

从国家治理能力看全球治理体系变革*

——以中国参与全球治理为例

王 垦 史志钦

【摘要】 2020 年新冠疫情全球肆虐是对国家治理和全球治理的重大挑战。此次疫情一方面是对国家应对重大突发公共事件的考验，另一方面暴露出非传统安全领域全球治理的困境。以世界卫生组织为代表的国际卫生组织在疫情防控中没有发挥出应有的作用，国家行为体又被重新拉回全球治理的中心位置。经历了新冠疫情的洗礼，非传统安全威胁对国家、乃至国际社会带来的危害甚至超越了传统安全威胁。在此背景下，以国际组织和大国政治为主导的全球治理失灵暴露无遗，而国家的治理能力却给予了全球治理体系最强有力的支撑、提供了跨疆域的解决方案、以及多元化的发展理念。中国的全球治理理念是根植于其国家治理理念，在几次政府职能转变之后，中国的定位从最初全球治理体系的“参与者”，发展为“维护者”和“推动者”，进而成长为“改革者”和“引领者”。作为负责任大国，中国不断加强国家治理能力现代化建设，在倡导“共商共建共享”的全球治理观的同时，推动全球治理体系变革。

【关键词】 新冠疫情；非传统安全威胁；国家治理能力；全球治理体系

【作者简介】 王 垦，清华大学社会科学学院博士后，清华大学明斋，电子邮箱：

kenwang20@mail.tsinghua.edu.cn；

史志钦，清华大学一带一路战略研究院执行院长、2020 年度国家社会科学基金重大投标项目首席专家、教授，清华大学明斋，电子邮箱：shizhq@mail.tsinghua.edu.cn。

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“欧美主要国家执政党治国理政经验教训研究”（项目批准号：16JJD710009）的阶段性成果。

The Transformation of Global Governance System from the Perspective of National Governance: China's Participation in Global Governance as an Example

Wang Ken and Shi Zhiqin

Abstract: In the year of 2020, the Covid-19 global epidemic poses a major challenge to national and global governance. On the one hand, this epidemic is a test of national responses to major public emergencies, and on the other hand, it exposes the dilemma of global governance in non-traditional security areas. International health organizations, including the World Health Organization (WHO), have not played their proper role in the prevention and control of the epidemic, while national actors have been brought back to the center of global governance. After the Covid-19, non-traditional security threats have brought harm to countries and international communities even beyond the traditional security threats. Against this backdrop, the failure of global governance by international organizations and major power politics has been demonstrated, while the governance capacity of national state has provided the strongest support for the global governance system in terms of cross-border solutions, and diversified development ideas. China's concept of global governance is rooted in its national governance philosophy. It has evolved from its original position as a participant in the global governance system to a recent position as a defender and facilitator, and then to the current position as an innovator and leader after several transformations of governmental functions. Being a responsible power, China is continuously strengthening the modernization of its national governance capacity, advocating the concept of consultation, contribution and shared benefits, and promoting the reform of the global governance system.

Key Words: The Covid-19; non-traditional security threats; national governance capacity, global governance system

Authors: Wang Ken, Ph.D., School of Social Sciences, Tsinghua University; Ming Zhai, Tsinghua University, kenwang20@mail.tsinghua.edu.cn;

Shi Zhiqin, Executive Dean of the Institute for Belt and Road Strategy, Tsinghua University, Chief

Expert of the 2020 National Social Science Foundation Major Bidding Project of China, Professor;
Ming Zhai, Tsinghua University, shizhq@mail.tsinghua.edu.cn.

站在百年变局的前夜,回望上一个百年,军事战争曾给世界带来过沉重的灾难;展望下一个百年,和平与发展仍然会是主旋律,但这并不意味着战争就已消亡。当前,新一轮科技革命和产业革命方兴未艾,战争已衍生出了新的形式,金融战、贸易战、信息战等“不见硝烟的”战争都对国家的治理能力形成了巨大挑战。以人工智能为支撑的移动互联网、大数据、云计算、脑科学、物联网等新技术新理论,在对经济发展、社会发展、乃至全球治理等方面产生重大而深远影响的同时,衍生出“信息孤岛”、“治理失灵”等诸多全球性问题。^① 新冠疫情是本世纪国际社会迄今为止面临最严重的一次非传统安全威胁,其影响范围远远超越传统安全威胁,对国家治理能力和全球治理体系都是一次严峻的考验。

