

特 稿

## 对全球治理的一些思考——从二十国集团峰会谈起

何亚非

**内容提要：**自20世纪90年代以来，国际格局与关系经历全面深刻的转型与变革，世界多极化、经济全球化、文化多样化及社会信息化加速发展；世界权力转移和分散趋势日益明显；地缘冲突、经济危机、粮食安全、环境和气候变化等全球性问题更加突出。任何国家都无法独善其身，置身事外，汇聚各方力量、携手共同应对成为必然选择。在此背景下，有关全球治理理论与实践的重要性凸现。2008年国际金融危机的爆发，不仅助推二十国集团（G20）取代八国集团（G8）和八国集团+中国、印度、巴西、南非、墨西哥五个发展中国家领导人对话会（G8+5），成为全球经济治理的主要平台，同时也为全球治理机制加速变革带来了新的动力和契机。当前全球治理面临种种困难和掣肘，就中国而言，如何审时度势、因势利导、把握机遇、迎接挑战，通过更好地参与融入全球治理体系，发挥积极的建设性和引领作用，并将中国国家利益与国际社会共同利益有机融合，实现大国向强国的转变，具有重大现实意义。

**关键词：**全球治理 二十国集团（G20） 国际金融危机 中美关系

### 引 言

2009年夏，法兰克福，德国中央银行总部金库旁餐厅，二十国集团（G20）成员里的中、美、英、德、法五国协调人共进晚餐。虽然菜单上仅有牛肉与鳕鱼，但晚餐的议题却关系八国集团（G8）与G8+5的未来命运。经过一番激烈的讨论，五国协调人最终达成初步共识：二十国集团取代八国集团（G8）和

何亚非 中华人民共和国国务院侨务办公室副主任。

八国集团加上中国、印度、巴西、南非、墨西哥五个发展中国家领导人对话会(G8+5),成为全球经济治理的主要平台。这一共识在当年9月举行的匹兹堡二十国集团峰会上被审议通过。以此为标志,全球经济治理步入新篇章,以中国为代表的一批新兴经济体,开始改变以往由西方发达国家主导的单一的全球经济治理模式,也标志着中国在安理会享有国际政治治理权力外,在世界经济金融领域初步拥有了制度性权力。

2008年始于美国的国际金融危机是全球经济治理的分水岭,它充分暴露出全球治理机制对世界性经济危机预防与调节能力的缺失,设计先天不足,主要代表西方国家利益,其代表性、合法性、有效性存疑。这加剧了国际社会对西方国家长期以来主导全球治理机制的质疑批评与信心危机,由此激发了二十国集团、金砖国家、国际货币基金组织、世界银行、金融稳定论坛、基础四国等全球经济治理机制变革的一系列新实践。

全球治理的实践由来已久。从20世纪初的国际联盟,到第二次世界大战后政治领域的雅尔塔体系、经济金融领域的布雷顿森林体系、贸易领域的关贸总协定,从凡尔赛—华盛顿条约到《联合国宪章》和联合国及其专门机构,从美苏两极主导到七国集团探索大国共治,全球治理的实践在大国博弈的夹缝中演变。美国学者约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)指出,过去30年,全球化成为人类历史进程中最重要现象。以经济全球化为核心的全球化浪潮在推动世界经贸发展、文明对话交融、民众交流往来的同时,也加速催化了经济危机、能源危机、粮食危机、地缘冲突、生态恶化、国际犯罪等等。上述问题涉及所有国家和地区,其复杂和严重程度日趋加剧,迫切需要国际社会做出有效应对。这使全球治理的研究与实践成为21世纪人类社会发展的重大政治命题。

全球治理思想可追溯到创造英文“国际”(International)一词的英国哲学家、法学家、政治家边沁(Jeremy Bentham, 1748—1832),甚至更早的荷兰政治家、“国际法之父”格劳秀斯(Hugo Grotius, 1583—1645),他们通过国际条约和国际法律来约束国家间行为交往的思想和著述,对现代国际关系和国际法理论的发展产生了深远影响。马克思、恩格斯的科学共产主义思想和“第一国际”(国际工人协会)的实践也是在这一背景下产生的。

全球治理理念缘起于20世纪90年代冷战结束之际全球治理委员会的成立及其报告的出台。1992年美国国际关系学者罗西瑙(James N. Rosenau)在《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》一书中,系统地介绍了全球治理理论。

