

“全球治理中国方案”的类型与实施方略

○ 庞中英

(中国海洋大学 海洋发展研究院, 山东 青岛 266100)

〔摘要〕全球治理的悖论之一是:一方面,政府和非政府组织等都在为全球问题的解决以集体甚至单个的方式行动,但是,另一方面,参与全球治理的行动者提供的解决方案和解决行动仍然小于他们对全球问题的制造。中国提供全球治理的解决方案的类型是由中国对待现存国际秩序的态度和政策决定的。可以包括补充、修改、改进性质的中国方案,把中国的国内治理方案转化为全球治理方案,还包括替代方案、折中方案和提出新的方案。在提供和推动中国方案时,必须紧密结合中国问题的解决讨论全球问题的解决,进一步促进外交政策原则的变化,还要注意把全球治理与外交结合起来。总之,中国方案不是孤立的,而是在全球解决进程中与其它全球治理中的国家行动者、国际组织和非国家行动者互动的结果。对这些问题的全面而深入的科学研究才刚刚开始。

〔关键词〕全球治理;中国方案;作用

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.01.001

一、导论

中国已经提出了解决全球问题(全球治理)的中国方案的任务。^{〔1〕}这是中国外交政策重大转变的一个方面。任何国家行动者都是全球问题的制造者,同时也是全球问题的解决者。问题的制造者未必愿意成为问题解决者,或者,问题制

作者简介:庞中英,《学术界》本期封面人物,1962年12月生,山西大同人。长期从事世界经济、国际关系(国际政治)、全球治理、外交学、国际发展,以及非洲、欧洲等地区、国别问题等方面的研究与教学。2017年7月任中国海洋大学“繁荣社会科学工程”特聘教授(全球学)兼海洋发展研究院院长、全球治理研究中心主任,试图依据折中主义的方法论,以全球公海的问题为主要研究对象,提出原创性的全球治理的

造者在问题解决中往往逃避责任、减少责任、免除责任。中国决定在全球治理中发挥更大的作用,并积极提供“全球治理的中国方案”,表明中国愿意承担更大的解决全球问题的责任。

不仅如此,中国也在实践这些中国方案。亚投行和“一带一路”都是中国方案的概念与实践的例子。但是,从提出任务到实践任务,并不意味着关于中国方案的理论与实践已经非常成熟。恰恰相反,关于中国方案的一系列重大问题尚未得到科学的回答。中国方案的性质?中国方案是什么?中国方案的形成过程?谁在反对和抵制中国方案?中国方案能够解决问题吗?中国方案如何进入全球治理?中国提供的全球治理方案是否可行——是否有效解决全球问题(关于什么是全球问题,人们的理解不一,这里指国际系统面对的关系全人类存续的共同的挑战、问题、危机等。目前最大的全球问题不是别的,正是充满争议的全球化)?是否受到比较广泛的接受、采纳,以最低的国际反对声音和最高的国际正当性(受欢迎程度)而导致更大范围内的解决全球共同问题的集体行动?中国带头(发挥国际领导作用)提出的方案是否有足够的其他国家附和、追随?中国提出的全球治理方案,与其他国家或者国际组织的全球治理方案之间的关系是什么?中国如何协调在全球治理与世界秩序上的差异与冲突?对这些问题的研究是不够的,尽管已经有了一些起步性质的思考。^[2]

