

# “一带一路”的高质量 发展与机制化建设<sup>\*</sup>

李向阳

**【内容提要】** “一带一路”建设步入新阶段之后,高质量发展正在成为其主要目标,但学术界对于推动高质量发展的路径却存在不同的看法。作者首先假定“一带一路”是一种发展导向型的区域经济合作机制,进而提出高质量发展的核心在于可持续性,而实现可持续性的基本路径在于机制化。“一带一路”的发展导向决定了在其起步阶段不以设置规则为门槛,从而为发展中国家参与国际经济合作提供了机遇,但这并不意味着“一带一路”建设不需要规则和机制化。机制化建设是“一带一路”框架下深化合作的内在要求,是应对外部挑战的必然选择,是对接现行全球治理体系的前提条件。但这种机制化建设不可能复制现有区域经济一体化机制化建设的模式,而是需要遵循共商、渐进与义利观原则。以此为前提,“一带一路”的高质量发展需要构建可持续发展的合作机制、利益分配机制与支持体系。

**【关键词】** “一带一路”;高质量发展;发展导向;机制化;义利观

**【作者简介】** 李向阳,中国社会科学院亚太与全球战略研究院院长、研究员(北京 邮编:100007)。

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2020)05-0051-20

<sup>\*</sup> 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见与建议,文中疏漏由笔者负责。

2018年8月,在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上,习近平指出“经过夯基垒台、立柱架梁的5年,共建‘一带一路’正在向落地生根、持久发展的阶段迈进。我们要百尺竿头、更进一步,在保持健康良性发展势头的基础上,推动共建‘一带一路’向高质量发展转变。”<sup>①</sup>换言之,共建“一带一路”下一阶段的目标就是高质量发展。在目标明确的前提下,路径选择将决定“一带一路”的成败。本文首先通过梳理官方与学术界对高质量发展内涵的解读,提出高质量发展的核心是可持续性;其次,基于对“一带一路”基本属性所做出的假定,提出高质量发展的路径选择是机制化;再次,对“一带一路”第一阶段的机制化缺口做出解释,同时从内生发展动力、应对外部挑战与实现对接三个方面入手分析新阶段机制化建设的必要性;复次,鉴于“一带一路”既不同于现行的多边经济合作机制也不同于现行的区域经济一体化机制,其机制化建设必然要服从新的指导原则;最后,对“一带一路”机制化的建设方向做出具体分析。

### 一 “一带一路”建设高质量发展的内涵

对习近平关于“一带一路”建设高质量发展内涵的解读主要来自两个领域:一是以主管部门的官员(或前政府官员)为代表的官方解读;二是学术界的解读。

国家发展和改革委员会副主任宁吉喆对“一带一路”建设的高质量发展做了如下表述:坚持“三共”“五通”的原则,遵循市场导向和国际惯例,发挥企业主体和政府引导作用,促进共建“一带一路”高质量发展。具体地说:一是进一步凝聚合作共识;二是扎实推进互联互通建设;三是持续加强国际产能合作;四是大力拓展第三方市场合作;五是不断充实合作内容。<sup>②</sup>

曾任国家发展改革委副秘书长的范恒山把“一带一路”建设高质量发展内涵概括为:应继续秉持共商共建共享原则,更加重视与相关国家发展战略和基本利益的对接;彰显同舟共济、权责共担的命运共同体意识,更加重视推动形成有效的运行机制和公平公正的治理体系;在增进参与国人民的直接利益上下功夫,更加重视增强普通人群实实在在的获得感;把提升质量放到突出位置,更加重视提升各类投资项目的质量与效果;加强大势研判和重点因素分析,更加重视强化安全保障和风险防范应对;提升内

<sup>①</sup> 《习近平在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上强调 坚持对话协商共建共享合作共赢交流互鉴推动共建“一带一路”走深走实造福人民》,载《人民日报》,2018年8月28日。

<sup>②</sup> 《宁吉喆:坚持“三共”“五通”原则,促进共建“一带一路”高质量发展》,http://world.people.com.cn/n1/2019/0306/c1002-30961008.html,访问时间:2020年2月22日。

外联动效应,更加重视与中国重大区域发展战略协同对接。<sup>①</sup>

代表中国政府主管“一带一路”事务的国家发展改革委区域开放司司长肖渭明对“一带一路”建设高质量发展的内涵做了更具体的概括:一是把共商共建共享原则落到实处,全方位推进务实合作;二是把开放、绿色、廉洁理念落到实处,共建充满生机、风清气正的丝绸之路;三是把实现高标准、惠民生、可持续目标落到实处,让“一带一路”建设成果惠及合作各方。<sup>②</sup>

相比之下,学术界对“一带一路”建设高质量发展内涵的解读较少。一种代表性的解读是把“一带一路”建设高质量发展的方向归结为可持续性,具体包括三点:一是发展愿景的高质量。推动“一带一路”的愿景已由起初的打造“区域经济合作架构”提升为“构建人类命运共同体实践平台”。二是合作路径的高质量。既要推进海陆空网的“硬联通”,又要加强各个层面的战略对接。三是指建设方式的高质量。不仅要从宏大的框架结构向企业、规则、人才和文化等微观领域聚焦,而且在共建过程中强调创新、协调、绿色、开放、共享、可持续等理念,致力于实现多方利益的最大化。<sup>③</sup>

尽管官方与学界对“一带一路”建设高质量发展的内涵存在不同的表述,但其共性是可持续性。在笔者看来,这种可持续性具有双重含义:对中国的可持续性与对相关国家的可持续性。对中国而言,作为“一带一路”的倡导者,可持续性首先意味着要符合自身利益诉求。尽管“一带一路”具有公共产品属性,但如果不能满足自身的发展目标,它将失去存在的价值。其次,可持续性意味着中国的目标要和自身的实力相匹配,避免战略透支风险。最后,可持续性意味着“一带一路”要为国际社会所接受。这不仅需要相关国家接受,还需要与现行全球治理体系构成良好的互动关系,因此必须奉行共商共建共享原则。对相关国家而言,参与共建“一带一路”时要确保这些国家的债务可持续性、环境的可持续性和社会发展的可持续性,最重要的是要惠及民生、使民众具有实实在在的获得感。<sup>④</sup>

## 二 “一带一路”的属性与高质量发展的路径选择

迄今为止,中国学术界对“一带一路”的属性、目标、定位和治理结构存在严重的

① 范恒山《推动共建“一带一路”向高质量发展转变》,载《人民日报》2018年10月29日。

② 肖渭明《推动“一带一路”建设迈向高质量发展》,载《中国经贸导刊》2019年第28期,第48—50页。

③ 王凯、倪建军《“一带一路”高质量建设的路径选择》,载《现代国际关系》,2019年第10期,第28—34页。

④ 李向阳《对“一带一路”的研究现状评估》,载《经济学动态》,2019年第12期,第27—37页。

分歧,因此对高质量发展的路径选择自然会有不同的看法。在这里,我们将从“一带一路”基本属性的不同表述入手讨论高质量发展的路径选择。

第一,倡议或理念说。代表性的观点是把“一带一路”建设看成包容性全球化的倡议。“一带一路”倡议基于丝绸之路的历史文化内涵,向世界展示了全新的合作理念和模式。其精髓是“丝路精神”与全球化的有机结合,其内涵是包容性全球化。“一带一路”与包容性全球化的关系可以概括为:包容性全球化=“一带一路”+全球化。<sup>①</sup>

