

CCIEE

中国国际经济交流中心
China Center for
International Economic Exchanges



Empowered lives.
Resilient nations.

一带一路： 变革全球治理，促进可持续发展

摘要



一带一路：

变革全球治理，促进可持续发展

中国的“一带一路”倡议承传古代丝绸之路中连通性的概念，它是为促进全球经济增长与共同繁荣而设计的战略构想。“一带一路”倡议作为经济增长的潜在新动力和区域合作的新平台，引起了全球相关国家的高度关注。“一带一路”将亚洲、欧洲以及非洲的40多亿人口联系在一起，其大部分参与国由新兴经济体和发展中国家组成，旨在实现共享繁荣，互惠共赢。

第三版全球治理报告指出，“一带一路”有望为改革治理议程做出重要贡献，实现可持续发展。“一带一路”能够为全球经济注入新的动力和活力，成为经济发展的主要驱动力，促进地区繁荣。鉴于目前世界经济增长乏力的情况，“一带一路”建设尤为重要。同时，它为沿线国家带来发展新契机，为市场投资和增长创造红利，从而改善增长的质量。最后，报告为决策者提供了有参考意义的政策建议，以确保该倡议能够为沿线国家和人民带来可持续发展和互惠互利的成果。

本报告分为两部分，每个部分包含两个章节，每部分第二个章节基于前一章节的分析而展开论述。

1. 随着中国在国际舞台迅速崛起，其影响力不断扩大，联合国开发计划署与其合作伙伴中国国际经济交流中心，于2012年初启动了“全球治理倡议”，为中国作为发展中国家的代表如何在全球治理问题上扮演领导者的角色提出新的思路和解决方案。该计划由两年一度的全球治理高级别政策论坛（2012年，2014年，2016年）组成，会议中发布的政策指导性的旗舰刊物全球治理报告（2013年，2015年和2017年），总结和阐述了论坛讨论的主要思想。基于2016年11月10日于北京举办的第三次全球治理高级别政策论坛中富有成效的讨论，2017报告“一带一路”倡议 - 改革全球治理促进可持续发展的新手段”开始撰写。

全球治理与可持续发展目标执行背景下的“一带一路”倡议

当前全球治理中的机遇与挑战

全球、区域和国内治理与各地理区域内和各个政策领域间的政治、社会、经济一体化的决策动力和方式息息相关。有效的全球治理安排意味着参与者和执行者之间需保持协调一致。2030年可持续发展议程提供了一个全面的政策框架，旨在以包容与合作的方式实现可持续发展。