全球治理方案针对的是全球(有时是在全球的地区层次)的公共问题(全人类面对的共同挑战,例如世界经济的平衡和再平衡、核武器等大规模毁灭性武器

理论。1997年毕业于北京大学,获法学(国际政治专业)博士学位,导师为中国非洲史研究会创始会长陆庭恩教授;为英国外交部志奋领奖学金获得者,留学英国,获华威大学(Warwick)政治学与国际研究文科硕士(MA);南开大学经济学学士(政治经济学专业)。主要学术兼职:浙江师范大学“钱江学者”国际政治专业特聘教授、澳门科技大学社会与文化研究所博士生导师授课教师(访问教授)、国际金融论坛(IFF)学术委员、盘古智库学术委员、中国太平洋学会特聘研究员。曾在中国驻印尼大使馆从事国际形势调研工作(1999—2001)。曾在新西兰惠灵顿维多利亚大学战略研究中心(博士后研究)、美国布鲁金斯学会(一年期高级访问学者)、韩国天主教大学国际学部、德国法兰克福大学汉学系、法兰克福和平研究院(PRIF/HSEK)、新加坡国立大学东亚研究所、南洋理工大学拉惹勒南国际研究院(RSIS)等世界学术机构从事研究或者教学。曾任中国驻印度尼西亚大使馆政治处研究员(1999—2001);曾任清华大学国际问题研究所副教授(2001—2002);南开大学政府管理学院教授、博士生导师、全球问题研究所所长(2002—2007);中国人民大学国际关系学院教授、博士生导师、全球治理研究中心创始主任(2007—2017);中山大学国际关系学院创始院长(2015—2016)。在国内“核心期刊”发表中文论文100多篇。在国际学术期刊发表英文论文20多篇。出版中文专著6部,包括《权力与财富:经济民族主义研究》(山东人民出版社,2002)、《中国与亚洲》(上海人民出版社,2002)、《全球治理与世界秩序》(北京大学出版社,2012)、《重建世界秩序:关于全球治理的理论与实践》(中国经济出版社,2016)。译著:《外交理论与实践》(G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, 2nd Edition)、《和平箴言:21世纪的秩序与混乱》(Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*)。主编:《亚投行:全球治理的中国智慧》(人民出版社,2015,为2017年“国家社科基金中华学术外译项目”入选图书)、英文论文集《中国在非洲》(意大利当代中国研究中心出版,2007)、《全球治理》(香港和平图书,2005)、《全球化与反全球化》(上海人民出版社,2002)等。

的扩散、公海中的生物多样性受到系统威胁、地球气候系统的变化)。

第二次世界大战结束后,全球问题一直在增长,且一些全球问题呈现长期恶化的趋势,但是解决全球问题的方案的有效国际供给一直不足。有人把这种局面称为“全球治理赤字”。^[3]

很多全球治理方案是由国际体系中的“领导国家”提供的,这类方案可以叫做全球治理的国家方案,是在全球或者国际层面上最为重要的公共善(public goods)的供给,是国家应尽的责任(义务)。

本文提出和讨论关于全球治理的中国方案的两个问题:第一,在哪些方面(议题、领域)上,中国可以提供“中国方案”,也就是说,中国能供给什么样的全球治理方案;第二,中国到底如何供给全球治理方案。

二、全球治理中国方案的类型

客观和长期看,中国在全球治理体系中有三大基本角色(作用):改革者、创新者(建设者)和协调者。^[4]在正式性上,中国是现存全球治理体系的一部分,中国是联合国及其国际组织(联合国体系)的成员;在非正式性上,中国参加了主要的全球论坛,例如 G20。中国是全球治理改革的行动者。在现有全球治理框架下,中国也在创新,例如,中国发起成立了亚投行(AIIB)。展望未来,由于现有全球治理机构的改革乏力、进展有限,不排除中国在联合国框架下发起成立更多的类似亚投行的新兴国际组织。在全球治理体系中,中国越来越发现自己处在“中间”地位,例如在“发达国家集团”(由 G7 代表)和“发展中世界”(由 G77 代表)等之间;再如,在 G20 中,中国介于 G7 和金砖(BRICS)之间。中国的这种“中间性”使中国在全球治理体系中可以更好地担当协调者。

中国方案的供应是由中国对待现存国际秩序的态度和政策决定的,根据中国在全球治理的基本角色,中国方案至少可有如下类型:

