

“一带一路”建设与中国制度型开放

戴翔，张二震

摘要：制度型开放主要是指在尊重各方意愿前提下，形成经济全球化通行规则，构建以更加公平、合理和合法的规则为导向的开放型世界经济。作为对全球经济治理规则和体系的补充和完善，中国的“一带一路”倡议，以“人类命运共同体”先进理念引领，以“共商、共建、共享”基本原则为遵循，有助于推动中国朝着具有“境内开放”“政策协调”“规则导向”等内在特性的制度型开放方向转变。高质量的制度型开放也为“一带一路”建设提供了保障。中国要抓住“一带一路”建设的重要契机，实现其与中国制度型开放的良性互动，在提升“一带一路”建设框架下的制度供给水平、对标全球高标准经济规则、“以开放倒逼改革”等方面尽快实现新突破。

关键词：一带一路；制度型开放；规则导向；全球经济治理

中图分类号：F110

文献标识码：A

文章编号：1002-0594(2019)10-0004-12

DOI:10.13687/j.cnki.gjjmts.2019.10.001

一、问题提出

2008年全球金融危机冲击之后，经济全球化发展出现了一些新形势、新变化和新问题，其中最为突出的表现主要体现在两个方面，一是全球经济增长动能不足，发展空间受限；二是全球经济治理规则体系亟待调整和完善。从某种意义上说，上述两个方面是“一枚硬币的两面”，因为全球经济治理规则体系未能与时俱进，已经成为制约经济全球化发展的重要因素。正因如此，构建以规则为导向的开放型世界经济即所谓制度型开放，据此为世界经济培育新动能、拓展新空间，已然成为推动新阶段经济全球化发展的必然趋势。在世界经济走到十字路口的关键阶段，中国作为“日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献”（王伟光，2017）的开放型经济大国，理应为适应和引领新一轮经济全球化发展而有所作为。在此背景下，2013年9月7日，习近平总书记访问哈萨克斯坦在纳扎尔巴耶夫大学发表了《弘扬人民友谊，共建丝绸之路经济带》的演讲，同年10月3日，他又在印度尼西亚参会时又发表了《中国愿同东盟国家共建21世纪海上丝绸之路》的演讲，标志着

收稿日期：2019-07-01

基金项目：江苏省社科联重大应用研究课题、江苏省社会科学基金重点委托项目（19WTA015）；江苏高校人文社会科学重点研究基地（2017ZSJD020）；江苏高校哲学社会科学重点研究建设基地项目（2018ZJD-B008）

作者简介：戴翔（1980-），安徽合肥人，无锡太湖学院特聘教授、南京审计大学政治与经济研究院教授，研究方向为国际贸易理论与政策；张二震（1953-），南京大学经济学院教授，南京大学长江产业经济研究院开放经济方向首席专家，研究方向为国际贸易理论与政策。

“一带一路”倡议的正式提出。应该说,“一带一路”倡议是在经济全球化发展新阶段、新形势下,中国贡献给世界的经济全球化中国版本,它是包括政治、经济、文化、宗教、外交等全方位的“语境”创新,是对全球经济治理规则体系的完善和补充。截至目前,已有“150多个国家和国际组织同中国签署共建‘一带一路’合作协议”,“在各方共同努力下,‘六廊六路多国多港’的互联互通架构基本形成,一大批合作项目落地生根”(习近平,2019a)。“一带一路”倡议得到越来越多的国家和地区认可,一定程度上说明了中国倡导的诸如“共商、共建、共享”等治理规则和方案,正日益成为迎合乃至引领世界经济制度型开放的新趋势。

这就提出了一个十分具有理论意义和实践价值的课题——“一带一路”建设与中国制度型开放是否具有内在的逻辑关系?为此,我们需要进一步明晰如下几个方面的问题,制度型开放的本质内涵和特征是什么?中国倡导建设“一带一路”所贡献的规则体系是否契合了制度型开放的内在要求?高质量的制度型开放能否为“一带一路”建设提供制度保障?以及如何以“一带一路”建设为抓手,加快推动中国制度型开放?本文力图对上述几个基本问题进行粗浅探讨。