表 1. 2030 年可持续发展议程



“一带一路”倡议及发展前景

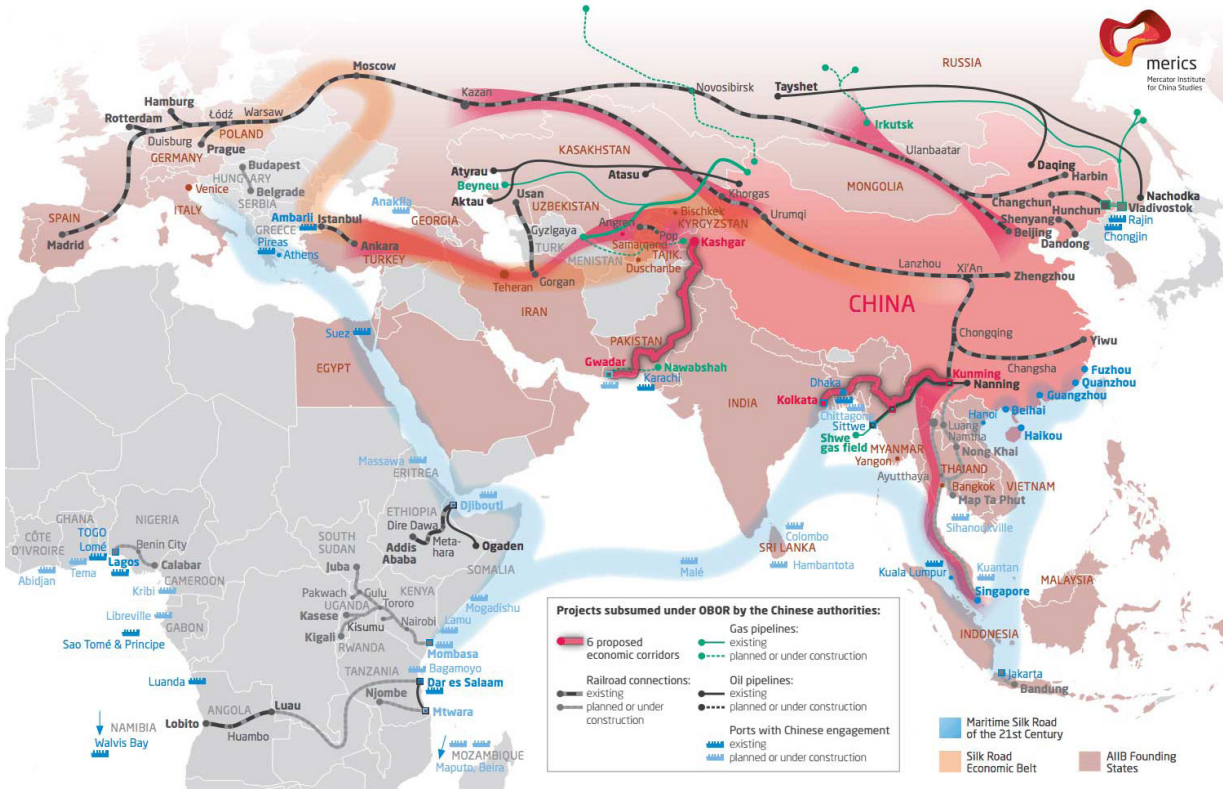
中国作为桥梁建设者及“一带一路”的变革性角色

“一带一路”是由中国牵头的具有国际影响力的倡议。以互联互通为主题，“一带一路”倡议不仅在空间上整合地区资源，更在经济，社会和数字等方面进行地区一体化。它旨在为参与国打造一个国际合作和共同发展的新平台，寻求优势互补，就共同利益建立对话机制。

然而，中国和“一带一路”沿线国家也在将倡议纳入可持续发展的蓝图的过程中面临重大挑战。随着绿色和可持续发展的“一带一路”倡议的实施，有关方面需要重点考察倡议背后的核心战略和组织原则，同时确保省、区两级地方的全面参与。



表 2. “一带一路” 线路图



基于“一带一路”的巨大潜力，其建设应以可持续发展为核心，创造长期有效的价值。本报告认为，如果“一带一路”倡议能与联合国 2030 年可持续发展议程和可持续发展目标有效对接，将最大程度地发挥该倡议的效果。要做到这一点，“一带一路”一方面需按照既定目标，为参与国在基础设施、区域发展、连通性和工业化等领域实现可持续发展目标作出努力。另一方面，需要扩大深化倡议，制定明确目标，实现沿线国家的可持续转型，确保“一带一路”倡议在政策领域为减贫、环境可持续性和促进包容性社会发展发挥作用，这些都是“一带一路”取得长期成功的关键要素。“一带一路”作为发展的加速器，是实现可持续发展目标的有效手段。与此同时，只要配合可持续发展目标的实现，“一带一路”倡议将发挥关键作用，帮助参与国在各个发展领域促进共同利益。

“一带一路”对可持续发展的变革作用

“一带一路”倡议本身的参与结构复杂多变、牵涉方方面面，包括双边，次区域和区域层面。尽管“一带一路”沿线国家采用不同的治理机制和实践方法，但他们在参与过程中面临同样的挑战和机遇。例如，实现国家发展目标同时兼顾投资机会日益增长的需求；制定和加强有效执行发展目标的政策环境机制；通过能力建设来引导和创造发展机会以惠及邻近国家。“一带一路”倡议作为当前全球治理的补充框架能做出许多贡献，但前提是合作伙伴机制和治理机制应当充分展现其变革性思路。因此，国际合作，机构设置和政策领域的战略作用将是至关重要的。

2030 年议程可以为“一带一路”的建设提供适当的方向指引，帮助“一带一路”提高其影响力，实现预期成果，在已有基础上建立互补优势。“一带一路”沿线国家一致支持 2030 年议程，而议程目标能否达成，则取决于全球、区域、国际和国内层面采取的具体行动。