一是补充、修改、改进性质的中国方案。中国多次声明不存在颠覆(推翻)、革命现存的国际制度(国际组织)和世界秩序的中国国家意图、国家战略和国家目标。中国不仅不颠覆现存国际制度和世界秩序,而且中国已成为维护现存国际制度和世界秩序的主要力量。不过,与此同时,中国一直认为现存国际制度和世界秩序在公正性、代表性、合理性、有效性等方面是有问题的。所以,中国认为,现有的国际制度和世界秩序应该得到完善、改进、改革、修改。但是,从解决方案的角度,过去,中国对如何完善、改进、改革、修改现有的国际制度和世界秩序做得并不够。关于联合国及其安理会的改革,中国的态度是审慎的,拿出的具体的联合国改革的方案是不够的。2009 年以来,在 G20 等框架下,中国在改革国际金融机构的态度上远比改革联合国的态度要积极和进取,也提出了一些引人注目的改革国际金融组织的方案。当然,关于国际金融组织的改革并不是中国一个国家推动的,甚至也不是中国带头推动的。其实,国际金融组织的改革更多的是国际金融机构本身和美、英、欧盟等发挥了领导作用,为了调动中国等“新

兴经济”参与解决全球金融危机的积极性而提供的一种新的国际安排。随着中国越来越多地发挥国际领导作用,中国有必要提出新的完善、改进、改革联合国和国际金融机构的新方案。从联合国和国际金融机构及其他成员的角度,对中国提出的完善、改进、改革方案是有强大需求的,是有别的国家附和或者追随的。

冷战结束后,面对新的全球安全挑战,有的国家提出和推动了以人为中心的“(全球)保护的责任”(R2P)。如今,尽管对 R2P 仍存异议,但是,R2P 已为大多数国家接受和使用。不过,也有批评 R2P 等新的全球安全规范的国家,但是,一些批评 R2P 的国家,不是否定这一规范,而是试图协助完善这一规范。巴西提出了“责任保护”的倡议(The Responsibility While Protecting initiative),对 R2P 进行了建设性的修改。巴西的修改在国际上产生了重要影响。追求国际领导权(发挥国际领导作用),在修改已有全球治理方案方面,巴西的经验值得中国借鉴。

二是把中国的国内治理方案转化为全球治理方案。许多国家,尤其是欧盟(在办理退出欧盟手续前,英国目前仍然包括在欧盟中)等提供的全球治理方案,往往来自他们的国内治理或者区域(欧洲)解决方案,出口(输出)国内方案或者欧盟(欧洲)方案一直是他们在做的。例如,政治上,欧洲国家在向非洲等出口民主、善治等方案。中国刚刚开始把国内治理方案转化为全球治理方案。即使中国这样做了,中国与西方国家在这方面仍然不同,因为中国强调不谋求霸权,尊重他国的主权,不干涉别国内政,不强行要求其他国家采纳“治国理政”的“中国模式”。但是,与中国以前的外交实践不同的是,中国主张与其他国家分享中国的“发展经验”。2015年9月,习近平出席联合国成立70周年系列峰会就系统地说明了这一点,宣布“中国将设立国际发展知识中心,同各国一道研究和交流适合各自国情的发展理论和发展实践。”中国国际发展知识中心是国务院发展研究中心的直属事业单位,致力于研究和交流适应各国国情的发展知识,促进全球可持续发展。“国际知识中心以‘唯实求真、协作包容、互学互鉴’为价值理念,努力生产一批具有国际视野和水准、融汇中国发展理念和实践的标志性知识产品;提供一系列服务于我国发展战略、促进全球共同发展的高质量咨询报告;建设一支谙熟中国发展经验、善于沟通交流的复合型人才队伍。”^[5]这一中心的建立与运作说明,为落实《联合国2030年可持续发展全球议程》(SDGs)等中国参加的国际协议,中国希望把国内治理方案转化为全球治理方案。

三是替代方案。在全球治理中,不是已经存在的方案就好得不得了,不容变更。如果一个方案实施不下去,为了解决问题,就需要替代方案。目前联合国框架下的全球气候变化治理的《巴黎协定》已经达成,但是,落实过程已经遇到阻力。2017年,特朗普政府宣布美国将退出《巴黎协定》。不过,如同英国“脱欧”尚未完成,目前,美国并没有实际退出《巴黎协定》;如同英国需要与欧盟谈判退出欧盟,美国也需要完成退出《巴黎协定》的程序。不过,从解决问题的角度,一方面,国际社会需要坚持已有的在全球层面进行气候变化治理的共识和集体行

