

全球治理的“历史三峡”及其穿越路径

胡 键

【摘 要】 全球治理是伴随 20 世纪 80 年代的经济全球化而出现的一个全球协调过程,但其起源可追溯到资本主义时代。从那时开始,全球治理就不断被叠加赋能,从资本的赋能到技术叠加资本赋能,最后是价值和意识形态叠加资本、技术赋能。因此,全球治理始终无法走向真正的协调,从而产生了全球治理的“历史三峡”。在当今全球治理转型过程中,中国始终是最为关键的角色,不过,中国参与全球治理改革与创新受到诸多因素的制约。鉴于此,中国将以“中国态度”“中国立场”“中国路径”“中国方案”引领世界穿越全球治理“历史三峡”,最终实现联合国“2030 年议程”的可持续发展目标。

【关键词】 全球治理;历史三峡;百年变局;2030 年议程

引言

“历史三峡”是历史学家唐德刚先生在《晚清七十年》一书中提出来的一个重要理论概念,他把中国社会自先秦以来的社会制度变迁分为三个大的历史阶段,即封建、帝制与民治。在这三个历史阶段中出现了两次大的社会转型,即始于公元前 4 世纪的商鞅变法从封建制向秦汉时期的帝制的转型,这次转型大约历经了三百年;发端于鸦片战争从帝制向共和体制下的民治转型,这个过程大约需要两百年,故还在进行中,若顺利则在 21 世纪中叶基本完成。^①与此相类比,全球治理自产生到当今也有一个“历史三峡”之说。^②从资本主义时代资本拓展世界市场以后,资本也同时参与了全球治理的进程,而这个过程在历史进程表现为三个不同的赋能叠加的过程,即资本、技术、主权国家赋能的叠加过程。这三个元素赋能叠加形成了全球治理在时间轴上的三个“峡谷”。由于是赋能叠加,那么在赋能的过程中就必然涉及同一时间段或时间点上的国际政治结构关系,也就是共时性的国际力量结构问题。因此,本文将从历时性与共时性两条路径展开从而剖析全球治理的“历史三峡”及其影响因素。历时性路径就是以历史制度主义的逻辑来追溯全球治理的缘起,以及它在历史变迁中的特点。同时,我们应该看到,全球治理的内容在不同时期的内涵是不一样的;其内容的变化也反映了大国力量此消彼长的情形和权力转移的客观事实。这就不得不进行共时性的研究,也就是在具体的时

胡键,法学博士,上海政法学院政府管理学院教授、博士生导师(上海 201701)。本文系国家社会科学基金重大项目“制度开放与全球经济治理制度创新研究”(20&ZD061)的研究成果。

①唐德刚:《晚清七十年》,长沙:岳麓书社,1999 年,第 7 页。

②唐德刚先生的“历史三峡”在史学界虽然有些争论,但这一概念概括历史转型问题是非常有价值的,尤其是揭示了历史转型的复杂性和艰难性。本文不是接受其内容,而是借用了这个概念来理解全球治理转型的历史过程的复杂性和艰难性。

期是什么要素主导着全球治理进程,它的功能和效果如何等,以及究竟是什么原因导致全球治理陷入困境,什么样的方案和路径能够使世界穿越全球治理的“历史三峡”,从而实现“2030 年议程”和世界可持续发展目标。

一、“历史三峡”:全球治理的困境

全球治理的“历史三峡”究竟是什么?我们首先要从全球治理的缘起开始来分析。一般来说,全球治理是伴随 20 世纪 80 年代的经济全球化而出现的一个全球协调过程,但如果全球治理主要指对国际秩序的追求而忽略其价值取向的话,那么它“在资本主义大工业生产和普遍交往的出现、各民族之间的相互依赖形成一个有机整体的发展状况,即地域性的民族历史被全球性的世界历史所取代的状况下就已经出现了……只不过当时的全球治理更多的是对全球资本主义的管理”。^①也就是说,在资本主义时代,全球治理是以对全球资本主义的管理为内容的,而资本也是全球治理的主角。

何谓“对全球资本主义的管理”呢?资本逐利的本性最终使资本主义国内的竞争扩展到国际市场的竞争。最初,“各国间的竞争尽可能通过关税、禁令和各种条约来消除,但是归根结底,竞争的斗争还是通过战争(特别是海战)来进行和解决的”。^②换言之,资本的对外扩张就使得战争不可避免,然而战争导致秩序的混乱和局势的动荡又与资本逐利的本性是矛盾的,战争之后,不同的资本就会通过谈判的方式在某种妥协之下达成新的条约,也就意味着形成了某种意义上的国际秩序。不过,这种妥协是暂时的,资本的本性依然会因不断扩大产品的销路,“驱使资产阶级奔走于全球各地。它必须到处落户,到处开发,到处建立联系”,^③从而引发资本之间新的矛盾和战争。这样,资本与全球资本主义管理永远处在一个资本对外扩张—战争—资本主导下的全球治理—新的资本扩张的恶性循环之中。^④这种情况就意味着全球治理陷入历史发展的第一峡即“资本之峡”之中,它表现为无法避免的战争。