表 3. “一带一路”与可持续发展目标的战略协调

“一带一路”倡议如何成为变革全球治理的手段？	1. 引入 2030 年议程
	2. 处理公共产品的供应
	3. 鼓励政策协调配合
	4. 赋予国家领导权和所有权

这一战略对接将为由中国牵头的“一带一路”倡议奠定良好基础，为提供全球公共产品作出贡献。本报告认为，“一带一路”沿线国家的参与是以该国可持续发展目标的执行战略为基础，从而表明这将是保证沿线国家对其发展战略的领导权和所有权的保障机制，并确保倡议有效地、可持续地和长期地实施。

可持续发展目标作为各国参与的基础：（1）“一带一路”可以实现预期的目标。（2）“一带一路”参与国可以在满足自身发展要求的基础上，在整个过程中阐明其所有权和领导力。（3）国际合作将是获得双赢解决方案的途径。（4）中国将作为负责任的合作伙伴和领导者，在国际合作中发挥关键作用。

如何实现可持续发展的“一带一路”？

加强贸易，投资和金融方面的政策创新

随着“一带一路”项目规模的不断扩大，一个全面的“一带一路”的贸易，投资和金融机制需要建立在符合自身发展的基础上。这是因为贸易，金融和投资是主导“一带一路”所有经济活动的三驾马车，包括建立有形基础设施、物品和服务销售等相关经济活动。这一框架应以可持续性为原则，发挥不同部门在地方，区域，国家和国际各级行动之间的协同作用。

这样一个全面的框架具备很大的可行性，同时其责任和可持续性应被视为政府和商业部门的核心特征。通过市场化，风险识别和管理，以及将政策纳入可持续发展实践的贸易、金融和投资数字化，为市场开发提供支持。改革需要与可持续发展目标保持一致。利用“一带一路”以协调和技术援助等手段促进贸易，金融和投资，将为最不发达国家的可持续发展带来发展机遇。

除了以刺激经济增长的贸易投资为目标的协议，还需要改善治理模式以实现互联互通，保证基础设施投资的增长，推动发展需求。尽管存在挑战，但国家、区域和全球层面的政策关注将有助于“一带一路”蓬勃发展，创造双赢的结果。



表 4. 促进贸易、投资和金融

A. 应对项目风险

B. 解决阻碍投资、金融和贸易的问题

C. 确保国家和区域政策规划的一致性

D. 为区域层面的公共产品营造有利的环境

E. 确保政府做好充分准备

“一带一路”如何创造发展红利以增进双赢合作？

“一带一路”旨在通过增强互联互通以满足不同国家对可持续发展的需求。“一带一路”的项目列表包括硬件基础设施，如大众城市交通系统，住房，道路，能源，水和废物管理，以及社会基础设施，如医院、学校和促进农村和城市均衡发展的项目，同时包括灾害风险管理和数字化基础设施。

“一带一路”倡议规划者的一个主要目标是制定一幅有效的可持续发展路线图。这需要将社会和环境可持续性纳入该倡议项目，以便在“一带一路”沿线国家建立负责任的连通方式。

制定具有可持续成果的政策，例如“一带一路”项目和计划中固有的互补性和包容性等绿色经济手段可以最大限度地保证可持续成果。

鼓励参与和提升建设能力的方针政策将被优先考虑，因为在向参与国提供援助的过程中，他们可以加强沿线国家的私营部门发展，放宽私营部门发展的限制，并将其与绿色发展途径联系起来。

结论和政策建议

“一带一路”倡议为国家内部和国家间的可持续和包容性发展提供了宝贵机遇。可持续发展目标是一个具有深远影响的框架，通过该框架，参与国可以参与并确保其要求得到满足，同时保证所有权和领导权。

“一带一路”倡议在沿线国家的经济、社会的环境效益和风险有所不同。该倡议只有在各方认识到其长远优势和劣势的基础上才能发展。同样，“一带一路”倡议若想促进其有针对性的成果质量，必须以互惠互利为前提。国际社会对中国将要实施的和现有的“一带一路”相关项目，以及这些项目是否能紧密联系可持续发展的核心领域的期望很高。国家之间的信任和信心将成为国际合作的核心。

本报告最后提出了针对“一带一路”沿线国家治理需求的主要政策建议。尽管这些建议并不详尽，但它们涵盖了实现“一带一路”的包容性治理所必需的主要部分：包容性、一致性、连贯性、协调和能力建设。