全球化一个显著变化就是人类社会发展的重心,正从以往民族国家的政府统治,逐步迈向区域治理和全球治理。罗西瑙说,冷战结束后,全球政治、经济乃至文化正经历前所未有的一体化和碎片化同时并存的发展,在这样的世界政治、经济和文化大背景下,政治权威的位置发生重大的迁移,对人类社会生活的治理也因此从以国家为主体的政府治理转向多层次的治理,其中非常重要的就是在全

球层面的治理。<sup>1</sup> 2011年发端的西亚北非动荡,引发突尼斯、埃及、利比亚、叙利亚等国局势交替升温,成为全球化背景下政治权威和强人统治式微的显著表现。特别是利比亚和叙利亚危机,主要大国运筹国际秩序和全球治理规则的过程中理念明里暗里展开博弈。是维护以民族国家为基础的现代国际关系基石《威斯特法利亚条约》,还是新干涉主义的全球安全治理理念横行?是不干涉内政等国际关系基本准则存续,还是“保护的责任”至上?成为当前安全领域全球治理的首要命题。

不少学者认为,全球治理从本质上来说,是国家权力结构不足以应对全球新问题情况下的一种选择,国际社会要通过一些具有约束力的国际规则来寻找全球解决办法。“通过自愿的国际合作来处理跨国问题被称为全球治理”。<sup>2</sup>

## 一、二十国集团峰会开启全球治理新篇章

这次国际金融危机充分证明,在世界政治、经济、外交、军事等格局发生深刻复杂变化的今天,第二次世界大战后形成的全球治理体系与机制发育严重滞后,无法适应全球化新形势。全球治理需要探索新思路,开辟新路径。

危机催生重大变革。在2008年11月举行的二十国集团首次峰会上,中国等一批新兴国家开始坐上全球治理的“主桌”。2009年对二十国集团具有里程碑意义:当年举行了两次峰会,4月英国伦敦峰会出台总额1.1万亿美元的全球经济复苏和增长计划,成员国合力应对危机,提振市场信心。9月美国匹兹堡峰会确立二十国集团作为国际经济合作主要平台,从法律和机制上奠定了这个集团的重要地位,全球经济治理取得重大突破。世界迈向建立更具代表性、合理性、公正性的全球秩序的新时期。

2010至2012年二十国集团步入正轨。加拿大多伦多第四次峰会在国际货币基金组织份额和量化改革目标、全球发展合作、全球治理改革、促进全球经济增长等多领域达成重要共识,二十国集团在实践中进一步确立了在全球经济治理中定规则、定重点、定风向的作用。

短短四年多二十国集团峰会机制从初露锋芒,声名鹊起,到独挑大梁,其发展轨迹融合了多种因素的共同作用。

首先是全球化的深入发展。全球化带动资源和生产要素在全球优化配置,世界经济融合与依存加深。同时,地缘冲突、经济危机、粮食安全、环境和气候变化等全球性问题日益突出,各国国家利益和全球共同利益矛盾上升。当时七国集团(G7)或八国集团(G8)面对上述问题无法有效协调应对,不得不寻找更广泛、

1 叶江:《全球治理与中国的大国战略转型》,北京:时事出版社,2010年版,第18页。

2 Hakan Altınay, "Global Governance, A Work in Progress," *Yale Global*, January 26, 2010.

更包容的制度性安排。二十国集团不以意识形态划线，组成相对平衡，以主要大国协调为核心，又有主要国际经济金融机构作支撑，适应现阶段世界经济多元发展的新形势，其脱颖而出是历史之必然。

其次，主要大国之间、发达国家和新兴经济体之间力量消长推动治理权力的转移。伴随全球化的发展，国际力量对比呈现“东升西降”、“南升北降”趋势。全球治理进入重新思考、重新设计和重新建设的关键时期。很长一段时期，七国集团国内生产总值（GDP）和贸易额在世界经济总量中居绝对优势。从1999到2008年，七国集团的国内生产总值和国际贸易的世界占比分别从67%、51%降至53%、42%，而二十国集团中新兴国家占比则分别从14%、13%升至23%、21%。这种消长变化在危机爆发后更加明显。当西方国家大都出现负增长的时候，中国、印度、巴西等新兴大国率先从危机中复苏，成为推动全球经济复苏的引擎。过去5年以中国为代表，占世界人口约四成的“金砖国家”，对世界经济增长的贡献率超过50%，在全球国内生产总值中的比重达25%，已成为拉动世界经济增长的重要力量和影响国际格局演变的重要因素。