第二,功能说。早期的一种观点把丝绸之路经济带界定为在古丝绸之路概念基础上形成的当代经贸合作升级版,被认为是世界上最长、最具发展潜力的经济大走廊。<sup>②</sup>另一种观点强调,“一带一路”是中国与相关国家基于特定地缘空间环境开展的功能性合作,遵循功能性逻辑。<sup>③</sup>

第三,机制说。有观点把“一带一路”界定为一种新型区域合作机制,除了需要按照通行的路径推进治理外,还应充分考虑“一带一路”建设所涉阶段的复杂性及国家的差异性,承继中国与亚洲国家以关系治理为主的传统,并在新的历史条件下加以创新和发展,形成一种融入中国与亚洲元素的治理新模式。<sup>④</sup>还有观点强调“一带一路”的本质是经济一体化,即“一带一路”是以古丝绸之路为文化纽带,以亚欧非地区的基础设施互联互通为重点,并依托中国作为主要推动力的经济一体化工程。<sup>⑤</sup>

基于对“一带一路”的不同定义,逻辑上我们可以推论出高质量发展的不同路径选择主要包括三点:一是不需要走向机制化。如果只是纯粹的倡议或理念,“一带一路”本身是不需要机制化的,但它有可能与现有多边合作机制、区域合作机制以及民族国家政府的某些倡议对接,比如与包容性全球化理念对接、与欧盟的“容克计划”对接、与有关国家的发展战略对接等。二是迈向多边主义的机制化。无论是功能说还是机制说,都有可能推出多边主义机制化的结论,具体取决于对“一带一路”的边界如何确定。三是迈向区域主义的机制化。机制化又面临两种选择:复制现有区域经济一体

① 刘卫东《“一带一路”:引领包容性全球化》,载《中国科学院院刊》2017年第4期,第331—339页。

② 胡鞍钢、马伟、鄢一龙《“丝绸之路经济带”:战略内涵、定位和实现路径》,载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第2期,第1—10页。

③ 吴泽林《亚洲区域合作的互联互通:一个初步的分析框架》,载《世界经济与政治》,2016年第6期,第70—92页。

④ 陈伟光、王燕《共建“一带一路”:基于关系治理与规则治理的分析框架》,载《世界经济与政治》,2016年第6期,第93—112页。

⑤ 谢来辉《“一带一路”的理论本质是经济一体化》,载《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第1期,第153—162页。

化模式与构建新型区域经济一体化模式。然而,“一带一路”的这些定义或属性判断存在一个共同的难题,即缺少对“一带一路”治理结构的描述,这也是为什么学术界对高质量发展的路径选择存在分歧的根源。

本文所基于的是“一带一路”的下述定义:以发展为导向的新型区域合作机制,即以古丝绸之路为纽带、以互联互通为基础、以多元化合作机制为特征、以正确义利观为建设原则、以实现人类命运共同体为目标。<sup>①</sup>按照逻辑学的定义规则,这一定义有以下特征:第一,“一带一路”的“属概念”是区域合作机制,而非多边合作机制。在这里,笔者没有使用区域经济一体化作为“属概念”,原因是它具有明确的界定;同时,区域经济一体化是区域合作机制的一种类型,像次区域合作就不属于区域经济一体化的一种类型,但属于区域合作机制的一种类型。第二,“一带一路”的“种差”是发展导向。现有的区域经济一体化或区域合作机制都是以规则为导向的。也正是在这种意义上,可以把“一带一路”称为新型区域合作机制。第三,“一带一路”的发展导向具体表现在它的联系纽带、基础、合作机制特征、建设原则与目标上。

根据“一带一路”的发展导向,在其第一阶段不能以设置规则门槛为前提,这是区别于规则导向的必然要求。不以规则为门槛体现了它的开放性特征,为众多发展中国家尤其是最不发达国家参与国际经济合作创造了条件。而根据“一带一路”的区域合作机制定位,它未来的发展方向必然是机制化。这种机制化体现了区域主义而非多边主义特征。如果是后者,“一带一路”的机制化将面临两条出路:要么在现行多边贸易机制——如世界贸易组织(WTO)——之外另起炉灶,构建一套全新的规则体系;要么在现行多边贸易机制框架下制定新规则。同时,这种机制化不应复制现行区域经济一体化的机制化模式。

### 三 机制化是“一带一路”高质量发展的必然要求

推动“一带一路”机制化建设取决于三类因素:深化合作的内生机制、应对外部挑战的防范机制以及与现行全球治理体系的对接机制。

#### (一) 机制化是“一带一路”深化合作的内在要求

以基础设施为主的互联互通是“一带一路”第一阶段的核心内容,但总体来看互

<sup>①</sup> 李向阳《“一带一路”面临的突出问题与出路》,载《国际贸易》,2017年第4期,第4—9页;李向阳《亚洲区域经济一体化的“缺位”与“一带一路”的发展导向》,载《中国社会科学》,2018年第8期,第33—43页。

互联互通还停留在“硬联通”的层面,如铁路、公路、港口与管道等。这显然不是互联互通的全部。正如习近平所指出的,“互联互通是一条规则之路,多一些协调合作,少一些规则障碍,我们的物流就会更畅通,交往就会更便捷”。<sup>①</sup>以“硬联通”为基础构建以规则和机制为主体的“软联通”是互联互通的发展方向。近年来世界银行对此做了一系列研究,其研究对象涵盖了“一带一路”所涉及的71个重点国家(具体包括东亚、东南亚、南亚、中亚、西亚、东非与北非、欧洲与大洋洲),关注的领域包括以交通运输线为核心的互联互通对贸易、经济增长和社会福利所产生的影响,并在此基础上增加了贸易便利化、物流基础设施、政府采购、债务可持续性之后对贸易、经济增长和社会福利所产生的影响。其基本结论有三点:其一,“一带一路”的“硬联通”会大幅降低沿线国家的运输时间和运输成本,预期降低幅度分别为1.7%—3.2%和1.5%—2.8%。其二,在以交通运输线为核心的互联互通基础上增加通关程序改进(border improvement)和关税改进(tariffs improvement)会对贸易和经济增长产生大幅促进。对“一带一路”相关国家贸易和经济增长的促进幅度分别为5.08倍和3.67倍。其三,相关国家参与“一带一路”获益的规模取决于交通运输的发展水平、贸易便利化水平(具体指标包括食品安全、生物安全与动物检疫、移民、知识产权保护、保护供应链免受恐怖主义危害的国家安全、安全标准以及税收征收)、物流基础设施发展水平、投资保护水平、政府采购规则等。在这些领域,相关国家的发展水平存在巨大差异。<sup>②</sup>

