

共建“一带一路”:基于关系治理与规则治理的分析框架^{*}

陈伟光 王 燕

【内容提要】 伴随着“一带一路”建设的推进,风险分担、利益协调和规则标准的对接等各类问题应运而生,客观上需要治理框架的构建。作者从治理主体、治理对象、治理机制、治理目标等要素构建其治理的总体框架,并鉴于“一带一路”的中国元素和治理特征,在中国传统周边治理模式中,发展出兼收并蓄东方传统关系治理与西方规则治理的“一带一路”治理新模式。“关系”有利于中国与“一带一路”沿线国家形成共识、塑造命运共同体的认知基础,“规则”则为“一带一路”基础设施建设、贸易与投资的便利化等提供制度依据,关系治理与规则治理在“一带一路”建设中可针对不同成员方、不同阶段以及不同议题发挥替代性和互补性功能,以增进“一带一路”建设及治理绩效。“一带一路”治理伴随“一带一路”整个战略实施的过程,在此过程中,参与方对战略实施进程中潜在风险和现实问题共同商讨、协调、管控和处理,其依据是通过制度规则和关系规范模式,引导和形成“一带一路”建设进程中的秩序,以保证“一带一路”中的“五通”实现,最终打造以命运共同体为目标的新型区域经济合作机制。

【关键词】 “一带一路”;全球治理模式;关系治理;规则治理

【作者简介】 陈伟光,广东外语外贸大学21世纪海上丝绸之路协同创新中心研究员,金融学院教授;王燕,国际商务英语学院副教授,广东外语外贸大学21世纪海上丝绸之路协同创新中心副研究员。(广州 邮编:510420)

【中图分类号】 F113 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2016)06-0093-20

^{*} 本文得到2015年国家社会科学基金重大项目“提高中国在全球经济治理中的制度性话语权研究”(项目编号:15ZDC038)及教育部长江学者和创新团队发展计划“中国参与全球经济治理机制与战略选择”(项目编号:IRT1224)的资助,并获得广东国际战略研究院周方银研究员及《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的不吝指正和建议,特此致谢。文中疏漏由笔者负责。

一 引言

“治理”已经成为当代人类社会的高频词汇。领域上的环境、能源和安全治理,层次上的市场、社会和政府治理,地域范围上的国家、区域和全球治理,各领域、各层面、各范围的治理网络纵横交错、相互作用,体现了人类发展对良好秩序、和谐环境的向往和追求。大体来说,任何社会组织在构建和运作中均离不开治理,“建”与“治”亦是两个不可分割的概念,“建”是“治”的前提和基础,“治”是“建”的规范和保障,人类经济社会活动都是建与治的统一,如同全球化进程中需要全球治理、公司经营活动中呼唤公司治理一样。“一带一路”作为中国提出的建设倡议,在实施进程中客观上需要各类关系的理顺和风险管控,以保证“一带一路”建设的顺利实施。这是治理视角中“一带一路”的基本含义。

自1995年全球治理委员会首次对“治理”加以界定以来,^①治理的要义便在于强调“多元协同、利益协调、制度规范、公正公平、有序高效”。也就是说,治理是多元主体以民主参与的方式,以法规为基础,对权责利进行均衡配置的管理行为,以形成一个秩序良好、效率彰显的“善治”系统。全球或地区治理的典型特征是以规则为基础的治理,规则作为人类活动的行为规制和行动导引,它和原则、规范、决策一起构成了国际机制的基本要素。^②当前西方以自由贸易协定(FTA)为载体的区域经贸一体化建设形成了以规则为核心的主流治理模式,跨太平洋伙伴关系协定(TPP)便是这种治理模式的代表。

共建“一带一路”合作框架的推进,需要逐步规范基础设施建设、贸易和投资等经济活动,通过规则来降低交易成本、减少不确定性并明确参与方的权利义务。但不容忽略的是,“一带一路”建设中参与主体、治理对象以及治理目标具有多元性、复杂性特征,使“一带一路”框架内难以建立成统一的规则体系。作为一个庞大的综合性多

^① 根据全球治理委员会的定义:治理是各种公共的和私人领域的个人和各类管理共同事务的方法的总和。它是一个持续的过程,其中,冲突或多元利益能够相互调适并能采取合作行动,它既包括正式的制度安排也包括非正式的制度安排。由此可见,全球治理的基本特征包括:第一,全球治理的实质是以全球治理机制为基础,而不是以正式的政府权威为基础。第二,全球治理存在一个由不同层次的行为体和运动构成的复杂结构,强调行为者的多元化和多样性。第三,全球治理的方式是参与、谈判和协调,强调程序的基本原则与实质的基本原则同等重要。第四,全球治理与全球秩序之间存在紧密的联系,全球秩序包含那些世界政治不同发展阶段中的常规化安排,其中一些安排是基础性的,而另一些则是程序化的。参见 Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of The Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p.2.

^② 陈伟光、曾楚宏:《新型大国关系与全球治理结构》,载《国际经贸探索》,2014年第3期,第99页。

元化的国际合作新机制,其开放和灵活的建设原则必然依赖于一系列正式和非正式的制度。所以,把以制度尤其是正式制度为依据的规则治理和不以正式制度谈判为前提,而以认定、默契和共识以推进合作的关系治理^①结合起来,是研究“一带一路”治理问题的合理取向。

当前对“一带一路”的研究大多集中在属性定位、功能作用、政策解读和风险分析上,随着共建“一带一路”建设的实施,从治理视角考察“一带一路”具有特别重要的意义。其原因不仅在于化解“一带一路”建设推进中的问题需以“共商共建共享”为原则进行“多元共治”,更在于“一带一路”作为中国提出的建设倡议,所折射出的中国智慧和含量——一种融合规则治理与关系治理的治理理念,需从理论维度上加以梳理。

二 “一带一路”治理的基本架构

自2013年“一带一路”构想对外宣示以来,国内外学者从不同视角对其加以属性认知和学术界定。大多数学者从外交策略的视角纠结于“一带一路”的属性究竟是“倡议”还是“战略”,^②或有学者从公共产品理论的视角将其称为区域间公共产品。^③此外,还有不少学者从经济的视角将其称为跨洲经济大通道或新型区域命运共同体、^④跨境次区域合作机制等。^⑤虽然也有少数学者从治理的视角指出“一带一路”应提供一个平台对当前呈碎片化的区域治理方式进行整合,^⑥或在治理内容上注

① 有关规则治理与关系治理当前尚未形成权威的定义。笔者认为,两种治理均可能最终促成正式及非正式规则的形成,从是否达成规则的结果上区分不适当,但规则治理一般以条约谈判为驱动,关系治理则不发起正式的条约谈判,而借助于彼此共识、情义等的推进。

② 中国不少学者认为从国内的角度来看,“一带一路”为中国战略;从区域合作的角度来看,构成倡议,如宋国友:《“一带一路”战略构想与中国经济外交新发展》,载《国际观察》,2015年第4期,第22页;李晓、李俊久:《“一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构》,载《世界经济与政治》,2015年第10期,第30页。国外则有学者认为“一带一路”即为中国的区域战略。参见 Shannon Tiezzi, “The New Silk Road: China’s Marshall Plan?” *The Diplomat*, November 6, 2014, <http://thediplomat.com/2014/11/the-new-silk-road-chinas-marshall-plan/>, 登录时间:2016年1月12日。