在这一背景下，2003至2008年间，八国集团多次邀请中国、印度、巴西、南非、墨西哥等发展中大国领导人对话；国际货币基金组织和世界银行开始增加部分新兴大国份额和投票权；世界贸易组织多边贸易谈判形成机制。月晕而风，础润而雨。凡此种种可视为二十国集团峰会机制化的前奏或序幕。

再次，2008年国际金融危机不啻为全球治理体系加速改革的催化剂。这场金融危机传导速度之快、影响之严重、涉及国家之广、持续时间之长前所未有，七国集团、布雷顿森林体系的三大机构等集体失灵，美欧束手无策。各方有意探寻新的合作方式，协调主要经济大国宏观经济政策，以拯救世界经济于危难。二十国集团峰会应运而生，可谓水到渠成。二十国集团成员涵盖世界主要经济体和国际金融中心，经济总量占全球85%，贸易占全球80%，人口占世界2/3，在经济领域有广泛代表性。该集团自1999年成立以来，在推动主要大国宏观经济政策对话与协调方面发挥了积极作用，积累了丰富经验，为二十国集团向峰会机制发展奠定了基础。

最后，主要大国博弈的结果。二十国集团峰会机制的形成是对传统金融机制治理能力的质疑，对传统治理模式的重新审视，更是在全球化背景下对权力再平衡、经济再平衡、责任再平衡的尝试。奥巴马政府几经思忖，力推二十国集团峰会机制化，体面结束八国集团加上五大发展中国家的对话，反映出美国在金融危机后有意借新兴大国平衡和敲打欧洲盟国、维护美元主导的货币体系等战略考量；法国、德国等欧洲国家拉新兴大国加入全球治理框架，有顺应潮流的一面，更有借机改变，借此打造于其更为有利的“八国加上若干国”（G8+X）的机制；新兴大国借二十国集团峰会机制直接进入全球治理决策圈，获得更多制度化权力，自然乐见其成。

## 二、以二十国集团为标志的全球治理改革举步维艰

作为全球经济治理“最大公约数”的二十国集团峰会机制，为“东西南北”各种力量提供了对话协商、务实合作的多边平台，这将有助于解决全球经济发展失衡等深层次矛盾，赋予国际货币基金、世界银行、世界贸易组织等传统国际经济金融组织新的改革动力，为构建更加平等、公正、有效的全球经济治理体系提供了历史性机遇。二十国集团在协调全球经济的良好表现若能持续，其影响力将可能外溢至气候、环境、社会等领域，为全球治理提供更多的实践范例。

然而，现在二十国集团的合作进入深水区。全球经济由“急诊”转入“门诊”，各国合作意愿从“同舟共济”转为“同舟共挤”，西亚北非动荡、反恐怖主义、防止核扩散、气候变化、网络安全、公共卫生等传统与非传统安全挑战进一步凸显，二十国集团机制的缺陷和不足深刻昭示了全球治理的困境和挑战。

第一是讨论议题无序化。想突出机制治理的全面性、权威性，政治、经济、社会议题都要上，又得考虑经济治理的特殊性，集中讨论宏观经济治理等难点问题；想深入触及债务上限、货币量宽等系统性风险，又得考虑会议公报成果，“捡软柿子”议题捏。

第二是治理机制空泛化。二十国集团最大的瓶颈是其论坛性质，缺乏秘书处等常设机构的支持，更无国际条约决议确保执行力。集团在相互评估框架等方面做了一些尝试，但其问责制始终缺乏有效支撑。

第三是利益组合碎片化。二十国集团分化成各种利益集团，根据需要展开菜单式合作。“量宽集团”、“紧缩阵营”、“刺激联盟”都在机制内力推各自主张，稀释了决策的权威和有效性。