二、制度型开放:本质内涵及特征

2018年年底中央经济工作会议指出“要适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”(施红,2019);2019年初国务院总理李克强在政府工作报告中也强调指出“进一步拓展开放领域、优化开放布局,继续推动商品和要素流动型开放,更加注重规则等制度型开放,以高水平开放带动改革全面深化”(李克强,2019)。虽然制度型开放的概念在2018年才被中央首次提出,但有关制度型开放问题的讨论实际上在学术界早已有之(林毅夫,2018;张幼文,2000;王燕梅,2004;刘庆林,2004)。尽管学术研究对制度型开放概念提及较早,但究竟什么是制度型开放,目前学术界尚未给出一个统一规范的定义和阐释。结合2018年年底中央经济工作会议以及2019年李克强总理在政府报告中的表述,制度型开放显然是相对于商品和要素流动型开放而言的,因此,如果说商品和要素流动型开放主要是指商品和要素的流入和流出的话,那么所谓制度型开放显然就是指规则等制度的“进出口”。当然,规则等制度的“进出口”不似商品进出口以满足生产和消费需求,而是旨在尊重各方意愿前提下形成区域性乃至全球多边规则,并以此为遵循和导向,构建一个公开透明的开放型世界经济体系。已有研究指出,如果不求苛刻,从历史性事件作为时间节点划分的话,那么第二次世界大战后至2008年全球金融危机冲击前的世界经济,基本可以看做是以商品和要素流动型为主的开放。而2008年全球金融危机冲击之后的世界经济,已开始逐步进入到制度型开放的新阶段(戴翔,2019;滕文生,2019)。毋庸置疑,第二次世界大战后美国实际上是全球经济规则的引领者、设计者和输出者,从这一意义上看,此间世界经济的开放在某程度上也具有制度型开放的属性和内涵,只不过,由于其经济规则主

要体现在边境措施的“门户开放”层面,因此,与当前经济全球化纵深发展下所提制度型开放存在明显差异。概括而言,制度型开放具有如下几个方面的重要特征。

第一,制度型开放具有“境内开放”的典型特征。商品和要素流动型为主的开放,在内容上侧重表现为商品、资本、人员、技术等方面的跨境流动,而为了促使上述“内容”的跨境流动,所采取的开放举措主要在于降低关税和非关税壁垒,即通过所谓的“边境开放”实现贸易和投资自由化发展。这正是第二次世界大战结束后成立的 GATT 及其后身 WTO 的主要任务和制度框架安排的重点所在。在 WTO 等国际组织的协调和推进下,世界各国普遍降低了关税和非关税壁垒。但这种制度框架并没有延伸至各国国内,或者说对不同国家内部的规则制度等相互之间的协调和衔接问题,并没有做出特别要求和安排。制度型开放由于本质上是规则等制度的输入和输出,因而从开放举措上看实际上属于“境内开放”。因为无论是制度的输出还是输入,都意味着国内制度安排要能够实现与国际通行规则相协调、相一致,从而将开放边界从简单的降低关税和非关税壁垒的边境措施,拓展到了国内规则体系等制度的“开放”。比如,制度输出实际上就是将国内已经制度化的规则体系,通过输出的方式将其变为国际通行规则;而制度输入实际上就是要通过“开放倒逼改革”,形成与国际经贸活动中通行规则相衔接的基本规则和制度体系。可见,无论是制度的输入还是输出,本质上都是管理和规制境内经济活动的政策举措与国际标准的对接,开放的政策举措已经从“边境”拓展延伸到了“境内”。

第二,制度型开放具有“政策协调”的内在特性。虽然查德·库伯(Richard N. Copper, 1970)的研究早就指出,在世界各国具有相互依赖的经济格局下,实现国际经济政策协调是有益的。而且二战后在以美国等为首的发达国家构建的国际经济体系中,也确实存在一定程度的宏观经济政策协调,但就所涉及的具体领域看,仍然局限在货币、汇率、贸易等对外经济交往直接相关的宏观经济政策,并没有细化拓展至内部经济政策及其相关规则体系,比如营商环境、劳工标准等“纯粹”国内因素。即便如此,自 20 世纪 90 年代以来,国际经济政策的协调力也在不断趋于弱化(万红先, 2006)。与之相比,制度型开放所要求的“政策协调”内在特征,已经远远超越了传统的货币、汇率、贸易等政策领域,已经细化和拓展至国内经济政策和规制的方方面面,比如一国对服务经济活动的管理和规制、经济活动的事中事后的监管、国有企业的竞争中立、对投资者的保护、合同执行效率、知识产权保护,等等。实际上,制度型开放不仅在协调的领域上更加具有宽泛和细化的内在要求,对协调程度的要求也不断提高。更确切地说,制度型开放的“政策协调”更加强规则等制度标准的统一和兼容,而不仅仅局限为避免出现经济危机或者为应对出现经济问题时,各国之间再采取的简单政策协调举措。总之,相比以往开放经济条件下宏观经济的国际协调,制度型开放无论是从领域的广延性需求角度看,还是从程度的深化性需求角度看,都更加具有协同、兼容乃至一致的内在特性。