“对全球资本主义的管理”还有技术的手段。资产阶级首先是对生产工具的革新,进而对生产关系和全部社会关系进行革命,才得以生存下来的。后来,资本不仅通过技术革新在国内获得竞争优势,而且通过技术革新成功地占领世界市场并获得世界市场的竞争优势,正是由于“一切生产工具的迅速改进,由于交通的极其便利,把一切民族甚至最野蛮的民族都卷到文明中来了”。^⑤然而,技术在各个资本之间的发展并不均衡,尤其是资本为了获得相对剩余价值,总是对技术创新进行保密。长此以往,不仅一国内部不同资本的技术发展存在着日益拉大的技术落差,而且不同国家之间和国际市场上的不同资本之间也会产生技术鸿沟。工业革命以来,全球市场主要表现为发达国家和强势资本的技术垄断而形成的技术位势差。冷战结束以后,随着工业 3.0 的方兴未艾以及工业 4.0 的扑面而来,原来的技术位势差在数字时代被进一步强化,并转化为全球数字鸿沟。更重要的是,发达国家和发展中国家之间的数字鸿沟,正是发展中国家经济落后于发达国家的重要原因之一,或者说,经济落后与数字鸿沟之间存在着互为因果的关系。而在当今的大数据时代,数字鸿沟更演化为“大数据鸿沟”(Big Data Divide)。^⑥“大数据鸿沟”则意味着大数据不仅没有造成“相互收益”的社会格局,很有可能会使现实的权益结构进一步“固化”。^⑦因此,全球治理就必然陷入一个所谓的“技术之峡”。

①胡键:《马克思世界历史理论视野下的全球治理》,《世界经济与政治》2012 年第 11 期。

②《马克思恩格斯文集》(第 1 卷),北京:人民出版社,2009 年,第 563 页。

③《马克思恩格斯文集》(第 2 卷),北京:人民出版社,2009 年,第 35 页。

④胡键:《资本的全球治理:马克思恩格斯国际政治经济学思想研究》,上海:上海人民出版社,2016 年,第 135 页。

⑤《马克思恩格斯文集》(第 2 卷),第 35 页。

⑥林曦、郭苏建:《算法不正义与大数据伦理》,《社会科学》2020 年第 8 期。

⑦胡键:《算法治理及其伦理》,《行政论坛》2021 年第 4 期。

不过,在技术进行“对全球资本主义管理”的发展进程中,意识形态也逐渐登场并力图对全球治理赋能。这种情形肇始于二战结束后和冷战帷幕之下。二战结束以后,因社会制度和意识形态的差异而导致世界在“一个核桃”下分为“两半边”。^① 因此,所谓的“全球治理”在冷战时期只是西方阵营的全球资本主义治理。意识形态对全球治理的赋能是通过主权国家的政府来实施的,而“政府总是从维护主权国家利益的角度来重塑自身在全球化进程中的合法性,其最重要的手段就是试图用国家的价值和意识形态来‘训导’(discipline)全球化。因此,在冷战结束以来的全球化进程中,我们经常发现不同国家把本国的价值附加于全球化,试图借助于全球化的力量,把本国的价值和意识形态变成一种普适性的价值和意识形态”。^② 而随着全球化的不断深化,全球化机制的正常运转越来越依赖于全球治理的制度,主权国家的政府也就越来越乐意通过主导全球治理制度的构建来对全球治理进行赋能,也就是主导国际公共产品的提供。然而,某些国家政治价值和意识形态方面强加于全球治理的制度上,全球化就很有可能滑向“不当”管理的问题,从而导致“全球治理赤字”,^③而且这还会导致全球治理成为仅仅代表少数人利益的全球政治(cosmocracy)进程。^④ 冷战结束以后,冷战思维依然存在,而在战后格局崩溃后,冷战之后的权力变迁和争夺世界主导权更激烈的情况下,全球治理的制度之争也日益白热化,全球治理陷入“意识形态之峡”之中。

由上可知,全球治理在时间上表现为在资本、技术、主权国家赋能的叠加过程。最初,资本开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为世界性的,也就是说,在资本主义时期,全球化是资本主导下的经济进程,是资本逐利的结果。资本的对外扩张必然引发战争,但是战争与资本逐利的本性又是相悖的。这就是在资本主义时期的“全球治理”。不过,资本在历史发展进程中成长的速度是不一样的,有的资本成长速度较快,有的则较慢,因此成长速度较快的资本一定会在世界市场上要求重新分配资源和殖民地,从而引发新的战争。这就意味着,资本所赋能的全球治理无法避免战争,因而是无法实行全球善治的。信息技术也对全球治理赋能,但一方面技术使全球治理在技术的规训之下而能够有效实施,另一方面也会导致全球化的负面效应在技术的助推之下而迅速传导开来,从而使全球治理举步维艰。也就是说,技术赋能对全球治理来说是一把双刃剑。主权国家对全球治理的赋能主要表现为主权国家把自己的价值观念、意识形态等附加在全球治理的制度上,从而使这些制度原本是全球公共产品但事实上成为为大国服务的工具。这就必然导致全球治理的失效。在全球治理的历时性研究中,我们发现资本、主权国家、技术的赋能是叠加的,也正是这种叠加效应使得全球治理被扭曲。从历时性研究来看,全球治理和全球化的进程并非是一个一帆风顺的过程,而是随着国际形势的变化而不断转型的过程,因而全球治理充满了风险。

二、百年大变局下的全球治理转型

全球治理转型从一个方面展现了百年大变局的一个图景。所谓“百年大变局”并非是指一个具体的时间概念,而是指:其一,时间节点上,与某一个时间段联系在一起,这个时间段内的关键“转折点”就是基准时间,而事件的发生、发展在一个时间段内是有量变和质变的,临界点就是从量变到质变的分界点,这个分界点就是“基准时间”。^⑤ 基准时间的前后就是一个重大的转换,也就是大变局。