第四，非国家行为体“通过对话、监督与评估、政策文件、替代峰会、抗议等方式对二十国集团的进程、问责制、议程设置产生了积极影响”。<sup>1</sup>二十国集团通过官方文件和实际行动，逐步建立了与公民社会的良性互动机制，这巩固了它的合法性，是全球治理多元化与多层次的体现，但确实增加了协调各方利益诉求的难度。

第五，西方国家从实用主义出发，不甘拱手让渡权力与利益，全球治理体系改革的态度暧昧、行动迟缓，加之二十国集团缺乏真正有效的硬约束机制，导致这一全球主要经济治理平台陷入“议而不决、决而不行”的尴尬境地，国际货币基金组织配额改革久拖难产至今，贸易保护主义和世界货币“贬值战”此起彼伏。

美国学者布雷默（Ian Bremmer）警告说，目前世界面临的重大风险是“无集团化”（G0），即没有一个国家或国家联盟有能力、有意愿制定并执行全球经

1 彼得·哈吉奈尔：《G20与市民社会》，徐婷译，《国际观察》，2011年第2期，第16页。

济议题。在这样一个无秩序、无领导的世界里，各国都将奉行本国利益优先的政策，很难在贸易、市场和货币等重要议题上制定并执行共同规则。

总的看，二十国集团峰会机制开启了世界经济发展模式多样化的新篇章，其合法性、正当性和代表性得到认同；其全球协同共应挑战的理念得以巩固；其采取集体和国别行动共度时艰的实践得以形成；其主导的全球经济金融改革稳步推进；新兴大国在国际经济事务中的发言权与代表性得以提升。但单凭二十国集团峰会机制难以证明全球经济治理格局已发生根本变化，新兴大国地位已固若金汤，全球治理新格局已经形成。事实上八国集团仍活跃在国际政治经济舞台，并未完全被二十国集团取代；国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织仍然主导世界金融、发展与贸易规则的制定与运行；美欧经历沉重危机，正进行调整与变革，不排除凤凰涅槃，重执世界经济增长之牛耳。后危机时代，二十国集团成员将围绕代表性、主导权、决策机制、执行手段与效力以及本集团与其他国际治理机制的关系展开新的博弈，各种利益冲突与矛盾较量将更加激烈、深入，全球治理改革的大戏才刚刚开幕。

### 三、积极参与全球治理和改革推动建立国际新秩序

二十国集团峰会机制的发展对我国是挑战更是机遇。以二十国集团峰会机制为契机，中国积极参与全球宏观经济政策协调，推进国际金融体系改革取得实质性进展，化解多边经济外交热点、难点和敏感问题，推动加强国际发展合作。

二十国集团峰会机制将有利于中国进一步运筹大国关系，积累外交资源；有利于中国有效利用国际国内两种资源、两个市场，维护和拓展发展利益；有利于中国在全球治理过程中将中国的发展寓于新兴大国集体崛起的历史大背景，有利于我们将民族复兴之梦置于全球政经权力再平衡的历史大框架之中。二十国集团将与联合国安理会相互作用、相互促进，形成中国在全球经济金融与政治安全领域“两个重要轮子”，不断提升中国在国际事务中的影响和地位。

要解决全球经济失衡、稳定国际金融体系、缩小南北发展差距、应对全球气候变化等全球性重要问题，世界离不开中国；从维护自身国际贸易、确保海外投资利益、突破能源资源瓶颈等问题出发，中国同样离不开世界。中国国家利益从未像今天这样与全球共同利益紧密相连。中国崛起是21世纪前半期国际关系和战略环境中的核心因素，对全球治理体系产生结构性冲击。中国在政治、经济、军事和文化等方面已具备大国实力，进入全球治理、权力权威和地缘政治经济的中心，成为各国制定外交政策和国际战略的重要考量。中国的发展速度和制度化权力收获超出各方预期，中国的进取态势和快速发展已触及现行西方主导的国际体系战略纵深，并成为全球治理能否实现包容、有序改革的突出挑战。

时任中国外长杨洁篪在2013年全国两会记者招待会上强调，21世纪的国际

多边体系应当扩大代表性,提升公正性,增强实效性。中国是国际体系的参与者、建设者、贡献者,我们将以更加积极的姿态参与国际事务,为使国际体系朝着更加公正、合理的方向发展而发挥应有的作用。