动,并争取达成预期的效果,另一方面,有关国家和组织更需要重新思考气候治理的新路径并寻求更好、更可行的替代方案。

需要说明的是,寻求或者供给“替代方案”(alternative solutions)是全球治理中的普遍做法,与颠覆、改革现存的国际制度和世界秩序的“另起炉灶”有着严格的不同。在清楚地意识到已有全球治理方案的缺陷、弊病的情况下,全球治理体系中的国家行动者可以提出更可行的新方案。由于中国提供“替代方案”极易被误解(被政治化)为“颠覆”现有国际制度或者世界秩序,在提供任何“替代方案”时,中国要格外小心,并为此做好耐心细致的外交解决方案。

我们目前还找不到中国提供全球治理的替代方案的足够例子,亚投行并非是世界银行的替代。中国要研究其他国家提供全球治理的替代方案的经验并借鉴之。

四是折中方案。相较于修改、补充,或是替代,折中方案更易于为在价值和利益方面具有冲突的各方面接受。折中方案不是和稀泥,而是在各种方案的基础上,对全球治理过程中的价值与利益冲突进行有效协调的方案。

折中主义(eclecticism)是一种重要的社会科学方法论。折中主义导致了一系列新的社会科学理论的产生。在研究跨国公司的机理方面,英国经济学家邓宁(J.H.Dunning)提出国际生产折中理论(Eclectic Theory of International Production)。在国际关系理论方面,美国学者鲁德拉·希尔(Rudra Sil)和彼得·卡赞斯坦(Peter J.Katzenstein)共同提出了“分析折中主义”(Analytic Eclecticism),试图让“三大主流范式”(现实主义、自由主义和建构主义)国际关系理论发生某种化学反应。

笔者主张和探讨关于全球治理的折中主义理论。中国可以根据全球治理折中主义,在深入调查研究其他的全球治理方案的情况下,提出融会贯通的全球治理创新。尽管没有克隆世界银行(WB),也没有复制亚洲开发银行(ADB),^[6]我们可以把亚投行看做是一种折中主义的全球治理方案——对已有的开发(发展)金融(development finance)的经验或者模式(世界银行、亚洲开发银行等)的折中。

五是新方案。新的全球问题需要新的全球治理。21世纪的全球问题需要21世纪的全球治理。在这方面,国内目前最感兴趣的是在全球公域(global commons)治理方面的中国方案。与“老的”全球治理领域(如金融)不同,全球公域缺少通用的国际规范、国际规则和国际制度。全球治理中的国家行动者,不管出于何种动机(无非是国家利益或者人类共同利益),在治理全球公域方面提出不同的方案。中国要充分研究“公地悲剧”(the tragedy of commons)及其治理原理,然后才能拿出中国方案。中国最近提出的“人类命运共同体”说,超越了国家利益,有助于全球公域问题的防范与解决。2017年1月18日在联合国日内瓦总部召开的“共商共筑人类命运共同体”高级别会议上,中国国家主席习近平发表了题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲。他特别提到:“要秉持和平、主权、普惠、共治原则,把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的

新疆域。”^[7]在公海(包括极地和海底)、外空和网络,对全球治理新方案的需求很大。中国提出的新方案要争取获得国际体系其他参加者和利益攸关方的支持或响应。

三、全球治理的中国方案如何成立

这可能是一个极其复杂的问题。并非提出的方案最终都会成立。

在内部,中国要努力协调自身作为全球问题的制造者和全球问题的解决者的内在矛盾。中国与其他国家(主要是欧美工业化、经济先进国家)的差别是在全球问题的形成上“贡献”多少的历史差别。但在历史上对全球问题的“贡献”少并不是也不应是否定中国是目前的全问题的最大的“贡献”者之一的理由。在全球气候变化问题上,中国主张的气候变化治理的规范是“共同但有区别的责任”(这一说法应该修改为“有区别的共同责任”)。由于中国已经成为全球最大的温室气体排放国、环境破坏严重、生态危机没有得到根本扭转,尽管中国比之工业化先驱国家(欧洲和美国)在历史上废气排放少,但中国已经无法过分地以历史原因逃避在气候变化治理上的责任。若不能克服这一内在的矛盾,中国可能陷入在全球治理问题上“叶公好龙”的尴尬处境中。历史经验是,一旦克服不了一个国家的内在矛盾,即使是美国,也会在全球治理上退步的。美国小布什政府退出《京都议定书》和特朗普政府退出《巴黎协定》证明,为了国内利益,美国不惜牺牲全球利益。

