的。因此，共建“一带一路”高质量发展首先应促进国际社会的团结，通过确保各国面临危机时的相向而行，实现共向发展和共同发展，使共建“一带一路”成为国际发展的稳定器。

（一）共向发展

自1997年亚洲金融危机起，每隔10年左右世界经济就遭受一次较大规模的危机冲击，包括2008年的国际金融危机及当前的新冠肺炎疫情冲击。但与1929—1933年经济大萧条不同的是，国际社会在很大程度上仍积极、主动地通过合作共克时艰，保证了国际发展的基本态势和国际和平与稳定。尽管如此，但也始终存在与合作相悖的各种尝试，其典型代表是特朗普政府的“美国优先”及其相应的经济民族主义、保护主义、贸易摩擦、推卸责任等行为，并产生了恶劣的国际影响。因此，共建“一带一路”高质量发展观首先要与各种消极倾向进行斗争，确保整个国际社会发展的积极态势和方向的一致性，实现共向发展而非反向竞争。

确保国际社会的共向发展，核心在于各国、各层次的战略对接。“一带一路”倡议是由中国首倡的发展议程，与联合国2030年可持续发展议程相比，无论是从地理覆盖范围还是从资源保障来看都相对有限。因此，中国逐渐提出“四个对接”理念，即共建“一带一路”倡议、各国发展战略、区域

发展议程及联合国 2030 年议程的对接。^① 为实现发展共向性，共建“一带一路”就必须充分顾及不同共建国的具体国情，确保战略对接的适配性、灵活性及协同性。

第一，共建“一带一路”高质量发展观要求战略对接的适配性。高质量共建既不意味着质量标准的单一性，也不意味着质量标准的静态性。换句话说，高质量共建所遵循的质量标准应当是系统和动态的，应当依据不同共建国的具体国情而定。如《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》所强调的，“相关合作将遵守各国法律法规、国际义务和可适用的国际规则标准。”^② 必须指出的是，“一带一路”倡议的共建国高度多元化，其发展水平存在明显差异，因此对质量的要求也存在多样性。例如，截至 2020 年 3 月，共有 138 个国家与中国签订共建“一带一路”合作文件。其中非洲的低收入国家和中低收入国家达到 36 个，占有签约国中这两类国家的 57%，而高收入国家主要集中于欧洲和亚洲。^③ 共建国发展水平和地区分布的多样性，要求共建“一带一路”的战略对接必须具备较高的适配度，能依据不同共建国的发展水平、地区分布等采用更符合当地国情的高标准，而非单一的但极可能不能适用的高标准。

第二，共建“一带一路”高质量发展观也要求战略对接的灵活性。由于不同共建国的具体情况不同，战略对接既要实现合作的持续推进，也要注重合作的动态调整。其一，依据合作深度差异来灵活推进持续合作。迄今为止，中国与绝大多数共建国都只签订了一份合作文件，但也有不少共建国已开始升级或细化合作文件。因此，在不同的国家，共建“一带一路”的进度并不相同，其推进节奏、战略对接步骤等都需要灵活处理。其二，依据共建国发

① 例如，在 2018 年 9 月的中非合作论坛北京峰会上，习近平主席强调，要用好共建“一带一路”带来的重大机遇，把“一带一路”建设同落实非洲联盟《2063 年议程》、联合国 2030 年可持续发展议程以及非洲各国发展战略相互对接，开拓新的合作空间，发掘新的合作潜力。《中非合作论坛北京峰会隆重开幕 习近平出席开幕式并发表主旨讲话》，2018 年中非合作论坛北京峰会网站，2018 年 9 月 4 日，<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1591475.htm>。

② 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，中国一带一路网，2019 年 4 月 27 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/88222.htm>。

③ 笔者根据中国一带一路网数据计算得出，参见 <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

展预期和发展战略调整等来动态调整的灵活性。例如，马来西亚在 2018 年政府换届后调整了自身发展预期和规划，因此，中国与马来西亚通过对话协商调整了多个“一带一路”项目，继续推动共建倡议的高质量发展。^①

第三，共建“一带一路”高质量发展观也要求战略对接的协同性，即实现纵向对接、横向对接及二者间的相互配合。习近平主席提出的“四个对接”是纵向对接的典型，即“一带一路”倡议与全球、区域、次区域及国别战略的垂直对接；而横向对接则可理解为“一带一路”五通领域与相应的全球、区域、次区域及国别的领域性战略的平行对接。战略对接的协同性事实上要求纵向对接和横向对接内部及其相互间的协调配合。

（二）共同发展

共同发展是在全球大变局下的一种基础性努力，主要致力于避免经济民族主义、保护主义、贸易战等不良影响。相比之下，共同发展是共生发展内部的更高追求，同时追求中国与共建国及非共建国的发展。

一方面，实现中国与共建国的共同发展的核心是“先富带动后富，最终实现共同富裕”理念的国际实践。

联合国 2030 年议程的核心理念之一是“不让任何人掉队”，其最直接的体现是目标 1，即到 2030 年“在全球世界消除一切形式的贫穷”^②。虽然详列了 7 个具体目标和 12 个衡量指标，但 2030 年议程对“不让任何人掉队”的具体实现路径并未进行深入讨论，而将这一任务留给了各个国家。共建“一带一路”倡议的共建国中有大量的低收入和中低收入国家，其减贫任务相当艰巨。例如，根据世界银行 2018 年的数据，以 1.9 美元/天的标准衡量，马拉维的贫困发生率高达 29.4%，安哥拉为 21.5%，卢旺达为 20.2%、坦桑尼亚为 12.5%，整个撒哈拉以南非洲（含高收入国家）为 16.2%；尽管东南亚地区远较撒哈拉以南非洲发达，但其贫困发生率仍达 7%。^③ 因此，要实现到 2030 年消除一切形式的贫困或“不让任何人掉队”的宏伟目标，有效的