“一荣俱荣、一损俱损”,通过全球治理共同应对全球性挑战已成各国共识。作为最大的发展中国家,中国对维护人类共同利益有义不容辞的责任。我们的发展将更有赖于世界范围内各种资源、资本、市场、技术、信息的获取和配置。中国“树大招风”,开弓没有回头箭,必须抓住历史机遇,以主动进取的战略思维,改革全球治理体系,推动国际秩序向公平、公正、合理的方向发展。中国共产党的十八大报告明确指出,要加强参与全球治理能力建设,主动参与全球治理进程,深化新兴国家治理合作,重视发挥区域治理作用。这为我们深入参与全球治理指明了方向。

### (一) 携手合作共同应对全球挑战

全球性挑战需要全球性解决办法和全球力量广泛参与。同时,全球化时代多元化、碎片化、无序化等特征,令有效汇集各方力量进行全球治理困难重重。

全球治理是各国政府、国际组织、各国公民为增加共同利益而进行的民主协商和合作,以推动建立维护人类安全、和平与发展的国际政治经济秩序,包括处理国际政治、经济、社会、文化等问题的全球规则和制度。<sup>1</sup>

主权国家、国际组织、非政府组织、企业和个人等众多参与者的治理能力与诉求各不相同。主权国家作为全球治理中最重要的行为主体,优先考虑如何保持自身统治,捍卫国家主权以及维护国家重大经济利益等;国际组织和非政府组织大多为了争取全球和平、共同发展、保护环境以及防止核武扩散等;追求盈利和谋取利润最大化,是跨国公司、企业的根本目标。不同目标的利益驱动需要参与主体进行利益对话与协调,要取得一致难度可想而知。

信息技术革命特别是移动互联网的井喷式发展,强化了“世界是平的”全球化特征,推动了全球公民社会的勃兴。这有利于汇集来自五湖四海的才智,但也挑战主权国家的权威。一个个身份难辨、貌似松散的“新意见阶层”参与全球治理,增加了全球治理主体的庞杂性与全球治理声音的复杂性,“全球舞台拥有的权威场域及其操纵体制越多元、密集,它们中的任何个体或联盟就越难以主导事件进程”。<sup>2</sup>

立足人类命运共同体的出发点,中国要在坚持多边主义、平等协商、合作共赢的原则下,充分发挥负责任大国的“正能量”,创新治理理念、完善治理机制,

1 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》,2002年第1期,第30页。

2 戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁主编:《治理全球化——权力、权威与全球治理》,北京:社会科学文献出版社,2004年版,第92页。

努力推动建立更加平等、包容、开放的新型全球伙伴关系，与各方一道推进全球治理改革，共同应对全球挑战。

## （二）激流勇进引领全球治理体系改革

全球治理改革的目光集中在经济金融、核不扩散、保护责任和气候变化等领域，都是难啃的骨头，都涉及中国的切身利益。以货币体系的治理改革为例。“谁控制了世界货币体系，谁就控制着资本，谁就控制了世界。”<sup>1</sup>当前国际货币体系失衡加剧，美元霸主地位与世界经济多极化矛盾凸现，表现在美国严重透支信用，不负责任的滥发美元，带来全球流动性过剩和金融泡沫，造成“穷国养富国”的掠夺剥削，并导致国际金融危机的爆发和全球经济持续急剧动荡。西方经济治理模式在金融危机中受到较大冲击，但仍手握优势筹码，掌握着国际规则的制定权和解释权，垄断全球化进程和利益分配的主动权，因而可望通过资本链与货物链向下游国家转嫁危机。<sup>2</sup>新兴经济体在国际货币基金组织和世界银行中的话语权依然不足，美国仍在这两大国际组织中拥有一票否决权。美国还以国会未批准为由，至今阻滞着国际货币基金组织和世界银行向发展中国家整体转让份额。

随着中国等新兴经济体的发展与融入全球经济程度的加深，未来相当长时间，西方仍将全面遏制中国等主要发展中国家在全球化中持续获利：通过高科技出口管制、贸易壁垒等手段削弱我们的竞争优势；利用各种全球治理平台和汇率形成机制等要求我们承担更多责任，并挤压中国等在全球能源资源等核心生产要素市场上的份额。对中国，还要加上舆论的抹黑，“中国威胁论”、“国家资本主义论”等将不绝于耳，中国发展的外部环境更加复杂、困难。