在此次突发重大公共卫生事件的应对中,各国的抗疫成效是对各国国家治理能力的检验。有些国家的疫情已经得到有效控制,社会生产生活逐步恢复稳定;有些国家因抗疫不力面临一波又一波的疫情反复,社会经济生活仍然受阻停滞。中国作为最早受到疫情冲击的国家,通过高效的政府组织协调能力、积极的公众参与能力和先进的科技支撑能力率先取得了抗击疫情的重大胜利,世卫组织总干事谭德塞称赞中国的抗疫行动证明了“中国的速度、规模和效率……是中国的制度优势”^②。中国的抗疫行动是国家治理体系和治理能力现代化过程中的一次检验,也为公共卫生全球治理提供了宝贵的经验。

一、新冠疫情暴露出国家治理、全球治理两个层面的问题

疫情全球蔓延之际,《外交政策》杂志(Foreign Policy)曾邀请 12 位国际关系、外交领域的专家针对此次疫情对国际关系带来的影响发表评论^③,专家们的观点基本涵盖 3 个方面: 1) 疫情会强化国家权力,加强民族主义,全球供应链被迫改变,政治领导人对国际合作的倾向减少,今后全球治理的难度将增大。疫情导致政府在社会治理中的回归(Shivshankar Menon); 2) 东西方国家在此次疫情中的表现差异迥然,韩国、新加坡的及时应对和中国在早期失误后做出了良好反应,而欧洲和美国则反应迟缓、应对失策,疫情加速了权力和影

^① 参见:“习近平致信祝贺第三届世界智能大会开幕推动新一代人工智能健康发展 更好造福世界各国人民”,《人民日报》,2019 年 5 月 17 日。

^② “WHO chief splits opinion with praise for China's virus fight”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/57c6a1d6-49a7-11ea-aeb3-955839e06441>, accessed on November 20, 2020.

^③ “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>, accessed on November 20, 2020.

响力由西方向东方转移。有学者甚至认为,疫情会促使全球化从以美国为中心转向以中国为中心(Kishore Mahbubani);³⁾ 疫情并不代表世界各国间相互联系的终结,流行病本身就是人类相互依存的证明。但是,此次疫情应对中严重缺乏国际合作:美国因其私利没有发挥国际领导作用,中美之间因战略竞争没有合作,欧盟暂时也没有对成员国提供更有针对性的援助。但令人感动的是,每个国家都涌现了人类精神力量的鲜活事迹,展现出了人的韧性、效率和领导力(Nicholas Burns)。专家们的共识是,新冠疫情将会创造出一个不再那么开放、繁荣与自由的世界(Stephen M. Walt)。全球公共卫生治理可能会有所加强,但根植于全球化的危机将削弱而非增强世界应对危机的意愿与能力(Richard N. Haass)。综合专家们的观点,可以看出疫情对国家治理和全球治理两个层面都产生了重大且深远的影响。

(一) 国家治理层面

著名国际关系学者弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)曾在 20 世纪 90 年代认为西式自由民主制度是全世界最优的治理制度,但他在 2013 年《何为治理?》一文中进行了反思:现有的治理文献多为评判国家治国理政的方式(从意识形态角度是否符合西方式“民主”,或是从政府组织形式角度是否符合世界银行推行的“良治”),却忽视了更为重要且根本的问题:一个国家治国理政的能力。福山将“治理”进一步定义为“政府制定和执行规则的能力以及提供服务的能力,与政府是否民主无关”。^① 此次新冠疫情就是对国家治理能力的考验,也是对政府的应急治理能力和公共服务提供能力的考验。

新冠疫情推动国家治理更加均衡化、多元化,其中社会力量的高度自组织性给国家治理注入更多活力,从而增强国家治理能力。各国政府本应在公共事件应急治理中扮演着最为关键的角色,但因政治体制、经济发展、宗教文化方面的差异,各国对此次疫情采取的应对措施和手段迥然不同。不论哪种防疫模式,社会力量在此次应对突发重大公共卫生事件中发挥了至关重要的作用。比如,中国自发性群众组织就在疫情“群防群控”过程中成为一支高效的抗疫力量,城市中的社区工作者/志愿者和乡村中的村民组织承担了社会停摆期间最辛苦的工作以保证居民的基本生活;再如美国,纽约疫情爆发时,全美超过 6 万医护人员自愿支援纽约,同时美国服务业也展现出相当强大的动员能力,包括多家酒店、航空公司、汽车租赁公司都为这些医护人员提供免费的后勤服务。再比如,社会力量自发对疫情进行实时追踪成为疫情期间民众获取信息的重要来源之一,从一些计算机专业学生建立分析、预测疫情模

^① Francis Fukuyama, "What Is Governance?" *Governance-An International Journal of Policy Administration and Institutions*, Vol. 26, No. 3, July 2013, pp.347-368.