① 《2018 年 9 月 12 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，外交部网站，2018 年 9 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1594451.shtml。

② 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，联合国大会决议，A/RES/70/1，2015 年 9 月 25 日，第 3 页。

③ 数据来源于世界银行开放数据库，<https://data.worldbank.org/>。

发展理念不可或缺。

对中国而言, 尽管目前尚未完全实现共同富裕的目标, 但邓小平在 1978 年 12 月提出的“先富带动后富, 最终实现共同富裕”的理念不仅为中国自身发展作出实质性贡献, 也具有明显的国际可推广性。共建“一带一路”倡议在很大程度上便是这一理念在新时期的国内延伸和国际推广相互结合的典型。就国内而言, “一带一路”倡议解决的是在东部沿海地区发展起来之后, 如何带动中西部地区发展的问题。共建“一带一路”倡议将构筑新时期中国对外开放的新格局, 推进西部地区和沿边地区对外开放步伐, 为西部地区跨越式发展提供契机, 其中最为重要的是为国内相对后富的地区开辟新的国土空间, 并形成国内的东部—中部—西部联动发展^①和跨国界的中国与共建国的联动发展。就国际而言, 共建“一带一路”倡议特别是其“六廊六路多国多港”计划, 事实上是先通过基础设施互联互通计划, 使“六廊六路多国多港”沿线区域得到发展, 然后再以这些沿线区域的发展向外辐射带动更多地区发展, 最终实现“一带一路”沿线国家的发展。换句话说, 共建“一带一路”事实上是通过点、线、面结合, 由点到线及面的方法提高发展辐射效应, 从最初的点尤其是境外工业园区、港口等, 到交通运输线如亚吉铁路、蒙内铁路、大马铁路等, 再到沿交通线打造发展走廊或经济带。这样, 共建“一带一路”倡议事实上是“先富带动后富, 最终实现共同富裕”理念的有益尝试, 并可为“不让任何人掉队”目标的实现作出重大贡献。

另一方面, 共建“一带一路”高质量发展观还应有助于利益攸关方的发展, “欢迎所有感兴趣的國家参与合作”“努力建设包容多元、普遍受益的全球价值链”^②, 在中国、共建国与利益攸关方之间实现积极的共生发展。

客观衡量共建“一带一路”高质量发展对其他利益攸关方发展的影响, 可比较中国、利益攸关方与共建国在同一领域是否实现了共向发展。例如, 东盟一些国家往往被认为在中国与美国之间采取骑墙主义, 或者说是“经济

① 刘慧、叶尔肯·吾扎提、王成龙:《“一带一路”战略对中国国土开发空间格局的影响》,《地理科学进展》2015年第5期,第545—553页。

② 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》, 中国一带一路网, 2019年4月27日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/88222.htm>。

上靠中国、安全上靠美国”的二元政策。^①那么，是否共建“一带一路”会对东盟与美国及其他利益攸关方产生消极影响？

这里仅以共建“一带一路”的贸易效应为例加以考虑。根据东盟自身的数据，共建“一带一路”与东盟的对外贸易存在明显的共向发展和共生发展效应。尽管有所波动，但总体上东盟对外贸易总额从2013年的25 331亿美元增长到2018年的28 253亿美元，增长了11.5%，年均增长接近2%。同期，中国与东盟的双边贸易额从2013年的3 516亿美元增长到2018年的4 838亿美元，增长了36.6%，年均增长6%以上（见表1）。同时，中国与东盟的双边贸易增长，并未对其他国家特别是东盟的重要经贸伙伴产生消极影响。

表1 2013—2018年东盟对主要国家贸易额（单位：亿美元）

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
全球	25 331	25 352	22 729	22 386	25 713	28 253
中国	3 516	3 667	3 635	3 687	4 409	4 838
法国	323	298	272	283	317	380
德国	600	602	564	563	615	655
日本	2 404	2 291	2 028	2 024	2 188	2 317
英国	318	299	292	282	304	348
美国	2 053	2 115	2 106	2 118	2 338	2 630
6国占比	36.37%	36.58%	39.14%	40.01%	39.56%	39.53%

资料来源：笔者根据东盟数据库（<https://data.aseanstats.org>）数据统计制作。

首先，尽管总量增长明显，但中国、日本、美国、英国、德国和法国6个重要贸易伙伴在东盟对外贸易总额中的份额并未发生明显变化。比较2013年和2018年，6国所占比重仅上升3个百分点。也就是说，尽管共建“一带一路”对中国与东盟贸易有积极促进作用，但并未对东盟的其他贸易伙伴特别是中小伙伴产生消极影响。

^① 相关讨论可参见张春：《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》，《当代亚太》2014年第6期，第52—72页。

其次，仅以中国、日本、美国、英国、德国和法国六个重要贸易伙伴看，中国在六国对东盟贸易中的比重从2012年的35.2%增长到2018年的43.3%，增长了8.1个百分点；美国也从2012年的22%增长到2018年的23.5%，增长了1.5个百分点；除日本明显下降了约8个百分点外，英、法、德三国的下降均不明显（见图1）。需要指出的是，除日本外，其余五个伙伴国对东盟的贸易总额都有不同幅度的增长。可以认为，共建“一带一路”对塑造中国、共建国及其他利益攸关方的共生发展有着积极意义。