面对这一形势中国怎么办？全球化进程紧密融合发展起来的蛛网状全球治理体系根深蒂固，推倒重来不仅时间和制度成本昂贵，且在现实和操作层面几无可能。“堡垒最容易从内部攻破”，中国改革开放的进程，也是不断融入全球治理体系的进程。中国借助现有体系实现了快速发展。我们是现行国际体系发展的受益者。目前中国综合国力和国际影响处于上升期，我们要坚持韬光养晦，积极有所作为，抓住国际社会因金融危机而激发强烈变革决心的难得机遇，迎难而上，肩负起全球治理变革时代的引领者角色和责任，在现行体系内努力推进全球治理的改革。

首先，要抢抓全球治理理念先机。中国领导人提出的以东方哲学为基础的和谐世界理念受到国际社会广泛关注。中国要将和谐、包容理念贯穿于治理改革的始终。对“善政”“良政”等提法所涉及的理念，其实中国的先哲们早有阐述。

1 王湘穗：《认清币缘政治 中国方能不败》，《环球时报》，2013年2月18日。

2 刘友法：《全球治理面临八大挑战》，《人民日报》海外版，2013年1月19日。

“古为今用”、“洋为中用”。我们要有海纳百川的胸怀，取其精华，剔其糟粕，大力推进包容的多边主义发展，兼容并蓄，积极参与应对气候变化、公共卫生、人道主义、能源安全等全球性问题合作；突出规则主导，在引导塑造国际规则同时，维护国际规则标准体系，树立我重信守规大国形象；坚持“共同但有区别”的责任原则和公平原则，强调相互依存和互利共赢。对保护责任等敏感议题也要积极参与讨论，施加影响。参与并不表明放弃原则，引领才能使改革走上正确的方向。

其次，借助联合国、二十国集团等治理平台，通过“菜单式合作”、“议题式结盟”等方式积极构建“统一战线”，利用发达国家内部量宽集团、紧缩阵营等矛盾，针对全球货币体系、金融监管、贸易和投资保护主义、全球减贫、气候变化等核心治理问题重点突破；始终将中国发展寓于新兴发展中大国整体崛起之中，积极运筹中国在发展中国家的定位，拓展内涵，突出发展中国家在历史遭遇、价值理念、发展模式等领域的共性，坐实发展中国家价值同盟，共同影响全球治理格局，集体收获制度化权力。

再次，重点构筑区域经济金融贸易一体化大格局。全球治理，周边是关键。2012年中国与周边邻国的贸易达1.2万亿美元，人员往来超过3500万。我们要进一步推动双边或多边自贸区建设，互惠互利，加大利益捆绑，着力经营周边经济圈，以点带面，积累变革能量，构筑战略依托。

最后，在国际金融领域，对货币体系改革持积极稳妥态度，拉住欧洲国家，说服美国，推动先将人民币纳入国际货币基金特别提款权一篮子货币。人民币在国际货币总量中占比不大，不会对现行体系造成大的冲击。稳步推进人民币国际化，以增强中国对世界经济和国际金融的影响力，减少汇价风险，进一步促进边境贸易的发展。

### （三）有序、稳妥地培育社会参与

当前，以非政府组织为代表的“第三股力量”在全球治理中异军突起。从军控裁军、人道援助到环境生态及动物保护，从消除贫困到公共卫生服务，活跃在全球治理各个领域。

它们较少受国家主权约束，往往作为“国家失灵”、“市场失灵”和以主权国家为中心的国际体系缺陷之弥补，参与国际规则制定，对政府、政府间组织、跨国公司等进行监督，制造舆论压力。禁雷公约、“可持续发展”思想等都是由非政府组织率先提出并倡导的。

目前在全球治理舞台上中国的非政府组织不多，这不仅影响中国国家形象，亦使我们在全球治理中缺少重要的民众声音。中国非政府组织的匮乏与传统观念不无关系。

西方学者将非政府组织看做全球公民社会的代表，认为公民社会广泛参与全

球治理，可弥补主权国家能力的不足，促进国家体系与公民社会之合作。

无论从参与全球治理还是构建和谐社会的角度出发，中国都需要从自身实际出发，加强与达沃斯论坛等影响较大、政治中性的非政府组织的合作，并有序、稳妥地加强引导，努力培育一批能够在全世界治理各领域发挥实效乃至具有世界影响力的非政府组织。全球治理实践的发展和国际权力分散的客观实际，要求我们从改革整体外交机制的高度，来看待和运筹非政府组织问题。可借鉴国际惯例，根据中国特点，先培养扶持一些重点领域的非政府组织和志愿者团体，在公共外交的框架内发挥作用。