型,到约翰·霍普金斯大学发布“全球新冠疫情地图”成为追踪全球疫情形势的权威信息来源之一。由此可见,国家治理已经不仅是自上而下的政府控制,更具备了自下而上的社会活力。

新冠疫情推动国家治理更加精细化、精准化,先进的信息技术为国家治理能力充分赋能。基于通信运营商的手机信号数据进行人员流动追踪,为相关政府部门决策提供精准的疫情信息。比如,感染者核酸检测确定阳性后,从梳理感染者的生活轨迹,到追踪传播途径和人群接触史,再到大规模排查,最后成功锁定密切接触者,整个流程可做到闭环。再比如,疫情进入常态化防控阶段,“健康宝”、“行程码”可以对人员流动状态进行实时监控和风险预警,在保证社会恢复正常运转后仍然让疫情可防可控。可见,技术进步推动国家治理现代化、提升国家治理能力是毋庸置疑的,但是那些不会使用智能手机、不会扫码的老年人就成为了这个数字时代的“难民”,所以高度信息化、智能化的手段在中国就造成 1.5 亿“数字难民”的产生。必须注意的是,中国进入老龄化社会与中国互联网蓬勃发展是交织在一起的,所以在疫情期间,“数字难民”问题更加凸显。

(二) 全球治理层面

联合国全球治理委员会第一份关于全球治理的报告中定义,“治理是各种公共的或私人的个人及机构管理其公共事务的诸多方式的总和”。治理不同于统治最关键的一点在于,权力的来源,也就是合法性的问题。在国家治理层面,政府依法制定政策,执法机构确保政策顺利实施;而在全球治理层面,因缺少类似世界政府的权威机构,治理是只在不同问题领域中与自身密切相关和具有影响力的国家接受才会生效的规则体系。国际机构的专业性和相对独立性使之成为全球治理的重要推动方,但大部分国际机构对国家行为没有实施惩罚的权力,对国家违约行为的约束力非常有限。所以,在新冠疫情期间,全球治理遭遇重大挑战。

新冠疫情凸显国际组织的能力与全球治理需求不匹配,非传统安全领域全球治理问题被安全化、政治化。在中国疫情爆发后没有出现协调一致的国际应对措施,显示出世界卫生组织作为政府间国际组织无法避免的两个问题:集体行动的困境和大国政治因素主导。世界卫生组织于 1 月 30 日宣布 COVID-19 的爆发已经构成国际公共卫生紧急事件(PHEIC),但是西方大部分国家都没有引起足够的重视,直到世界卫生组织再于 3 月 11 日宣布 COVID-19 疫情为大流行(Pandemic)。面对沉重的疫情冲击,一些抗疫不力的国家企图通过“污名化”中国的抗疫行动将延误疫情的责任甩锅给“失职的”世卫组织和“无能的”中国政府。一方面表现出世卫组织的权威不再,另一方面体现出公共卫生问题已经上升到国家安全领域并被

“政治化”。

除此之外,此次疫情暴露出非传统安全领域全球治理的困境。虽然各国都认识到非传统安全威胁的严重性,但各国处于不同的发展阶段,国家根据其发展水平来设定最紧迫威胁和最重要的国家利益,所有对于威胁的优先排序也不同。每个国家都会根据自己的社会经济发展制定国家发展议程,恐怖主义、贫穷、环境恶化、气候变化、核扩散等虽然被公认为国际社会的重大安全威胁,但它们在每个国家的发展议程中处于不同的位置。比如气候变化议题,欧洲国家一直是最积极的环保主义者,美国是以经济利益为主导的“环保机会主义者”,而以金砖国家为代表的发展中国家则坚持共同但有区别的责任,同时不希望过度牺牲本国的发展利益,国际社会力量则希望推动气候变化领域的国际规范来推动对国家在环保方面的努力并约束行动。所以,在新冠疫情应对中,既出现“中国式”社会停摆,也出现“美国式”口罩自由,究其根本是每个国家对非传统安全在国家利益中的定位不同。