③ 黄河:《公共产品视角下的“一带一路”》,载《世界政治与经济》,2015年第6期,第142页。

④ 明浩:《“一带一路”与“人类命运共同体”》,载《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》,2015年第6期,第23页。

⑤ 柳思思:《“一带一路”:跨境次区域合作理论的新进路》,载《南亚研究》,2014年第2期,第1页。

⑥ 冯维江:《从治理视角看“一带一路”》,载《盘古智库》, <http://www.lwinst.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=29&id=10896>, 登录时间:2016年1月31日。

重与国际产业链下游经济的合作,^①有利于人民币国际化而助推国际金融治理体系改革,^②但学界鲜有针对“一带一路”从治理框架和模式创新的角度加以研究。事实上,“一带一路”本身是中国发起的一个开放多元的国际合作机制,^③并具有较为明显的地域性,即连接东亚和欧洲两大经济圈,中间拥有发展潜力巨大的“广大腹地国家”,^④“一带一路”的合作机制必然要融入一定的地区规范,其治理要义主要在于沿线国家在共建中如何形成规范、原则和秩序,其治理框架具体构成如下:

一是治理主体。多元化治理结构是现代治理合法性的基础,也是治理区别于统治的典型特征。面对共同的问题,网络关系中的行为体通过对话、协商、谈判等方式互动,达成各参与方能接受的行为规范或行动规则。在这个国家为基本单元的国际社会中,主权国家一直在全球治理和地区治理的实践中扮演着重要的角色。创建中的“一带一路”多元合作机制,是中国特色的大国外交战略的成果。倡议期间建立共识并推进实质性合作的国家是“一带一路”建设和治理的重要主体。除了主权国家,各类政府间的国际和地区组织在治理中也扮演重要的角色。随着“一带一路”建设的不断推进,一些市场主体如跨国企业以及相关的民间组织将发挥愈来愈重要的作用,构成重要的行为体。

二是治理对象。治理是一个过程的概念。规范的形成、秩序的建立和利益的协调都在这个过程中同时实现。不过,这一过程的落脚点主要集中于问题的处理和化解,正如全球治理是寻求解决全球性问题如经济危机、能源短缺和跨国犯罪等问题一样。“一带一路”中的经济治理旨在解决三个核心问题:一是沿线国家交通、通信、能源等基础设施的标准、规格的协调与兼容以及通道安全和维护等问题。二是沿线国家经贸规则的协调和对接,主要是双边或区域贸易投资协定的谈判、签订和更替,以维护贸易投资秩序,降低相关交易成本、防控有关贸易投资风险等问题。三是沿线国家金融监管合作,主要防范和处置相关融资项目的信用风险、市场风险等。

三是治理机制。治理机制是治理主体按照一定程序和原则设置议题达成共识或决策的互动关系,反映了治理主体间的权力配置、责任划分和利益协调。当前,“一带

① 徐长春:《全球治理博弈视角下的“一带一路”》,载《复旦国际关系评论》第16辑,2015年第1期,上海:上海人民出版社2015年版,第53页。

② 王文、刘英:《“一带一路”完善国际治理体系》,载《东北亚论坛》,2015年第5期,第58页。

③ 李向阳:《“一带一路”定位、内涵及需要优先处理的关系》,北京:社会科学文献出版社2015年版。

④ 参见国家发展改革委、外交部、商务部:《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》,http://world.people.com.cn/n/2015/0328/c1002-26764633.html,登录时间:2015年3月29日。

一路”尚未形成专门的区域治理平台,而是采取灵活的方式,以双边的高层会晤、主场外交、多边机制嵌入相关议题等形式,谋取沿线国家合作治理的共识。未来,“一带一路”在建设过程中亦可能逐步形成以“一带一路”峰会为主要专业平台,双边、区域多层次经贸治理机制辅助推动的复合型治理机制,甚至可能就“一带一路”建设形成专门的次区域或区域合作组织。

四是治理结构。由于“一带一路”沿线国家众多,难以寻求一个机制化的统一的多边治理,在目前的条件下,这种治理结构主要表现为以中国为网络中心的多重双边关系结构。如何凝聚沿线国分化的利益,将中国与沿线国的双边关系演进为稳定的区域关系,可能是未来“一带一路”治理结构的发展方向。此外,中国是“一带一路”建设的倡议者,尽管不谋求“一带一路”建设的主导权,但在与相关国家建立利益共同体和责任共同体的同时,承担较大的协调治理成本,也应获得与之相应的治理权。

五是治理目标与价值。治理的目标体现一种价值取向,“一带一路”建设最初由中国倡导,以亚洲基础设施投资银行(简称亚投行)认缴资本为例,中方在亚投行认缴额为297.804亿美元,占比26.06%。^① 尽管中国为亚投行最大的股东,是“一带一路”沿线各国基础设施建设资金的主要供应者,中国仍强调“一带一路”应“共商共建共享”,并与沿线国家的发展战略实现对接,保障沿线国参与的广泛性和充分性。因此,“一带一路”建设应定位为中国在亚洲区域公共产品的提供,而不是TPP式的对等权利义务交换。与TPP侧重自由及开放的营商环境构建所不同的是,能力建设和共同发展是“一带一路”的主旨,以共同利益为目标达到善治的价值取向。

由前文分析可见,“一带一路”与当前自由贸易区或区域贸易协定存在很大的差异。西方主流的规则治理并不能完全契合“一带一路”建设需求,而需谋求一种新型的区域合作与治理模式。

首先,“一带一路”治理主体明显异于传统美欧以FTA推进的治理模式。传统治理模式的成员方相对固定,具有一定的封闭性,以便在成员方之间缔约,达成对等权利义务。以TPP为例,其主导方美国在选择区域合作成员方时,有意识地选择对价支付能力较高或能增进本国地缘政治安全及经济利益的成员方,^②因而TPP初始成员方主要为亚太区域发达国家以及贸易与投资基础设施相对较佳的新型经济体;“一带一路”则是一个开放的、非排他的区域合作,其特征决定了它需要建立相对灵活及包容

① 《五问亚投行:中国为何是第一大股东》,载《新京报》,2015年6月30日。

② 王燕:《区域经贸法治“规则治理”与“政策治理”模式探析》,载《法商研究》,2016年第2期,第166页。

的治理模式。

其次,“一带一路”治理内容虽以基础设施建设、贸易投资、货币金融等经济议题为主,但也涉及政治、文化等议题,超出了传统 FTA 治理的内容。尤其是“政策沟通”具有一定的敏感性,难以通过达成正式条约的规则治理方式,“民心相通”更是不可能以规则治理来推进。即便规则治理对于贸易投资和货币金融具有较大的可行性,但沿线国巨大的差异也使贸易、投资、金融等规则治理成本较高。

