

化解“一带一路”威胁论:国际议程设置分析

张发林

摘要:“一带一路”倡议成果丰硕,但其动机和预期结果也面临诸多质疑。提升国际议程设置能力是切实化解担忧、不解或误解的有效途径,是回应和有限地缓和曲解或阴谋论的有效手段。“一带一路”倡议可以被理解为针对国际发展失衡问题的“中国方案”,其提出、传播和执行的过程便是一个国际议程设置的过程。国际议程设置分析为“一带一路”倡议提供一个新的解释视角,并因此将相对零散的问题、事件、政策和争论纳入一个整体的分析框架中,为“一带一路”从国内到国际、从理念到实践、从构想到制度的发展提供较为系统的解释,为化解“一带一路”威胁论提供了有效的方法。此解释和方法包含国际议程设置的三个相互关联且存在先后顺序的过程:议题形成、议题传播和议题制度化。国际问题的选择和议题的制定决定了可能获得国际共识的程度,有效的国际传播可以更加清晰地阐明动机,获取共识,制度化可以通过建立约束获得更多的信任。

关键词:“一带一路”倡议;“一带一路”威胁论;国际议程设置;国际议题

自提出以来,“一带一路”国际合作倡议成果丰硕^①,但同时也面临诸多质疑:过剩产能论、地缘冲突论、文明冲突论、中国模式输出论,等等^②。这些“一带一路”威胁论本质上可总结为关于“一带一路”动机和结果的质疑。动机质疑即对中国通过“一带一路”意欲实现的目标的质疑,如转移过剩产能、挑战国际秩序、输出中国模式、构建经济帝国、复活朝贡体系等,结果质疑即对“一带一路”倡议最终效果及其影响的质疑,如引起文明或文化的冲突、破坏当地生态习俗等。对动机的质疑自然会延伸到对预期结果的质疑,而对预期结果的质疑并不必然意味着对动机的质疑。这些质疑部分源自很难避免的(经济或政治)意识形态对抗(如经济模式输出论、国际秩序调整论、经济帝国主义论)、部分源自对切实利益冲突的担忧(如生态习俗破坏论、文明冲突论)、部分源自抹黑中国的阴谋论调(如朝贡体系复活论、黄祸论),也因此激发了从不同视角对其相关政策和学理的广泛讨论,如公共产品视角、外交视角、地缘政治经济视角、人民币国际化视角、国际组织视角、地区国

收稿日期:2018-07-21

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目(18FZZ004)

作者简介:张发林,南开大学周恩来政府管理学院(天津 300350)副教授,主要从事国际政治经济学、国际货币体系、全球金融治理、中国当代对外经济关系研究。

① 关于“一带一路”所取得的成果,参见张茂荣:《“一带一路”五年成就辉煌》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/17/c_1123287186.htm, 访问时间:2018年10月14日;何立峰:《中国对“一带一路”沿线投资超800亿美元,已签署150份合作文件》,中国一带一路网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/66888.htm>, 访问时间:2018年10月14日。

② 王义桅:《如何化解“一带一路”威胁论?》,求是网,2016年7月14日, http://www.qstheory.cn/international/2016-07/14/c_1119216194.htm, 访问时间:2017年9月10日。

别视角、文化视角等等。^①不同于上述视角,本文从国际议程设置的新视角对“一带一路”进行分析,并认为提升国际议程设置的能力是化解“一带一路”威胁论的重要路径。

一、国际议程设置分析框架

议程设置(*agenda-setting*)原本是一个传播学的概念,描述的是新闻媒体如何影响大众的想法。^②随着日益紧密且复杂的联系弱化了国家间的地理和心理边界,国内问题或因其影响的国际传播(如美国次贷危机),或因在不同国家或地区的同时性(如各国不同程度的贫富差距、反恐),或因问题对象的全球公共产品属性(如气候变化、环境污染),而变成国际问题。决定或影响诸多国际问题的受关注程度,并为其提供被国际社会广泛接受的解决方案,成为国家国际政治权力的重要来源和表现。20世纪70年代以来,国际关系学者便开始关注国际问题的重要性排序和解决方案的形成,并借鉴大众传播学和新闻学的议程设置概念,将其发展为“国际议程设置”。

关于国际议程设置的研究较早可见于基欧汉和奈的《权力与相互依赖》(1977)^③,但最先对其进行系统研究的是理查德·曼斯巴赫(Richard W. Mansbach)和约翰·瓦斯克斯(John A. Vasquez)。^④随后,斯蒂芬·利文斯通(Steven G. Livingston)、肯尼思·拉瑟福德(Kenneth R. Rutherford)等学者进一步推动了国际议程设置研究的发展。^⑤参考莱特的定义,议题是指具有一定程度重要性且明确定义的问题和一系列供选择的解决方案^⑥,议程则可理解为在特定时期内一系列议题的集合。国际议程设置则指议题得到国际社会关注和重视,且最终可能成为国际制度的过程。据此定义,“一带一路”倡议的提出和实践过程,是中国对特定国际问题的解决方案成为国际议题,并最终进入国际议程的过程。