①[美]沃尔特·拉弗贝著:《美苏冷战史话:1945—1975》,游燮庭等译,北京:商务印书馆,1980年,第56页。

②胡键:《全球化的时间与空间:新冠肺炎疫情下的思考》,《国外社会科学》2021年第3期。

③庞中英:《全球治理赤字及其解决——中国在解决全球治理赤字中的作用》,《社会科学》2016年第12期。

④[英]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁:《全球化与反全球化》,陈志刚译,北京:社会科学文献出版社,2004年,第52页。

⑤关于“基准时间”的分析,参见B. Buzan & G. Lawson, “Rethinking benchmark dates in international relations”, *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No. 2, 2014, pp. 437–462。

其二,推动转换期大变局的是大事件。在这个大转换时期,大国力量对比、地区力量对比都发生了重大变化,而更重要的是世界政治的变化以财富权力转移的形式体现出来,财富权力的转移不仅导致了西方国家目前面临的矛盾,而且也带来了文化权力的重大变化,进而引发世界体系、世界制度和世界规范的重塑。鉴于此,本文认为“百年大变局”至少包含这样一些情形:

第一,新技术革命的巨大成就及其引发的世界变迁。新技术革命始于二战结束前后,但其影响一直延续到世纪之交。进入21世纪后,技术革命有了新的发展,在大数据技术的助推之下,正在从工业3.0向工业4.0推进。科技实力是一个国家最核心的实力,也是塑造国家国际地位的关键要素,因而也是战后以来权力转移的关键性变量。回溯英国工业革命以来的技术发展史,我们就不难发现技术对国家兴衰至关重要,工业革命对大英帝国的崛起发挥着关键性的作用。恩格斯就指出:“16世纪和17世纪创造了社会革命的一切前提,结束了中世纪,树立了社会的、政治的、宗教上的新教原则,建立了英国的殖民地、海军和贸易,并使日益增长而且已经相当强大的中等阶级同贵族并列。”^①恩格斯进一步指出工业革命的动力就在于工业革命本身,“英国工业的这一次革命化是现代英国各种关系的基础,是整个社会的运动的动力”。^②工业革命成就了大英帝国,但由于工业革命使大英帝国推行自由贸易而把工业革命的技术优势在国际贸易之下传给了其他大国,结果大英帝国最终丧失了技术优势地位。^③近一百多年中,科技革命的发展更是一日千里,尤其是美国成功取代大英帝国成为世界霸权国,以及苏联在20世纪90年代初的亡党亡国等事实,使我们认识到“技术革命不仅为我们提供了理解一个国家成长的‘金钥匙’,也提供了理解一个国家衰败的原因”。^④因此,对百年大变局的研究要特别重视国际格局发生历史性变化的工业化和科技创新因素,这是世界百年大变局最重要的一个变量。

第二,大国力量的彼消此长。早在20世纪80年代,美国政治学家保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)就提出过“美国衰落论”的论调,^⑤这表明国际权力变迁的进程已经拉开了序幕。然而,苏联解体和冷战结束却导致了国际权力出现了板块式的重大变化,美国和整个西方世界也以为它们获得了冷战的胜利,但不久西方尤其是美国发现美国霸权的唯一意识形态即自由主义也是依靠共产主义意识形态这个对手而获得生存空间的,所以“‘共产主义’的垮台实际上标志着自由主义的垮台”,这也就意味着美国霸权也失去了支撑。^⑥进入21世纪以后,西方一些学者更直接地指出“美国自由主义秩序”已经衰落,当然也并非如有的学者所说的那样,代之而起的是“新兴大国主导的秩序”,而是由于“新兴大国之间缺乏团结、远见和资源,这使它们不可能以替代方式构建全球秩序”,因此未来世界是一个“去中心的、复杂的和多维的世界”。^⑦不过,中国的确正在美国主导的国际秩序和全球治理体系之内崛起,最初大多数西方学者也认为“中国的动机会与美国主导的国际秩序合作”。^⑧当然也有人对中国崛起的进程及其影响持有怀疑,尤其是“不断变化的中国的崛起将如何形成,以及如何被不断变化的国际体系塑造”。^⑨因而,有学者担心,在21世纪,“中国将比20世纪美国面临的任何一个潜

①《马克思恩格斯文集》(第1卷),第95页。

②《马克思恩格斯文集》(第1卷),第105页。

③参见[美]保罗·肯尼迪:《大国的兴衰:1500—2000年的经济变迁与军事冲突》,陈景彪等译,北京:国际文化出版公司,2006年,第147—154页。

④胡键:《哲学社会科学创新、技术革命与国家命运》,《当代世界与社会主义》2020年第2期。

⑤[美]保罗·肯尼迪:《大国的兴衰:1500—2000年的经济变迁与军事冲突》,第502页。

⑥[美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《美国实力的衰落》,谭荣根译,北京:社会科学文献出版社,2007年,第10页。

⑦[加]阿米塔·阿查亚著:《美国世界的终结》,袁正清、肖莹莹译,上海:上海人民出版社,2017年,第3、7、9页。

⑧[美]约翰·伊肯伯里:《中国的崛起:权力、制度与西方秩序》,朱锋、[美]罗伯特·罗斯:《中国崛起:理论与政策的视角》,上海:上海人民出版社,2008年,第139页。

⑨[美]埃弗里·戈尔茨坦:《中国的崛起及国际社会的反应:国际环境和民族特性》,朱锋、[美]罗伯特·罗斯:《中国崛起:理论与政策的视角》,第94页。

在霸权国都更强大、更危险”。^①若是这样的认知,则中国与美国之间必然会陷入所谓的“修昔底德陷阱”。^②所谓的百年大变局,本质上就表现在此,是西方与非西方之变,是西方主导与非西方群体性崛起之变。^③