再次,“一带一路”治理机制与既往美式以 FTA 为载体的规则治理的价值追求有所不同。美式 FTA 在区域及全球贸易中以“自由化竞争”为战略目标,^①促进区域内贸易投资流动,并借助于区域内的低关税,实现从区域外吸引投资的目标,由此需要通过缔约确定成员方开放程度。但这种缔约模式所产生的 FTA 往往贴附谈判主导国的标签,其对等交换性规则一旦向主导国利益倾斜,所构建的仅是“国际法之治”,而非“国际法治”。^②“一带一路”建设则定位为中国在亚洲区域公共产品的提供,而不是与沿线国对等式权利义务交换,公共性突出。起码从当前基础设施建设的角度来看,规则治理服务于契约性权利义务的界定和执行,对于旨在提高沿线国家贸易投资基础设施的公共产品供应,精确的规则治理并不具有显见的必要性。

最后,规则治理的核心要素便是针对治理议题具有一个稳定的法制框架,^③并在该框架下形成相对固定的治理平台,如各类国际和地区组织、首脑峰会、战略对话等,促成权利义务的清晰界定及争端的有效解决。“一带一路”并没有形成自己的法律框架,在推进的过程中亦需强化协商和斡旋以达成共识,而不仅仅依赖谈判和诉讼。同时,“一带一路”在建设中可能受到同一区域 TPP 等美式区域合作战略的影响,如何使“一带一路”治理在区域内脱颖而出,亦促使其采纳更为灵活及符合沿线国需求的治理机制。

三 “一带一路”:关系治理与规则治理的构建与发展

“一带一路”作为中国提出的一种新型区域合作机制,除了需按照通行的路径推

^① “自由化竞争”是美国前贸易代表罗伯特·佐立克(Robert B. Zoellick)提出的,用以形容美国签订 FTA 的战略目标,原话为“通过追求自由贸易,美国创造了‘自由化竞争’,以启动新一轮全球贸易谈判”。参见 C. O'Neal Taylor, “Of Free Trade Agreements and Models,” *Indiana International & Comparative Law Review*, Vol. 19, No.1, 2009, p.576.

^② 车丕照:《我们可以期待怎样的国际法治》,载《吉林大学社会科学学报》,2009 年第 4 期,第 5—13 页。

^③ Paul J. Davidson, “The Role of International Law in the Governance of International Economic Relations in Asia,” *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, Vol.12, No.1, 2008, p.213.

进治理以外,还应充分考量“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传统的传统,并在新的历史条件下加以创新和发展,形成一种融入中国及亚洲元素的治理新模式。

(一) 关系治理和规则治理:内涵辨析与相互关系

关系治理的概念主要用于经济学和管理学的研究中,^①并没有引入国际关系领域的研究主流。西方少数学者针对东盟及亚太地区的治理特征,提出了关系治理的概念,但国际关系的主流理论并没有注重社会互动过程和与之密切相关的社会性关系,结果是讨论国际关系的理论却鲜有“关系”的地位,这是西方国际关系主流理论的重大缺失,^②更没有就关系治理与规则治理的互动在区域合作框架中展开分析。

这里的所谓关系指的是社会主体(行为体)的互动中形成的均衡结构或认知结果,是行为体对彼此之间信任程度的基本判断,也是未来行为预期认知的基础。关系治理是相对于规则治理的一个概念,西方有学者将其称为“并非依托规则和条例,而是通过讨论、协商达成一致”的过程,^③体现种族、文化、价值观以及习俗的含量,是以个体的或群体的人之间的默契、互信为基础的。在国际政治经济领域,相对于规则治理而言,关系治理具有如下特征:

其一,关系治理不以条约谈判为驱动,因而其形成的共识即便最终落实于制度,亦一般具有非正式性及非强制性的特征。例如泛亚铁路统一采纳中国标准,正是关系治理应用于“一带一路”建设的体现。可见,关系治理表现为人们在一种无意识状态下接受的行为规范,诸如文化、社会习俗、道德规范等,^④代表国际问题的非正式处理路径,依赖成员方协商,通过行为体之间的关系意识,如情义、互信、共识等,而不是依赖于现有国际体制通过正式的谈判或条约解释及执行达成一致。规则治理则不同,规则治理针对特定的国际问题通过正式谈判形成具有约束力的条约、协定

① 参见 Ronald J. Gilson, “Controlling Family Shareholders in Developing Countries: Anchoring Relational Exchange,” *Stanford Law Review*, Vol.60, No.4, 2007, p.633; Weidong Ji, “Power and People in Relational Network: Dutton on Chinese Social Control,” *Law & Society Review*, Vol.29, No.1, 1995, p.553。

② 秦亚青:《关系本位与过程建构:将中国理念植入国际关系理论》,载《中国社会科学》,2009年第3期,第69页。

③ Paul J. Davidson, “The Role of Soft Law in the Governance of International Economic Relations in Asia,” *Chinese Taiwan Year Book of International Law & Affairs*, Vol.24, No.1, 2006, p.2。

④ 柳思思:《关系治理与制度治理》,载秦亚青主编:《世界政治与全球治理》,北京:世界知识出版社2014年版,第334—335页。

等规则,并建立第三方机构去保证规则的执行和争端的解决。^①因而规则治理更为依赖国际社会的制度结构,并非强调行为体彼此之间的关系,具有正式性及强制性的特征。

其二,关系治理对应灵活的形成及执行机制,没有固定的僵化模式,以利益共识和信任为基础。关系治理因内容具有模糊性和灵活性,可随着社会的环境变化及时地加以调整和修正,其形成成本和转换成本都较低;而规则治理旨在保障合作的可预见性和有效性,以清晰的权义规则为载体,借助于严格的执行程序、监督和争端解决机制来实现。因此战后与大量国际经济协定缔结相伴相生的是,亦出现了大量的国际经济组织,并内设立法、执行及司法机构,以实现规则为基础的国际经济体系。^②这些国际经济治理机制一旦形成,便难以修改,故规则的约束性表现突出,规则形成及调整的转换成本均较高。

其三,关系治理一般在目标上具有长期导向性,着眼于宏观、战略和全局性的目标。相对短期或局部利益而言,更注重长远及全局利益的实现,如以经济利益回报换取政治或安全利益的增长。相较而言,全球及区域经济合作如以规则治理为模式,多具有“问题导向”的意识,具有明确的阶段性目标,局部利益更是关注经济利益。例如美国在供应 TPP 的规则时,便以规则设计创造并强化有利于美国贸易与投资的比较优势,提升美国产业区域“供给”能力,进而对全球经贸制度产生辐射效应。^③譬如,TPP 劳工章节中劳工标准的强制性规定弱化了区域内发展中国家劳动力成本优势,知识产权保护及服务贸易自由化的激进推进,以纺织产品的优惠政策换取区域内小国如越南对服务业开放及知识产权保护的承诺,以此强化美国医药、高科技产业及服务贸易的竞争力。

其四,关系治理在价值取向上具有包容性、治理方式上具有开放性。关系治理是多元价值共存和不同文化交融的结果,主张沟通、对话和协商解决问题,和而不同,求同存异,使容忍成员的差异的包容性及灵活性成为关系治理的常态。规则治理则往往体现为准则的同一致性和价值观的普遍性,主张用实力、权威、话语权等方式形成规则。规则治理的主导国通过对规则的同一致性控制增强国际政治经济秩序的

^① Paul J. Davidson, “The Role of International Law in the Governance of International Economic Relations in Asian,” p.214.