国际议程设置过程包含三个相互关联的步骤:议题形成、议题传播和议题制度化。识别国际问题并形成议题是国际议程设置的第一步。国际议程设置的一个基本假设前提是:特定议题在被某国或政府组织推动进入国际议程之前,必先被纳入该国或政府组织的内部议程。这一假设的理论逻辑是:只有符合或不损害国家或政府组织利益的议题才会得到决策者的支持,而识别此利益与国际问题及其备选解决方案的利害冲突的过程,便是国家或政府内部决策过程。因此,国际议

① 黄河:《公共产品视角下的“一带一路”》,《世界经济与政治》2015年第6期,第138-155页;杜咏、宋宝雯:《“一带一路”与中国外交——“中国国际问题论坛2015”综述》,《现代国际关系》2015年第8期,第60-62页;李晓、李俊久:《“一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构》,《世界政治与经济》2015年第10期,第30-59页;陈雨露:《“一带一路”与人民币国际化》,《中国金融》2015年第19期,第40-42页;王维伟:《国际组织对“一带一路”建设的参与》,《现代国际关系》2017年第5期,第57-64页;柳莉、王泽胜:《“一带一路”建设在海湾地区进展与挑战》,《国际问题研究》2017年第2期,第42-57页;冯仲平、黄静:《中欧“一带一路”合作的动力、现状与前景》,《现代国际关系》2016年第2期,第9-15页;王国刚:《“一带一路”:基于中华优秀传统文化的国际经济理念创新》,《国际金融研究》2015年第7期,第3-10页。

② 这一概念来源于1972年麦库姆斯和萧的文章《大众传播媒介的议程设置功能》,但其思想起源至少可追溯至1972年李普曼的著作《公众舆论》。参见Maxwell E. McCombs and Donald L. Shaw, “The Agenda-Setting Function of Mass Media,” *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2, 1972, pp.176-187; Walter Lippmann, *Public Opinion*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1998, pp.315-165.

③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第三版),门洪华译,北京大学出版社,2002年。

④ Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm of Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981; John A. Vasquez and Richard W. Mansbach, “The Issue Cycle: Conceptualizing Long-Term Global Political Change,” *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, pp.257-279.

⑤ Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations,” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No.3, 1992, pp.313-330. Kenneth R. Rutherford, “The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines,” *World Politics*, Vol. 53, No.1, 2000, pp.74-114.

⑥ Paul Light, *The President's Agenda*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982, p.2.

题形成的过程既包括国际层面的问题显现和政策博弈,也包括国家或政府内部决策过程。

传播是国际议程设置的第二步,指主要国家或政府将特定问题及其解决方案传播到国际社会,并引起高度关注的过程。在备选议题形成后,不同可供选择的议题需要特定的渠道才能转化成国际议题,并进入国际议程,这些渠道被瓦斯克斯和曼斯巴赫称为“进入渠道”^①,被利文斯通总结为“议程切入点”^②。“一带一路”的国际传播渠道可归结为观念性、关系性、制度性和体系性渠道。观念性渠道是指政府或国家通过观念性载体将其内部选定的议题向国际社会传播。关系性渠道是指国家或政府组织通过与国际社会的官方或非官方、正式或非正式联系,宣传其选定的议题。制度性渠道是指国家或政府组织通过既有国际制度推广其内部选定的议题。体系性渠道是指国际体系的运转或危机为特定议题创造了国际传播的途径和时机。

制度化是国际议程设置的第三步,指已经得到高度关注的国际议题能否转变成国际制度的过程。广义的国际制度既包括国际组织,也包括国际体制。国际议题制度化是国际议程设置的最高阶段和终极目标,并非所有的国际议题都能成功转化成国际制度。从国家或政府组织的角度而言,其内部选定议题的国际化为其带来国际影响力,而此国际议题的制度化将使这种影响正式化,并最终表现为特定问题领域内国际制度或国际体系的权力结构。议题形成、转化和制度化是国际议程设置有时间先后顺序的三步,彼此之间并非完全独立,而是存在重叠和递进的关系。“一带一路”倡议威胁论的出现,与上述国际议程设置的三个步骤密切相关,化解对“一带一路”国际合作倡议的动机和结果的质疑,可从此三个步骤入手。