新冠疫情凸显国际组织在全球治理中的局限性,见证了国家重回全球治理体系的中心。虽然国际组织在国际规范、国际规则制定及传播方面具有较强的专业性,但国际问题的解决与国内政治情况密不可分,没有强大、高效的国内政府组织能力做配合,国际组织在国内实践中可发挥的作用会受限。第一代全球治理学者的代表詹姆斯 N. 罗西瑙(James N. Rosenau)提出,全球治理是一种没有中央政府强制性统治但仍然存在一定程度的秩序和制度性安排,即一种非国家中心的治理状态^①。所以,第一代全球治理被称为非国家行为体、国际市民社会向民族国家不断“夺权”的过程。换句话说,这是由治理对象或治理问题的性质决定的。而今,全球治理的对象范围已经超越了国际组织的能力范畴。比如此次疫情,世界卫生组织发布的《国际卫生条例》中,“国际公共卫生紧急事件”定义为“通过疾病的国际传播构成对其它国家的公共卫生风险”,并可能需要采取协调一致的“国际应对措施”的“不同寻常”的事件。但事实上,国际组织并没有涉及国家公共安全的资源调配权。比如,在涉及口罩、呼吸机等关键医疗资源时,各国基本保持各自为战的状态。

事实上,对全球治理进行简短溯源就会对当前全球治理面对的问题有更全面的理解。全球治理起源于二战后国际社会对世界和平的渴望,主要目的是针对预防国家间战争,并帮助国家战后恢复经济。但是,进入 21 世纪,世界格局和国际局势发生了重大变化,全球性威胁的内容和形式也与以往大不相同。随着全球化程度的不断加深,全球治理的对象展现出更多的跨国家性质,气候问题、宗教冲突、难民危机、传染病等非传统安全问题逐渐占据全球

^① 詹姆斯 N. 罗西瑙主编:《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社 2001 年版,第 7 页。

治理的主要议程。现有的国际制度是为了应对国家间的传统安全威胁，并不是为了解决全球性安全威胁和跨国性问题，所以全球治理的困境不可避免。全球治理呼吁多元共治，期待非政府组织、国际市民社会能发挥更大的作用，但是国家行为体在全球治理中的作用不应也不能被弱化。

二、国家治理能力是全球治理体系的根基

美国前国务卿基辛格博士称“新冠疫情将永久改变世界秩序”，虽然学界对这一判断莫衷一是，但大家都不否认新冠疫情对国家治理和全球治理带来重大改变。经过此次疫情，国家依旧是全球治理最重要的行为体，而国家治理能力是构成全球治理体系最重要的因素之一。

（一）国家治理能力奠定全球治理体系的理论渊源

“治理”早期多出现在关于企业指导作用的讨论中，到了 20 世纪最后十年，包括经济、公共管理、社会学以及政治学在内的诸多领域都开始频繁使用“治理”一词。而治理问题上升到国家层面是与“失败国家”(failed states)^①和“保护的责任”(Responsibility to Protect, R2P)^②概念的提出相关。以世界银行为主的国际组织在反思对外援助时提出，援助的无效或低效是由于糟糕的政府机制、腐败、人才匮乏和过度的政府管制。于是，世界银行和经合组织提出，援助资金必须用于针对治理改革、公务员队伍和政府官僚。良治(good governance)成为判断受援国是否符合获得国际发展援助的标准，具体而言，是指公共事务管理由国家垄断的权力管制转向多中心、自主、互补的管理模式和过程，而良治就是各行为体互补合作以实现社会利益最大化的治理方式。^③当时西方式民主被认为是一个国家得以实现增长和发展的唯一途径，所以西方国家开始迷恋于向发展中国家推广民主。进而导致关于评价政府行为的“透明”、“责任”、“义务”、“参与”以及“响应”等与“良治”相关的概念受到热烈追捧。即使是在“结构性调整”干预失败之后，世界银行发布《撒哈拉以南非洲：从危机到可持续发展》中仍然指出，“结构调整失败的原因是受援国缺少实现发展的政治环境，也就是政府治理的问题”^④。由此可见，即便是在国际组织主导的全球治理中仍然充满了对国家治理能

^① Robert H. Jackson, "Negative Sovereignty in Sub-Saharan Africa", *Review of International Studies*, Vol. 12, No.4, 1986, pp.247-264.

^② International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p.7.

^③ 经济合作与发展组织提出了法治、公共部门效率和参与度等评估指标。DAC Expert Group on AID Evaluation, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report*, Paris: OECD, 1997, pp.7-23.

^④ The World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, 1990.