由此可以看出,以基础设施为主的“硬联通”对“一带一路”固然重要,但倘若没有后续的“软联通”跟进,其收益将会大打折扣。换言之,“软联通”带来的收益要远大于单纯“硬联通”带来的收益。同时,无论是“硬联通”还是“软联通”都具有强大的外部性,这种外部性既为参与国带来了贸易投资与福利收益,也为参与国分摊成本带来了挑战。在一国国内由于民族国家政府的干预,这种外部性并不会成为“硬联通”(表现为跨地区的交通运输线)与“软联通”(表现为国内统一大市场)建设的障碍,但在国际范围内如果不能有效地加以协调就会成为一种障碍。在这一意义上同样需要机制化的安排。

“一带一路”建设第一阶段的另一个重点是经济走廊,陆路丝绸之路就是由六大

<sup>①</sup> 《习近平谈“一带一路”》,北京:中央文献出版社2018年版,第53—57页。

<sup>②</sup> Francois de Soyres, et al., “How Much Will the Belt and Road Initiative Reduce Trade Costs?” World Bank Policy Research Working Paper, No.8614, 2018; Francois de Soyres, et al., “Common Transport Infrastructure: A Quantitative Model and Estimates from the Belt and Road Initiative,” World Bank Policy Research Working Paper, No.8810, 2019.

经济走廊构成的,它们的建设成效在一定程度上决定了“一带一路”的成败。需要说明的是,经济走廊这一载体并非“一带一路”所独创,无论是在一国之内还是区域内的不同国家之间,经济走廊建设已经积累了大量的经验。其他国家的实践证明经济走廊的形成过程可划分为四个步骤:一是以基础设施投资为主体构建狭义经济走廊;二是通过城镇化、更新城乡基础设施、促进工业发展、改善中小企业投资环境与增加旅游基础设施投资等方式实现所谓的“地区发展计划”,拓宽经济走廊;三是以贸易便利化为核心,促进跨境商品、服务和人员的流动;四是协调不同国家区域发展的计划与政策,形成真正意义上的跨境经济走廊。前两个步骤的重点限于国内区域发展,后两个步骤的重点则是跨境或国家间的协调。从中可以看出,以基础设施为主体的运输通道只是其组成部分之一,而且只是起步阶段的工作。同时,现有经济走廊的发展经验证明,单纯的运输通道并不能发挥经济走廊的功能,只有在此基础上构建促进贸易投资便利化、生产要素跨境流动以及跨国政策协调的机制,它才能发挥应有的作用。<sup>①</sup>目前,“一带一路”框架下的大多数经济走廊建设还停留在运输通道阶段,未来的发展同样需要机制化建设。

## (二) 机制化是“一带一路”应对外部挑战的必然要求

“一带一路”在第一阶段获得国际社会广泛认同和参与的同时,也面临不断增加的外部挑战。这些挑战既有来自“一带一路”相关国家的误解猜疑,又有来自某些区域外国家的抹黑;既有来自某些“一带一路”国家的道德风险行为,又有某些区域外大国的战略对冲。能否成功应对这些挑战事关新阶段“一带一路”建设的可持续性。当然,应对这些挑战需要多方面的努力,但机制化建设不可或缺。在这里,我们仅就应对区域外大国的战略对冲与机制化的关系进行简单分析。

美国政府针对“一带一路”正在形成明确的战略对冲方案,突出表现为“印太战略”。“印太战略”在地缘上不仅和海上丝绸之路的主体高度重叠,而且涵盖陆路丝绸之路中的多数经济走廊区域(中国—中南半岛经济走廊、中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊以及中国—中亚—西亚经济走廊)。更重要的是,“印太战略”将以机制化为基础。

2019年6月美国国防部发布了《印太战略报告》,标志着“印太战略”正式形成。这份报告一开始就引用时任美国代理国防部部长帕特里克·沙纳汉(Patrick M. Shanahan)在2019年3月14日对参议院军事委员会所做证词中的一段话:印太地区

<sup>①</sup> Pradeep Srivastava, “Regional Corridors Development in Regional Cooperation,” ADB Economics Working Paper Series, No.258, 2011.

作为我们的主战场,在这里通过进一步加强多年的同盟体系、培育日益增长的伙伴关系,我们将会构建多个带、多条路。这种“带”和“路”的比喻昭示了特朗普政府对“一带一路”不言自明的担忧和敌视。对于印太地区“一带一路”的进展,报告一方面要求中国尊重东道国的主权和法律,运用负责任的融资机制,以透明和经济上可持续的方式经营;另一方面,又提出对中国投资所引发的“债务陷阱”与“损害东道国主权风险”表示严重关切。<sup>①</sup>

为了应对中国在印太地区的基础设施投资,2018年7月美国启动了“基础设施交易与援助网络(ITAN)”,其目标是通过优化开发融资和援助工具促进美国私人部门投资,同时强化伙伴国的项目评估过程以及监管和采购环境。2018年10月美国参议院通过了《更好利用投资促进发展法》(BUILD Act),随后经特朗普签署生效。该法案将海外私人投资公司(OPIC)与美国国际开发署(USAID)的开发金融公司(DCA)合并成一个新机构——国际开发金融公司(IDFC)。这提高了美国在海外向大型基础设施项目提供融资尤其是在非洲向开发性项目提供融资的能力。

作为“印太战略”的组成部分,美国还致力于在印太地区建立同盟体系。2017年11月,美国与日本、澳大利亚、印度重启四方安全对话。2018年7月,美日澳三国通过印太地区基础设施项目协定,该协定被看成是对中国在这一地区不断上升影响力的反制。<sup>②</sup>未来美国的“印太战略”还有可能把日本、印度所倡导的亚非增长走廊作为区域经济合作平台纳入进来。

除此之外,近年来未参与“一带一路”的区域外大国也在纷纷构建和强化区域经济一体化机制,比如日本主导的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)在生效后还将致力于扩容,印度致力于把业已存在的孟加拉湾多部门技术经济合作计划(BIMSTEC)倡议升级为自由贸易区。这些举措客观上正在对“一带一路”形成对冲。<sup>③</sup>面对这些挑战,“一带一路”的出路只能是推进机制化。

### (三) 机制化是“一带一路”对接现行全球治理体系的前提条件

“对接”是“一带一路”宣传和研究中的一个高频词汇,如“一带一路”与多边贸易体制和多边金融体制对接,与现有各种类型的区域经济一体化组织对接,与沿途国家

<sup>①</sup> The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Arlington: Office of the Secretary of Defense, 2019.