第三,全球实践知识的日新月异而全球理论知识的日益枯竭。如果百年大变局只是表现在技术革命的重大发展和国际权力转移层面的话,那还没有理解百年大变局的本质内容。实际上,导致世界变化最根本的因素是哲学社会科学的理论,甚至可以说,人类社会自轴心期以来产生一切变化的根源就在于轴心期的人类第一次也是迄今为止唯一的一次“哲学突破”。然而,轴心期以后,世界再也没有出现过能够对世界产生统合力的思想,无论是文艺复兴还是启蒙运动,都尝试着在思想创新上努力回溯到轴心期,但遗憾的是,它们都因回溯无力而只是向轴心期“回望”而已,根本无法产生宏大的思想理论。所以,雅斯贝斯说:“人类一直靠轴心期所产生、思考和创造的一切而生存。”^④相反,两千多年的人类社会实践成果丰硕,从分封制到君主专制,从城邦民主制到现代代议制,等等,这些实践成果最终缺乏哲学思想的“规训”,不仅实践上产生了很多争论,而且在技术成果的赋能之下,人类社会才出现了种种乱象乃至冲突与战争。平庸的理论与伟大的实践之间的矛盾正是当今世界百年大变局中潜藏巨大风险的根本因素。

百年大变局的三大主要因素的变化也决定了全球治理转型的必然。从技术的因素来看,技术塑造了国家的实力,也对全球治理进行了赋能,技术把全球治理从纯制度规训的进程转型为制度与技术共同规训的过程。在战后新科技革命以前,全球治理的公共产品是国家之间的条约、协议,以及由此构筑起来的国际制度。然而,战后新科技革命最重要的成果就是微电子技术的诞生,以及由此而进一步发展起来的全球互联网。事实上,互联网从诞生开始已经不仅是全球治理的内容,而且也是全球治理的公共产品。尤其是以云技术、大数据和人工智能为核心技术的工业4.0,其支撑的技术平台都是全球互联网,因此全球互联网就成为全球共同的技术平台,技术平台把全球“支撑”在一起,全球有义务维护这个平台。同时,互联网把世界塑造成为一个“地球村”,不仅信息的传播具有共时性,而且全球化的负面效应也因为互联网的巨大传导性而迅速传遍全球。结果出现了一种资本在全球治理中非常不同的现象,即在资本主义时代乃至到20世纪上半叶,资本在全球治理中体现出的是一种“分赃制”,如瓜分殖民地和势力范围,以及抢占更大的世界市场等;但二战以后跨国大资本切身地感受到全球化负面效应的传导性所带来的巨大影响,因而相互之间更愿意为全球治理承担更大的责任,从而全球治理走向了技术赋能下资本的“责任制”模式。^⑤

从大国力量变化来看,全球治理的国际公共产品无疑是由大国主导的,这也在相当大程度上决定了全球治理的相关范式。从战后以来全球治理公共产品的提供方式来看,大国在国际公共产品的提供上基本上采取这样一些方式:一是强加的方式,把本国的价值理念加强于相应的国际组织、国际制度之上,使之成为国际共同“遵循”的价值和规则;二是植入方式,即将本国的价值理念和有利于本国利益的规则嵌入国际制度和国际组织之中;三是在主导国际规则的前提下,以程序性“协商”而“绑架”国际制度;四是干脆单边主义地推行相应的规则。^⑥由此可见,战后以来全球治理的国际公共产品实际上很难避免被主导大国“私物化”的情形。^⑦然而,随着以金砖国家等为代表的新兴经济体的

①[美]约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧》,王义桅、唐小松译,上海:上海人民出版社,2003年,第543页。

②[美]格雷厄姆·艾莉森:《注定一战:中美能避免修昔底德陷阱?》,陈定定、傅强译,上海:上海人民出版社,2019年,第5页。

③袁鹏:《世界“百年未有之大变局”之我见》,《现代国际关系》2020年第1期。

④[德]卡尔·雅斯贝斯:《历史的起源与目标》,魏楚雄、俞新天译,北京:华夏出版社,1989年,第14页。

⑤胡键:《资本的全球治理:马克思恩格斯国际政治经济学思想研究》,第247页。

⑥胡键:《“一带一路”的国际公共产品功能与中国的软实力提升》,《国外社会科学》2020年第3期。

⑦黄河、戴丽婷:《“一带一路”公共产品与中国特色大国外交》,《太平洋学报》2018年第8期。

崛起,它们在坚持多边主义全球治理逻辑的前提下,力图改变西方发达国家垄断全球治理的局面。事实上,以金砖国家为代表的新兴市场国家,在联合国等机构中的作用越来越突出,在国际金融机构中的投票权也不断提升,以及中国与其他国家在创新国际公共产品方面已经有实质性的成就。

从哲学社会科学思想理论创新来看,这方面对全球治理的影响在于,思想理论无法提供与全球治理实践相符的价值支撑,从而导致全球治理陷入价值混乱的困境。既然全球治理是人类的一种理性行为,那么全球治理就是“一个包含着价值基础、规制保证和治理操作三类主要指标的复杂治理体系”;然而,价值是文化的内核,是思想理论的凝练,“如何在各民族—国家自有渊源的文化价值基础上达成全球治理的价值共识,也就相应地成为支持或瓦解全球治理的关键问题”。^①现实的问题就在于,哲学社会科学思想理论创新所带来的技术发展具有长期效应,但这种长期效应反过来则会导致哲学社会科学新一轮的创新具有天然的“惰性”,而哲学社会科学思想创新的这种“惰性”又与技术创新的“惯性”之间,形成了一个非常大的反差。于是,思想理论缺乏与技术创新飞快使新的全球治理实践缺乏新的价值规训,这正是主权国家价值对立、意识形态对立的重要根源,也是全球治理转型的思想根源。