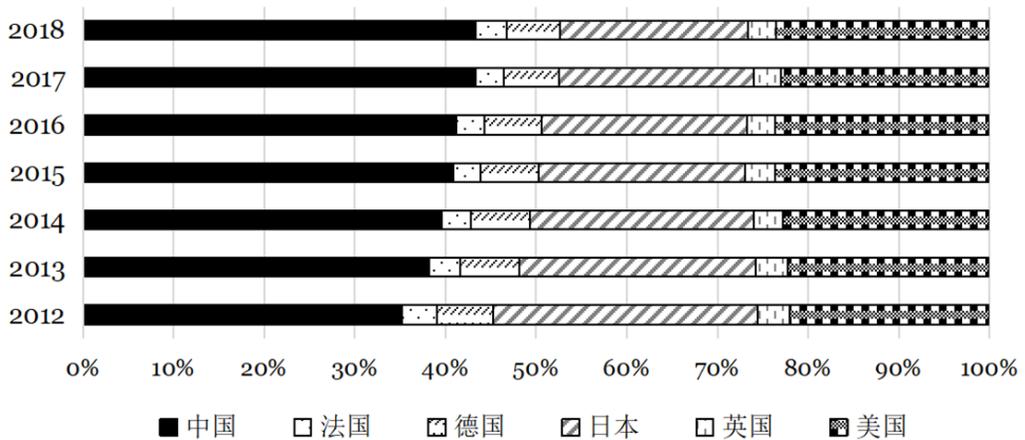


图1 2012—2018年中、日、美、英、德、法六国与东盟的贸易结构

资料来源：笔者根据东盟数据库（<https://data.aseanstats.org>）数据统计制作。

主观衡量共建“一带一路”高质量发展对其他利益攸关方发展的影响，可观察国际社会对“一带一路”倡议的认知或接受度的变化。尽管客观数据已经证明共建“一带一路”对整个国际社会共生发展具有积极作用，但国际社会最初主要担心该倡议对部分国家的利益构成潜在威胁，往往从地缘政治或地缘经济的角度对其进行解读。^①然而随着共建“一带一路”的持续推进，

^① 可参见科林·弗林特、张晓通：《“一带一路”与地缘政治理论创新》，《外交评论》2016年第3期，第1—24页；汉斯·希尔佩特等：《“一带一路”背后的地缘经济与地缘政治》，《环球财经》2015年第8期，第90—93页；François Godement, “One Belt, One Road: China’s Great Leap Outward,” European Council on Foreign Relations, June 2015,

国际社会的认知正逐渐从地缘政治猜疑转向对高质量发展的怀疑。^① 伴随这一认知转向的是，尽管仍有质疑，但国际社会更多倾向于接受甚至参与共建“一带一路”，并设法利用该倡议带来的机会实现共生发展。这也正是与中国签订共建“一带一路”合作文件的国家数量持续增加，并在 2018 年达到创纪录水平的重要原因。当然，随着共建“一带一路”高质量发展的推进，对“一带一路”的认知和接受可能转向更加微观和技术性的层面。

二、增益发展观：国际发展的放大器

2008 年国际金融危机爆发后，尽管二十国集团（G20）迅速凝聚了国际共识共同应对，但 2009 年提出的实现全球强劲、可持续和平衡增长的目标迄今仍未实现。正是在全球经济增长基础不稳固、发展和投资低迷、经济全球化遭遇波折的背景下，中国提出了共建“一带一路”倡议。在大力夯实自身的稳定器作用的基础上，共建“一带一路”高质量发展观应强化其增益发展或放大器的功能。中短期内是基于投资“额外性”（*additionality*）和“催化剂”（*catalytic*）逻辑放大中国和共建国既有发展努力的效应；中长期则是通过共建“一带一路”汇聚众智，培育和创新全球经济的新动能。

（一）放大发展效应

习近平主席在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上致开幕辞时指出，要建立政策协调对接机制，相互学习借鉴，并在这一基础上共同制定合作方案，将有关规划协调起来，产生“一加一大于二”的效果。^② 换

https://www.ecfr.eu/page/-/China_analysis_belt_road.pdf; 等。

^① See “China’s Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape,” in OCED, *OCED Business and Finance Outlook 2018*, Paris: OCED, 2018; John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” CGD Policy Paper, No. 121, Center for Global Development, March 2018, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>; Elizabeth Losos, Alexander Pfaff, Lydia Olander, Sara Mason, and Seth Morgan, “Reducing Environmental Risks from Belt and Road Initiative Investments in Transportation Infrastructure,” Policy Research Working Paper, No. 8718, World Bank, January 2019, <http://documents.worldbank.org/curated/en/700631548446492003/pdf/WPS8718.pdf>.

^② 《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞》，中国政府网，

句话说，共建“一带一路”高质量发展就是要实现增益发展，即以共建“一带一路”高质量发展助推共建国的既有发展努力，其实现方式主要基于国际投资所坚持的额外性和催化剂原则。^①

第一，投资额外性原则即投资于其他投资者尚未进入或不愿进入的国家、部门、地区、资本工业或商业模式。共建“一带一路”高质量发展的额外性表现为地理额外性（发展中国家）和领域额外性（基础设施）两个方面。

从地理额外性看，共建“一带一路”聚焦发展中国家，并带动整个国际社会重视发展中国家。从整体上看，2001 年，除中国外的发展中国家所获得的对外直接投资（FDI）仅占全球总量的 14%，随后逐渐增长并在 2015 年达到 40% 的峰值，此后有所反复，2018 年维持在 37% 的水平上。^② 更具体地讲，共建“一带一路”的额外性主要体现在东盟和撒哈拉以南非洲。从对外直接投资流量看，2005 年，中国对撒哈拉以南非洲的投资额为 2.01 亿美元，对东盟的投资额为 1.58 亿美元；到 2018 年，中国对撒哈拉以南非洲的直接投资额达到 59.4 亿美元，占中国对外直接投资总量的 4.16%，是 2005 年的两倍多；对东盟的投资额达 136.9 亿美元，占中国对外直接投资总量的 9.57%，是 2005 年的近 8 倍。^③