二、国际问题与国内议题:寻求共识

在经济全球化的大背景下,国际问题的数量和影响倍增,但是,国家和国际社会可供支配的资源有限,在一段时期内,只能给予一定数量的国际问题以高度关注。国际问题的负面影响程度、波及范围、迫切性等因素,决定其重要性排序。因此,从国家战略角度而言,选择适当的国际问题作为切入口,是“一带一路”能否成功进入国际议程的重要前提。相较而言,高紧迫性的“低政治”问题及其解决方案,更易于进入国际议程。高紧迫性意味着解决问题的需求强烈,这为相关解决方案的提出创造了合理性和合法性,例如,两次世界大战结束后,国际货币体系改革的问题极为迫切,“怀特计划”和“凯恩斯计划”的提出便顺理成章。问题的属性往往决定了解决方案的共识性,越是与国家安全、军事、主权等相关的“高政治”问题,国家越不可能让步。2016年G20杭州峰会的议程设置便着重关注“低政治”问题,如经济增长、绿色金融、粮食安全、气候等,但是,很多问题的紧迫性程度并不高,因而最终也未能获得更多的国际关注。当“一带一路”倡议更多地与“高政治”问题相关联时,其质疑之声便越大,如国际权力转移、国际秩序重建、地缘政治战略等。因此,“一带一路”倡议必须有一个清晰的国际问题作为切入口,且此问题具有紧迫性和共识性。此核心国际问题可被定位和概括为:全球发展程度和机遇的失衡。

发展失衡已成为当今国际社会具有紧迫性和高共识性的国际问题,具体表现为:全球经济增长缺乏新动力,欧亚非拉经济联系不足,发展程度差异大,但同时欠发达区域往往发展潜力巨大,基础设施落后,投资水平低下,缺乏发展手段和机遇。2008年全球金融危机导致世界经济萎靡不

① Richard W. Mansbach and John A. Vasequez, *In Search of Theory: A New Paradigm of Global Politics*, p.96.

② Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations,” p.316.

振,2009年一度出现负增长,2010年略有复苏且世界平均GDP增长率恢复到危机前2007年的水平,但随后世界经济增长又陷入低迷,2012-2016年的世界GDP年平均增长率(2.65%)远未恢复到危机前2004-2007年的水平(4.22%)。^①就“一带一路”沿线几大主要区域2016年GDP水平而言^②,中东欧及中亚、中东及北非、蒙古及俄罗斯联邦等地区或国家经济发展水平相对较低,但这些地区或国家往往资源丰富,具有巨大的发展潜力和空间。据国务院发展研究中心测算,2016-2020年5年中“一带一路”沿线地区或国家的基础设施投资需求为10.6万亿美元^③,这意味着巨大的潜在需求将成为经济增长的新动力,同时也意味着沿线地区的基础设施投资不足和资金缺口巨大。

除国际问题外,议题还包括供选择的解决方案,在国际议程设置中,国际问题的解决方案是争论的核心,因此,中国提升国际议程设置能力的关键是提出能被国际社会普遍接受的解决方案。近年来,中国政府显然已经认识到此,“中国方案”的提法便是有力佐证。“中国方案”的核心内涵是中国对解决全球性问题的系统性看法和主张,“一带一路”倡议便是针对国际发展失衡问题的中国方案。“一带一路”倡议的核心内容是:政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通(“五通”),并明确规划了中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅经济走廊等框架性项目。其核心目标可概括为:通过将已经较为发达的中国及东亚经济圈和发达的欧盟经济圈联系起来,推动广大中间地区或国家的发展,并以此创造世界经济的新动力。

“中国方案”能否成为国际议题有赖于其预期有效性和中国的实力。“一带一路”倡议的内部决策正是新一届国家领导人的内政外交思想的体现,更是基于中国当前的政治经济现实。在过去四十年的改革开放中,中国积累了较为雄厚的政治经济实力,但同时也面临很多严峻的问题,其中便包括国家内部发展失衡。这些内部问题构成了“一带一路”倡议的内部决策动力和需求,而中国的政治经济实力是决策和实施的前提和保障。超强的实力可以带来国际议程设置的垄断权或优先权,如二战后美国在国际货币体系的构建中的表现。而对于发展中国家的中国而言,“中国方案”自身的属性在很大程度上决定其能否被国际社会普遍接受,这些属性包括现实关怀性、公共产品属性、可操作性等。现实关怀性是指有利于解决迫切的现实问题,如发展、贫穷、粮食危机等,其有助于寻求最广泛的国际共鸣和共识。公共产品属性是指此解决方法所产生的积极效果具有非竞争性和非排他性,将广泛地惠及所有参与者。可操作性即现实中切实可行,且不会带来不可避免和不可逆转的负面影响,这是化解“一带一路”结果质疑的重要属性。这些属性有助于构建集体认同^④和国际合法性,并推动国际议题进入了国际议程。

针对国际发展失衡问题,不同国家也提出了不同的解决方案,如美国前国务卿希拉里2011年提出了新丝绸之路计划、日本安倍晋三政府2015年提出“高质量基础设施”计划等。“一带一路”倡议与一些国家或区域方案进行了战略对接,如越南的“两廊一圈”构想、印度尼西亚的“全球海洋支点”构想、俄罗斯的跨欧亚大通道建设、东盟的《互联互通总体规划2025》等,^⑤同时,也与另一些方案形成了国际竞争和博弈,譬如在亚洲基础设施建设领域与日本战略博弈。^⑥

① 世界银行, <https://data.worldbank.org>。

② 世界银行, <https://data.worldbank.org>。

③ 刘梦雅:《五年“一带一路”沿线基础设施投资约需10.6万亿美元》,中国网, http://ydy1.china.com.cn/2017-11/29/content_41955077.htm, 访问时间:2018年9月12日。