^② Palitha Tikiri Bandara Kohona, *The Regulation of International Economic Relations Through Law*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p.38.

^③ 王燕:《区域经贸法治“规则治理”与“政策治理”模式探析》,载《法商研究》,2016年第2期,第166页。

控制力。^①

关系治理和规则治理两者虽正式性和强制性不同,所追求的价值和目标以及形成合作与转换成本各异,但其在复合的区域治理框架下进行互动生成及相互建构也是可行的。这源于关系治理和规则治理在运作中存在相互替代性和互补性,针对不同治理对象和内容各自具有优势,因而可建设性地糅合在区域治理中,并充分发挥其互补性的功能。

关系治理与规则治理在运作中首先有一定的替代性。替代性是具有相似功能结构的组合。关系治理在特定情形下之所以可以替代规则治理而起作用,是因为国家的信用资本亦构成社会资本的一种。^② 增进国家之间信任,有助于承诺的自我实施,由此关系信任可避免缔约,降低交易成本等。^③ 尽管替代性体现为相互替代事物间的此消彼长,但并不妨碍关系治理与规则治理在国际合作中的互动和运用。毕竟在全球治理中,规则治理并非解决国家之间任何政治、经济及社会文化问题的万灵药,关系治理在政治敏感性议题及治理效果不确定的议题上更具优势,避免成员方在正式条约谈判下不得不将此类议题提交本国国会或议会批准,并减轻成员方因规则治理而产生的权义纷争,降低缔约及履约负担。此外,在与排斥主权让渡的国家进行合作时,关系治理也比规则治理更利于治理意向的达成。因此,倘若区域合作涉及成员方敏感度和分歧度不同的议题,不妨借助两种治理模式的替代性择其善者而用之,在保证治理效果的前提下降低治理成本。

关系治理与规则治理也具有互补性,因而两种治理手段并举方能发挥整体性作用。第一,从结果来讲,正式与非正式规则的并用能有效提升治理绩效。国际社会呈多元横向特征,在主权藩篱之下,规则治理所形成的正式规则在很多时候需要借助于“建设性模糊”^④而降低成员方的分歧,导致了规则的不完备性,并在规则执行时面临

① 例如美国在对外签订双边或区域 FTA 时,均以统一的条约模板对外推进,以增强对制度的控制力,影响其他国家。当前,主要发达国家的双边投资协定基本建立在《北美自由贸易协定》文本基础上。

② 苏长和:《中国的软实力——以国际制度与中国的关系为例》,载《国际观察》,2007年第2期,第27页。

③ 谈毅、慕继丰:《论合同治理和关系治理的互补性与有效性》,载《公共管理学报》,2008年第3期,第56—62页。此外,从企业关系治理的角度,苏曼特拉·戈沙尔(Sumantra Ghoshal)和彼得·莫兰(Peter Moran)指出理性的、正式的合同对合作具有负面的影响:“理性的控制的使用显示了它们既没有被信任,也没有被可信地认为如果没有这些控制它们会正确地行事。”对监督者来说,他们会产生一种负面情绪,陷入监督者困境。参见 Sumantra Ghoshal and Peter Moran, “Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory,” *The Academy of Management Review*, Vol.21, No.1, 1996, p.13.

④ Bill Keller, “Mitt and Bibi: Diplomacy as Demolition Derby,” *New York Times*, Autumn 12, 2012. “建设性模糊”谈判技巧是美国谈判代表亨利·基辛格最先在中美建交时提出的,用于回避台湾问题。参见 Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography*, New York: Simon & Schuster Inc, 1992, pp.481-482.

困境。关系治理恰能弥补正式规则的不完备性和执行性问题。关系治理注重合作共识的营建,可避免模糊条款在解释时的纷争,且良好的关系实际上促进了承诺的有效执行。^①因而国际社会的治理中,规则治理与关系治理协调并行,才能达成有效和合理的治理范式。

第二,从过程来讲,关系强调互动过程,规则强调过程中规范形成的结果。规则产出秩序,关系则促成权利、义务达成。国外学者帕特里克·杰克逊(Patrick T. Jackson)、丹尼尔·奈克森(Daniel H. Nexon)从社会学和国际关系学的角度提出了“过程/关系”的研究模式,认为关系与过程具有等同性,强调行为体的关系性和过程本身的建构作用。^②中国学者秦亚青等人确立了过程建构的“关系本位”的理论框架,认为过程因运动中的关系而具有自身动力,过程的核心是关系。过程的意义不仅在于它可以导向结果,而且更重要的是它能够通过关系的流动孕化权力、孕育规范和建构行为体身份。^③关系性权力尽管并不一定与因果性权力相吻合,但毋庸置疑,关系性权力因知识、沟通、信息等因素而产生的国家之间影响与被影响、支配与依附的关系,促成结果的达成。^④可见,关系治理注重过程治理,并借由过程建构对行为体的身份、权力、责任进行分配,从而最终可促进规则的形成。

第三,从过程与结果的关系来看,规则强化关系,关系推进规则。关系治理在行为体互动的过程中可体现为软实力,进而达到规则推进的效果。关系治理与规则治理作为整体运行推动着善治的实现。行为体行动的目的是为了取得治理的结果,但是在预知结果难以取得或是暂时无法取得的时候,维持过程可能比达到预期效果更加重要。维持过程,就有可能最终达成预期结果。即便无法达成预期结果,过程也通过关系的运动,调整着各方利益和对利益的认识,协调各方的关注和要求,加强各方的情感认同,因而达成更好的或是比较好的结果。这样一来,过程自身的地位就大大加强,也就是说,过程既是手段也是目的,维持过程本身与通过过程获得结果具有同等重要的意义。^⑤这一理论思想是以中庸辩证法作为理论基础的,认为这两个偶对体的关系并不是对立冲突的,而是可以在合作和竞争中生成新的合体生命,以双方的合作和交融为

① Paul J. Davidson, “The Role of Soft Law in the Governance of International Economic Relations in Asia,” p.3.

② Patrick T. Jackson and Daniel H. Nexon, “Relations Before States: Substance, Process and the Study of World Politics,” *European Journal of International Relations*, Vol.5, No.1, 1999, p.302.