比较同期国际社会的对外直接投资，更能识别共建“一带一路”的地理额外性，特别是在撒哈拉以南非洲和东盟地区。其一，在 2005—2018 年间，中国对撒哈拉以南非洲和东盟的对外直接投资占全球的比重持续增长。2005 年，中国对撒哈拉以南非洲的投资仅占全球的 1.13%，对东盟投资仅占全球的 0.37%；尽管就绝对值而言，中国对撒哈拉以南非洲的投资在 2016 年和 2018 年、对东盟的投资在 2013 年和 2015 年明显下降，但其全球占比却在

2017 年 5 月 15 日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/15/content_5194130.htm。

① 有关国际投资的额外性和催化剂原则的讨论，可参见 Daniel Runde, Conor M. Savoy, Paddy Carter, and Alberto Lemma, “Development Finance Institutions Come of Age: Policy Impact, Engagement, and New Directions,” Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, October 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/161021_Savoy_DFI_Web_Rev.pdf。

② 笔者根据联合国贸发组织的数据计算得出，参见 <https://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx>。

③ 笔者根据历年《中国对外直接投资统计公报》（<http://hzs.mofcom.gov.cn>）数据计算得出。

持续上升，在“一带一路”倡议提出之后尤其如此。到2018年，中国对撒哈拉以南非洲投资的全球占比达到创纪录的18.7%，对东盟的投资也达到9.2%。需要指出的是，这一时期中国在全球对外直接投资中的占比也在快速增长，但表现远不如上述两个地区（见图2）。其二，从相对增速角度看，中国在2012—2014年间的对外直接投资与全球相比呈下降态势，但2015年以后逐渐领先，尽管差距并不是太大，中国对外直接投资的增速平均为全球增速的50%左右，但具体到撒哈拉以南非洲则约为1倍，在东盟地区增速略低，但也快于整体平均水平。^①

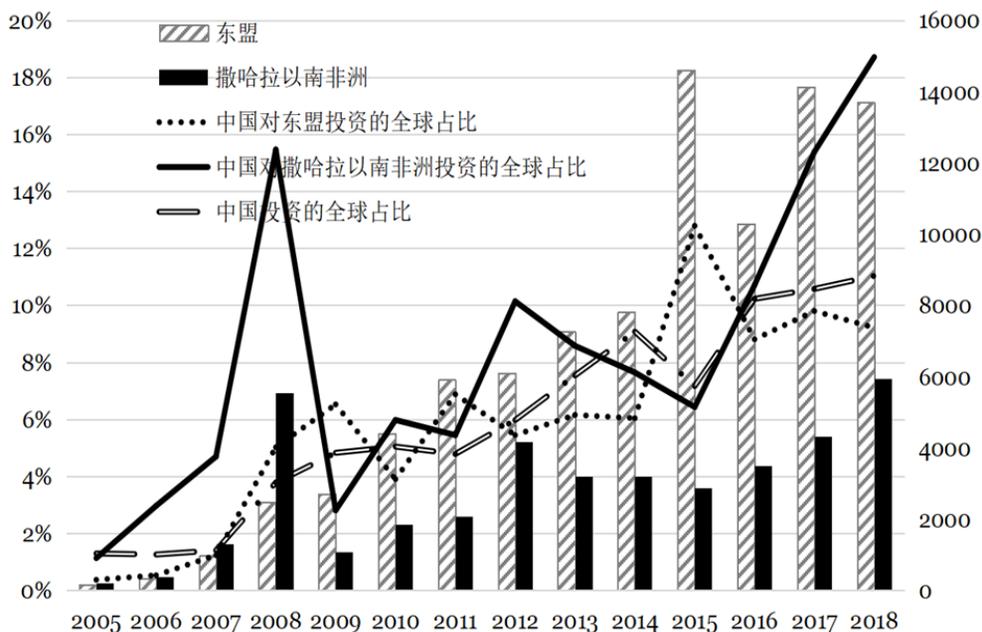


图2 2005—2018年中国对撒哈拉以南非洲、东盟的投资（单位：百万美元）

资料来源：笔者根据历年《中国对外直接投资统计公报》和联合国贸发组织数据统计制作。

从领域额外性看，共建“一带一路”聚焦基础设施领域投资。鉴于相关数据难以获取，这里主要观察两组数据。其一，中国作为主要倡导方创设的

① 笔者根据历年《中国对外直接投资统计公报》和联合国贸发组织数据计算得出。

亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）和金砖国家新开发银行（以下简称“新开发银行”）的投资实践。无论是亚投行还是新开发银行，都旨在动员资源以支持相关国家的基础设施与可持续发展项目，与传统国际金融机构形成互补。^① 与传统国际金融机构相比，以交通、能源、城市建设等为代表的“硬”基础设施建设在亚投行和新开发银行迄今为止的项目中所占的比重在 95% 以上，^② 而世界银行下属两大机构国际发展协会和国际复兴开发银行分别为 27% 和 37%，在地区性国际金融机构中，美洲发展银行也仅为 31%，亚洲开发银行相对较高为 66%，最高的伊斯兰发展银行为 74%。^③ 其二，中国对东盟各国基础设施的投资实践。东盟数据显示，在 2012—2018 年间，除中国和日本对东盟基础设施领域投资保持较为稳定的增长之外，法国、德国、英国和美国均出现大幅波动，美国在 2018 年对东盟基础设施领域的投资暴跌近 300%、法国也在 2018 年下跌 30% 以上。^④ 需要指出的是，日本对东盟基础设施领域的投资在 2016 年后有较大幅度增长并保持相对稳定，这很大程度上与共建“一带一路”在东盟地区的落实有关，进而印证了共建“一带一路”高质量发展的投资额外性。