<sup>②</sup> Jason Scott, “U.S.-Led Infrastructure Aid to Counter China in Indo-Pacific,” Bloomberg, July 31, 2018, <https://www.bloomberquint.com/politics/u-s-led-infrastructure-fund-to-counter-china-in-indo-pacific>, 访问时间:2019年1月10日。

<sup>③</sup> 李向阳《大国的区域合作倡议与“一带一路”的发展方向》,载《财经问题研究》,2018年第10期,第9—13页。

的发展战略对接等。在一定程度上,对接已成为“一带一路”合法性的前提条件之一:能否成功对接决定了它与现行全球治理体系的关系。然而,学术界在大量使用这一概念的同时,却很少关注对接的可行性、对接的方式及对接的后果,因为它们涉及一个共同的问题,即何谓“一带一路”的治理结构。<sup>①</sup>

如果接受“理念或倡议说”,“一带一路”难以和现行全球治理体系下的任何一种组织形式对接,原因是它们都是以规则为导向的机制化安排,只是机制化的程度有高低之分。理论上,可能的对接方式是“一带一路”与某一国际组织的倡议或理念进行对接,如联合国的2030可持续发展目标(SDGs)。现实中,我们已经遇到了类似的难题。在丝绸之路经济带与欧亚经济联盟(简称“一带”“一盟”)的对接中,中俄官方对其表现出高度的热情,但双方学界却在质疑这种对接的必要性和可行性,普遍观点是“一带”“一盟”是不同性质的项目。“一带”是倡议,“一盟”是一体化国际组织。从机制来看,“一盟”是典型的国际组织,具有国际机制的特点,其未来的发展方向是“硬机制”;“一带”则既不是国际组织,也不是实体,而是具有中国国别性质的、具有一定灵活性的“软机制”。<sup>②</sup>当然,理论上还有一种对接情形:单方面接受对方(某一区域经济一体化组织)的规则。近年来,欧盟提出“一带一路”可以与它对接,但要按照欧盟的规则推进,这就会演变成“欧盟点菜,中国买单”的结局。在这种意义上,机制化是“一带一路”对接现行全球治理体系的前提条件。

#### 四 “一带一路”机制化建设的原则

现有的区域经济一体化以规则为导向,其奉行的原则是事实上的大国主导、有条件的开放性与规则优先。<sup>③</sup>而发展导向决定了“一带一路”的机制化建设不会复制现有的区域经济一体化模式。依照此前我们对“一带一路”基本属性的界定,其未来的机制化应奉行下述原则。<sup>④</sup>

##### (一) 共商或民主原则

“一带一路”不是中国一家的“独奏”,而是国际社会的“合唱”,规则制定遵循共

① 李向阳《对“一带一路”的研究现状评估》,载《经济学动态》,2019年第12期,第27—37页。

② 焦一强《由认知分歧到合作共识:中俄“一带一盟”对接合作研究》,载《当代亚太》,2018年第4期,第51—85页。

③ 李向阳《跨太平洋伙伴关系协定与“一带一路”之比较》,载《世界经济与政治》,2016年第9期,第29—43页。

④ 李向阳《大国的区域合作倡议与“一带一路”的发展方向》,载《财经问题研究》,2018年第10期,第9—13页。

商或民主原则是必然要求。所谓民主原则,是指“一带一路”的规则要由参与者共同制定,从而体现平等与自愿的特征。其一,“一带一路”的合作机制是多元化的,既有具备国际条约意义上的自由贸易区性质,又有属于非约束性的次区域合作和经济走廊合作的特点。究竟选择哪种合作机制必须要尊重双方的意愿。其二,由于相关国家经济发展水平存在差异,对“一带一路”的认知存在差异,它们参与“一带一路”的程度和范围各不相同。有些国家只是希望通过参与“一带一路”弥补国内基础设施的短板;有些则完全不具备经济发展的基本条件,希望通过参与“一带一路”获得经济发展的机遇;还有些国家基于自身的考虑,暂时不加入“一带一路”,而选择“第三方合作”或其他务实合作的方式。因此,未来的机制化建设需要充分考虑到相关国家这种差异性,尊重它们的合作意愿。如果一些国家受制于能力或意愿,只参与“一带一路”某些领域的合作,那么它们在机制化建设中就不需要履行其他领域规则的责任。这样做的目的既为相关国家尤其是不发达国家参与“一带一路”提供了保障,又兼顾了机制化建设中的灵活性。比如,在2017年5月第一届“一带一路”国际合作高峰论坛期间,为推进“一带一路”融资体系建设,在中方倡议和推动下,中国财政部与26国财政部共同核准了《“一带一路”融资指导原则》。其三,也是最重要的,作为“一带一路”的倡导者,中国在机制化建设中不会将自己的意志强加给其他国家。

### (二) 渐进性原则

“一带一路”框架下的经济合作是一个不断深化的过程,其机制化建设也只能是渐进的。其一,“一带一路”的目标具有渐进性特征。构建人类命运共同体是其终极目标,但在起步阶段与某一国家之间的合作可能只是表现为互联互通目标,甚至是推动互联互通的一条公路、一条铁路或一个港口的建设。正是由于起步阶段的目标较低,“一带一路”才不需要设置规则门槛。其二,“一带一路”的边界理论上应该是不断变化的。基于构建人类命运共同体的终极目标,“一带一路”必须涵盖世界上所有国家,属于一种多边经济合作机制。然而在起步阶段,从可行性的角度出发,“一带一路”只能是一个区域经济合作机制。即便在这种前提下,规则的覆盖范围也不可能延伸到所有相关国家。比如,六大经济走廊都有各自的合作目标与建设路径,短期内不可能制定适用于全部经济走廊的统一规则。其三,作为“一带一路”的主要载体,经济走廊建设本身也具有渐进性特征。如上所述,经济走廊建设从低级到高级、从国内到国际可以划分为不同的发展阶段,最初阶段的主要任务是建设以基础设施为主的交通走廊,逐渐扩展到经济走廊的拓宽,如引入贸易便利化,最终要协调不同国家区域发展的计划与政策。此外,作为“一带一路”的另一个载体,区域供应

链与价值链的构建也是一个渐进的过程。伴随区域供应链与价值链的升级,对规则质量或约束力的要求会越来越高。从中可以看出,“一带一路”机制化建设的渐进性具体表现为:规则所涵盖的成员不断增加、规则所涵盖的领域不断扩展和规则的约束力不断增强。

### (三) 义利观原则

义利观决定了“一带一路”框架下中国与相关国家之间的利益分配模式。其核心要义是把国家层面的目标(“义”)与企业层面的目标(“利”)有机结合起来,这是判定“一带一路”是否成功的标准。政府是“一带一路”建设的倡导者和推动者,企业是“一带一路”建设的主体和实施者,因此设计一套机制引导企业在实现利润最大化的前提下服务于“义”的目标可以说是政府最主要也是最艰巨的任务。<sup>①</sup>在这种机制设计的背后实际上是政府与企业、政府与市场的关系。在“一带一路”建设中,这种机制化安排不仅要涉及国内的税收机制、融资机制等,而且要涉及国际合作机制,如促使企业履行企业社会责任的机制、引导企业选择合作伙伴和投资方向的机制等。没有这种机制化的安排,“一带一路”就无法落实义利观的要求。在这种意义上,“一带一路”需要探索出一条新型的机制化建设道路。