④ 俞新天:《集体认同:增强国际话语权的关键》,《国际展望》2016年第3期,第1-16页。

⑤ 李贞:《“一带一路”战略对接初结硕果》,《人民日报》(海外版)2017年4月17日,第1版;《东盟代表说愿推进东盟互联互通规划与一带一路倡议对接》,《人民日报》2017年7月15日,第3版。

⑥ 刘瑞:《基础设施出口战略博弈下的中日竞争与合作》,《东北亚学刊》2016年第4期,第38-43页。

面对相似的国际问题,不同时机下的类似选择,结果大相径庭。关于建立超主权储备货币的相关提案便是一个很好的例证。早在20世纪40年代,凯恩斯就提出了建立国际货币单位“班科”(Bancor)的设想,但在日渐衰败的英国和如日中天的美国间的博弈中,凯恩斯在经济学界的影响和地位并未转化成政策博弈上的优势,“班科”设想也自然无法实现。60年代以来,美元危机频发,基于“怀特方案”的布雷顿森林体系摇摇欲坠,美英试图挽救其货币的国际地位,欧洲国家指责“美元泛滥”,值此强国博弈且各不退让的特殊时机,并非强国的比利时却提出了一个为国际社会广泛接受的方案,即成立超主权的特别提款权(SDRs)。2008年金融危机后,建立超主权储备货币再次被关注,如周小川在2009年呼吁建立超主权货币。然而,欧元走弱,美元依然充当国际货币且鲜有实质性竞争对手,人民币国际化刚刚起步,周小川的提案虽然得到一些新兴国家的响应,却很难成为国际议题。相反,近年来国内外政治经济状况为“一带一路”倡议的提出创造了契机,这正是其迅速得到国际社会积极响应的重要原因。由此可见,中国提升国际议程设置能力的第一步,是培养对国际问题及其发展趋势的敏锐洞察力,寻求共识最大化,制定具有内外部合法性的议题。

三、国内议题的国际传播:阐明动机

即使国家确定了易于寻求共识的国际问题,制定了具有现实关怀性、公共产品属性、可操作性的解决方案,依然需要有意地运用不同的传播渠道,向国际社会传播此议题。善用国际传播渠道是提升国际议程设置能力的另一重要因素,而确保真实动机的有效传播,是化解“一带一路”威胁论的另一关键。基于相关研究,“一带一路”倡议的国际传播渠道和方式主要为如下几个方面:

首先,话语体系是“一带一路”倡议向国际社会传播的前提和保障。^①“一带一路”的提法借用了古代“丝绸之路”的概念。“丝绸之路”既是古代中国繁荣昌盛的标志,也是古代中国与世界其他地区和国家和谐共存、互通有无的象征和成果。借用这个历史性和文化性较强的概念,“一带一路”概念本身至少可向国际社会传达以下暗含之意:古代中国是强大的,复兴中华文明(即中国崛起)是当代中国的使命;强大的古代中国与世界和谐相处,崛起的中国亦无意争霸,而致力于和平;古代“丝绸之路”带来了中国与沿线国家或地区共同发展,当代的“一带一路”同样以“共享”为原则,以共同繁荣为目标。事实上,围绕上述几大含义,“一带一路”已形成了一整套战略思想和话语体系,具体包括“一带一路”的精神、性质、原则、目标等。^②任何国家提出的道德性和规范性概念或观点,都可能会被视为获得合法性的手段,而上述中国关于“一带一路”倡议的概念和观念表述却有其必要性和重要性。一方面,它为中国向国际社会系统且清晰地表达自我提供了载体,具有功能性的作用。另一方面,它有助于国际社会规范性力量的培育和增长。换言之,国家间可能出于某种原因而互不信任,但是规范性的互利观念和行动,决不能因为国际关系理论和实践中对自我利益的假设和追逐而被弃之。

其次,“一带一路”倡议通过各级政府主导的官方联系和活动向国际社会传播。作为一项中国政府提出和主导的国际合作倡议,中国政府与世界的官方联系是最重要的传播渠道之一,具体体

① “话语体系”涉及一国的政治主张、经济诉求、文化价值、哲学思想等诸多方面。参见:蒋红柳:《“一带一路”与国际传播能力建设》,《光明日报》2018年8月30日,第11版。

② 根据官方文件表述,“一带一路”的精神,即丝路精神是:和平合作,开放包容,互学互鉴,互利共赢;“一带一路”的性质是:和平之路、繁荣之路、开放之路、创新之路、文明之路;“一带一路”的原则是:共商、共建、共享;“一带一路”的目标是:利益共同体、责任共同体、命运共同体。