第二，投资催化剂原则即涌入商业投资者特别是当地投资者中聚集的领域从而提升资本利益效率，有时也可能是通过其投资吸引其他投资者加入，从而发挥一种杠杆作用。

仍以亚投行和新开发银行为例加以说明。自亚投行和新开发银行创设以来，其孵化器功能日渐明显。一方面，尽管亚投行和新开发银行的路径并不相同，但二者迄今为止的投资项目动员了大量的额外资金。亚投行是从与传

① 《亚洲基础设施投资银行协定》，2015 年 6 月 29 日，https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_chinese_bank_articles_of_agreement.pdf；NDB, *Agreement on the New Development Bank-Fortaleza, BRICS*, July 15, 2014, <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>。

② 以上数据是笔者根据亚投行和新开发银行的项目列表计算，数据截至 2019 年 12 月 31 日。AIIB, “Approved Projects,” <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>；NDB, “Projects,” <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>。

③ Raphaelle Faur, Annalisa Prizzon, and Andrew Rogerson, “Multilateral Development Banks: A Short Guide,” ODI Paper, December 2015, p. 10, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10650.pdf>。

④ 笔者根据东盟数据库（<https://data.aseanstats.org>）数据计算得出。

统国际金融机构合作开始的，因此其投资资金与动员资金的比重呈上升态势。2016年，亚投行的投资额相当于贷款方和其他伙伴方的出资额的22.5%，2017年迅速上升至43.3%，2018年为69.6%，2019年达到103.9%，首次超过其所动员的资金。而新开发银行的路径则完全相反，投资额占贷款方和其他伙伴方的出资额比重2016年为150.4%，2017年为160.7%，2018年降至23.7%，2019年回升到89.5%。^①另一方面，尽管亚投行和新开发银行的总投入并不多，但却激发了全球对基础设施投资的新兴趣，其具体体现是美国2018年10月通过的所谓《建造法案》（BUILD Act）^②和日本与印度共同提出的“亚非增长走廊倡议”（Asia-Africa Growth Corridor, AAGC）等。

（二）培育发展动力

如果说共建“一带一路”高质量发展的中短期效应是通过投资的额外性和孵化器功能而放大共建国既有发展努力的成效的话，那么其中长期效应就是通过夯实发展基石，逐渐培育和创新发展动力，从而为当前世界经济增长动力不足提供潜在出路。

2008年国际金融危机的爆发凸显了世界经济增长动力不足的长期性挑战，而2019年的新冠肺炎疫情更是因封锁限制了经济增长动力的培育。导致这一困境的是更深层次的技术创新周期和经济增长周期的互动关系。正如习近平主席所强调的，“世界经济增长需要新动力，发展需要更加普惠、平衡，贫富差距鸿沟有待弥合。”中国与共建国不仅要“一带一路”建成繁荣之路，更要将其建成创新之路。“一带一路”建设本身就是一个创举，搞好“一带一路”建设也要向创新要动力；要坚持创新驱动发展，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智慧城市建设，连接成21世纪的数字丝绸之路；要促进科技同产业、科技同金融深度融合，优化创新环境，集聚创新资源。^③这事实上指明了共

^① 笔者根据亚投行（<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>）和新开发银行（<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>）的项目列表计算得出。

^② 有关分析可参见：范和生、王乐瞳、李博：《美国“建造法案”论析——基于中美大国博弈视角的分析》，《国际展望》2019年第4期，第98—114页。

^③ 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，新华网，2017年5月14日，<http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/>

建“一带一路”高质量发展的方向，即创新发展、培育发展动力，实现世界经济强劲、可持续和平衡的增长。共建“一带一路”高质量发展对世界经济增长动力的培育和创新主要体现为两个方面。

第一，在中短期内聚焦基础设施改善，营造更有利的创新环境。亚洲开发银行的研究指出，多国实证研究发现在创新与经济增长之间存在着积极联系。尽管人力资源对创新而言更为重要，但基础设施特别是道路、电力设施、供水设施、信息与通信技术互联互通等的覆盖率和质量，也是创新得以实现的重要前提条件。^① 的确，正是由于基础设施的全面改善，亚洲各国特别是中国的创新能力得到明显提升。2018 年，亚洲在专利、实用新型、商标和工业品外观设计申请活动方面继续领先其他地区，占全球专利申请总量的 66.8%。过去十年，亚洲在这四项知识产权的全球申请总量中所占的比例均实现了增长，而亚洲增长的绝大部分是由中国贡献的。2018 年，全球有 1 400 万件有效专利，其中美国最多（310 万件），中国居第二位（240 万件）；在全球 4 930 万件有效商标注册中，中国最多达 1 960 万件；同样，有效工业品外观设计注册数量最多的也是中国，占全球总量的 40.4%。此外，中国在有效实用新型总量中的占比高达 93%。^② 从研发角度看，2016 年，尽管发达经济体的研发投入占其国内生产总值的 2.5%，但亚洲发展中国家正奋起直追，从 20 世纪 90 年代末的 0.9% 上升到 2.1%。除 4 个新兴工业化经济体外，亚洲发展中国家的研发投入为 1.9%，远超拉丁美洲的 0.8%。^③

第二，通过中长期努力，提升发展中国家的人均产出，进而扩大创新基础，形成全球性的“万众创新”局面。长期以来，创新不仅需要大量资本和能源聚集，更需要有优质的基础设施及网络、熟练工人、较高信用以及复杂产品等支撑。这可能意味着发展中国家的创新能力较弱，甚至可能因技术革命而拉大与其他国家的发展差距。^④ 因此，共建“一带一路”聚焦发展中国

c_1120969677.htm。

① Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2020: What Drives Innovation in Asia?* Manila: ADB, 2020, p. 81.