力的重视。

此外,学术界也对“华盛顿共识”中对国家职能的弱化进行了同样的反思。弗朗西斯·福山提出的“国家建构”理论强调要从制度能力和职能范围两个维度衡量国家治理能力的建构问题,而“弱国家”的国家建构和职能弱化问题已经成为全球治理的难题,“软弱无能国家或失败国家已成为当今世界许多严重问题(从贫困、艾滋病、毒品到恐怖主义)的根源”。^①海伦·米尔纳的代表作《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》也是创造性地尝试打通国内政治和国际政治之间隔阂,提出国内制度和国内政策偏好等会对国际合作产生影响,甚至会影响全球治理的政策和制度。^②而建构主义学者玛莎·芬尼莫尔认为,国家参与全球治理是国家社会化的重要途径,将全球治理相关规范内化为其国家制度规范,一方面是国家通过主动学习、模仿或被动接受,另一方面是全球治理行为体主动输出治理理念或偏好。^③可以观察到的是,在政治科学领域,学者们的研究视角逐渐从社会中心论转向重新关注国家的行为主体身份,关注国家如何通过其政策及其社会组织模式来影响政治和社会进程,重点探讨国家治理对全球治理制度规范的反应以及国家治理变革。^④

(二) 国家治理能力奠定全球治理体系的历史实践

从国家治理与全球治理互动的理论基础可以看出,治理问题的本源是治理能力与治理路径。治理在国家与国际两个层面是联动的,不论是国家治理层面还是全球治理层面,治理指的是公共管理(包括治国理政)的方式、方法、途径、能力^⑤,是一种中性描述,既不是指国家治理要民主化、市场化、私有化,也不是指全球治理是一种“无需政府的治理”,更不是带有褒贬之意“多一些治理,少一些统治”。所以,国家作为全球治理中最重要的行为体,国家治理能力则成为全球治理体系变革中关键性因素。

国家治理能力为全球治理体系变革提供持久的动力和坚实的支撑。20世纪90年代以来,全球治理理念过于强调非国家行为体的作用,主要体现在三个方面:首先,推崇自由主义的思想,弱化国家主权的权威,在国家政治经济生活中主张“小政府”和“大市场”;其次,以“华盛顿共识”为主导,主张在国家治理中尽量减少政府的角色而加强市场的作用,推行

^① 弗朗西斯·福山:《国家建构——21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,北京:中国社会科学出版社2007年版,第95-96页以及“序言”第1页。

^② Helen V. Milner, *Interests, Institutions and Information*, NJ: Princeton University Press, 1997.

^③ 玛莎·芬尼莫尔:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,上海:上海人民出版社2010年版,第9页。

^④ 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波编著:《找回国家》,方力维、莫宜瑞、黄琪轩等译,北京:生活·读书·新知三联书店2009年版,第3页。

^⑤ 王绍光,“治理研究:正本清源”,《开放时代》,2018年第2期,第153-176页。

国有企业私有化、贸易自由化、政治民主化等一系列举措。国家货币基金组织和世界银行等西方国家主导的多边国际经济组织作为这些理念的倡导者,在全球治理中一度享有关键话语权。第三,强调非政府组织、跨国公司、市民社会、大众媒体等非国家行为体在全球治理中的作用,国家的主权属性进一步受到侵蚀。结果,以“华盛顿共识”为发展理念的“结构性调整”方案在非洲国家遭遇大面积失败,以及金融自由化高速发展导致美国次贷危机进而引发全球范围内的金融危机。这些都是“国家能力弱化”和“全球治理失灵”的体现。究其根本,在于现有的全球治理体系仍然是以二战后的政治安排为基础框架,重要的多边国际组织是以大国为主导,大国的国家治理理念会左右全球治理理念,大国的国家治理能力弱化会直接影响全球治理体系的稳定。因此,21 世纪全球治理体系变革,尤其是在以金砖五国为代表的发展中国家集体崛起的背景下,必须重视加强国家治理能力建设、鼓励多元的全球治理理念和塑造公平的全球治理体系规则。

国家治理能力为全球治理体系变革提供跨疆域的解决方案。由西方国家主导的这一波经济全球化,推动世界经济获得大发展的同时,带来了一系列的治理问题。21 世纪以来,全球治理面临新的挑战:传统西方大国主导地位的相对衰落导致单边主义和保护主义兴起,新兴大国的快速崛起衍生出民族主义倾向,经济全球化带来的负面效应(社会贫富分化、全球经济失衡、恐怖主义蔓延、气候环境恶化、传染病肆虐等)导致排外主义和民粹主义在不少发达国家盛行。面对新的全球跨境危机,全球治理已经不可能退回到领土范围内解决问题,全球治理体系变革应该推动新的全球治理共同体的建设。因为,当前全球治理正在从过去西方主导的治理格局转向东西共治。首先,联合国对全球发展议程的影响力已经逐渐超过国际货币基金组织和世界银行,G20 已经取代 G8 成为更受国际社会认可的全球治理平台。其次,原本位于世界发展边缘的发展中国家逐渐成为全球治理的重要参与者,不少经济实力强大的发展中国家开始抱团建立新的国际发展融资机构,支持广大发展中国家在民生、经济、基建、环保等领域的发展,成为全球治理机构的重要补充。事实上,经济全球化和全球治理并不必然削弱国家保障主权的能力,全球治理格局的改变已经充分说明这一点。不论是发达国家,还是发展中国家,经济全球化应该推动国家增加应对全球跨境危机的国家治理能力,从而更好地推动全球治理体系变革。