现在国家、部委和地方三个层面。在国家层面,“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”最初就是习近平主席2013年出访哈萨克斯坦和印度尼西亚时分别提出的。此后,国家领导人与“一带一路”沿线国家保持了很高频率的互动和沟通。譬如,仅在2018年4月,习近平主席就与印度总理莫迪、俄罗斯外长拉夫罗夫、英国首相特雷莎·梅、吉尔吉斯斯坦前总统阿坦巴耶夫、荷兰首相吕特、新加坡总理李显龙、巴基斯坦总理阿巴西、菲律宾总统杜特尔特、奥地利总统范德贝伦、国际货币基金组织总裁拉加德、联合国秘书长古特雷斯、世界经济论坛主席施瓦布等国家或国际组织(前)领导人会面或电话讨论“一带一路”相关事宜。^①此外,中国政府还通过举办论坛或借助现有国际会议平台传播“一带一路”,其中最重要的代表是2017年5月中国举办“一带一路”国际合作高峰论坛。

在部委层面,现有或新组建政府相关部门从各自的管辖领域出发,与国际社会积极沟通。推进“一带一路”建设工作领导小组、外交部、国家发展改革委、文化部、央行等就“一带一路”倡议和国际贸易、国际发展、人民币国际化、国际文化交流等诸多问题与国际社会进行交流和讨论。例如,2018年4月,发改委召开新闻发布会对“一带一路”的新殖民主义、造成债务负担、环境污染等质疑和偏见进行了澄清和反驳;教育部增加对“一带一路”沿线国家来华留学的政策支持力度,2017年“一带一路”相关国家在华留学生数量突破30万,同比增长了11.58%,其中获得中国国家奖学金学生占比达61%。^②

此外,在中央宏观政策的指导下,相关地方政府也在地方政策和行动上做出相应调整,响应国家政策,如制定和发布地方参与“一带一路”建设工作要点等。^③国家信息中心发布的报告显示,“一带一路”省市参与度指数逐年上升。另一股“一带一路”国际传播的核心力量是官方媒体和官方智库。官方媒体包括国家级或地方级报纸、期刊、新闻网站等,如《人民日报》《陕西日报》《西安日报》《中国对外贸易》期刊、人民网、大众网等,官方智库既包括中国社会科学院、中国国际问题研究院等国家智库,也包括上海社会科学院、上海国际问题研究院等地方性智库。^④

再次,非官方的联系和活动为“一带一路”倡议国际传播提供了重要助力。在政府官方政策的指导和动员下,非官方的资源也被极大地调动并积极参与到“一带一路”倡议的宣传和实施中,其中教育和科研领域是最为典型的例子。2015年,8个国家的47所高校共同成立了“一带一路”高校战略联盟,探讨人才培养新机制。2018年,北京大学成立的“一带一路”书院开始面向一百多个相关国家招生。在学术研究方面,“一带一路”相关智库和研究中心涌现,国内外学者发表了大量相关的研究成果。以期刊论文发表为例,2014年与“一带一路”直接相关的中文论文为162篇,2017年增长到了17498篇。^⑤相比之下,2014年与“一带一路”直接相关的英文核心期刊论文数仅为1篇,2018年也仅有110篇。^⑥上述文章数量统计可能不够精确,但却足以反映出一个现象:“一带一路”相关研究在中外学术界间存在传播障碍,尤其是中文学术研究向主流英文学术界的传播,这正

① 根据中国“一带一路”网整理, https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10149&cur_page=1。

② 《去年“一带一路”相关国家来华留学生突破30万》,《人民日报》(海外版)2018年5月1日,第1版。

③ 国家信息中心“一带一路”大数据中心:《“一带一路”大数据报告(2018)》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/66751.htm>, 访问时间:2018年10月2日。

④ 国家信息中心发布的《“一带一路”大数据报告(2018)》对国家级和地方级报纸、期刊、新闻网站等在“一带一路”传播中所引起的关注度进行了排名。参见:国家信息中心“一带一路”大数据中心:《“一带一路”大数据报告(2018)》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/66751.htm>, 访问时间:2018年10月2日。

⑤ 数据来源:万方数据库。检索方法:在题目或关键词中检索“一带一路”。

⑥ 所谓英文核心期刊论文是指在Social Science Citation Index (SSCI)收录的期刊上所发表的文章。数据来源:Web of Science。检索方法:在题目中检索如下关键词:“Belt and Road”, “One Belt One Road”, “One Belt, One Road”, “One Belt—One Road”, “Silk Road Economic Belt”, “One-Belt and One-Road” or “Marine Silk Road”。

如“一带一路”倡议政策的国际传播一样,一些“一带一路”的质疑之声也部分源发于此。

然后,“一带一路”倡议通过现有或新建的国际制度进行传播。“一带一路”倡议主要通过政府间国际组织进行国际传播。联合国系统下的不同组织或部门是中国传播“一带一路”的重要国际组织平台,如2016年联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)成为第一个与中国签署“一带一路”合作文件的国际组织,此份合作文件对其他国际组织产生了很好的带头和示范效应;2016年11月,联合国大会首次在决议中写入中国“一带一路”倡议,并获得193个成员国一致赞成;2017年参加“一带一路”合作高峰论坛的联合国体系下组织都与中国签署了合作协议,包括开发计划署、贸易与发展会议等;2018年,中国政府与联合国开发计划署在北京召开推进“一带一路”建设联合工作组第一次会议。此外,中国还通过其他政府间国际或区域组织向国际社会传播“一带一路”倡议,如世界银行、国际货币基金组织(IMF)、世界贸易组织(WTO)、亚太经合组织、欧盟、东盟等。^①譬如,2015年上海合作组织发表《上海合作组织成员国元首乌法宣言》,公开支持中国丝绸之路经济带倡议,这对“一带一路”的国际推广起到积极作用。