中国的全球治理,看似好像在治理全球问题,但实际上是自身的国内治理的外部(在全球的)延伸或者扩展。中国参加的全球治理也包括在全球层面管理其在外国的“中资”企业、中国公民等——实际上是在全球范围内进行“国内治理”。但是,在国外管理中资企业和中国护照持有者,也与原来的国内“统治”、“管辖”、“管理”等不同。在腐败问题上,中国参与了 G20 等全球反腐败机制。这意味着中国也介入了其他国家的腐败问题的治理,但是,更多地,中国是通过全球治理解决中国自身或者源自中国但已经全球化了的腐败问题。

治理他者并非易事。中国的全球治理角色可能遇到相当的阻力。在世界许多地区,不仅是在美国等原来驱动和领导全球化的地方,经济民族主义(economic nationalism)力量再次大兴,抵制全球化的社会运动(民粹主义和民族主义)持久不退。这种“反全球化”或者“去全球化”在本质上就是与“中国”(例如以来自中国的投资和移民等存在为“中国”的化身)的冲突。即使是“反对”这些“中国”标志的全球化带来的问题,也影响着与中国的关系。

中国方案要抓住重中之重。现在,世界面对的最根本的全问题的解决方案是关于全球化的解决方案。在中国,许多人现在并不把全球化当作全球问题。这是一个严重的系统性的忽视,希望纠正这一忽视。全球化是我们时代(21 世纪)的政治、经济、社会的最重要的挑战。一段时期(冷战结束时到 2008 年全球金融危机),在中国,全球化主要被当做“机会”加以利用。结果,全球化的阴暗

面,全球化带来的问题(如气候变化、不可持续的开发、不断扩大的社会不平等)被忽视或者被掩盖起来了。中国是全球化进程中最重要的国家,却没有提出治理全球化(governing globalization)的任务,更缺少关于全球化的治理方案。

实际上,在世界其他地方,对全球化的研究,主要不是因为全球化是“机会”而是因为全球化是“挑战”。对全球化研究文献的梳理表明,关于应对全球化的挑战而不是利用全球化的机会的著述占据了主体。

对全球化的挑战性认识不足是一个深刻的理论与实践的教训。目前在美欧等世界各地的“反全球化”(anti-globalization)和“去全球化”(deglobalization)对最需要全球化的持续和全球化的深入的“中国”构成莫大的挑战。“反全球化”和“去全球化”实在是清醒剂,中国是到了认识治理全球化(包括治理去全球化)并提供有效的治理全球化的方案的时候了。^[8]

在提供和推动中国方案时,下面几点也许是最为重要的:

第一,密切结合中国问题的解决讨论全球问题的解决。过去近 30 年的全球化讨论(20 世纪 90 年代初到现在),人们造了一个描述全球与地方(包括国家)两大层次之间关系的新词“全球的地方”或者“全地方”(glocal)——全球与地方的结合。中国与全球的关系就是一种地方与全球的结合。关于中国方案的认识论与方法论,最关键和最有意义的是区分与联系国内治理与全球治理。例如,在海洋治理上,任何对全球海洋(尤其是公海)治理有意义的国家方案,应该基于其国内海洋治理——国家管辖海区之内的治理。

第二,正是中国外交政策的原则(外交政策的指导思想)的调整才为中国方案创造了国内条件,而提供中国方案则进一步促进外交政策的原则的变化。冷战结束后,中国提出和实践了一系列的“不”构成的外交政策的原则,例如“不介入”、“不称霸”、“不带头”、“不附加政治条件”,等等。正是这些由“不”开头的话语构成了总体上的“韬光养晦”原则。^[9]韬光养晦原则在特定的历史时期有其合理性,但是,当中国更加需要全球治理并决定在全球治理中发挥更大作用时,这些“不”字开头的外交政策原则已经成为中国参与全球治理和提供全球治理的中国方案的消极因素。“不”字打头的外交是一种不完全(自我设限)的外交,中国外交终归是全面的外交。“人类命运共同体”目前正在成为中国外交新的中心原则,这一新原则的确立有助于中国供给全球治理方案。“人类命运共同体”能否具体化为全球治理的国际规范、国际规则和国际制度?