第三,制度型开放具有“规则导向”的突出特点。众所周知,战后的国际经济

体系是在美国等发达国家推动建立起来的, 现行体系虽然在促进战后贸易和投资自由化进而世界经济的繁荣发展方面做出了重要贡献(张二震等, 2017), 但总体而言, 其主要代表和反映了发达经济体的利益诉求, 对发展中转型经济体的利益关注不足。由于现行国际经济体系实际上具有“霸权主义”和“一言堂”的内在本质, 因此在对国际事务的处理包括对贸易争端的解决, 以发达国家的利益优先就成了一种必然。由于规则导向并不明确至少可以说执行约束并未有充分保障, 即便是WTO制度框架下的边境开放措施, 都会遭到发达国家的的践踏和挑衅。比如, 美国特朗普政府抛开WTO相关规则与共识, 用国内法取代国际法, 用优势和霸权欺凌一切, 就是最好的证明。更不用说尚没有国际组织和制度框架约束的国内相关政策举措了。从上述意义来说, 现行国际经济体系的治理模式“规则导向”和法制化的成分还远远不够, “霸权主义”和“一言堂”的现象还比较明显。经济全球化从商品和要素流动型开放转向制度型开放, 实际上就是要构建更加公平和合法的“规则导向”开放型世界经济。毫无疑问, 现行国际经济体系中的“边境开放”包括前述的所谓宏观经济政策的国际协调, 也属于“规则导向”的制度安排, 但由于其在广延性和深化性上发展不够, 从而为“霸权主义”和“一言堂”提供了空间和肆意作为的土壤。构建制度型开放的世界经济会促使世界各国不仅在经济上形成相互依赖关系, 而且在规则等制度上形成标准化的更加兼容和统一关系后, “规则导向”的治理特点将会更加明显和突出。

三、“一带一路”建设推动制度型开放

习近平总书记在党的十九大报告中就曾强调, 要以“一带一路”建设为重点, 并且在多种场合强调和重申推动“一带一路”建设, 旨在“推动构建公正、合理、透明的国际经贸投资规则体系……, 参与全球治理和公共产品供给, 携手构建广泛的利益共同体”(习近平, 2017)。那么, 依托“一带一路”建设, 为何有助于推动中国制度型开放? 对此, 我们可以从制度型开放双向流动的视角做一具体分析。从中我们将不难发现, “一带一路”建设对制度型开放的作用和要求, 与前文分析的制度型开放本质内涵和特征都是高度契合的。“一带一路”建设对制度型开放的推动作用, 可以从如下几个方面加以理解。

第一, 从战略机遇角度看。“一带一路”建设为推动中国制度型开放提供了历史性的战略机遇。2008年国际金融危机冲击之后, 世界经济格局出现了深刻变化, 当前, 世界变局也到了一个关键时刻和转折点。在全球经济处于深度调整期间, 由于全球公共产品供给不足, 或者说由于全球经济治理体系的滞后, 全球经贸规则的调整和完善未能与时俱进, 从而难以为经济全球化进一步健康持续发展提供必要的制度保障, 甚至在某种程度上成为制约因素。典型表现就是美国等发达国家将经济全球化发展进程中出现的很多问题, 错误地归咎于经济全球化本身, 进而采取了保护主义、单边主义、霸凌主义等措施。本质地看, 经济全球化发展过程中积累的很

多问题,很大程度上是因为全球经济治理能力的缺失,是因为全球经济规则未能跟上经济全球化发展新形势的新需要。所以,从上述意义看,全球经济规则亟待调整和完善,也就是说,提供包括更为完善的全球经济治理规则和制度等“公共产品”的供给,是新阶段经济全球化发展的内生需求。学术界普遍认为,新时代全球经济治理面临着新议题、新动向(郭晴,陈伟光,2018)。在经济全球化走到“十字路口”的关键阶段,中国发展开放型经济虽然面临巨大挑战,但从全球经济规则亟待调整和重塑的现实需求角度看,中国转向制度型开放同时也面临着巨大的机遇。尤其是从以往作为全球经济规则的简单和被动接受者,向积极参与者乃至引领者角色转变提供了历史性战略机遇。在此背景下,习近平总书记倡议的“一带一路”建设,其实就是中国向国际社会提供的公共产品,是对全球经济治理规则和体系的补充和完善。正如习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲中指出,中国倡导的“一带一路”建设不是另起炉灶、推倒重来(习近平,2017),而是对现行国际经济体系的有益补充和完善,旨在实现互利共赢和共同发展。