三、中国在全球治理转型中的角色功能与制约因素

虽然全球治理转型并非主要是中国国家实力的上升的结果,但中国国家实力的上升也的确反映了国际权力转移的一个事实,因而也必然影响全球治理的实践。改革开放之初,中国还游离于全球治理体系之外,但进入20世纪90年代以后,中国从谨慎进入到积极参与再到深度融入,这一切都在不断重塑中国的国际角色。然而,中国与全球治理之间的关系是双向互动的,一方面如前面所说是重塑中国的国际角色,另一方面,一个开放的中国也必然要对全球治理作出思考与回应。^②这种回应和思考又与中国对外开放的不同阶段有直接的关系。

在最初阶段的全球治理实践中,中国主要是把全球治理内化为:一是内部的改革,即通过参与全球治理的相关机制而倒逼内部的改革;二是推进跨国合作和全球问题的治理,优化国际环境,以便于内部的改革。这种实践是由中国内部的客观实践决定的,中国长期处于与国际社会隔离,对国际规则相对陌生的状态,只能在学习中谨慎对待;同时,中国内部的发展水平还不高,在对内部发展、历史遭遇和国际规则的公平性还存疑的前提下,短期内难以全面解除中国的戒心。^③实际上这也是一个国家对待国际制度和全球治理的正常态度和正常进度。

到第二阶段,中国的全球治理实践的角色功能在于,一是深度参与全球治理进程,这是由中国经济对世界经济的贡献所决定的,这个进程大致始于中国加入世界贸易组织之时,然后中国的角色功能日益突出,尤其是在联合国维和行动、维护联合国和国家金融机构在全球治理中的权威作用,以及在谋求世界和平安全和可持续发展方面,诸如打击恐怖主义、环境保护、臭氧层保护,以及公共卫生事件等方面都发挥了直接且重要的作用。二是对全球治理的改革。中国不会去颠覆既有的全球治理体系,也不会推翻既有的全球治理制度,这是因为中国的大国成长进程正是在既有的全球治理体系及其制度之下开启和实现快速崛起的,而且迄今为止全球治理体系及其制度依然在为中国提供制度性收益,也依然在为世界共同利益发挥着积极的作用。但是,既有的全球治理体系及其制度毕竟是在战后初期建立起来的,是西方大国主导的结果,正如前文所述,都被深深打上了西方主导国家价值的烙印,因而具有相当的不公平性。鉴于此,中国以负责任大国的担当尽自己的努力对相关的

^①任剑涛:《在一致与歧见之间——全球治理的价值共识问题》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2004年第4期。

^②蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》,《中国社会科学》2004年第1期。

^③蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》。

全球治理制度进行改革,也就是说,中国从过去的参与者角色已经转变为参与者与改革者兼具的角色。也正因为中国角色功能的快速转换,一些国家对此具有不适应性,依然用过去的眼光来看待中国,或者是对中国的认知产生了的认知相符性。^①

不过,中国参与全球治理体系的进程和中国在全球治理的角色功能的发挥,不仅受全球治理的价值、目标、工具、制度的制约,也受中国自身的国际角色定位和一系列外交理念的束缚。^②也有学者认为,从中国视角来看,参与全球治理的硬能力相对欠缺、软硬能力发展不平衡、在全球治理中的主导和引领能力不足等问题,已经成为中国全球治理能力建设的明显制约。^③从中国参与全球治理的历史进程来看,制约中国全球治理功能发挥的主要因素在于以下三大方面:

第一,首要的仍然是全球治理的价值共识问题。这可能是长期以来甚至在未来相当长时期内都无法根本解决的问题,因为只要主权国家还依然是国际社会的主要行为体,而主权国家的价值不可能在全球分享,各主权国家尤其是主导国家又总是极力将自己的价值附加在全球治理的公共产品之上。因此,不同主权国家之间的价值争夺将很难达成价值共识,也就是在“全球”价值与全球“价值”之间存在着难以弥合的矛盾,^④尽管客观上国际社会确立了全球治理的正义价值和民主的正当性。^⑤

第二,全球治理的目标诉求的不一致性认知。一般来说,各国都希望全球治理走向全球善治,这是各国都能够接受的全球治理目标。问题是,对“善治”的认知和理解在各国之间是大相径庭的。“善”本是审美的结果,康德指出,“善”有两种:一种是“间接的善”,即对客体有益的善;另一种是“直接的善”,即是主体本身的善。^⑥即便全球治理实现了善治,也就是实现了“直接的善”,但由于价值不同必然导致对“直接的善”的认知差异,以及事实上主权国家利益的不一致性,使“直接的善”导致对不同主权国家的“间接的善”的差异性。另外,全球治理善治究竟是追求公平还是追求正义?若追求公平,则各国的全球治理能力就会被在公平的名义下淹没;若追求正义,则必然导致不同国家因能力禀赋不同而在全球治理正义的名义下会导致更大的贫富鸿沟。