③ 秦亚青:《关系本位与过程建构:将中国理念植入国际关系理论》,载《中国社会科学》,2009年第3期,第74页。

④ 苏长和:《中国的软实力——以国际制度与中国的关系为例》,载《国际观察》,2007年第2期,第28页。

⑤ 秦亚青:《关系本位与过程建构:将中国理念植入国际关系理论》,载《中国社会科学》,2009年第3期,第86页。

进化前提。^①

(二)“一带一路”关系治理与规则治理模式对传统治理模式的发展

“一带一路”关系治理的理念植根于中国传统和合文化,可溯源至中国古代的朝贡制度,亦与近现代中国与东盟之间的“关系外交”有若干异曲同工之处。但亦需看到的是,“一带一路”的治理内涵超越中国传统治理的范畴,而凸显了一种从认知趋同、战略对接到规范形成的过程。

从历史文化的角度看,关系治理作为一种治理模式,在东方有着深厚的历史渊源,源于中国历史上“天下体系”中以合作为本位的文化基因,区别于西方依托海洋文化所建立的以竞争为本位的范式。^② 关系治理的理念在中国历史上对周边国家也产生了较为深刻的影响乃至文化认同,明朝的朝贡体制以松弛的、低强制性的等级秩序以及“厚往薄来”边境经贸优惠政策^③换取政治及安全利益便是中国古代“关系外交”的一种形式。今天关系治理基于现代治理理念的演进,与历史上天下体系和朝贡制度已有不同,^④但仍由内至外在家庭、企业、社会关系以及国际交往中得以延续,并影响了亚洲尤其是东亚地区的合作理念。

20世纪60—70年代亚洲各国获得独立,陆续加入多边贸易机制关贸总协定(GATT),逐步融入西方主流治理文化——规则治理中,但关系治理从未退出历史舞台。东盟五国最初在建立合作时,基于对主权让渡的排斥,便采纳了关系治理模式,在形式上构建了一个由若干主权国家组成的集合,^⑤而不是一个紧密的区域组织。尽管在后续的建设中,东盟逐步吸收规则治理中的有益成分,完善了组织机构和宪章,但并没有从根本上脱离关系治理模式。例如,东盟并没有像北美自由贸易区(NAFTA)一样建立法律型争端解决机制,而偏重于外交型争端解决机制的运用,由主权国家通过协商、斡旋或仲裁等方式解决纷争,而对允许私人投资者对主权国家提起仲裁的争议解决机制始终保持限制及排斥的态度。

当代中国运用“亲诚惠容”的理念经略周边,也是植根于这种治理文化的产物。

① 成中英:《论中西哲学精神》,武汉:湖北人民出版社2006年版。

② 冯维江:《试论“天下体系”的秩序特征、存亡原理与制度遗产》,载《世界经济与政治》,2011年第8期,第8、12页。

③ 周方银:《中国的世界秩序理念与国际责任》,载《国际经济评论》,2011年第3期,第42页。

④ 譬如,天下体系和朝贡制度强调国家之间的非对等性,否认国家主权平等。现代关系治理理念则是以国家主权平等,提倡国家对话和合作的方式开展的。

⑤ John Shube Li, “The Benefits and Costs of Relation-Based Governance: An Explanation of the East Asian Miracle and Crisis,” East Asian Bureau of Economic Research, Governance Working Paper No.209, June 2000, http://www.eaber.org/intranet/documents/26/209/CUHK_Li_00-2.pdf, 登录时间:2015年12月25日。

内地与香港地区的《关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)和东盟与中国(“10+1”)虽然形式上采纳了自由贸易协定模式,呈规则治理特征,但其内容却反映了关系治理的实质,延续了古代朝贡制度的精髓,由中国内地向香港地区或东盟国家单方授予经贸优惠待遇,而维系彼此关系,反映了关系治理追求全局及长远目标的根本属性。尤其是东盟“10+1”,单边受惠的关系治理特征更加明显,通过对柬埔寨、老挝、马来西亚和越南提供特殊优惠待遇和发展援助,将世界贸易组织(WTO)优惠待遇授予东盟中尚未加入WTO的国家,或将WTO附加开放要求单边授予东盟成员方,使其得以在中国未向其他国家开放的市场中成为第一批“登陆者”。^①这种单向的馈赠式的贸易让步是中华传统文化“讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同”^②精神在贸易、投资等领域的体现,被评价为“中国式最惠国待遇原则”,^③实现了东方独具特色的规则治理与关系治理的有效嫁接。

但显然,“一带一路”建设的治理模式对中国传统治理模式加以了拓展。作为统筹国际国内两个大局、关系到两个百年目标和民族复兴的中国梦实现的大战略,“一带一路”是中国特色的大国外交战略新思想的重大成果,是基于新型国际关系、发展的伙伴关系、新型的大国关系和“亲诚惠容”周边外交理念的产物。因而与中国历史上“朝贡外交”以经济优惠换取政治臣服所不同的是,“一带一路”倡议尊重沿线各国的主权,倡导“共商共建”的参与性。“一带一路”治理模式亦不同于东盟“10+1”“以关系运作FTA”的合作模式,在后者的基础上做了较大程度的拓展。

首先,尽管中国在东盟“10+1”中也向沿线国家提供了发展援助和优惠经贸政策,但“一带一路”建设更突出了中国向周边国家提供区域公共产品的功能,是中国以区域整体利益观代替本国局部福利观的体现。^④因此,“一带一路”建设体现的是“发展导向”的理念,有别于TPP“市场导向”的理念。“一带一路”建设需与沿线国的发展规划进行战略对接,如印度尼西亚打造“世界海洋轴心”战略、埃及的“苏伊士运河走廊”

① Jingjia Ke, “The ASEAN-China Free Trade Area: Neighbors, Relatives, or Foes?” *China and WTO Review*, Vol.1, No.2, 2015, pp.191-222.

② 习近平总书记2014年2月在主持政治局集体学习时指出,弘扬社会主义核心价值观应立足于中国优秀传统文化,并将中国优秀传统文化总结为这六个词。《讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同——涵养社会主义核心价值观的重要源泉》,载《光明日报》,http://www.hxw.org.cn/html/article/info1358.html,登录时间:2015年12月29日。

③ 参见 Jiangyu Wang, “China’s Regional Trade Agreements: The Law, Geopolitics, and Impact on the Multilateral Trading System,” *Singapore Year Book of International Law*, Vol.8, No.1, 2004, pp.119-147. 也可参见 Jingjia Ke, “The ASEAN-China Free Trade Area: Neighbors, Relatives, or Foes?” pp.191-222.

④ 何志鹏:《大国政治的终结——国际法治的目标探求》,载《吉林大学社会科学学报》,2013年第3期,第81页。

规划、俄罗斯的“欧亚经济联盟”战略等。可见“一带一路”建设对中国传统的“关系本位”文化遗产加以改进,不仅体现了与传统关系治理模式一致的适当放弃经济利益以获取政治和安全利益,通过经贸优惠积累关系资本,为中国和平发展提供良好的地缘政治关系的意图,亦为“一带一路”公共产品供应、切实提高沿线国家贸易与投资能力提供了支撑。

其次,“一带一路”建设具有开放性及不确定性的特征,使其复杂性远远超出中国传统治理模式,需要在传统治理模式的基础上拓宽灵活性及包容性。“一带一路”建设不完全固定线路及参与国家的特征,使其范围既是周边的也可能是全球的,最终可能由线和带的概念扩展到网和面的概念。^①“一带一路”合作内容由基础设施建设为先导,逐渐推进至贸易与投资合作以及民间文化交流等。合作机制亦不限于现有的双边及区域合作机制,蕴藏着孵化新机制如“一带一路”峰会等潜力。因而,“一带一路”的治理模式和机制在建设的过程中面临不断调整的需要,应保持开放性和可调节性。相比较而言,传统治理模式如中国与东盟“10+1”合作对象固定,合作内容主要限于货物贸易及服务贸易,合作机制较为单一,并不能完全适应“一带一路”治理的需要。