第二,从引领理念角度看。基于竞争效率的所谓自由化、私有化、开放化,是推动第二次世界大战后经济全球化的基本市场逻辑,而这一基本逻辑的背后,则是代表传统资本主义利益的“弱肉强食”“赢者通吃”“优胜劣汰”“适者生存”的功利哲学思维模式和理念。而建立在这一基础之上的全球经济治理模式和规则体系,自然会对强者更加有利,形成了以强者利益为导向的国际经济秩序。由此所决定的制度安排和治理框架无疑对第二次世界大战之后市场经济的全球扩张起到了重要推动作用,但由此也带来了不平衡、不协调和不可持续等问题。尤其是当今世界经济已经形成了“你中有我,我中有你,你我中有他,他中有你我”的相互依赖、相互交织共生格局下,现行国际经济体系及其治理规则体系背后的思维模式和理念,已经表现出明显的局限性。与此形成鲜明对比的是,中国倡议的“一带一路”建设,是以习近平总书记提出的“人类命运共同体”这一先进理念为引领的。中国意识到在全球化和信息技术的推动下,人类处于命运共同体之中,以邻为壑,转嫁风险的做法最终只能损人害己。正因为如此,中国主张建立合作共赢的新型国际关系,在谋求自身发展的同时建设开放型经济,促进共同发展,在维护自身利益的同时兼顾各方利益,持续推动世界各国在贸易和投资领域的便利化。正是基于上述意义,秉持“人类命运共同体”先进理念倡导建设“一带一路”,更能够在价值和情感层面得到他国的认同,所倡导的全球经济治理规则和体系也才能真正获得国际社会的认可和接受。2016年11月17日,“一带一路”倡议被首次写入第71届联合国大会的决议;2017年3月16日,联合国安理会通过第2344号决议,首次载入构建“人类命运共同体”的重要理念;截至2019年4月第二届“一带一路”国际合作高峰论坛召开,世界上已有“150多个国家和国际组织同中国签署共建‘一带一路’合作协议”(习近平,2019a)等一系列实践表明,“人类命运共同体”先进理念及以此为引领和构建的更加包容和互利共赢的新型合作模式,正在得到越来越多的国家和

国际组织的认可。这也就意味着,以“一带一路”建设为重点可以更好地传播和践行“人类命运共同体”先进理念,从而在“输出”层面更好地推动中国制度型开放。

第三,从范式贡献角度看。2017年习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲中曾明确指出“从现实维度看,我们正处在一个挑战频发的世界。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。地区热点持续动荡,恐怖主义蔓延肆虐。和平赤字、发展赤字、治理赤字,是摆在全人类面前的严峻挑战”(习近平,2017)。众所周知,现行国际经济秩序是由美国等发达国家在二战后主导建立的,而其中的不公平、不公正的天生缺陷,正是导致全球治理出现诸如发展赤字等各种问题的根源所在。面临经济全球化新形势和新发展,源自于美国等发达国家的霸权主义、单边主义、贸易保护主义、逆全球化等,不仅难以适应新兴和发展中经济体的利益诉求,更有悖于经济全球化发展的客观规律和历史进程。对此,2019年习近平总书记在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话中进一步强调“面对严峻的全球性挑战,面对人类发展在十字路口何去何从的抉择,各国应该有以天下为己任的担当精神,积极做行动派、不做观望者,共同努力把人类前途命运掌握在自己手中”(习近平,2019b)。而共建“一带一路”正是中国为补充和完善全球治理规则和体系,推动构建“人类命运共同体”提供的中国方案。其中,“共商、共建、共享”的基本原则就是中国倡导的全球治理新模式。其中的“共商”体现的是一种平等参与,“共建”体现的是一种联动发展,“共享”体现的是一种包容增长。可见,本着“共商、共建、共享”基本原则,中国贡献的全球经济治理新方案,更加符合时代发展的潮流,更加有助于构建开放、包容、平衡、普惠、共赢的开放型世界经济,因此也必将得到越来越多的国家、地区以及国际组织的认可和采纳。

第四,从标准对接角度看。“一带一路”建设旨在实现沿线国家之间的互联互通,即实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。或者也可以说,实现上述“五通”是全球治理新模式得以践行的根本基石所在。如何才能“一带一路”沿线国家之间实现互联互通?毫无疑问,其首要前提就是推动各个领域的标准对接,不仅包括经济领域的技术标准对接,同时也包括治理规则体系中的标准对接,这一点也是政策沟通和民心相通的核心要义所在。如果标准不统一,所有国家都各自为政,那么沿线国家之间的互利合作就会面临很多人障碍,就会不利于商品和生产要素的自由流动,不利于不同生产环节和阶段的协调和对接,不利于充分调动有关各方的参与积极性。反过来,如果能够实现标准的统一和对接,那么就更加有助于在各个领域实现互联互通,就能够有效降低交易成本和磨合成本,减少商品和要素跨境流动面临的不必要壁垒和障碍。比如,在基础设施领域,“一带一路”沿线国家大多存在基础设施水平参差不齐,网络规模明显不足、结构不合理、线路技术等级低、设施设备老化严重、运营管理水平低下等问题,大通道通行能力不足。而且,由于各国铁路、公路等技术标准和运行规范不一,再加上双边或多边跨境、