1. 包容性应该成为一带一路的核心，以扩大其经济潜力，并通过“一带一路”与其他国家合作，建设以中国为桥梁的更平衡，更多边的国际架构。

- » 中国应通过负责任的领导和对国际发展合作以及全球治理的积极态度，进一步发挥其在南南合作中的桥梁作用。
- » 努力践行承诺，确保整个参与过程中的包容性，并确保所有“一带一路”受援国的要求得到满足，以及在一带一路整体实施过程中得到实质性的参与。
- » 为确保实现双赢机会，制定一致的区域和多边政策框架是重要的一步。

2. 战略性协调各国参与“一带一路”和该国执行可持续发展的目标，作为保证所有国家领导和所有权的机制。

- » 加强国家实施可持续发展目标计划与“一带一路”项目的战略协调，以促进长期有效实施和可持续发展的实现，确保政府在促进可持续发展一体化方面扮演积极角色。
- » “一带一路”参与国可以根据其发展需求进行交流，同时在整个过程中阐明其所有权和领导能力。
- » 确保部门间在国内和国际政策之间的长期有效性，从而确保涵盖规划、设计和实施等所有治理层面的决策保持一致。

3. 通过召开和促进跨部门对话进行政策协调，以加强国家、区域和全球层面的沟通。
 - » 确保建立合适结构，包括分配足够和适当的资源，以贯彻有效协调，政策相通，贯彻“一带一路”可持续发展的目标。
 - » 创建“一带一路”合作协调和政策制定机制，强调政府间合作，利益相关者多方参与以及私营部门参与。
 - » 通过治理制度来支持社会大众发展，使社会各阶层在发展举措中都有发言权。
4. 培训领导人才，以支持“一带一路”不同层面上政策制定的有效性和一致性。
 - » 培养政治领导人的发展，确保他们在“一带一路”不同领域中找到适当的定位，成功实施项目。
 - » 培育相关技能和能力，以进行有效和一致的政策制定，从而支持“一带一路”不同行业发展。
 - » 建立机制，以确定“一带一路”相关发展中需要的评估、规划和监测支持。
5. 将“一带一路”转变为绿色贸易、金融和投资平台。
 - » 将协调和承诺纳入绿色贸易、金融和投资的政策，作为“一带一路”项目的一部分，并通过与参与国合作，制定增加绿色融资的方法。
 - » 通过市场化、风险管理和数字化，致力于推动支持可持续发展的贸易、金融和投资架构。
 - » 鼓励发展绿色基建系统（可持续交通基础设施，可再生能源电力，应对气候变化，能源和资源节约型基础设施）的精简技术（例如资源密集型和绿色技术）。精简工作必须以研发为基础，并以数字化为支撑。
6. 通过系统地支持中小企业发展和符合每个“一带一路”国家需求的终身学习培训，为当地社会创造就业机会。
 - » 通过结构性支持人力资本培训计划，协助创造就业机会。
 - » 为本地员工发展和“一带一路”相关投资，以及开发中小企业潜力提供有利环境。
 - » 制定政策，确保“一带一路”经济目标与包容性增长保持一致。政策一致将以可持续发展为基础。可以通过采用以下工具来实现：社会回报率，促进组织和技术创新，将人力资本纳入“一带一路”项目，以及使用严格的标准和评估工具。标准工具应包括经济回报参数（例如净现值）和社会回报参数（例如由中小企业提供的增值和创造的就业）。

7. 促进私营部门的参与。

- » 通过向参与国提供援助，以解决限制私营部门发展的问题，为“一带一路”国家私营部门发展创造有利于政策制定、立法和监管的环境。
- » 通过实现跨国公司与当地公司之间的联系和溢出效应，加强工业合作以及可持续的大规模工业化。
- » 支持负责的商业行为，并利用来自较发达的“一带一路”相关国家的最佳实践经验，解决私营部门进入接受国面临的障碍，包括：监管障碍、基础设施不足、技能和人力资本不足、信贷和其他对中小企业发展的障碍、数字化交易的障碍（电子商务）、部门的非正规性、以及获得中长期融资时面临的困难。
- » 加强公私合作伙伴关系政策，以确认特定“一带一路”项目的公共和私营部门的具体价值，并调整政策作为价值变化的来源。





*Empowered lives.
Resilient nations.*

United Nations Development Programme
联合国开发计划署驻华代表处
2 Liangmahe Nanlu, Beijing 100600, China
中国北京亮马河南路2号

www.cn.undp.org