## 五 “一带一路”机制化建设的方向

“一带一路”的机制化建设没有现成的模板可供复制,因此无论是在理论还是实践中都将是一个不断探索的过程。同时,机制化建设是一项涉及众多领域的系统工程,在这里我们将按照上文的逻辑聚焦于机制化建设的三个领域:合作机制、利益分配机制与支持体系。三者共同构成一个有机的整体,反映了“一带一路”机制化建设未来的发展方向。

### (一) “一带一路”合作机制的发展方向

作为一种发展导向型的区域经济合作机制,“一带一路”建设的参与者至少包括政府与企业两大类的六个主体:中国政府与中资企业、东道国政府与东道国企业、第三方国家政府与第三方国家企业。除此之外,还有形式多样的非政府组织。这些参与主体之间理论上存在十余种合作机制,而且每一种参与主体都有自己的利益诉求。因此,构建服务于可持续发展的合作机制是一项复杂的任务。在这方面,至少有四条路径可供选择。

<sup>①</sup> 李向阳《“一带一路”建设中的义利观》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第4—14页。

第一,以“一带一路”国际合作高峰论坛为平台推动国家层面合作机制化的建设。任何多边或区域经济合作都需要首先在国家层面展开,“一带一路”国际合作高峰论坛为此迈出了第一步。但我们也必须认识到,现行的国际合作高峰论坛还远不是国家层面的机制化安排:一方面,论坛本身没有固定的参与者,也没有一个类似秘书处的协调机构,因此它既不同于二十国集团(G20)、七国集团(G7)、亚太经济合作组织(APEC)、上海合作组织这样的国际组织或准国际组织,也不同于金砖国家合作机制;另一方面,迄今为止论坛还没有固定和明确的议题,显然难以适应“一带一路”合作深化的要求。为此,学术界已经提出了把国际合作高峰论坛机制化或实体化的建议。<sup>①</sup>具体地说,论坛的功能定位主要有三点:一是将其打造成全球经济治理“中国轨”的核心枢纽;二是将其打造成推动构建新型国际关系的重要平台;三是将其打造成推动构建人类命运共同体的关键载体。为实现上述目标,一要凝练论坛核心价值,大力弘扬命运共同体理念;二要创新合作模式,着力打造“官方+民间+国际”三轨;三要拓展论坛合作内容,设立“一带一路”博览会;四要完善论坛合作机制,有步骤地将论坛打造成实体性国际组织。

诚然,这些建议对于推动论坛机制化非常有指导意义,但从其他国际经济组织机制化建设的经验与“一带一路”的发展导向来看,推动国际合作高峰论坛机制化现阶段至少需要解决动力与方向两个关键问题。其一,要改变“一带一路”合作项目的“供给过度”格局。<sup>②</sup>只有从买方市场转变为卖方市场,参与者才有足够的动力接受机制化安排。无论是多边贸易机制和区域经济一体化还是像金砖合作机制、亚太经济合作组织这样的准国际经济组织,作为公共产品的提供者,它们都处于卖方市场的地位。反之,机制化合作将无从谈起。当然,改变“一带一路”合作项目的“供给过度”格局并非要设置进入门槛,而是要体现权利和义务相匹配的理念。同时,接受“一带一路”合作机制化的国家不会是同步的,因此机制化过程必然是一个渐进的过程。其二,作为“一带一路”迈向机制化的突破口,国际合作高峰论坛的定位、目标要与“一带一路”的定位、目标相吻合,特别是必须区分短期目标与长期目标、中国的目的

<sup>①</sup> 吴润生、杨生湧、苑生龙《推动“一带一路”国际合作高峰论坛机制化实体化发展》,载《中国发展观察》,2018年第22期,第56—59页。

<sup>②</sup> 在有些地区或领域,可能会存在合作机制的供给过度与供给不足并存的局面。比如,在中南半岛地区,除了20世纪90年代初亚洲开发银行发起的大湄公河次区域经济合作(GMS)之外,还有东盟主导的“东盟—湄公河流域开发合作”以及“黄金四角经济合作区”等。这本身已经构成了供给过度格局,如果把中国在“一带一路”框架下倡导的澜沧江—湄公河合作(澜湄合作)机制再加进来,供给过度会更严重。同时,由于这些机制相互竞争和缺乏协调,又导致了区域合作机制的供给不足现象。参见盛玉雪、王玉主《中国—中南半岛经济走廊推进机制:需求、供给及选择》,载《学术探索》,2018年第3期,第45—50页。

标与沿线国家的目标。换言之,论坛(不管随未来机制化建设其名称叫什么)的定位和目标要符合最大公约数或利益交集的原则,否则其机制化建设将难以取得突破。

第二,推动以“软法”为代表的合作机制向以“硬法”为核心的合作机制转变。软法这一概念来自国际法学,是与传统的依靠国家强制力保障实施的硬法相对而言的。它是指那些效力结构未必完整、无须依靠国家强制保障实施但却能够产生社会效益的法律规范,具有制定主体多元、形式多样、欠缺国家强制力、依赖主体的自愿参与和共识产生约束力等特征。与非正式制度相比,软法也属于法的范畴,具备法律规范所具有的必要要素。以中蒙俄经济走廊建设为例,自2014年以来三方政府及相关部门除了签署《中俄蒙发展三方合作中期路线图》《关于编制建设中俄蒙经济走廊规划纲要的谅解备忘录》《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》之外,还围绕边境口岸发展、特定商品海关监管结果互认、旅游和知识产权保护等合作领域签署了一系列协议。这些协议在国际法意义上都属于软法的范畴。<sup>①</sup>可以说,迄今为止中国与相关国家签署的绝大多数“一带一路”合作协议都属于软法的范畴。<sup>②</sup>这种软法合作一方面体现了“一带一路”合作机制多元化的要求;另一方面,从软法合作到硬法合作也是一个不断积累的过程。

第三,以自由贸易区网络为基础推动“一带一路”合作的机制化。“一带一路”不以建立一个统一的自由贸易区为目标,但构建自由贸易区网络却有助于实现其合作的机制化。自由贸易区协定属于硬法的范畴,同时反映了国家层面在经济领域合作的意愿,在硬法基础上推进机制化更具有可行性。以中国与东盟之间的合作为例,鉴于双方已经签署了双边自贸区协定,未来就有可能把“一带一路”框架下的澜湄合作、中国—中南半岛经济走廊、中国与某一东盟国家签署的经济走廊纳入进来。理论上,自由贸易区网络有助于实现贸易畅通,但也有可能导致“意大利面条碗”效应,“一带一路”的机制化建设将有助于避免这一结果。