第三,全球治理的制度与中国内部治理制度之间的关系问题。“由于全球治理既是对全球问题的治理,同时也是对全球权力的分配,因此,全球治理的制度就必然反映了国家实力在全球层面的分配方式。换言之,国家实力的大小是决定其在全球治理体系中发挥作用的强弱”。^⑦但现在看来,全球治理的制度不仅仅关乎权力分配、利益分配问题,加入全球治理制度后能够产生更大的附加值,那么利益分配的问题并非因权力分配而产生太大的分歧和矛盾;^⑧但是,如果全球治理的制度无法形成国内的实践(即内化),或者国内相关之实践无法得到全球治理制度的确认(外溢),那么一个国家就无法正常地发挥其全球治理角色功能。例如,中国的身份究竟是发达国家还是发展中国家的问题,在国际社会产生了矛盾,以至于在碳排放量等问题上就使得全球气候治理的制度与中国实践产生了分歧,从而引起内化和外溢的问题。此类问题在诸多领域内或多或少地存在。

当然,尽管存在着上述制约因素,没有列出来的因素还有更多,但这并不意味着中国就会退出全

①关于国际关系的认知相符性,罗伯特·杰维斯的研究是开创新的。他指出,相符性是“强烈的认知取向,即人们趋向于看见他们预期看见的事物,趋于将接收的信息归入原有的认知中去”。参见[美]罗伯特·杰维斯:《国际政治的知觉与错误知觉》,秦亚青译,北京:世界知识出版社,2003年,第112页。

②胡键:《中国参与全球治理的制约性因素分析》,《学术月刊》2015年第11期。

③吴志成、王慧婷:《全球治理能力建设的中国实践》,《世界经济与政治》2019年第7期。

④任剑涛:《在一致与歧见之间——全球治理的价值共识问题》。

⑤[英]戴维·赫尔德:《民主与全球秩序》,胡伟等译,上海:上海人民出版社,2003年,第3页。

⑥[德]康德:《判断力批判》(上卷),宗白华译,北京:商务印书馆,1963年,第45页。

⑦胡键:《中国参与全球治理的制约性因素分析》。

⑧关于合作的附加值与合作的意愿问题,笔者在另外的文章中引进了一个战略合作的模型“PARTS”即参与者(participants)、附加值(added values)、规则(rules)、战术(tactics)和范围(scope)。其中合作产生的附加值的大小对竞合关系具有重要的影响。参见胡键:《中美竞合关系——从零和博弈走向正和博弈何以可能?》,《国际观察》2022年第1期。

球治理;相反,中国会与国际社会努力构建全球治理的共同价值,也会更主动地解决自身存在的障碍性因素,以适应全球治理的新形势,特别是通过不断提升中国的全球治理能力来协调中国与全球治理的良性互动。^①

四、穿越全球治理“历史三峡”的新路径

从历史来看,在资本、技术、主权国价值赋能的情况下,全球治理并没有走出“历史三峡”,而是长期使全球治理处于“历史三峡”的漩涡之中。其原因是多方面的,但有几个因素在其中发挥着重要作用。一是全球治理的公共产品没有实质性创新。从威斯特伐利亚体系以降,都是在大国主导下提供的国际公共产品,同时国际公共产品又被大国“私物化”,因而也就不可能是为世界共同利益服务的,而是在世界共同利益的幌子下牟取大国的私利。二是“国强必霸”的历史规律无法打破。全球治理的公共产品既然是大国主导下提供的,在主权国家利益的强烈诉求之下,公共产品就成为主导国家推行霸权的工具。与此相关的是,小国则被迫作为公共产品的搭便车者,而实际上小国也应该有参与国际公共产品建设的权利。三是由于思想理论创新严重缺乏,全球治理的价值创新不足。特别是新的实践需要新的理论,更需要从新的思想理论中凝练新的价值,为全球治理提供价值支撑。

中国参与全球治理进程的目标不仅仅为了中国的国家利益,而且也是要消除当前全球治理的困境,尤其是全球治理目前所陷入的全球治理的“意识形态之峡”,最终就是要穿越全球治理的“历史三峡”,走向世界的可持续发展。客观地说,穿越全球治理“历史三峡”和实现联合国“2030年议程”的目标是完全有基础的。一是中国现代化战略的稳步推进,尤其是两个百年奋斗的目标将有可能提前实现。这是最重要的前提和基础。二是“一带一路”倡导的“共商共建共享”已经成为世界共识,而且“一带一路”的实践已经取得重大成效,目前正在向高质量发展推进。三是中国以“人类命运共同体”为目标诉求,不是以狭隘的国家利益为诉求,因而完全可以避免无政府状态下的零和博弈而走向国家间关系的正和博弈。当然,中国要引领世界穿越全球治理“历史三峡”还需要有具体的“中国态度”“中国立场”“中国路径”“中国方案”。

第一,从“中国态度”来看,不是“另起炉灶”,而是“存量不动,增量先行”。对于既有的公共产品创新,中国从来不主张“另起炉灶”,而是“存量不动,增量先行”,也就是在不推翻既有全球治理体系和保持既有国际公共产品的前提下,在体系外部或者是没有覆盖的领域创新地提供新的国际公共产品,但同时既对既有公共产品进行改革,使之更加体现全球治理实践的需要。这是因为:其一,既有的全球治理体系依然是有效的,只是存在着某些缺陷,而这些缺陷恰恰被西方主导国家所利用,并用来伤害发展中国家的利益。其二,尚未建立可以完全替代既有全球治理的全新的体系,在还没有建立新的体系之前,如果贸然彻底推翻既有的全球治理体系,那么世界将陷入严重动荡,甚至会导致世界碎片化。这种风险是非常高的。其三,既有的国际体系尽管存在着种种缺陷,但它依然为绝大多数国家和民族在全球化进程中提供收益,从而使世界范围内事实上实现了“帕累托改善”。当然中国是其中的最大获益者同时也是最重要的责任担当者。基于这些原因,中国在积极参与全球治理改革和建设绝对会“另起炉灶”。然而,中国参与之后要施加积极的影响,最重要的表现就是在维持既有全球治理体系不动但又对其进行改革的前提下,在新兴领域与相关国家创新国际公共产品,从而对既有的全球治理体系进行补充。反过来,创新的国际公共产品的有效性也会倒逼既有的全球治理机制进行必要的改革。