最后,“一带一路”建设对中国传统关系治理模式的重要发展便是以“关系”驱动“规则”,最终优化区域内的经贸规则,提升区域内国家整体的话语权。以东盟“10+1”为代表的中国传统周边治理模式虽然也以关系治理促进了规则的形成,但规则本身先进性不足,亦未能在国际社会上显著提升成员的整体话语权。“一带一路”建设在初期虽以关系治理为驱动,但不能仅依托成员间的关系构建,而忽略规则治理,游离在国际法治、区域法治之外。毕竟,国际社会因欠缺凌驾于国家之上的超国家政府,呈现为多元横向的契约之治。这种多元横向的特征客观上需要促进国际法治的秩序性、可预期性及有效性,^②国家之间可就合作事项达成可预见的并能有效解决纠纷的国际规则。从“一带一路”建设的实际需要来看,各沿线国也需统筹国际国内两类规则,以保证“一带一路”建设的顺利实施;中国与沿线国家跨境经贸法律制度的衔接、双边及区域贸易投资协定的签订及更替、区域内交通运输标准的制定、人民币跨境结算安排等,

^① 阎学通:《一带一路战略会使中国和世界关系更紧密》, http://finance.ifeng.com/a/20151105/14057214_0.shtml, 登录时间:2015年11月5日。

^② 赵骏:《全球治理视野下的国际法治与国内法治》,载《中国社会科学》,2014年第10期,第81页;黄文艺:《全球化时代的国际法治——以形式法治概念为基准的考察》,载《吉林大学社会科学学报》,2009年第4期,第24页。另可参见 Jeffrey S. Trachtman, *The Future of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p.244。

亦需要规则建设。因而,“一带一路”建设中,中国需向沿线发展中国家提供制度公共产品,并使这些制度反映当前国际投资、贸易、金融等制度的最新发展及发展中国家的整体利益,从而凝聚广大“一带一路”沿线国家,增强沿线国家在国际社会上的整体话语权。

综上,作为当代中国与世界深刻互动的战略表达,^①“一带一路”从理念的构想、倡议的提出到规划的实施,其基本框架的形成反映了中国传统的倚重关系的治理模式。但“一带一路”建设的公共性、复杂性等特征需对中国传统治理模式加以发扬和现代“加工”,在规则治理为全球经济治理基础的情势下,将“一带一路”建设融入现有的国际规范,依据现存的规则体系乃至重塑新规则而治之。

四 “一带一路”:关系治理与规则治理相融的战略路径

规则治理与关系治理两者的相互依存性和互动关系构成了“一带一路”建设的战略组合,但基于“一带一路”所涉成员的广泛性和差异性以及“一带一路”建设的长期性,关系治理与规则治理可针对特定对象、不同阶段而各有侧重。

(一)“一带一路”建设的空间结构布局

“空间”结构上分析“一带一路”中的关系治理与规则治理建构,源自沿线国家经济发展水平、法制健全程度的异质性。规则治理与关系治理各有其治理条件。尤其是规则治理,需以治理主体及治理对象认同规则、具有较高的法制程度为前提。因而以规则认同度、国内法制健全程度区分,“一带一路”沿线国可分为三类。第一类是“一带一路”沿线国中的 TPP 成员方及规则认同度较高的成员方,如韩国、日本、东盟国家等,这些国家多为发达国家或新兴经济体,具有较高的经济发展水平、较强的贸易与投资吸收能力,并与美国通过 TPP 或双边协定达成了高度开放的承诺,法制成熟,规则认同度较高,亦是中国在亚太地区重要的战略经济合作伙伴。中国与这些国家的经贸规则形成及更替不仅具有可行性,而且具有必要性和紧迫性,应优先将资源投入与这些国家的规则治理如高端自贸区的构建中。但要注意的是,规则认同度较高仅是规则治理可行性的一项条件,还需要根据中国与其是否存在领土分歧、地缘政治合作的重要性、既往关系治理的传统等因素加以微调。譬如东盟国家、韩国等开放程度较高,适于规则治理,但基于部分国家与中国存在领土争端,并且这些国家与中国已形成关系

^① 邢广程:《理解中国现代丝绸之路战略——中国与世界深度互动的新型链接范式》,载《世界经济与政治》,2014年第12期,第5页。

治理的传统,可以关系治理推进规则治理。

基于中国与第一类国家规则治理的紧迫性,“一带一路”建设需加快中日韩自贸区、区域全面经济伙伴关系(RCEP)、中国—东盟自贸区升级版的谈判进程,在内容上追求较高标准的开放性规则,以达成“类 TPP”的 FTA 为目标。

这首先是因为,高标准的 FTA 如 TPP 必然产生贸易转移和投资转移效应。要抑制这种转移效应,仅依靠单边的经贸优惠营建关系是不足的。因为这些国家同为 WTO 成员,中国对沿线国家的单边优惠可因 WTO 最惠国待遇的要求发生“外溢”,被他国搭便车而稀释殆尽,只有形成区域自由贸易协定或关税同盟,方可借助于多边贸易机制 WTO 相关规定将优惠保留在中国与这些沿线国家之间,^①以反制 TPP 贸易与投资转移的效应。

其次,“一带一路”是中国提升经贸制度性话语权^②的重点区域。基于区域合作基础上形成的 FTA 具有“自由化竞争”的功能,中国与这些国家所达成的 FTA 文本倘若开放性不足,则难以吸引这些国家将区域治理及合作的主要精力投入“一带一路”建设中。目前 TPP 在亚太区域已有侵蚀中国经贸制度话语权,甚至撬动多边贸易投资规则的倾向。因而中国在与 TPP 成员方和潜在成员方更替双边投资协定(BIT)或 FTA 时,应在横向议题谈判中增加农产品、服务贸易、投资、知识产权等议题的覆盖面,在纵向方面提升承诺的开放力度。但即便如此,中国亦不能贸然接受 TPP 模式下服务贸易及投资准入的“全覆盖”要求,根据中国的国情渐进地由“广覆盖”推进为“全覆盖”,^③并注意将中国高度敏感的“国企”问题等在例外条款中进行保留。

最后,以 FTA 为代表的西方区域合作模式多形成了对等式的权利义务交换。然而,“一带一路”因定位为中国区域公共产品的提供,其资本、技术等生产要素的流动呈单向特征。中国与规则认同度高的国家开展合作,倘若在利益表述上模糊处理、过于内敛,不仅难以为其所信任,反而易被质疑为“别有用心”甚至“称霸亚洲”,并不利

① 中国与这些国家均应遵守 WTO 下的最惠国待遇原则。但 GATT 第 24 条及 GATS 第 5 条豁免符合条件的“自由贸易区”及“关税同盟”适用最惠国待遇原则,因而所形成的特殊优惠待遇无须无条件授予第三方。