第四,以区域供应链或价值链为载体推动市场驱动型的机制化建设。区域供应链是“一带一路”的重要载体,伴随合作的深化,消除供应链壁垒能够带来巨大的收益,

<sup>①</sup> 龙长海《信任困局的破解路径:中蒙俄经济走廊建设的非正式制度供给与软法合作》,载《求是学刊》,2019年第4期,第90—102页。

<sup>②</sup> 中国官方界定参加“一带一路”国家数量时所使用的标准也属于软法的范畴。截至2020年1月底,中国已经同138个国家和30个国际组织签署200份共建“一带一路”合作文件,这些合作文件的名称表述有以下类型:合作协议、合作文件、合作协定、合作议定书、相关文件、备忘录、谅解备忘录、合作备忘录、合作谅解备忘录、政府间合作备忘录和联合声明等。尽管官方对这些表述的区别并没有给予明确的解释,但作为合作文件它们无疑都属于软法范畴。

但这需要国家层面的合作。<sup>①</sup>同时,构建区域供应链需要在企业研发、生产、市场营销和中介服务等各个环节建立统一的技术标准、产品标准、产业标准、安全标准及质量标准等。此外,与区域价值链相关的规则和标准未来还有可能成为“一带一路”与其他区域经济一体化组织对接的主要领域。亚洲开发银行的研究报告提出,亚洲和欧洲分属两种不同的区域经济一体化模式,前者奉行开放的区域主义(opened regionalism),后者奉行封闭的区域主义(closed regionalism),但面对多边贸易体制的瘫痪与特朗普政府的反全球化冲击,未来双方需要在“WTO附加领域(WTO+issue,即与区域价值链相关的规则和标准)”开展合作。<sup>②</sup>

### (二) “一带一路”利益分配机制的发展方向

义利观是指导“一带一路”利益分配的基本原则。秉承正确的义利观需要协调政府与企业的关系、长期利益与短期利益的关系、予和取的关系以及宏观目标与微观目标的关系。要协调好这些关系,中国不仅需要在国内层面构建符合义利观要求的体制机制,还需要在国际层面开展机制化的合作。在国内层面,按照市场经济原则,政府构建引导企业服务于国家战略目标是“一带一路”可持续发展利益分配机制的核心。比如,促使企业在海外履行企业社会责任;以经济走廊为载体,构建具有正外部性的合作机制;构建合理的企业投资合作机制,消除道德风险;引导企业投资在产业层面进行合理布局,为实现正外部性创造外部环境等。<sup>③</sup>在这里,本文仅就如何在国际层面构建与完善新型对外发展援助模式进行详细探讨。

对外援助是秉承正确义利观的一个重要途径。按照义利观的要求,多予少取属于合作让利,只予不取实际上是对外援助。因此,“一带一路”框架下的对外经济合作可以划分为三种形态:(1) 予取相等意味着按照市场原则分配利益,理论上双方的利益分配比例是50:50;(2) 多予少取意味着中方要把一部分利益让渡给合作者,利益分配比例从49:51到1:99之间;(3) 只予不取意味着把所有利益都让渡给对方,利益分配比例是0:100。第一种形态是正常的商业合作模式,第三种形态是对外援助模式,第二种形态则是一种特殊的合作模式。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 有研究显示,消除全球范围内供应链壁垒的收益是消除关税壁垒收益的六倍以上。参见 World Economic Forum, Bain & Company and the World Bank, eds., *Enabling Trade Value Growth Opportunities*, 2013, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_SCT\\_EnablingTrade\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_EnablingTrade_Report_2013.pdf), 访问时间:2020年2月5日。

<sup>②</sup> Richard Pomfret, “Different Paths to Economic Integration in Europe and Asia,” ADBI Working Paper Series, No.1063, 2019.

<sup>③</sup> 李向阳《“一带一路”建设中的义利观》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第4—14页。

<sup>④</sup> 理论上,选择对东道国具有正外部性的产业或投资项目也是一种让利行为。这是一个需要进一步探讨的问题。

中国现行的对外援助模式始于1995年的对外援助框架全面改革,从此前单一的对外援助转变为“经贸大战略”,即把对外贸易、资本流动和国际经济合作结合起来,运用国内外资金、资源和市场来促进中国的经济发展。这种模式一方面适应了中国与受援国的实际需求,但同时也受到了西方国家的诸多质疑,其中包括:中国对外援助注重双边而非多边机制;中国对外援助的主体不是严格意义上的官方发展援助(ODA),而是按优惠贷款利率提供的出口信贷;中国对外援助对当地经济发展没有达到预期的作用;中国对外援助不附加政治条件等。<sup>①</sup>对此,中国学术界的回应主要有三种:一是强调中国是一个发展中国家;二是强调中国的外交政策是不干预他国内政;三是中国最终要统一到多边援助模式上。

本文认为,在“一带一路”框架下,以义利观为指导原则,继承和借鉴现有的对外援助模式,中国完全有可能构建一种新型的对外发展援助模式,从而成为中国特色经济外交的有机组成部分。这种对外发展援助模式的核心是把援助与发展有机结合起来,体现了多予少取和只予不取的理念,即“一带一路”框架下的第二种合作形态与第三种合作形态相结合。“一带一路”的基础是经济合作,按照国际经济学的基本原理,合作必须遵循优势互补原则。同时,“一带一路”的基本特征又是发展导向。对许多发展中国家尤其是一些最不发达国家而言,优势互补原则并不适用,原因是这些国家并不具有参与国际市场竞争的比较优势。因此,与这些国家的合作就需要“输血”与“造血”并举。用经济学的语言来表述就是对外援助与创造新的比较优势,而且对外援助的最终目标是要创造新的比较优势。在这种意义上,援助本身就具有了发展的功能。因此,在“一带一路”框架下,既要利用现有的比较优势,又要为一些国家创造新的比较优势。<sup>②</sup>这是“一带一路”的发展导向要求,也是义利观的具体体现。将对外援助与发展相结合显然有别于现行西方国家主导的对外援助模式。

这种对外发展援助模式首先应该继承“经贸大战略”的综合性理念,把对外援助与对外贸易、对外投资结合起来,避免对外援助等同于“输血”的传统做法。同时,它又不应是简单地照搬“经贸大战略”,因为这一模式突出了中国与受援国共同发展。其次,这种模式应该借鉴现行国际援助模式中捐助国与受援国之间的合作,但并非要对援助设置政治条件或干预受援国的内政。实践证明,没有受援国政府政策

<sup>①</sup> 张忠祥《中国对外援助为什么会遭到前所未有的质疑》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第3期,第179—184页。

<sup>②</sup> 李向阳《构建“一带一路”需要优先处理的关系》,载《国际经济评论》,2015年第1期,第54—63页。

上的配合(包括改革),对外援助就难以达到预期的目标。把援助与发展结合起来对同受援国政府间的合作而言就显得尤为必要。最后,这种模式有助于回应来自国际社会的质疑和批评。比如,把援助与发展结合起来,质疑中国对外援助的主体不是严格意义上的官方发展援助就不再是一个问题。再比如,由于对外援助的最终目标是为了帮助受援国创造新的比较优势,质疑中国对外援助注重双边机制也不再成立。