第三,是全球治理的外交(global governance diplomacy)。^[10]把全球治理与外交结合起来,在外交理论与实践上是在 20 世纪后期开始的。外交越来越关照的议题居然是全球问题,这是传统外交没有料到的。外交在对付全球挑战中,当代化——全球治理成为当代外交的主要内容之一;提供全球治理的中国方案是中国外交的新内容,在国际上推广中国方案是中国外交的新任务。提出中国方案(act)后,国际社会(尤其是其他国家)要对中国方案做出反应(react),接下来是中国与世界围绕着中国方案展开的互动(interact)。经过这三个过程——行

动、反应、互动(act, react, interact),中国方案才进入了全球治理进程中。从筹建到正式建立(2014—2016),亚投行就经历了这样三个过程,是全球治理的中国方案的富有价值的案例。

四、结 语

笔者较早就主张中国要提供全球治理的中国方案,^[11]现在我们终于看到了中国提供中国方案的行动——中国走到了为全球问题的解决提供方案的历史时刻。提供全球治理方案标志着中国参与全球治理进入新阶段。不过,从提供全球治理方案这件事可以提出很多新的研究问题。但是,如同本文上面讨论的那样,对中国提供全球治理方案有关的理论与实践问题的科学研究只是刚经过了开始阶段。

另外,中国方案不是孤立的,而是在全球问题解决进程中与其他全球治理中的国家行动者、国际组织和非国家行动者互动的结果。本文没有讨论中国方案面对其他国家行动者、非国家行动者的反应(interaction)。这种反应如果是其他国家行动者、非国家行动者的反对、异议、抵制、反制、竞争等冲突情形呢?以亚投行和“一带一路”为例,美国、日本、印度、澳大利亚等国家的反应可以归类到与中国冲突的类型,需另文讨论。

注释:

[1]2014年3月,习近平在德国科尔伯基金会的演讲首次正式提出“中国方案”：“我们将从世界和平与发展的大义出发,贡献处理当代国际关系的中国智慧,贡献完善全球治理的中国方案,为人类社会应对21世纪的各种挑战作出自己的贡献。”此后,他又在一系列重大外交场合,不断重申中国提供全球治理的方案。

[2]李稻葵主编的综合性文集《中国方案1.0》(中国友谊出版公司,2017年)是以“中国方案”为选题的第一本著作,该书认为解决全球问题的“中国方案”仍然是很初期的——“中国方案1.0”。

[3]庞中英:《全球治理赤字及其解决》,《社会科学》2016年第12期。

[4]有关中国的全球治理角色,见庞中英:《全球治理的中国角色》,人民出版社,2016年。

[5]见高校人才网:“中国国际发展知识中心2017年公开招聘启事”,<http://www.gaoxiaojob.com/zhaopin/shiyedanwei/20170809/260466.html>。

[6]新华社记者刘红霞等:《始终走好亚投行的“长征路”——专访亚投行行长金立群》,《新华全媒头条》2018年1月16日。

[7]习近平:《共同构建人类命运共同体》,《人民日报》2017年1月20日,第2版。

[8]关于“治理去全球化”,见庞中英:《在全球层次治理去全球化》,《探索与争鸣》2018年第1期,第39—40页。

[9]庞中英:《中国外交的“不”与“有”》,《世界知识》2015年第13期。

[10]加拿大学者 Andrew Cooper 等是研究“全球治理”与“外交”之间关系的先驱学者, *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* Edited by Cooper, A., Hocking, and Maley, William, Palgrave Macmillan, 2008。

[11]庞中英:《中国崛起必须向世界提供问题解决方案》,《中国与世界观察》2011年第2期,http://www.ccwe.tsinghua.edu.cn/upload_files/file/20150614/1434245285069072628.pdf。

〔责任编辑:马立钊〕