过境运输规则或缺失、或繁杂、或执行不力,导致通道运行效率偏低,“设施虽联、通行不畅”现象较为突出。面对这一问题,在推动设施联通过程中,中国一方面按照自身标准帮助沿线国家修建铁路、公路、桥梁、隧道等重要设施,另一方面积极利用现有双多边平台加强与有关各方的制度协调,如此实现技术和规则等制度标准的输出。当然,在推动沿线国家标准对接过程中,中国不宜刻意寻求“一带一路”建设过程中的绝对主导权,要在充分尊重的基础上进行共商,并且注重吸收沿线国家既有标准的合理因素,共同推动建立适应“一带一路”发展实践的新兴标准体系。

四、制度型开放助力“一带一路”建设

“一带一路”建设有助于推动中国制度型开放,反过来,中国高质量的制度型开放对“一带一路”建设也能够提供保障作用,从而助力“一带一路”建设。甚至可以说,“一带一路”建设离不开高质量制度型开放的保驾护航。从规则等制度角度理解其对“一带一路”建设的作用,实际上就是“开放倒逼改革”的作用机制,即在建设“一带一路”的扩大开放过程中,中国需要通过深化改革实现与全球通行国际经贸规则相衔接,尤其是对标高标准的国际经贸规则,而必须对自身体制机制进行调整和完善,以更好地满足“一带一路”建设之需。

第一,“一带一路”建设需要对标高标准国际经贸规则。虽然中国领导人多次在许多重要国际场合强调和重申,“一带一路”建设不是推倒重来,不是另起炉灶,而是对现有国际秩序的修正和完善。但作为现行国际经济规则的制定者和领导者,美国一直对中国的和平发展和崛起反应过度,更是将中国倡议的“一带一路”建设视为对其全球领导地位的威胁和挑战。美国前总统奥巴马曾直言不讳“作为美国总统,我的首要考虑是确保更多勤劳的美国人民能有机会获得成功。这就是为什么我们要确保美国而不是像中国这样的国家来书写本世纪的世界经济规则”(袁莎,2017;张鑫,2015)。正是基于这一考虑,近年来美国除了在地缘政治上大做文章外,还一直通过巩固和重构国际经贸规则以试图巩固和维持其全球经济规则的主导地位,避免中国通过“一带一路”建设提升国际经济规则的话语权。反映在政策层面,即表现为美国大力推动《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP)和《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP)的谈判,以引领新时期更加全面和高标准投资和贸易规则。美国在谈判中将中国排除在外,着力构建以其为主导的排他性的地区经济安排,对中国推进“一带一路”建设产生了不可忽视的负面影响。尽管特朗普上台以后迅速废除了TPP,但这并不代表美国不支持区域自由贸易协定谈判,更不代表美国不再将国际贸易规则作为谋取现实利益的手段。特朗普只是希望各级各类的自由贸易协定谈判要体现“美国优先”原则,能够更好地服务于美国的国家利益。从这个意义上讲,随着执政议程的推进,特朗普领导下的美国不排除重启亚太区域的自由贸易协定谈判,并同中国重新开展国际和区域贸易领域的制度竞争。上述变化无疑对中国倡导的“一带一路”建设带来了一定的挑战和压力。从经济全球化发展大

趋势看, 高标准的国际经贸规则确实是未来的主流趋势。因此, 面对来自外部的压力, 主动适应乃至引领这一趋势, 以高标准的国际经贸规则作为参照而倒逼自身改革, 对于提升中国制度型开放水平和层次, 具有积极意义。也唯有如此, 才能以经济全球化发展大势的顺应者和引领者角色, 更好地倡导和推动“一带一路”建设, 才能更好地以此为依托, 做到对现有国际秩序修正和完善。

第二, “一带一路”合作机制现存问题需要高质量制度型开放。一个不容否认的特征事实是, “一带一路”沿线国家由于在基本国情、发展水平、利益需求、文化制度等方面存在较大差异, 真正实现政策沟通等领域的互联互通, 建立统一性的合作机制仍然存在着较大的困难和挑战。虽然中国一直在积极倡导沿线国家之间加强战略对接和规则统一, 为“一带一路”合作提供强有力的机制保障。但客观而言, “一带一路”合作机制仍然具有相当程度的松散性和非正式性, 致使“一带一路”沿线国家均以自身的国家利益作为政策出发点, 很难构建起超越个体和双边层面的广泛政治共识。虽然在双边和多边层面, “一带一路”建设已经达成了很多原则性的协议和战略合作框架。然而, 由于没有具备约束力的监督和惩戒机制, 之后的政策执行效果究竟如何仍然存在很大的不确定性。此外, 一个非常突出和重要的问题是, 既然中国倡导的“一带一路”建设是对现行全球经济治理规则和体系的补充和完善, 那么必然涉及到与其他诸如国际合作机制和区域合作机制的对接问题。比如在国际层面上, “一带一路”建设中的体制机制和规则制度安排, 如何与现行的国际货币基金组织、世界银行、二十国集团等合理的体制机制和制度框架进行有效对接, 目前仍然是一个悬而未决的问题; 在区域层面同样如此, 突出表现为“一带一路”也没有明确如何同亚洲开发银行、上海合作组织、亚太经合组织、亚欧会议、中亚区域经济合作等现有地区多边机制之间究竟处于何种关系, 以及如何做到相互之间的有益补充。这些问题的存在无疑对中国转向制度型开放提出了更高的要求, 顺利推动“一带一路”建设, 中国在迈向制度型开放进程中, 亟需要不断提升全球经济治理能力和水平, 提升制度型开放质量。