② 《2019 年产权组织事实与数据》，世界知识产权组织 2019 年版，第 9 页，https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/zh/wipo_pub_943_2019.pdf。

③ ADB, *Asian Development Outlook 2020, What Drives Innovation in Asia?* pp. 66-67.

④ Jo Chataway, Rebecca Hanlin, and Raphael Kaplinsky, “Inclusive Innovation: An

家和基础设施的交叉区域，进而可拉动发展中国家的发展，特别是帮助发展中国家提高人均产出水平，从而增强其创新能力，使其能更为有效地参与全球性的技术创新并从中获益。从世界历史的宏大视野看，在第一次工业革命或主权国家出现前，世界范围内的权势分配很大程度上与人口数量或规模相关，即人口大国往往是权势大国。但随着主权国家诞生、工业革命启动，这一相关性逐渐消失，人均产出的高低成为决定国家权势大小的关键因素。进入 20 世纪以来，大国的人口规模、地理覆盖范围等再度变得重要，其中一个重要原因在于技术或更广泛的知识扩散导致人均产出差异缩小。^① 因此，就世界经济增长的动力培育和创新而言，惠及更多人口或普惠型的技术创新将更具潜力，而这恰好是共建“一带一路”高质量发展的追求。

三、制度化发展观：国际发展的制度公器

要实现共建“一带一路”对国际发展的稳定器和放大器功能并确保其长期可持续，就需要强化共建“一带一路”的制度建设，实现制度化发展。共建“一带一路”的制度化发展不仅有助于实现其稳定器和放大器功能，更能为当前面临严峻挑战的全球发展治理提供制度公器。共建“一带一路”高质量发展的制度化首先是落实习近平主席所强调的共商共建共享理念，但在百年未有之大变局背景下需要强化风险意识，同时也需要改进绩效评估方法，以适应高质量发展的要求。

（一）共商共建共享机制

共建“一带一路”自提出之日起，就高度强调共商共建共享机制的重要性。尽管已签订 200 多份合作文件，建立了多层级的共商共建共享机制，但相关机制仍有巨大的提升空间。

Architecture for Policy Development,” *Innovation and Development*, Vol. 4, No. 1, 2014, pp. 33-54.

^① 从数据上看，麦迪逊历史统计数据（Madison Historical Statistics）完全支持这一结论，其最新数据更新至 2016 年，<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/>。抽象的历史和理论总结可参见，时殷弘：《新趋势、新格局、新规范》，法律出版社 2000 年版，第 88—90 页。

第一，要致力于提升共商共建共享机制的系统化。其一，应构建与共建方政策沟通的系统化模型。在签订的共建“一带一路”合作文件中，绝大多数都停留在“备忘录”的层次。因此，需要思考政策沟通的基本路径或更具体的合作文件的升级与细化路径，大致可从最初步的合作备忘录，逐渐升级至国家或领域性的合作战略规划，再到更为详尽的技术实现路径的规划。其二，应完善共建方的准入、退出及调整机制。在与中国签订共建“一带一路”合作文件的国家和国际组织的规模已相对较大的情况下，应将重心转向合作的动态管理上，其重点应是预先构想、设定合作的阶段性目标体系，在与特定共建方的合作满足具体阶段性目标后可升级至下一阶段目标的合作，如果发生倒退则及时调整退回至上一阶段目标的合作；如果发生重大系统性倒退，则可考虑临时或永久性退出；针对临时性退出，也需设定合理的再进入门槛。其三，要重点完善利益共享机制建设。共商与共建机制相对而言更易实现和管理，但利益共享机制往往面临挑战，特别是如果共建国存在地缘政治关切的话，对相对收益与绝对收益的衡量就可能发生变化。例如，随着一国发展水平的提高，对投资保护、跨国公司税收、外汇管制等的考虑均可能发生重要变化，相应的机制调整也会随之发生。因此，在共建“一带一路”高质量发展过程中，应根据具体共建国的具体情况、“一带一路”建设的发展阶段及正确义利观，设置发展成果共享的阶梯性管理机制，提升共建“一带一路”的可持续性，这在新冠肺炎疫情结束之后将更加重要。

第二，要致力于提升共商共建共享机制的网络化。实现可持续发展目标的重要机制性保障之一是“打破条块分割”^①（breaking silos）；对共建“一带一路”的高质量发展而言，政策协调和政策一致性的重要性不言而喻。其一，要着力实现垂直机制与平行机制的网络化。在垂直方向上，中国与共建国应建立完整的从中央直至地方的合作机制；在平行方向上，中国与共建国应依据部门、行业等建立相应的合作机制。迄今为止，垂直机制与平行机制的建设都取得了一定的进展，但其网络化建设很不充分。例如，中国国内各

^① Barabara Adams and Karen Judd, “Silos or System? The 2030 Agenda Requires an Integrated Approach to Sustainable Development,” *Global Policy Watch*, No. 12, September 2016, https://www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2016/09/GPW12_2016_09_23.pdf.