^①吴志成、王慧婷:《全球治理能力建设的中国实践》。

第二,从“中国立场”来看,中国坚持真正的多边主义。冷战结束以后,两极格局解体,最初的“一超多强”式微,迅速被“多极化”所取代。也就正如前面所提及的阿查亚的观点,一个“复合世界”已经来临;与此同时,全球治理也走向了多层次化,美国等西方国家主导的全球治理体系,受其自身实力的影响而不断被客观事实所逼而“让渡”出来,接盘的无疑是中国等新兴经济体国家。不过,一个国家在全球治理体系中发挥作用,不仅要取决于其客观实力,还要受到其内部因素与外部环境的制约。鉴于此,中国不仅要坚持真正的多边主义,而且还要善于统筹国内与国际两个大局。中国的内部大局就是中国的现代化战略,首先是促进中国内部的平衡发展,其次是推进中国的高质量发展,再三是维护中国的内部安全。在这三个前提下,中国积极参与全球治理的改革和建设,也就是国际大局。在国际大局上,世界的和平与稳定是最重要的大局,而关键首先就是要维护全球治理体系的稳定性和有效性;其次,不断提高中国对外开放水平和完善中国对外开放格局,以及积极推进国际关系民主化;再次,坚决反对西方的单边主义和强权政治,尤其是美国的贸易霸凌主义。

第三,从“中国路径”来看,中国融入全球治理体系、对全球治理体系的改革和在全球治理进程中对国家公共产品的供给等,都强调和平嵌入。这一切都取决于中国的大国成长路径。中国坚持走和平崛起之路,以自己独特的大国成长方式跳出了“国强必霸”的历史周期律,因此中国超越了西方大国崛起的方式。从大国崛起的方式来看,主要有两种:一种是工具性成长方式,另一种是制度性成长。^①所谓“工具性成长”,就是指一个国家的成长建立在某种或某几种实力提升的基础上,并以此作为实现国家利益的工具,因而强调的是追求硬实力的成长,其必然结果就是武力扩张。从西方大国崛起的历史进程看,全球化进程开启以来,西方大国的成长进程的内容首先是经济实力增长,然后就是基于经济实力的武力扩张、开拓殖民地、掠夺资源和全球市场。这个过程必然会过度地消耗某一种力量,而其他的力量就无法用来支撑这种力量,使得这个过程难以为继。所以,国强必霸的结果就是最终走向衰亡。与西方大国崛起的路径完全不同,中国的崛起是制度性的成长,即在追求自身成长的过程中,中国与整个国际环境以及环境中的其他行为体形成一种积极的互动,其结果是与世界各国共同成长,所以,我们把这种崛起方式称为“制度性成长”。

第四,从“中国方案”来看,中国坚持全球治理的包容性方案。国际社会的无政府状态长期以来就是一种零和博弈,但无政府状态并非只有唯一的一种国家间零和博弈的结构关系。西方国际关系学者就指出,无政府状态下,国际关系存在着霍布斯结构、洛克结构和康德结构三种结构关系。^②霍布斯文化建构的是双方的“敌人”角色,而洛克却认为自然权利而使得人们保持一种理性,因而国家间关系不完全是敌人关系,也有可能是竞争对手关系。康德则认为,建立一个特殊的联盟即和平联盟,便可以走向永久和平,尤其是当这种和平联盟最终“扩及于一切国家并且导向永久和平”。^③康德的结构虽然是一个理想主义的方案,但的确为未来全球治理设定了一个可能的目标。人类只要有获得和平的希望时就会力求和平,所以希望和平、向往和平,这也是真是霍布斯所说的第一自然律。^④因此,摆脱零和博弈思维,以包容性的逻辑来设计全球治理的未来方案,以世界的包容性来取代世界无政府状态的零和博弈,避免以狭隘的国家利益和国家安全来追逐世界利益,这将是穿越全球治理“历史三峡”最好的选择,也是实现联合国“2030年议程”可持续发展目标的最佳路线图。

^①笔者考察了西方大国成长的历史,概括了大国成长的两种方式,即“工具性成长”和“制度性成长”。参见胡键:《角色·责任·成长路径:中国在21世纪的基础性战略问题》,上海:上海人民出版社,2010年,第257页。