第三, 应对国际社会舆论压力需要中国高质量制度型开放。虽然中国倡导的“一带一路”建设, 有着“人类命运共同体”这一更为先进的理念作为引领, 有着更能体现开放、包容、平衡、普惠、共赢的“共商、共建、共享”的原则作为基本遵循, 但这并非意味着“一带一路”倡议不存在质疑之声, 尤其是来自国际社会的猜测和质疑(刘传春, 2015)。实际上, 自“一带一路”倡议提出以来, 国际社会对中国的战略意图和“一带一路”本身就有着广泛讨论, 其中不乏有许多客观理性的观点, 但从国际社会层面看仍然存在大量的猜忌、曲解和误读, 甚至是一种有意为之的曲解和误读。已有研究也指出, 对于“一带一路”建设的提出, 国内外均存在不少曲解和误解(裴长洪、于燕, 2015)。概括起来, 国际社会舆论压力大体包括三种基本论调。一是认为中国倡议的“一带一路”建设, 是中国谋取政治影响的经济工具。不少西方言论将中国提出的“一带一路”类比为“冷战”期间美国提出

的“马歇尔计划”(张薇, 2019)。二是认为中国倡议的“一带一路”建设,是中国对抗美国亚太再平衡的地缘战略,以进一步拓展中国的外交回旋空间(韦宗友, 2018)。三是认为中国倡议的“一带一路”建设,是中国输出内部过剩产能的政策工具,甚至认为中国推进“一带一路”旨在为国内低端产品和污染密集型产业寻出路,是将“一带一路”沿线国家当成中国的原料供应所和商品输出地,是典型的“新殖民主义”(周文等, 2015; 李向阳, 2017)。以上主要论调不仅来自作为现行国际秩序主导者的发达国家,也包括来自“一带一路”沿线国家的担忧。上述论调不管是有意还是无意曲解,但是作为一种国际舆论,无论如何对于中国推动“一带一路”建设,进而依托“一带一路”推进制度型开放产生不良影响。而为了消除这种有意或者无意的“曲解”,中国在制度型开放中需要树立起“榜样”的力量,高质量的制度型开放让各种误解、质疑和猜忌在实践行动面前不攻自破。

五、对策建议

综上所述可见,制度型开放已经成为新阶段经济全球化的必然趋势。而“一带一路”倡议,一方面有助于推动中国制度型开放,另一方面也对高质量制度型开放提出了实践需求。对此,我们要抓住“一带一路”建设的重要契机,实现其与中国制度型开放的良性互动。当然,以“一带一路”建设推动中国制度型开放,并非意味着只要我们积极参与“一带一路”建设,就能够自然而然地顺利踏上制度型开放之路。基于前文分析所指出的制度型开放本质内涵,以及“一带一路”建设对中国制度型开放的可能作用,以“一带一路”建设为抓手,更好地推动中国制度型开放,进而反过来助力“一带一路”建设,需要着力在如下几个方面实现新突破。

第一,进一步提升“一带一路”框架下制度供给水平。以规则等制度为表现的全球经济治理体系和框架,若想维持其生命力的长久性和可持续性,就必须在代表性和有效性之间寻找到平衡点。所谓代表性是指所提供的规则制度等公共产品能够迎合国际社会多数成员的利益偏好,从而得到尽可能广泛的拥护和认可;而所谓有效性所提供的规则制度等公共产品能够提供及时和高质量服务,以解决经济全球化发展过程中出现的共同治理难题。代表性体现了民主原则,要求各国在参与经济全球化及其治理过程中的权利和利益,能够在规则等制度中得到相对公平的分配。对此,在“一带一路”建设过程中,一定要践行习近平总书记强调指出的“坚持国家不分大小、强弱、贫富,都是国际社会平等成员,坚持世界的命运必须由各国人民共同掌握,维护国际公平正义”的基本原则(习近平, 2016)。有效性强调效率原则,要求治理规则等制度体系能够克服集体行动困境,顺利推进特定领域的治理进程。毋庸置疑,从规则等制度安排和供给角度看,“一带一路”是具有广泛代表性的,其中的“互联互通”“共商、共建、共享”等无不反映了沿线国家的利益诉求,甚至得到了世界其他地区和国家的认可、接受和响应。但不容忽视的是,犹如前文分析指出,“一带一路”合作机制很多具有松散性和非正式性,因而其治理有效性