地方参与共建“一带一路”存在明显的重复性甚至竞争性，同时也未与各地地方同建国的既有合作尤其是友城关系、医疗队派遣等实现协同增效。就此而言，垂直机制与平行机制的网络化事实上要打破既有的层级限制和条块分割，实现政策机制的整合和协同。其二，要推动共建国的层次结构和网络效应。“一带一路”共建国的发展水平和地区分布等均存在明显差异，有必要依据战略对接的适配性和灵活性原则，发展共建国的共商共建共享机制的网络化体系。例如，可考虑依据发展水平、产业导向、市场类别等特征对共建国进行分类，进而结合境外经贸合作区和交通基础设施建设合作，在条件具备的共建国形成单个的发展走廊，条件不具备的情况下由多个共建国形成区域性发展走廊，并由国内多个地方或地区经济带，如长三角一体化示范区、粤港澳大湾区或其他经济带与之进行对接。这样，就可将对共建国的劳动分工与国内地方的劳动分工相结合，进而最大限度地结合国内与国际两个市场、调动国内国际两种资源，推动共建“一带一路”高质量发展。

第三，要致力于实现共商共建共享机制的利益—责任—命运“三位一体化”。共商共建共享三原则事实上将利益共同体、命运共同体和责任共同体紧密结合起来。尽管如此，现实中，共建方往往更多强调利益共同体，对共商共建共享中所体现的责任共同体要求（特别是共商与共建过程中的共建方贡献）及命运共同体理念（先有共商共建才能有共享）等的关注明显不足。因此，在制度设计中不仅需要保障共建方的贡献空间，更要激励共建方的贡献意愿，缓解共建方的贡献“惰性”。一方面，可考虑适度降低自愿性贡献机制的比重，强化条件性贡献的机制设置；另一方面，适度降低事前鼓励机制的比重，强化事后奖励的机制性设置。

（二）伙伴关系机制

共建“一带一路”高质量发展首先是要遵循共商共建共享原则，其核心在于“共”字；落实到制度建设上，共建“一带一路”高质量发展要求发展全面、完善的伙伴关系。

第一，应进一步巩固和强化公共伙伴关系建设。公共伙伴关系即各国政府间及国家政府与国际组织间的伙伴关系。共建“一带一路”高质量发展的

公共伙伴关系建设大致包括三个层次。一是中国与共建国的公共伙伴关系，最为直接地体现为中国与共建国围绕共建“一带一路”合作文件的签署及其深化与细化，下一阶段重点是设置有助于其升级、优化、调整等的动态机制。二是中国与非共建国的公共伙伴关系，其中最重要的是与在特定共建国有着重要利益关系的非共建国的公共伙伴关系，其重点在于三方合作或第三方市场合作。三是中国与国际组织的公共伙伴关系，由于“一带一路”倡议与联合国 2030 年议程高度相通，这一公共伙伴关系不仅对“一带一路”建设有重要意义，更对推进 2030 年议程的落实有重要意义。巩固和强化共建“一带一路”高质量发展的公共伙伴关系建设有必要设定由高到低的优先次序，最优先的是与共建国共同推动“一带一路”建设，其次是与国际组织合作推动全球发展议程的落实，最次是与非共建国的三方合作/第三方市场合作以减少非共建方的地缘政治疑虑。

第二，大力强化公私伙伴关系和民间伙伴关系。“一带一路”倡议很大程度上聚焦发展中国家和基础设施领域，投资额大、投资周期长，但回报率相对较低且资金回收周期长。对更关注盈利的私营部门而言，参与意愿相对较低，而公共资源并不足以推动共建“一带一路”高质量发展。因此，共建“一带一路”高质量发展需要大力发展公私伙伴关系。一方面，公共资金在共建“一带一路”高质量发展中可扮演积极的铺路者角色，并通过其额外性和催化剂功能吸引私营部门资金的参与，如公共资金在基础设施建设中的先期投入或建设境外合作园区等；另一方面，公共部门还可为私营部门参与创建平台，如“一带一路”国际合作高峰论坛框架下的企业家大会或其他类似平台，也可为私营部门参与提供政策或机制保障，如通过与共建方签署有关投资保护、收益回国、税收合作等协议。在公私伙伴关系建设的同时，民间伙伴关系也相当重要，特别是随着“一带一路”建设的推进，公共部门的资金投入应逐渐减少，将重点置于政策或机制保障上。由于单个私营企业的实力相对较弱、聚焦领域相对较窄，民间伙伴关系有利于私营部门“抱团出海”。需要强调的是，迄今为止“一带一路”框架下中国企业的“抱团出海”战略仍存在明显不足，因此迫切需要全方位的战略改进，尤其要避免当前存在

的自我孤立、内部竞争以及由此带来的其他消极效应。

第三，积极推动三方合作/第三方市场合作的机制建设。共建“一带一路”高质量发展面临的重要挑战之一是非共建国对“一带一路”倡议的地缘政治疑虑。因此，与非共建国的伙伴关系的核心是通过三方合作/第三方市场合作的制度化发展，同时实现推动共建“一带一路”高质量发展和减少非共建国疑虑的双重目标。但是，从欧洲于 2007 年针对中非合作提出涉非三方合作，到 2015 年《中法政府关于第三方市场合作的联合声明》首次正式提出“第三方市场合作”，再到联合国及其他国际组织早已倡导的三方乃至多方合作，有关三方合作/第三方市场合作的理念、范畴、机制等仍存在诸多亟须厘清之处。当前对第三方市场合作的倡导，更多类似一种中国和非共建国的公私伙伴关系与共建国的公共伙伴关系的复杂结合，并体现为中国与非共建国的企业在共建国的民间伙伴关系，需要进一步完善和发展。