^②[美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海:上海人民出版社,2000年,第314页。

^③[德]康德:《永久和平论》,何兆武译,上海:上海人民出版社,2005年,第22页。

^④[英]霍布斯:《利维坦》,黎思复、黎廷弼译,北京:商务印书馆,1985年,第98页。

不过,人们或许会问:中国方案、中国路径能否成为被世界普遍接受的方案和路径呢?这关键在两个方面:国内制度的对外扩溢和国际制度的内化。^① 全球治理最核心的问题就是关于全球治理制度公共产品的提供问题。国内制度的对外扩溢主要是主导性大国对国际制度公共产品赋予本国的价值观和意识形态,从而使国际制度公共产品为本国利益服务。因而,这种情况往往最终表现为大国将国际公共产品的“私物化”。^② 如果简单回顾历史我们不难发现,联合国体系中的各种制度设计都是大国主导下创设起来的,最初都有一种理想主义的愿望,大国主导尤其是五大国常任理事国的一致性原则可以避免战争。然而,从战后国际关系实践来看,不仅联合国安理会一度成为大国博弈的工具,而且当联合国安理会成为实现大国利益的障碍时,那么联合国安理会也会被抛在一边。换言之,如果大国无法把国际公共产品“私物化”,那么国际公共产品就会被大国当成摆设。至于经济、金融方面的国际公共产品“私物化”的情况就更加突出。长期以来,发展中国家在国际金融机构中的话语权就非常弱小,投票权的比例非常低,这种机构完全是被西方发达国家所主导的。这些情况所反映的正是大国国内制度对外扩溢的表现。当然,这样的全球治理方案和路径已经陷入死胡同。对于广大发展中国家而言,主要是国际制度内化为国内治理的工具,否则这些国家就会被屏蔽在全球化和全球治理进程之外。在国际制度内化的过程中,发展中国家面临着一个非常棘手的问题,就是维护主权安全与参与全球治理进程的困惑。这是因为,国际制度之类的国际公共产品在创设的时候就已经被大国的价值和意识形态所“赋能”了,发展中国家内化的不只是这种公共产品,同时也“内化”了附在其上的大国价值和意识形态;同时,发展中国家并非想内化就可以将公共产品内化的,可能还会被主导大国附加了诸多政治条件,从而对发展中国家主权安全构成重大威胁。在大国政治价值和意识形态强加于全球治理公共产品的前提下,不仅全球化会滑向“不当”管理的问题,而且也会导致“全球治理赤字”。^③ 于是,全球治理就极易成为代表少数国家甚至是少数人利益的全球政治进程。

一种是真正的多边主义、包容性的、以追求人类可持续发展为目标的全球治理方案;另一种是大国主导、追求大国利益的方案,而事实上已经陷入严重困境的旧的方案和路径,以及由此造成了严重的全球治理赤字。两种方案和路径相较,世界的理性应该能够作出明智的选择。

结语

全球治理若是指全球性的协调,从资本开拓全球化进程开始这个协调便开始了,尽管在一般人看来全球治理是20世纪80年代随着经济全球化进程不断深化而发生的过程。不过,在不同的历史时期,全球治理的内容是大相径庭的,而且主导它的要素也不同,资本、技术、价值不断叠加于其上,从而使全球治理无法正常发挥作用,以至于其自身长期陷入“历史三峡”之中。不过,当前全球治理又因诸多因素的影响而处于百年大变局的不确定性之中。其中最主要的因素是技术的飞速发展,国际权力的转移尤其是大国力量的此消彼长,以及全球思想理论创新的严重不足与全球治理实践的日益丰富之间的矛盾。这三大因素对百年大变局具有决定性的作用,尤其成为全球治理转型的最重要的推动力。

在全球治理转型的进程中,中国因素事实上是关键性变量。因为,中国因国家实力和国际地位的迅速提升而使得中国在全球治理中的角色功能发生了重大改变。不过,全球治理进程和中国角色

^①胡键:《经济全球化的新态势与全球经济治理的变革》,《国际经贸探索》2022年第8期。

^②黄河、戴丽娜:《“一带一路”公共产品与中国特色大国外交》。

^③庞中英:《全球治理赤字及其解决——中国在解决全球治理赤字中的作用》。

二者之间具有紧密的互动性,也具有相互塑造性的影响。尤其是在全球治理的价值共识、目标诉求,以及全球治理制度与中国内部治理制度之间的关系,都对中国积极参与全球治理的改革与创新具有制约作用。但不管怎样,中国的角色已经发生了重大变化,从一个游离于其外到有限参与,再到深度参与,最后是深度融入并且从一个最初的参与者而转变为参与者兼改革者的角色。

中国无疑需要在全球治理进程中承担更大的责任。鉴于此,中国需要表达对既有全球治理公共产品“存量不动,增量先行”的“中国态度”;需要坚持“真正的多边主义”的“中国立场”;需要明确中国和平崛起即“和平嵌入”的“中国路径”;需要采取包容发展的“中国方案”。这样,中国才能够以全新的角色引领世界穿越全球治理的“历史三峡”和实现联合国“2030 年议程”所设定的可持续发展目标。

(责任编辑:陈 雪)

“Historical Three Gorges” of Global Governance: Challenges and Resolutions

HU Jian

Abstract: Global governance is a globally coordinated process emerging with the economic globalization since the 1980s, but its origin can be traced back to the era of capitalism. Since then, global governance has been empowered iteratively by capital, technology, and values and ideology. Consequently, global governance has never been able to move towards real coordination, resulting in the so-called “Historical Three Gorges” of global governance. In the current process of global governance transformation, China is playing a key role. However, China’s participation in global governance reform and innovation is constrained by many factors. In view of this, China will lead the world in overcoming the “Historical Three Gorges” of global governance with a proposal characterized by “China attitude”, “China position”, “China path”, and “China plan”, and finally achieve the sustainable development goals of the UN “2030 agenda”.

Keywords: global governance; historical three gorges; great changes of the century; 2030 agenda

About the author: HU Jiang, PhD in Law, is Professor and PhD Supervisor at School of Government, Shanghai University of Politics and Law(Shanghai 201701).