国家治理能力为全球治理体系变革提供多元化的发展理念。无论是威斯特伐利亚体系、凡尔赛体系、雅尔塔体系,还是华盛顿体系,要么是一种势力均衡模式,要么是霸权统治模式,总体而言国际体系都侧重于以大国为主导的垂直管理模式。在这样的模式下,大国的发展理念在全球范围内备受推崇。伴随着广大发展中国家的实力不断壮大,跨国公司和非政府

组织的势力范围逐渐扩大,平行治理的国际格局逐渐形成。随着治理主体及方式的多元化,过去以单一文明、单一民族和国家为基础的全球治理理念也需要改变。尤其是近十年间,自由主义与保护主义、多边贸易体系与单边制裁措施、全球性经济合作与区域性利益同盟,这三对矛盾体主导了全球治理的变化过程,大国间零和思维和对抗行为愈演愈烈。虽然在“华盛顿共识”受到广泛质疑后,可持续发展、包容性发展和共享性发展等新理念已经成为主流全球发展理念。但是,当面对被称为本世纪全球最严重的一场公共卫生危机时,纵观历时一年的抗疫过程,务实高效的全球公共卫生治理合作却是缺失的。此次疫情应对中,突显的是每个国家的国家治理能力和社会治理能力。在全球治理危机面前,没有一个国家可以独善其身,所以世界各地的文明之间相互尊重,世界各国的治理经验相互借鉴,构建“人类命运共同体”是新形势下全球治理的刚需也是未来趋势。

三、中国的国家治理能力决定了其全球治理的参与路径

中国全球治理的参与路径也是随着其国家治理的方式和能力而改变。具体而言,国家治理方式的转变主要体现在政府职能的转变,在不同时期,国家的治理能力也不甚相同。以中央党校副校长王东京为代表的学者们将中国的政府转型分成四个阶段:经济建设型政府、经济调节型政府、公共服务型政府、有效治理型政府^①,本文将经济建设和经济调节时期统归为以经济发展为导向的政府职能时期,中国在每个时期的全球治理行为体与其国家治理能力紧密相关。

(一)“经济发展型”的中国政府是全球治理体系的“参与者”

十一届三中全会后,面对“文化大革命”所造成的混乱和落后,改革发展成为全社会的强大共识,中国政府的工作重点从阶级斗争转为经济建设。在意识形态逐渐淡化的背景下,政府开始全面推动并主导经济建设。这一时期,中国政府对待国际组织的观念发生了根本性地转变,比如,50年代联合国被看作是“美帝国主义操纵的,因而只可能做坏事不可能做好事”^②,而70年代则将联合国定位为:“一个重要的讲坛,在这里讲,世界听得见,而在北京讲,世界不一定听得见”^③。

中国的改革开放政策决定了政府职能转向以经济建设和经济调整为目标,进而促使中国

^① 王东京、田清旺、赵锦辉:《国家治理——中国政府转型》,重庆:重庆大学出版社2019年版。

^② 外交部、中央文献研究室:《毛泽东外交文选》,北京:中央文献研究出版社、世界知识出版社1994年版,第554页。

^③ 陈鸿庆:“中国多边外交的历程”,《新远见》,2009年第7期,第53页。

成为全球治理体系中积极的“参与者”。中国原本就是联合国、国际货币基金组织和关税与贸易总协定等重要国际组织的创始成员国，后因冷战爆发而中断了对全球治理的贡献，直到 1971 年恢复在联合国的合法席位。尤其是自 1978 年改革开放以来，“加入现有全球治理体系”就是中国重要的外交政策之一。据统计，到 1985 年，中国几乎涉足所有重要的多边外交领域，共参加 383 个国际组织，陆续批准了 132 项公约。^① 此外，中国在这一阶段特别开始注重与国际经济、贸易与金融机构的交往。首先，1980 年中国先后恢复在世界银行和国际货币基金组织的合法席位，并当选为执行董事会成员。另于 1985 年和 1986 年相继加入非洲开发银行集团、非洲开发基金组织、和亚洲开发银行。其次，自 1986 年起，中国历经 15 年漫长的复关谈判，终于于 2001 年加入世界贸易组织。据统计，1977 年至 1996 年间，中国参与“政府间国际组织的数量从 21 个增加到 51 个，非政府组织的数量从 71 个猛增到 1079 个”^②。以上事实可以看出，中国已经将自己定位为全球治理体系的“参与者”。