② 中共十八届五中全会将“积极参与全球经济治理和公共产品供给,提高中国在全球经济治理中的制度性话语权”作为“十三五规划”期间的一项重要战略。参见《2015 年十八届五中全会工作报告》,http://bg.yjby.com/gongzuobaogao/20333.html,登录时间:2015 年 12 月 28 日。

③ 从目前来看,TPP“准入前国民待遇”要求成员方投资行业的“全覆盖”,进而再通过“负面清单”的附件一和附件二做有限保护。但中国当前无论是内地与香港地区的 CEPA 还是上海、广东、天津、福建四大自贸区,“准入前国民待遇”和“负面清单”最多只能达到“广覆盖”的要求。现阶段在投资开放中牢牢把握“广覆盖”,逐步推向“全覆盖”是中国利益所需。

于合作的开展。中国与这些国家不妨以规则治理为主要模式,以正式谈判及缔约作为主要推动模式。

第二类是“一带一路”沿线国家中规则认同度很低、尚未与中国签署任何双边或区域经贸协定的国家。据统计,“一带一路”尚有 14 个国家并未加入 WTO,未与中国签订投资协定的国家也有 11 个。^① 中国与这些国家的合作倘若采纳规则治理模式,沿线国家则需对政府管制权限做出较大让渡,甚至授权第三方机构处理国内经济事项,必然会对规则治理产生排斥心理。中国与之推进 BIT 及 FTA 缔约,也可能存在谈判时间较长、缔约文本较为落后的问题。故中国与这些国家的合作,关系治理先行是理性的选择。但需要注意的是,随着中国大量投资进入这些国家,必然会遭遇因其国内法制水平较低、政治及法律风险较大而不足以保障中资利益的问题。因而,中国仍应渐进地通过单边授惠的方式弥补与其 BIT 的缺失,并优先落实基础设施建设行业的准入、待遇及投资保护。

第三类是“一带一路”沿线国中与中国已达成 FTA 或 BIT,但规则认同度不高的国家。中国与这些国家可关系治理与规则治理并用,以关系治理增进共识和互信,鼓励这些国家将双边和区域合作的资源和精力投入“一带一路”的建设中,促进中国与这些国家在全球经济治理的主要平台上形成话语联盟。在规则治理方面,中国可择机推动与这些国家 FTA 及 BIT 更替,并在文本的开放程度上达到甚或超过 WTO 多哈回合最新谈判标准,配合多边贸易体制的谈判,渐进地推进多边贸易规则的开放,避免 WTO 在美国的抛弃下被边缘化。^② 由此,关系治理凝聚中国与这些国家的命运共同体身份;规则治理推动中资企业境外投资和贸易利益的延伸保护,以增进中国在全球经济治理中的制度性话语权。

(二) 时间次序推进

作为统筹国内国际两个大局的长远发展战略,“一带一路”建设还需从时间的维度考虑关系治理与规则治理的实施路径,可以通过建设初期、拓展期以及全面发展期三个阶段依次推进。

^① 未加入 WTO 的 14 个国家包括伊朗、伊拉克、叙利亚、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、塞尔维亚、黎巴嫩、东帝汶、不丹、波黑、白俄罗斯、巴勒斯坦、阿塞拜疆和阿富汗。未与中国签订 BIT 的国家包括伊拉克、约旦、巴勒斯坦、孟加拉国、阿富汗、马尔代夫、尼泊尔、不丹、拉脱维亚、波黑和黑人。

^② 这是因为中国经贸发展主要受惠于多边贸易体制。当前在 WTO 多哈回合陷入困境之时,美国叫嚣放弃 WTO 多哈回合,并将其资源投入区域 FTA 的构建,意图形成新的多边规则。挽救 WTO 的颓势是中国等发展中国家的利益,故应将海上丝绸之路 FTA 或 BIT 的投资开放规则与 WTO 多哈回合谈判相结合。

1. “一带一路”建设初期:先关系、后规则

“一带一路”在建设初期应谋求先关系、后规则的治理路径。这个阶段关系治理的重心应置于共同利益观的形成及集体身份的认同,从而为“一带一路”长期建设提供根本动力。

首先,“一带一路”建设初期需基于关系共识形成共同的利益观。共建“一带一路”,需要中国与沿线国家在政府层面及民众层面形成共识。中国应通过积极的外交,把“一带一路”所蕴含的和平发展、合作共赢的价值观念对外宣示,明示正确的义利观,阐明“一带一路”建设的动机和基本规划,化解战略互疑,增强战略互信,在更大范围内形成关系共识,进而以建立互信、共同发展、共同利益为纽带,通过对外关系渠道,培养集体认同感,形成一个合作关系框架,确立规则治理的重点方向。

另一方面,中国亦不妨阐明自身在“一带一路”建设中的长远利益:一是实现区域内产能整合,便于中国与沿线国家的产能互补;二是在为沿线国提供资本和技术要素时,推动 FTA 及 BIT 升级,抑制投资及贸易壁垒的形成;三是通过区域经济增长及法制的融合,提升发展中国家在全球经济治理中整体的经贸制度话语权;四是以经济增长及区域一体化为中国发展提供有利的地缘政治及安全利益。

其次,“一带一路”建设初期还应以关系治理强化对沿线国集体身份的宣传。基于相互依存、共同命运、同质性和自我约束是形成集体认同的必要条件,^①因而与“一带一路”建设在沿线国与中国之间形成“命运共同体”的目标一致,需要建立与西方价值观所不同的亚洲价值观,^②淡化建设国与被建设国之间的权义区分,以“共商共建共享”的参与模式促进沿线各国官方及民间对话和交流,培育集体情感。以关系为核心的交流过程在这方面具有不可替代的作用。行为体可以平等地论证规范的有效性,质疑其他行为体观点的正确性,寻求真理性的共识,依此作为交互行为的规范框架,实现合作,促进集体身份构建。^③当然,集体身份认知并非否认各国在“一带一路”建设中的个体身份。基于“一带一路”建设所需资金庞大,并需在不同政治制度及经济发展水平的国家之间进行协调,光靠中国一己之力显然不足。中国在明确自身为“一带一路”建设倡议国的同时,应积极寻求“共同建设国”,发挥各自在资本、技术、金融等方面的优势,并根据被建设国特定生产要素的优势,实现优势互补和战略对接。尽管集

① 亚历山大·温特著,秦亚青译:《国际政治的社会理论》,上海:上海人民出版社2008年版,第334页。

② 郑永年:《中国的崛起:重估亚洲价值观》,北京:东方出版社2016年版。

③ 花勇:《论新兴大国集体身份及建构路径》,载《国际论坛》,2012年第5期,第51页。

体身份认同不可能在“一带一路”建设初期实现,并会因历史上权威主义政治文化的影响、共同制度缺失、民族文化非同质性以及外缘因素或美国因素而面临较大的不确定性,^①但应为“一带一路”建设初期宣传的主要内容,以此消除沿线国对“一带一路”倡议的疑虑,为其建设提供长久的支撑。