### (三) “一带一路”支持体系的发展方向

“一带一路”的可持续发展需要全方位的支持体系,同时该体系也是政府引导企业服务于国家战略目标的主要手段。鉴于“一带一路”的发展导向和义利观原则,中国不可能照搬现行国际经济合作的支持体系。为保证“一带一路”的可持续发展,不仅需要构建相应的国内支持体系,如融资体系、税收体系、资本流动监管体系和法律服务体系等,而且需要构建相应的中外政府间合作支持体系,如贸易便利化机制、跨国融资机制、跨国税收机制、陆路或海上运输安全保护机制、投资保障机制、争端解决机制、安全保障机制、企业社会责任跨国协调机制和人员跨国流动机制等。在这里,笔者仅就支持体系中的一些代表性领域进行分析。

第一,投资保障机制。企业“走出去”是“一带一路”经济合作的基础,因此围绕“走出去”的投资保障机制建设是可持续发展支持体系的优先领域。国际投资保障机制主要体现为民族国家之间的双边协定或区域经济一体化组织内部的投资保护协定。当前,全球共有3300多个投资协定,但在全球层面却没有统一的投资协定。与此同时,伴随反全球化与保护主义的兴起,对投资的限制越来越多。

如何构建“一带一路”框架下的投资保障机制?2016年二十国集团领导人杭州峰会通过的《G20全球投资政策指导原则》(下文简称《指导原则》)提供了一条可行路径。这是全球首个多边投资规则框架,填补了国际投资领域的空白。其核心内容为九项原则:反对投资保护主义;倡导投资开放;非歧视;投资保护;透明度;可持续发展;政府对投资的监管权;投资促进及便利化;企业社会责任及公司治理;国际合作。这九项原则涵盖了国际投资机制的所有核心要素,为建立面向未来的全球投资机制框架奠定了重要的基础。<sup>①</sup>同时,我们也必须看到,《指导原则》本身还只是成员国的共识,不具有强制性,距离全球投资规则还有很长的路要走。在这种背景下,把这些原则共识引入“一带一路”建设领域并率先形成区域性规则将是一种可行的选择。其中,《中欧双

<sup>①</sup> 詹晓宁《全球投资治理新路径——解读“G20全球投资政策指导原则”》,载《世界经济与政治》,2016年第10期,第4—18页。

边投资协定》可能是一个突破口:一方面,欧盟总体上是全球化的维护者,对《指导原则》有较高的认同度;另一方面,欧盟是未来“一带一路”的主要合作伙伴,达成《中欧双边投资协定》有助于在“一带一路”相关国家推广。

第二,投融资机制。投融资机制是政府利用市场手段引导企业服务于国家战略目标的主要途径,是秉承正确义利观的主要手段。无论是促使企业多予少取还是树立好名声、好口碑都离不开投融资机制,但现行的投融资机制并不能完全适应“一带一路”发展的要求。中国金融40人论坛在2019年进行的一项研究提出,影响“一带一路”投融资的因素都在规则层面,并且存在内部的逻辑关系,即现行信贷规则、投资保障和纠纷解决、风险评估和预警、债务违约和救助机制、投融资反腐败和商业贿赂、投融资信息透明和人民币国际化。而要从根本上解决这些问题又面临着“三不行”的难题:一是仅靠中国方案不行;二是完全利用西方主导的国际规则也不行;三是采取现有拖延做法更不可行。在采用何种规则或标准问题上,包括中国在内的许多国家既不采用国际规则,自己短期内也创设不出更好的、被外部认可的规则,客观上形成了一种“拖”的策略,这显然也不是真正的出路。<sup>①</sup>

目前,中国政府已经开始与相关国家着手构建适应“一带一路”的投融资机制。其中,最重要的进展是2017年5月在首届“一带一路”国际合作高峰论坛期间包括中国在内的27个国家共同核准的《“一带一路”融资指导原则》。它呼吁相关国家政府、金融机构和企业共同行动,本着“平等参与、利益共享、风险共担”的原则,推动建设长期、稳定、可持续、风险可控的融资体系。尽管《“一带一路”融资指导原则》还不是正式的国际协议,但它为“一带一路”框架下融资机制化指明了方向。在2019年4月第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上,中国财政部部长刘昆指出,在各方努力下,多元、包容、可持续的“一带一路”融资体系初步建立。其中,多元是创新融资模式,实现多渠道资金汇集;包容是凝聚各方共识,实现发展红利共享;可持续是倡导绿色理念,防范债务风险,实现健康和谐发展。长期稳定、可持续的融资安排是共建“一带一路”的一项长期任务。未来中国政府将与世界银行共同研究“一带一路”项目的环境和社会标准,充分发挥中方与亚洲基础设施投资银行等8家多边开发机构共同设立的多边开发融资合作中心的作用,支持高质量项目准备和能力建设,鼓励各方将遵循国际通行规则、适应发展中国家实际需要与遵循市场规律三者有机结合,把高质量、高标准、

<sup>①</sup> 肖钢《制度型开放:构建“一带一路”投融资新体系》,北京:中国金融出版社2019年版。

可负担和可持续等原则贯彻到“一带一路”融资实践中。<sup>①</sup>

第三,债务可持续性保障机制。债务可持续性与投融资机制密切相关,既涉及对债权的保障,也涉及对债务的保障。目前,西方国家对“一带一路”所谓“债务陷阱”的质疑也集中在这一领域。通过机制化建设保障债务尤其是低收入国家的债务可持续性,是“一带一路”高质量发展的重要内容。

在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上,中国财政部代表中国政府正式发布《“一带一路”债务可持续性分析框架》(下文简称《分析框架》)。<sup>②</sup>《分析框架》是在借鉴国际货币基金组织和世界银行低收入国家债务可持续性分析框架(LIC-DSF)基础上,结合“一带一路”国家实际情况制定的债务可持续性分析工具,旨在支持“一带一路”国家在确保债务可持续性的同时推动经济社会可持续发展。《分析框架》有两个突出特征:一是适用于“一带一路”低收入国家的债务可持续性评估。二是作为非强制性政策工具,它鼓励中国和共建“一带一路”国家的金融机构、国际机构利用本框架对低收入国家进行债务可持续性分析评估,参考评估结果,对其债务风险进行分类管理,并作为贷款决策的重要参考。《分析框架》的发布既彰显了中国在债务可持续性问题上的积极和开放的态度,也体现了中国对“一带一路”低收入国家实际国情和发展需求的重视,有助于提高“一带一路”参与各方投融资决策的科学性,加强有关国家的债务管理能力,推动共建“一带一路”高质量发展。