可能有待加强。为此,中国必须在“一带一路”框架下加强贸易、投资、金融、人文等诸多领域内不同机制之间的对接与整合,以此提升所输出规则制度的权威性和执行力。此外,在推进“一带一路”建设过程中,还要及时地根据新形势、新任务和新特点,创设新的有针对性的制度安排,为“一带一路”建设的有效推进提供必要机制保障。

第二,注重基于“一带一路”建设需要的高标准国际通行规则的对接和衔接。“一带一路”建设作为新阶段经济全球化的中国版本,至少包括两层含义。一是作为新阶段经济全球化合作机制和模式,在规则等制度层面上的治理机制必须能够体现时代性和前沿性;二是“一带一路”建设不是一个封闭的区域经济合作模式,而是一个开放的系统。对此,习近平总书记也在多种场合予以强调和重申。比如,2015年3月28日习近平总书记在博鳌亚洲论坛开幕式上的主旨演讲《欢迎沿线国家和亚洲国家积极参与“一带一路”建设》中指出,“一带一路”建设不是封闭的,而是开放包容的;不是中国一家的独奏,而是沿线国家的合唱。“一带一路”建设不是要替代现有地区合作机制和倡议,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。2015年9月22日习近平总书记在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上演讲指出,“一带一路”是开放包容的,我们欢迎包括美国在内的世界各国和国际组织参与到合作中来。因此,从上述意义看,中国依托“一带一路”建设推动制度型开放,必须要积极主动地对接和“输入”高标准国际通行规则。尤其是要密切跟踪其他区域经济谈判和合作协议中的高标准变动趋势和方向,通过变革和优化,形成与高标准全球经济规则相衔接的体制机制。这不仅是体现“一带一路”建设具有开放性一面的需要,也是体现“一带一路”建设具有引领性和前沿性一面的需要。

第三,加强对“一带一路”的话语解释和国际舆论宣传。面对诸如上文分析指出的国际社会舆论,即一些有意或者无意的猜忌、曲解和误读,中国在推进“一带一路”建设过程中,除了要树立好“榜样的作用”之外,做好国际上的宣传舆论工作也至关重要,或者说,针对国际社会对“一带一路”存在的误解和偏见,中国必须加强对国际舆论的宣传引导,讲好“一带一路”建设中的中国故事,为实现中国与沿线国家乃至世界各国的互利共赢营造良好的舆论环境。制度型开放能否得以顺利推进,从规则等制度型输出的角度看,不仅取决于其是否具有先进性和有效性,同时还取决于外部世界对其认知情况。一个好的故事还需要讲好,才能引起听众更大的兴趣,才能博取更多的听众。尤其面临来自国际社会的误解和偏见,中国更加需要在话语主体、话语内容和话语传播三个层面,加强推进“一带一路”的话语解释与舆论宣传。在宣传和舆论主体上,我们要打造和利用对外宣传的多元主体,比如充分调动政党、媒体、企业、高校、智库、社会组织、华人华侨等主体参与国际宣传和营造国际舆论的积极性。在宣传和舆论内容上,要讲述具体实践和一例例精彩故事向国际社会传递中国追求和平、合作、开放、共赢的理念、原则和行动,而

不是仅仅停留在理论层面的“宏大叙事”。在宣传和舆论传播上,一方面,中国要围绕“一带一路”倡议的实施建构相应的理论阐释体系,以增强其中的逻辑性、理论性和说服力;另一方面要善于利用国际主流话语传播平台如国际性论坛、机制、会议等,宣扬中国主张,传递中国声音。

第四,进一步深化和高质量推动“一带一路”建设。从补充和完善全球经济治理规则角度看,“一带一路”建设最为根本和核心的任务就在于要着眼于克服和平赤字、发展赤字、规则赤字等经济全球化面临的共同难题和困境,让“一带一路”沿线国家乃至世界各国,能够在稳定、和平的环境中拥有更多的发展机会和获得感。虽然20世纪80年代以来的全球价值链分工,带动了世界经济的繁荣发展,但从世界各国参与国际分工的实践情况看,由于存在着机会不均等和地位不平等,一些发展中国家在全球价值链分工体系中不断边缘化,甚至被排除在国际分工体系之外。即便是融入全球价值链分工体系的发展中国家,由于面临着低端嵌入和低端锁定等地位不平等,所获利益也极其有限。从这一实践特征出发并以问题为导向,中国倡导“一带一路”建设,应进一步深化和推动高质量的“一带一路”建设。一方面,从合作领域看,就是要紧紧围绕政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通五大领域,不断深化合作层次。另一方面,从合作的主体范围看,就是要动员更多的国家和国际机构参与到“一带一路”建设中来,努力构建起更为广泛的国际共同体,为“一带一路”建设注入强劲而不竭的动力。如此,才能够为更多国家融入国际分工体系提供机遇,才能推动经济全球化朝着机会更加均等和地位更加平等方向发展。在解决经济全球化“发展的问题”中,不断提升中国制度型开放水平和能力。