最后,从更为宏观的角度而言,“一带一路”倡议可以将现有国际体系的运转或危机转化成为国际传播的有利时机和渠道。历史上,国家常常利用体系内外部冲击,寻求将特定国家的提案转化成国际议题的时机。例如,在2008年全球金融危机的背景下,新兴国家积极寻求在全球金融治理中更大的话语权,并最终推动了IMF等全球金融治理机构的改革;二战结束后,美国和英国分别提出了“怀特计划”和“凯恩斯计划”改革国际货币体系。“一带一路”倡议正是在全球经济发展陷入低迷,自由主义国际秩序出现危机的背景下提出的,旨在恢复国际发展失衡的国际合作倡议,在此特殊背景下,更易于获得共识和国际合法性。

善用国际议程传播渠道是提升国际议程设置能力和减少“中国方案”质疑之声的其中一个关键。在“中国方案”通过内部决策过程形成后,其进入国际议程的有效途径是实践操作中的最重要保障。在观念性层面,中国提出了“和合共生”“人类命运共同体”等概念,试图通过具有规范性价值导向的观念创造一种规范性力量,并以此增加中国方案的国际认同。相较之下,中国应增加对知识、文化等其他观念性渠道的运用。“一带一路”倡议对古代丝绸之路的历史和文化的运用便是很好的例子。在关系性层面,改革开放推动中国与外部世界建立了多轨道的联系,除官方外交外,非官方的联系也日益密切,如学术交流、移民、非政府组织的国际化发展等。这些联系无疑是中国方案成为国际议题的潜在渠道,但需要进行有意识的开发和培育。^②在制度性层面,中国政府在新中国的发展历程中深刻体验到了主导国际制度之于国家权力的重要性,并于近年来进行了颇具创新性的实践,如组织创立“亚洲基础设施投资银行(亚投行)”,参与创立金砖国家新开发银行,参加G20会议并积极发声,努力提升在IMF等国际组织中的权力,拥护联合国在国际社会的主导地位等。但是,非政府国际组织和国际惯例的作用和重要性需要得到更多重视。在体系性层面,中国应充分利用体系内外部冲击所带来的国际议程设置契机,积极作为。

四、“一带一路”制度化:建立约束

制度化是国际议程设置的最高阶段,是指特定国际议题发展成国际制度的过程,但是,制度化

① 王维伟:《国际组织对“一带一路”建设的参与》,《现代国际关系》2017年第5期,第57-64页。

② 邢丽菊:《推进“一带一路”人文交流:困难与应对》,《国际问题研究》2016年第6期,第5-17页。

并不是国际议程设置的必要阶段,很多国际议题最终并未成为国际制度。如在G20众多国际议题中,最终能发展成国际制度的实为少数。关于“一带一路”倡议与国际制度存在较多争论,争论的焦点主要是:“一带一路”是不是国际制度?“一带一路”需不需要被制度化?^①从国际议程设置角度,“一带一路”本身并不是国际制度,而是为解决国际发展失衡问题的中国方案,这一中国方案致力于成为国际议题,进入国际议程;作为国际议题,“一带一路”也并不必然被制度化,但作为国际议程设置的最高阶段,“一带一路”的国际制度化或国际制度建设却有着重要意义。一方面,制度化可保障“一带一路”倡议的长期性和延续性,并因此降低政策波动的风险;另一方面,制度化可为“一带一路”倡议的实施提供外部约束,确保其朝着既定的目标发展,进而减少对其实施过程和结果的质疑。尽管国际制度的内涵常常存在分歧,^②但其对行为的约束力却鲜有争议。“一带一路”倡议的制度化有助于建立外部约束,从而提升其内部和外部的合法性。当前,“一带一路”倡议已逐渐进入国际议程,其制度化发展的现状与未来方向可归纳为以下三个方面:

第一,“一带一路”相关国际组织已开始出现,并有发展之势。国际组织既包括有正式组织架构的国际机构,也包含非正式或半正式的联系。^③“一带一路”沿着国际组织维度的制度化路径主要包括以下两个方面:一方面,现有国际组织纳入“一带一路”倡议,并作出相应的组织结构调整。例如,随着“一带一路”沿线国际商业活动的增加,国际商业纠纷也不可避免地增加,为了应对这一新问题,2018年国际商会仲裁院成立了“一带一路”委员会;为了支持沿线国家能力建设,促进交流和互鉴,2018年中国和IMF合作成立了联合能力建设中心,该中心为沿线国家提供各类培训课程;甚至国际拳击联合会2017年也设立了“一带一路”区域组织,这体现了“一带一路”倡议在文化交流方面的影响力。