改革开放的目标包括解决就业、促进出口、吸引外资和提高经济增长率，而全面参与全球治理体系有助于这些目标的实现。但同时，中国对以西方为主导的全球治理体系仍然持一种保留态度。以支持广大发展中国家抱团取暖的方式，积极利用联合国等国际组织，要求建立国际经济新秩序。究其根本，是因为此时的国家治理能力制约着中国在全球治理中发挥建设性的作用。因自身经济发展相对落后，最主要考虑的问题是如何适应国际规则，并在国际舞台有效维护国家利益。中国此时既缺乏对现有国际规则和运行机制的系统性研究，也缺乏必要的国际立法技术、知识和人才储备。

（二）“公共服务型”的中国政府是全球治理体系的“维护者”和“推动者”

伴随着经济的持续快速增长，社会管理和公共服务的需求越来越强烈，尤其是 2003 年 SARS 危机暴露出中国政府社会管理和公共服务职能的滞后。对内，十六届六中全会明确提出，“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能”。对外，中国领导人提出，中国人民愿与“世界各国人民一起，共同对付人类生存和发展所面临的挑战”^③。

公共服务供求失衡推动了政府职能转向以提供公共服务为目标，促使中国开始关注全球公共产品的供需，从而深刻认识到当今全球治理体系存在的问题，进而成为全球治理体系中的“维护者”和“推动者”。首先，全球治理存在结构性缺陷。一方面以美国等西方主要国家为主导的全球治理体系，缺乏对包括中国在内的广大发展中国家的利益考虑；另一方面，

^① 凌青：《从延安到联合国》，福州：福建人民出版社 2008 年版，第 178 页。

^② 伊丽莎白·埃克诺米、迈克尔·奥克森伯格：《中国参与世界》，北京：新华出版社 2001 年版，第 50 页。

^③ 中共中央文献研究室：《江泽民文选（第二卷、第三卷）》，北京：人民出版社 2006 年版，第 41 页。

现有的主要国际经济组织是二战后大国权力分配的产物,早已不能反映世界经济多极化的现状。其次,全球金融治理能力备受诟病。国际经济组织针对发展中国家的金融干预方案,并没有使得这些国家的经济社会状况得到改善,反而让情况更加糟糕,比如 IMF 在前苏联及其加盟共和国推行“休克疗法”是造成转型失败的原因之一,在非洲国家推行“结构性调整”致使这些非洲国家的贫困和发展指数进一步恶化。

进入 21 世纪,中国 GDP 总量、经济平均增速、国际贸易额以及外汇储备额都实现了大幅增长。中国于 2007 年取代德国成为世界第三大经济体,又于 2010 年超越日本成为世界第二大经济体。一方面中国经济的飞速发展得益于作为全球治理体系的“维护者”,另一方面中国综合国力的增长又赋予其成为全球治理体系“推动者”的能力。2008 年国际金融危机本质上是因为美元作为国际货币长期享受着没有制约的特权,让全球金融治理的合法性和合理性备受质疑。而中国在此次金融危机中的表现同时让国内外认识到,中国在全球治理体系中的话语权和影响力已不容小觑。2009 年 G8+5 意大利拉奎拉峰会,国务委员戴秉国正式阐述中国的“全球治理新主张”,提出全球治理应从经济领域扩展到国际政治机制层面。这是中国官方首次对全球治理的目标、治理主体、治理方式和治理机制等方面进行全面阐述。

(三)“有效治理型”的中国政府是全球治理体系的“改革者”和“引领者”

十八大以来,我国经济发展进入新常态,面对后金融危机时代世界经济复苏乏力,全球治理体系出现变革的外部环境,我国政府提出要以国家治理体系和治理能力现代化为改革总目标,建设有效治理型政府。“国家治理”和“全球治理”分别写入党和政府重要文件。十八大报告中提出,“加强同世界各国交流合作,推动全球治理机制变革”,“中国坚持权利和义务相平衡,积极参与全球经济治理”。^①十八届三中全会明确指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^②

国家治理体系和治理能力现代化推动政府转向以有效治理为目标,进而促使中国深刻认知全球治理体系存在的治理赤字,并成为全球治理体系的“改革者”和“引领者”。后金融危机时代,建设有效治理型政府,构建开放型经济新体制,对为我国经济社会发展创造良好的外部条件,推动国际治理理念和治理体系变革具有重要价值。自 2013 年以来,中国不再满足于既有国际体系下的全球治理机制,而是要在全球治理变革中发挥更大的作用。中国国家领导人在不同国际场合向世界阐述,发展完善全球治理的“中国方案”和“中国智慧”。