(通讯作者 戴翔电子邮箱: aufedx@163.com)

参考文献:

- 戴翔. 2019. 制度型开放: 中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径[J]. 国际贸易(03): 4-12.
- 郭晴, 陈伟光. 2018. 中国参与全球经济治理机制与战略选择的探讨[J]. 国际经贸探索(03): 4-11.
- 李克强. 2019. 政府工作报告——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上[N]. 人民日报03-06(02).
- 李向阳. 2017. “一带一路”面临的突出问题和出路[J]. 国际贸易(04): 4-9.
- 林毅夫. 2018. 中国改革开放40年经济发展态势与新时代转型升级展望[J]. 西部论坛(6): 1-6.
- 刘传春. 2015. 人类命运共同体内涵的质疑、争鸣与科学认识[J]. 毛泽东邓小平理论研究(11): 85-90.
- 刘庆林. 2004. 建国以来我国对外贸易制度创新的路径分析[J]. 山东社会科学(05): 44-47.
- 裴长洪, 于燕. 2015. “一带一路”建设与中国扩大开放[J]. 国际经贸探索(10): 4-17.
- 施红. 2019. 2019年经济工作怎么干——中央经济工作会议精神解读[J]. 党课参考(03): 6-25.
- 滕文生. 2019. 构建人类命运共同体是世界发展的历史必然[J]. 人民日报01-11(09).
- 万红先. 2006. 西方国家宏观经济政策的国际协调[J]. 求是(04): 59-61.
- 王伟光. 2017. 当代中国马克思主义的最新理论成果——习近平新时代中国特色社会主义思想学习体会[J]. 中国社会科学(12): 4-30.
- 王燕梅. 2004. 我国制造业的对外开放与国家经济安全[J]. 中国工业经济(12): 40-45.

- 韦宗友. 2018. 战略焦虑与美国对“一带一路”倡议的认知及政策变化[J]. 南洋问题研究(04): 59-71.
- 习近平. 2016. 在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[J]. 党的文献(04): 3-10.
- 习近平. 2017. 携手推进“一带一路”建设[N]. 人民日报 05-15(003).
- 习近平. 2019a. 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[J]. 中华人民共和国国务院公报(13): 6-8.
- 习近平. 2019b. 为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量——在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话[N]. 人民日报 03-27(003).
- 袁莎. 2017. 话语制衡与霸权护持[J]. 世界经济与政治(03): 85-107.
- 张二震, 戴翔. 2017. 完善全球经济治理与中国新贡献[J]. 世界经济研究(12): 9-14.
- 张薇. 2019. 政治话语的批评架构分析——以美媒对“一带一路”的报道话语为例[J]. 贵州社会科学(06): 94-101.
- 张鑫. 2015. 以深化改革积极应对 TPP[N]. 中国社会科学报 10-27(008).
- 张幼文. 2000. 加入 WTO 与中国开放型市场经济[J]. 社会科学(09): 14-18.
- 周文, 方茜. 2015. “一带一路”战略的政治经济学思考[J]. 马克思主义研究(10): 62-72.
- Richard N. Cooper. 1970. The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community[J]. *Economica*, 37(146): 216-285.

The Belt and Road Construction and China's Institutional Openness

DAI Xiang, ZHANG Er-zhen

Abstract: Institutional openness mainly refers to the formation of the rules of economic globalization under the premise of respecting the wishes of all parties, and the construction of an open world economy oriented by fairer, more reasonable and legal rules. As a supplement and improvement to the global economic governance rules and systems, the Belt and Road Initiative of China is guided by the advanced concept of “a human community with a shared future” and follows the basic principles of “extensive consultation, joint contribution and shared benefits”. It is conducive to promoting China's transition towards an institutional open direction with inherent characteristics including “domestic openness”, “policy coordination” and “rule orientation”. The high-quality institutional openness also provides guarantee for the construction of the Belt and Road. In order to seize the important opportunity of the Belt and Road construction and realize its benign interaction with China's institutional openness, China should achieve new breakthroughs in the aspects of improving the system supply level under the framework of the Belt and Road construction, benchmarking the global high standard economic rules and driving reform through opening up as soon as possible.

Key words: the Belt and Road; institutional openness; rule orientation; global economic governance

(责任编辑 罗远航)