在关系治理成果逐步成熟之时,可适时加强规则治理,但建设初期的规则治理以巩固现有双边及区域 FTA 或 BIT、促进区域内正在进行的 FTA 谈判为主。例如,该阶段应以中国东盟自贸区建设为重点,以“2+7”为合作框架,打造完成中国—东盟自贸区升级版、深化中日韩自贸协定及 RCEP 谈判,完善中国与印度、斯里兰卡、孟加拉国、缅甸及韩国的《亚太贸易协定》,推动中国—海合会合作论坛、中国—非洲合作论坛的机制化,利用区域内已建立的贸易和金融机制,构建利益共享的区域资源保障体系和产业分工体系,强化双边能源与制造业产品的贸易互补机制,以亚投行等关键金融机构建设为依托,促成早期规则治理成果的收获。^②

2. “一带一路”建设拓展期:关系推进规则,规则强化关系

在第二阶段,“一带一路”合作治理遵循关系推进规则、规则强化关系的治理路径。“一带一路”治理的这个阶段是承上启下的巩固成果的时期。强化现有的合作治理框架,组建“一带一路”峰会,将其打造成维系和强化现有合作框架的主要机制是这一时期关系治理与规则治理的重要目标。

这一阶段,关系治理和规则治理互为促进。在关系治理方面,应优先建立“一带一路”峰会,并以此为平台增进沿线国家之间政府首脑、行政官员、商会代表的交流,为规则治理提供前提和保障。通过沿线国首脑的交流,协商各年度、各阶段优先合作议题;政府部级行政官员、议会或立法部门层面的交流可对合作事项的具体开展和执行形成共识,为制度建设进行沟通 and 准备;民间商会、企业代表层面的交流可对“一带一路”建设中的政治、商业、法律等风险加以鉴别和反馈,并引进民间资本以弥补“一带一路”建设资本的不足。通过“一带一路”峰会及其他双边、区域合作机制的关系凝聚功能,为完善中国与沿线国家之间的经贸制度建设提供基础和保障。

进而,这一阶段将强化规则治理,并以此凝聚成员方的关系。这一阶段的规则治理立足于三点:一是促进“一带一路”峰会合作的机制化,以谈判机制和执行机制

^① 谢桂娟:《东北亚国家集体身份的缺失及原因》,载《东北师大学报(哲学社会科学版)》,2010年第5期,第207—208页。

^② 亚投行作为一个多边开发金融机构,是中国主导的多边机制,具有典型的多边规则治理的功能,可主要服务于“一带一路”(亚洲部分)的资金融通。

的构建为主。二是进一步整合中国与沿线国家分散的双边或区域合作机制。例如促进双边 BIT 向区域 FTA 转变,推动亚太自由贸易区 (FTAAP) 谈判,并在进一步的区域整合上,提升原有区域合作机制的规则化程度,增强协商与谈判的效率和争端的有效解决。三是促进中国与沿线国家 BIT 及 FTA 的更替。规则治理的逐渐成熟将进一步巩固沿线各国的关系。这是因为规则治理具有“凝聚性”,成员方受条约约束的经贸制度整合要求越高,成员方则不得不投入更多的精力去参与治理,从而在签订及执行 FTA 的过程中亦产生了“锁定”成员方合作的效果,^①强化彼此关系。当然,正如前文有关关系治理与规则治理“空间结构布局”所述,这一阶段的 BIT 及 FTA 规则的开放程度应对“一带一路”不同经济发展水平及规则认同度的国家做出区分。

3. “一带一路”建设的全面发展期:以关系为纽带的规则体系构建

第三阶段是“一带一路”建设的战略攻坚期,也是包括“一带一路”建设在内的开放型经济新体制成果的显现时期。这段时期内的治理重点是“机制联动,形成一体,规则整合”。也就是在经济通道上实现海陆丝绸之路的互补衔接,形成“一带一路”为主体的区域一体化合作框架。

这一阶段的规则建设将以整合国际及国内两类规则为主要任务,完善中国的国内经贸规则,并提升中国国内规则转变为区域规则的能力,以便于国际法治和国内法治相互输送法治因素。^② 两类规则的统筹亦源于区域经济一体化的需要,区域合作只有实现商法的统一,方能为经济合作提供保障。因此贸易与投资一体化不应仅仅是在边境消除关税或非关税壁垒,只有深入腹地,实现区域商法规则的统一,方能真正意义上实现经济一体化。^③ 故这个阶段的规则建设应以提升中国经贸制度在区域内的影响力为主要目的。

针对“一带一路”规则的体系建构,应进一步完善协调机制,如通过“一带一路”峰会,尝试由大国协调组建沿线国家广泛参与的多边组织或次区域经贸合作组织,理顺已有的次区域、区域、跨区域乃至全球多边合作治理机制,在达成共识的基础上,进一步整合交叉重叠、标准具有趋同态势的区域机制,化解各类规则治理中存在的对抗性,避免借助经济合作机制造成价值观念和地缘政治的战略对峙,形成稳定的谈判与协

① C. O'Neal Taylor, "Of Free Trade Agreements and Models," p.600.

② 赵骏:《全球治理视野下的国际法治与国内法治》,载《中国社会科学》,2014年第10期,第86页。

③ Eugenio Briales Gómez-Tarragona and Daniela Gómez-Altamirano, "The TPP: How to Facilitate Business Through Legislative and Regulatory Reform?" *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol.21, No.2, 2015, p.373.

商、执行及争端解决机制,深化“一带一路”区域和跨区域的机制合作,最终推动亚太经济朝着深度一体化方向发展。

五 结论

“一带一路”治理框架的提出是基于共建中的“一带一路”风险防控、规则标准对接和利益协调等的需要。不同于本身就是跨区域贸易治理规则的 TPP 协定,也有别于欧盟、东盟等区域合作组织,“一带一路”具有治理主体的开放性、治理内容的广泛性、治理目标的公共性和治理机制的灵活性,作为古丝绸之路精神传承和当代国内国际战略统筹的产物,“一带一路”建设应创新理念,走一条中国元素与世界发展趋势相融的治理之路。共建“一带一路”的理念根植于中国传统文化,成长于中国崛起和民族复兴的背景,其建设凸显了一种从形成共识、战略对接到规范形成的过程,这实际上是一种关系治理与规则治理双重构建的过程。

在国际问题领域,相比较统一、缜密和强制的规则治理而言,关系治理具有目标的长远性、执行机制的非强制性和价值取向的包容性。两者之间替代性和互补性兼而有之,这决定了在“一带一路”建设进程中,应灵活应用两者治理模式的组合,在空间上按沿线国家经济发展水平、法制健全程度分类布局,构建或完善标准不一的双边或多边机制;在时间上按先关系后规则、关系与规则互动的路径推进,理想的情况下,应致力于各类分散的双边多边机制的整合,建构以关系为纽带的“一带一路”框架内规则体系。

“一带一路”建设本身就是一个建构跨地区合作与治理的过程。在全球治理体制变革处于历史的转折点上,共建“一带一路”将成为推动全球经济治理结构转型的试验地。关系治理与规则治理的融合是中国深度参与全球经济治理的有效模式。

(截稿:2016年2月 责任编辑:主父笑飞)