^① 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(上)》,北京:中央文献出版社 2014 年,第 4、37 页。

^② 同上,第 512 页。

事实上,中国的国家治理理念与其全球治理理念是互相呼应的,中国国家治理现代化的建设是中国提供解决全球治理困境方法的支撑。首先,坚持公正合理,破解全球治理赤字。近年来,气候变化、网络安全、公共卫生、难民危机等非传统安全威胁不仅存在于全球治理层面,同样也对国家治理形成了巨大挑战。“共建共治共享”社会治理制度体现了国家治理现代化建设中治理行为体多元化、治理方式科学化;而“共商共建共享”的全球治理观同样是希望推动全球治理行为体多元化以及全球治理规则民主化。其次,坚持互商互谅,破解信任赤字。随着治理行为体的增加,集体行动困境频繁出现。信任是治理的基础,治理行为体之间缺乏信任造成治理碎片化,形成治理孤岛。在“七位一体”的社会治理体系中,“民主协商”强调治理行为体之间应保持平等且通畅的合作关系;而在“互联互通”的全球治理体系中,“民心相通”旨在加强不同国家民众之间的了解和理解以此推动国家行为体开展全球治理合作。第三,坚持同舟共济,破解和平赤字。虽然和平与发展仍然是当今时代主题,但人类所面对的安全威胁却不曾减弱。单个国家不可能解决国际恐怖主义造成的难民问题,而只依靠政府的力量也不可能应对突发公共卫生事件,必须在共同、综合、合作、可持续的新安全观的影响下,打造治理共同体。第四,坚持互利共赢,破解发展赤字。经过 40 年改革开放,从早期引进来为主转为大进大出新格局,再到引进来和走出去更加平衡的阶段。当下从国家治理层面谈抓住开放新机遇,不再是简单加入全球分工体系、扩大出口和投资的传统机遇,更多的是通过自身努力改变世界经济发展格局,创造发展机遇。“一带一路”倡议肩负着“积极探索全球治理新模式”的使命^①,并且致力于打造开放型合作平台,参与全球治理和公共产品供给,构建利益共同体。^②在逆全球化和保护主义势力上升的过程中,中国提出“一带一路”高质量发展既是对国家治理能力现代化的考验,也是对全球治理体系改革的推动。

四、小结

当人类面临日益复杂、多变、多元的国内与国际公共事务,重新思考治理的意义有助于人类解决新的难题。所以,从某种意义上讲,全球化时代也是治理时代。新冠疫情在全球蔓延,既是全球化带来的负面结果,也是全球治理面临的重大考验。在 21 世纪即将进入第三个十年,伴随着国家间相互依存度越来越高,国家治理和全球治理成为每个国家都必须

^① 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://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm, 上网时间:2020 年 11 月 20 日。

^② “习近平:携手推进‘一带一路’建设——在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”,
http://www.xinhuanet.com/2017-05/14/c_1120969677.htm, 上网时间:2020 年 11 月 20 日。

面对的课题。国家是国际社会中的重要行为体,国家治理能力不仅仅是一国的治国理政能力,也是全球治理体系中的关键支撑。

从政府职能转变的几个时期可以看出,中国的全球治理理念其实植根于其国家治理理念。首先,中国始终坚持独立自主、自力更生的国家发展理念。“不干涉别国内政”一直都是中国提供对外援助的基本原则,相应地中国在接受国际援助时前提也是以不损害其主权为必要条件。所以中国是为数不多能成功将国际援助与社会经济发展有益结合的国家。相比而言,非洲大陆接受了三分之二的国际援助,但这些国际援助并没有对国家发展进行有效赋能,反而滋生了严重的“援助依赖”。其次,坚持政府负责的社会治理理念。不论是“五位一体”还是“七位一体”的社会治理体系,“政府负责”一直是首要坚持。因为一国政府只有先对内是一个对本国民众负责任的政府,这个国家对外才可能做一个对国际社会负责任的大国。第三,坚持对外开放的社会发展理念。中国应充分利用和发挥“一带一路”倡议、建立自贸区/港口、坚持金融开放等这些新机制、新平台在全球治理中的重要作用。中国作为国际社会的负责任大国,加强国家治理能力建设,推动国家治理体系现代化,切实践行“共商共建共享”的全球治理观,对全球治理体系变革有推动意义。