第四,税收机制。税收机制对企业海外投资行为有着非常重要的影响。这种影响一方面来自国内税收体制的改革,如在2017年12月22日正式生效的《减税与就业法案》中,特朗普政府对海外盈利征税由全球征税原则变为属地原则,其目的之一就是要推动美国海外资金回流,促进美国再工业化的发展。另一方面,这种影响来自国际税收机制的合作,比如通过避免双重征税为企业对外投资创造条件。<sup>③</sup>

为促进“一带一路”框架下中国企业的对外投资,国家税务总局于2017年10月

<sup>①</sup> 《财政部“一带一路”融资体系初步建立》, [http://finance.ce.cn/bank12/scroll/201904/26/t20190426\\_31946067.shtml](http://finance.ce.cn/bank12/scroll/201904/26/t20190426_31946067.shtml), 访问时间:2020年2月22日。

<sup>②</sup> 中华人民共和国财政部《“一带一路”债务可持续性分析框架》, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201904/P020190426412371032816.pdf>, 访问时间:2020年2月25日。

<sup>③</sup> 有观点认为避税是全球跨国公司对外直接投资的主要动机。2019年国际货币基金组织与哥本哈根大学围绕对外直接投资(FDI)与税收机制的关系做了一项研究,结果显示全球FDI存量中有近40%的部分属于“虚幻”资本(phantom capital),目的只是为了避税而非进行真实的生产活动,其总额可达15万亿美元。参见 Martin Sandhu, “Foreign Direct Investment: Third of Foreign Investment Is Multinationals Dodging Tax,” *Financial Times*, September 9, 2019.

发布了《“走出去”税收指引》,并于2019年做了进一步的修订,<sup>①</sup>从适用主体、政策(协定)规定、适用条件和政策依据可以看出中国税法为促进企业“走出去”所做出的改革。同时,中国政府的税务主管机构还在积极推进国际税收机制的合作。截至2019年10月,中国已经与其他国家和地区签署了107个税收协定。2018年5月14—16日,在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳(今努尔苏丹),50多个国家、地区和国际组织的税务官员一致通过了《阿斯塔纳“一带一路”税收合作倡议》,同意构建“一带一路”国家税收合作长效机制,推动“一带一路”各国税务部门在依法治税、提升税收争端解决效率与提高纳税服务水平等领域拓展合作空间。2019年4月,第一届“一带一路”税收征管合作论坛在浙江乌镇召开,其间34个国家和地区的税务部门共同签署了《“一带一路”税收征管合作谅解备忘录》,正式建立了“一带一路”税收征管合作机制。论坛参与方共同发布了《乌镇声明》及《乌镇行动计划(2019—2021)》。

第五,争端解决机制。伴随“一带一路”合作的深化,争端解决机制是一项不可或缺的机制化安排。在现行全球治理体系中,影响最大的当属WTO的争端解决机制。但众所周知,目前由于特朗普政府的阻挠,WTO的争端解决机制已经陷入瘫痪状态。这从一个侧面反映了推动“一带一路”框架下争端解决机制的必要性。

除了WTO争端解决机制外,在多边层面还存在另一个争端解决机制,即国际投资争端中心(ICSID)。<sup>②</sup>虽然中国在1990年签署了《华盛顿公约》,并于1993年正式参加了ICSID,但因在批准文件中坚持“绝对豁免”立场,中国很难依靠ICSID来保护海外投资企业的权益,更谈不上依靠它来解决“一带一路”框架下的投资争端问题。

中国政府已经开始推动“一带一路”框架下国际投资争端解决机制的建设进程。2018年6月中国官方正式发布了《关于建立“一带一路”国际商事争端解决机制和机构的意见》(下文简称《意见》)。<sup>③</sup>《意见》指出,建立“一带一路”国际商事争端解决机制和机构应该遵守以下原则:一是坚持共商共建共享的原则。保持开放包容心态,倡

<sup>①</sup> 参见国家税务总局国际税务司《“走出去”税收指引》,http://www.chinatax.gov.cn/n810219/n810744/n1671176/n2884609/c2884646/5116257/files/d05b2bb2bf1941d0b6bf226ecdebdc3e.docx,访问时间:2020年2月22日。

<sup>②</sup> 在多边层面还有一个争端解决机制是国际能源争端解决机制(ECT)。该机制由1998年正式生效的《国际能源宪章条约》所确定,包括了国际能源贸易和投资领域的一系列原则。截至2018年2月,ECT正式成员有54个。由于中国不是该条约的缔约国(2001年成为观察国),本文没有对其做专门分析。

<sup>③</sup> 《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于建立“一带一路”国际商事争端解决机制和机构的意见〉》,http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/27/content\_5301657.htm,访问时间:2020年2月25日。

导“一带一路”建设参与国精通国际法并熟练掌握本国法的专家积极参与,尊重当事人选择国内外法律专家解决纠纷的权利,使“一带一路”国际商事争端解决机制凸显国际化特征、体现共商共建共享精神。二是坚持公正高效便利的原则。研究借鉴现行国际争端解决机制的有益做法,设立符合“一带一路”建设参与国国情特点并被广泛接受的国际商事争端解决新机制和机构,公正高效便利地解决“一带一路”建设过程中产生的跨境商事纠纷。三是坚持尊重当事人意思自治原则。尊重“一带一路”建设参与国当事人协议选择纠纷解决方式、协议选择其熟悉的本国法或第三国法律的权利,积极适用国际条约和国际惯例,平等保护各方当事人合法权益。四是坚持纠纷解决方式多元化原则。充分考虑“一带一路”建设参与主体的多样性、纠纷类型的复杂性以及各国立法、司法、法治文化的差异性,积极培育并完善诉讼、仲裁、调解有机衔接的争端解决服务保障机制,切实满足中外当事人多元化纠纷解决需求。《意见》还指出,最高人民法院在广东省深圳市设立“第一国际商事法庭”,在陕西省西安市设立“第二国际商事法庭”,受理当事人之间的跨境商事纠纷案件。

总体来看,现有机制虽然能够为“一带一路”国际投资争端提供一定的法律服务,但由于它们自身的缺陷和适用时存在障碍,难以满足“一带一路”国际投资争端解决的需求。比如,在受案范围方面,WTO争端解决机制只能解决国家间的投资争端,而且这种争端局限于“与贸易有关的投资措施”方面;ICSID处理的争端同样有限,此类争端只能是投资者和东道国之间的争端,它对于投资者之间、东道国和母国之间的争端没有管辖权。再比如,在程序设置方面,ICSID的程序采用“一裁终裁”制,缺乏上诉程序,客观上难以保障公正性和裁决质量;WTO争端解决机制也有类似的难题,其最后一道防线是交叉报复,即采用报复手段确保裁决的执行,这显然是不利于弱国的。<sup>①</sup>

(截稿:2020年4月 责任编辑:郭 泉)

<sup>①</sup> 张丽娜《“一带一路”国际投资争端解决机制完善研究》,载《法学杂志》,2018年第8期,第32—42页。