另一方面,一些全新的正式或非正式国际组织也相继成立,其中,最重要的例子是亚投行。虽然在官方的表述中亚投行和“一带一路”倡议的属性并不相同,但是二者“目标一致,互为支撑,相互呼应”^④。从很大程度而言,“一带一路”倡议可被视为宏观目标和指导,而亚投行是实现目标的重要战略手段。除了政府间国际组织外,“一带一路”相关的非政府国际组织也开始出现。例如,2017年来自亚洲国家和地区的金融机构、金融行业组织等金融领域从业机构或个人在中国注册成立了亚洲金融合作协会;由中国科学院牵头,相关国家科学院参与的“一带一路”科技组织联盟2017年成立。上述国际组织多为中国主导或中国作为重要参与者。此外,一些非中国主导的“一带一路”相关国际组织也已出现,例如,2017年7月,由27个国家的专家学者、政界精英、商界名流共同发起的“世界一带一路组织”在泰国成立。

尽管如此,前述诸多正式国际机构或非正式的联系,尚未触及“一带一路”倡议核心内容的制度化,即解决国际发展失衡问题的目标和运作方式的制度化。当前,100多个国家和国际组织表达

① 一些学者认为“一带一路”倡议不涉及新国际机构构建,不需要建立超国家的机构和严格的规则与机制,参见甘思德、戴维·帕克:《关于中国建设“一带一路”的问答》,《国际经济评论》2015年第3期,第147-149页;袁胜育、汪伟民:《丝绸之路经济带与中国的中亚政策》,《世界经济与政治》2015年第5期,第21-41页。另一些学者认为“一带一路”倡议的制度有必要性和重要性,参见王明国:《“一带一路”倡议的国际制度基础》,《东北亚论坛》2015年第6期,第77-90页。

② 在相关研究中,国际制度的内涵广泛涉及到国际机构、国际组织、国际规则、国际规范、国际体制、国际机制、国际法、国际惯例等,这些内涵在定义上存在重叠,有些甚至只是中文翻译上所存在的差异。参考相关研究,本文认为国际制度的内涵包括国际组织和国际体制(international regime),其中国际组织既包括正式的国际机构,也包括非正式的联系;国际体制包括国际规则、国际规范和国际惯例。参见罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著:《权力与相互依赖》,第56页;张发林:《全球金融治理体系的政治经济学分析》,《国际政治研究》2016年第4期,第63-85页。

③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第56页。

④ 刘翔峰:《亚投行与“一带一路”战略》,《中国金融》2015年第9期,第41页。

了积极参与“一带一路”国际倡议的愿望,^①但并没有形成正式的成员机制、组织章程、组织构架、决策和监督机制等,其结果是:谁参与、如何参与、如何约束参与方的行为都具有很强的非正式性和随意性,缺乏统一、客观的标准。标准的不清晰、不透明和不健全便是质疑的源头。诚然,多边组织化的过程是复杂且困难的,以国际合作倡议的形式起步,在短期具有操作性和可行性上的优势,但组织化的长期目标却可以增加该倡议的可持续性、规范性和透明度,而这些正是化解“一带一路”威胁论的重要属性。

第二,“一带一路”倡议推动了相关国际规则和规范的发展,而并非挑战、替代或破坏现有规则和规范。“一带一路”倡议涉及基础设施建设、投资、贸易等多个领域的国际规则和规范。“一带一路”倡议并不试图彻底改变这些规则和规范,而是针对“一带一路”沿线的实际情况做出相应的调整 and 适应。具体而言,“一带一路”沿着国际规则和规范维度的制度化路径可从多边、区域和双边三个方面进行概括。在 多边层面,一些新的规则及/或决策程序诞生,并对已有国际制度进行了内容补充和深化。例如,“一带一路”倡议被纳入联合国大会决议,成为联合国全球治理体制的重要内容,并被视为联合国《2030 年可持续发展议程》在欧亚区域的实践和深化;在融资体系建设方面,2017 年 26 个国家财政部共同核准了《“一带一路”融资指导原则》;为更好地推动沿线国家基础设施发展,尤其是公路货运,中国积极加入了《国际公路货运公约》。在区域层面,“一带一路”倡议通过与区域联盟和区域内国家的合作,或推动既有国际规则和规范在区域内的深化,或在区域内建立新的规则和规范。例如,中国 2016 年加入了《国际道路运输公约》,随后便与蒙古和俄罗斯签署了《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》,在前述国际公约框架下推动区域内道路交通发展和管理;2015 年中国与老挝、缅甸和泰国等国共同编制了《澜沧江-湄公河国际航运发展规划(2015-2025 年)》。这些发展虽然不是“一带一路”合作倡议的直接内容,但却和“一带一路”的发展密切相关。再如,在贸易便利化方面,在当前国际贸易体制的宏观原则和规范指导下,截至 2017 年 5 月,中国已与“一带一路”沿线国家和地区签署了 78 项合作文件,旨在推动工作制度对接、技术标准协调、检验结果互认、电子证书联网。^②在双边层面,中国通过联合声明、联合公报、合作备忘录、合作倡议以及合作协议等多种形式,与不同国际组织和国家建立了双边体制。例如,中国目前已与 80 多个国家和国际组织签署了合作协议^③,内容涉及从经济到人文的方方面面。