（三）风险管理与监督评估机制

在当前百年未有之大变局背景下，共建“一带一路”高质量发展势必面临各种潜在风险，由此产生了前所未有的风险管理和监督评估需求。风险管理与监督评估事实上是共建“一带一路”高质量发展过程中应对各类风险的保障性机制的两个相辅相成的方面。从预知风险的角度看，必须要有对各类现实和潜在风险的评估，其中有相当一部分可能与共建“一带一路”本身高度相关。从监督评估的角度看，由于共建“一带一路”的推进必然会对共建国和非共建国产生各种直接、间接的影响，因此可能诱发新的风险。

共建“一带一路”高质量发展的风险管理与监督评估机制建设，应主要包括三个方面。一是外部环境风险评估，主要涉及国际体系或区域性风险、共建国内部风险、非共建国风险等方面。二是内在风险，主要涉及五通领域推进过程中的风险，如战略对接与政策沟通中的风险，设施联通、贸易畅通和金融融通中的风险，民心相通的风险，以及“一带一路”建设对当地发展的溢出性风险，如潜在受益不均导致的不满、环境与社会标准匹配度不高带来的风险等。三是风险管理的理念、体制、机制、举措等存在的风险。

在针对上述三类风险建设相应的体制、机制的同时，也应发展针对上述

风险的评估衡量指标体系，以更好地完善和优化风险管理与监督评估机制。由中国作为最大的发展中国家且正持续崛起的形势所决定，共建“一带一路”高质量发展的风险评估指标体系不能采用简单的绩效评估模式，而应在借鉴联合国 2030 年议程的影响评估方法的基础上，将前述共生发展、增益发展等纳入，进而建立“三位一体”的评估指标体系。首先是对共建国可持续发展的影响评估，主要可分为经济发展影响、政治安全影响和社会进步影响，分别设立多个指标予以衡量；其次是对中国与共建国共同发展的溢出影响，核心是考察共建“一带一路”对双边关系的整体性促进效应，主要分为政治、经济和人文溢出三个方面，同样设立多个指标予以衡量；再次是对国际社会共生发展的溢出影响，核心是考察共建“一带一路”的全球、地区和第三方溢出，主要分为国际经济合作影响与对第三方利益影响两个方面，也设立多个指标予以衡量。对共建“一带一路”高质量发展进行系统全面的影响评估，有助于前瞻性地辨别共建“一带一路”过程中的潜在风险和新兴议题。

结 束 语

共建“一带一路”的高质量发展应涵盖三个层次：在最基础的层次上，通过确保国际发展的相向而行实现共生发展，为国际社会提供应对百年未有之大变局的稳定器；在此基础上，通过“一带一路”倡议的额外性和催化剂效应、培育发展动力而实现增益发展，为国际社会提供既有发展努力的放大器；在更高层次上，通过共建“一带一路”的机制化建设和制度化发展，为国际社会提供解决全球治理缺失问题的制度公器。

随着新冠肺炎疫情延续，“一带一路”高质量发展观的建构更加紧迫，共建“一带一路”的稳定器、放大器和制度公器功能更加重要。从短期看，疫情可能严重冲击世界经济。世界银行预测，2020 年全球 GDP 将收缩 5.2%，人均 GDP 将下降 6.2%，新冠肺炎疫情也意味着全球性经济衰退。^① 更大的

^① World Bank Group, *Global Economic Prospects*, June 8, 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>.

挑战在于疫情的经济冲击迫使各国特别是面临选举政治压力的国家匆忙解除封锁，并出台大量救市政策，甚至形成某种救市竞赛，这不利于全球经济复苏。尽管封锁也会对共建“一带一路”造成冲击，但在各国政策协调困难的情况下，共建“一带一路”的稳定器功能尤其珍贵。

从中长期看，新冠肺炎疫情更大的经济影响在于封锁导致的产业链、供应链、价值链等的临时中断和中长期重构压力。为更好地应对未来的类似危机，国际社会需要反思既有的产业链、供应链、价值链的全球性布局模式，探索建立距离更近、规模更小、效率更高的区域性布局模式。换句话说，疫情对产业链、供应链、价值链等的巨大冲击，更进一步凸显了共建“一带一路”深化战略对接、强化放大器效应的重要性。

从更长时期来看，疫情一方面凸显了全球治理机制的不充分，特别是推动全球团结一致抗疫方面的困难，另一方面也凸显了以穷人、病人为代表的弱势群体的发展难题。前者呼吁共建“一带一路”的全球制度公器功能，而后者则凸显了共建“一带一路”在确保“不让任何人掉队”、推动可持续发展等方面的潜力。

因此，在百年未有之大变局的大背景下、特别是当前新冠肺炎疫情冲击下，共建“一带一路”高质量发展观的建构及其内部平衡变得更为迫切和重要，必须同时在三个层次上实现底线维护与积极进取的有机结合。作为稳定器，它一方面追求与共建国的共向发展，另一方面也追求对非共建国发展的间接贡献；作为放大器，它一方面聚焦中短期投资拉动效应，另一方面关注长期发展动力培育和创新；作为制度公器，在建设更为积极的共商共建共享与伙伴关系机制的同时，也格外注重风险管理和监督评估的托底机制建设。因此，“一带一路”高质量发展观的建构，远超共建“一带一路”本身的高质量发展，着眼于国际发展和发展治理。它不仅是中国为国际社会提供的发展或经济性公共产品，也是理念和制度性公共产品，但要真正实现这一目标仍有很长的路要走。

[责任编辑：石晨霞]