综上所述,“一带一路”倡议在规则和规范方面的制度化,表现为如下三个方面:推动既有(国际或区域)规则和规范 的传播(如《国际公路货运公约》),补充完善现有规则和规范(如联合国全球治理体制),根据具体经验且在既有相关规则和规范 的指导下,制定新的规则和规范(如《“一带一路”融资指导原则》)。“一带一路”是国际合作倡议,但合作需要规则和规范 的指引和约束。“一带一路”倡议的执行需要规则和规范,但这并不意味着要将“一带一路”发展为“规则导向”。当前国际体系并不缺乏规则和规范,而是缺乏有效执行它们的具体方式和方法,和推动它们与时俱进的实践。“一带一路”的制度化并非改变其作为国际合作倡议的“包容”与“开放”特征,而是创造一种遵守、完善和制定国际规则和规范的方式,这种方式恰恰奉行“包容”与“开放”,推崇共同参与、共同制定与共同遵守。这种方式和由此产生的规则和规范,将对合作倡议的发起方(中国)和参与方都

① 张茂荣:《“一带一路”五年成就辉煌》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/17/c_1123287186.htm, 访问时间:2018 年 10 月 20 日。

② 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室:《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》,2017 年 5 月 11 日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/12658.htm>, 访问时间:2018 年 10 月 20 日。

③ 李保东:《风起扬帆正当时“一带一路”再出发》,《学习时报》2018 年 4 月 20 日,第 A1 版。

产生平等的行为约束力,并因此减少质疑。

第三,“一带一路”国际惯例正在逐渐培育之中。国际惯例是在长期国际实践中逐步形成的某一特定领域内的习惯性做法或通例,这意味着国际惯例形成是一个长期过程,并基于不断重复的国际实践和参与者的心理认知。在大多数情况下,国家惯例并不具有法律意义上的约束力,但却具有事实上的行为约束力。因此,国际惯例是一个将共同性行为内化成共识性观念或意识的过程。“一带一路”倡议从提出到现在才五年时间,尚未形成国际惯例,但倡议和实践却遵循现有的国际惯例。譬如,中国与“一带一路”沿线国家开展税收合作过程中,为避免重复征税,主要参考“抵免法”的国际惯例;^①在解决“一带一路”沿线商事争端时,国际惯例也起到重要作用。^②前述“一带一路”倡议相关国际组织、国际规则和国际规范的发展,在长期也将有利于相关国际惯例的培养。

五、结 语

“一带一路”倡议的质疑之声有多种来源,这些质疑可能是对自身利益的切实担忧,可能是对真实现状的不解或误解,亦可能是服从国内或国际政治需求的曲解或阴谋论。提升国际议程设置能力是化解切实担忧、不解或误解的有效途径,是回应和有限地缓和曲解或阴谋论的有效手段。具体而言,国际问题的选择和议题的制定决定了可能获得国际共识的程度,有效的国际传播可以更加清晰地阐明动机、获取共识,制度化可以通过建立约束获得更多的信任。更广义而言,提升国际议程设置能力是化解对中国崛起诸多质疑的有效方法,是中国深度融入全球治理的重要途径。

Coping with the “Belt and Road Initiative” Threat Theories: An International Agenda-Setting Analysis

Zhang Falin

Abstract: The motives and expectations of the “Belt and Road Initiative” (BRI) face skepticism, although the BRI has made fruitful achievements. Enhancing the capacity of international agenda-setting is an effective way to resolve real concerns, incomprehension or misunderstandings, and to respond and mitigate misinterpretations or conspiracy theories to some degrees. The BRI can be understood as a Chinese proposal aiming at the international issue of imbalanced international development. The processes of proposing, spreading and implementing this proposal, in essence, are processes of setting up an international agenda. This international agenda-setting analysis provides a new explanatory perspective to incorporate numerous problems, activities, policies and debates into an analytical framework, and, consequently, systematically explains the development of the BRI. The explanation contains three interconnected and chronological steps: issue formation, transformation and institutionalization. The choice of international problems and the formulation of proposals determine the degree of possible international consensus. Effective international communication can clarify the motivation and obtain wide consensus. Institutionalization is conducive to gaining more trust by establishing constraints.

Key Words: Belt and Road Initiative; BRI Threat Theories; International Agenda Setting; International Issues

【责任编辑:翁 轩】

① 李旭红:《“一带一路”需关注国际税收问题》,《第一财经日报》2017年5月31日, <http://www.yicai.com/news/5293566.html>。

② 新华社:《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/zhengce/2018-06/27/content_5301657.htm, 访问时间:2018年10月4日。