需要指出的是，西方的一些非政府组织在资金上依赖本国政府或政府间组织，以西方政治模式为范本，任意干涉他国内政，将全球治理政治化，成为西方国家经贸、安全等一系列政策的触角延伸，甚至直接参与推动别国的“政权更迭”。自诩以维护人权为己任的人权观察组织，就将西方的人权标准作为衡量发展中国家人权问题的唯一标准，将人权政治化、意识形态化。还有一些非政府组织对他国策划、实施“颜色革命”和“和平演变”，充当十分不光彩的角色。对这些“挂羊头、卖狗肉”的非政府组织，我们必须保持高度警惕，并予严格约束和充分揭露。

#### （四）主动参与议题设置和规则制定

从加入国际货币基金组织、世界银行到世界贸易组织，中国与世界的关联日益密切，已经进入全球经济治理的核心圈，但议题设置能力和改变、制定规则的话语权依然不足，往往还是“被治理者”，与中国的经济、政治地位不匹配。以中国加入世贸组织为例，加入世贸组织整体利大于弊，当初的妥协换来了较之以往公平合理的贸易环境，大大提速了中国的经济发展和全球化水平。但欧美发达国家仍经常拿中国市场经济地位等问题做文章，挥舞反倾销、反补贴大棒。为什么？原因就是缺少对国际标准和游戏规则制定权、评议权和裁判权。

要扭转这种“被治理者”的不公平局面，关键是在全球治理改革中通过调整、重订国际规则和国际标准增加我们对国际议题的设置权和话语权。

近年来，中国有不少成功的例子。在博弈激烈的2009年哥本哈根世界气候大会上，以中国为代表的“基础四国”坚持“共同但有区别的责任”原则，积极参与协商，围绕减排目标、资金与技术支持等关键问题与发达国家据理力争，最终达成了坚持“巴厘路线图”授权，维护“双轨制”谈判进程，保障发展中国家和中国自身利益。在二十国集团的伦敦峰会和匹兹堡峰会前后，中国团结发展中国家，坚持改革国际货币基金和世界银行的份额和治理结构，以增加发展中国家整体投票力量，取得明显成果。欧盟在气候治理领域推出碳排放交易体系遭到不少国家的批评和抵制，但随着气候变化问题升温，其他国家开始实行同样的政策，并与欧盟协调政策。欧盟达到了引导规则制定的目标。这些都说明议题设置

不进则退，不积极参与，中国的回旋余地就会越来越小。

中国主动参与和引领全球治理改革和规则制定符合统筹国内国际两个大局的考量。从国际视角看，积极参与制定于我有利的国际规则，能为中国经济、社会发展创造更加公平、合理、舒适的外部环境，减少和平发展的阻力。从国内视角看，中国经济结构失调，出口导向和资源密集型发展难以为继，贫富差距悬殊等问题集中暴露，粗放型增长方式与全球可持续发展的容量也难以调和。我们要清醒地认识到，参与全球治理同破解中国自身发展难题存在高度一致性。全球治理涉及的环境污染和生态破坏、能源安全等议题，正是中国发展面临的严重挑战。全球治理的内在要求就是要不断优化发展模式，减少矛盾摩擦。中国应从实现对外开放与对内改革的良性互动角度出发，在全球治理的重要领域主动设置议题，提出中国的思路和路线图，制定于中国有利的国际新规则。全球治理的谈判和博弈进程中，必须要有中国的思想、中国的声音。

#### （五）加强中国文化的吸引力是我们实现全球治理目标的基本功

约瑟夫·奈说，一国综合国力，既包括经济、科技、军事实力等硬实力，也包括文化、意识形态吸引力体现的软实力，二者不可偏废。文化吸引力是软实力的核心要素。谁的文化最具吸引力，谁就能更好地在全球治理舞台上掌握主动权。

近年来中国文化交流、融合步伐加快，以孔子学院、文化中国等为代表的中国文化符号在海外扎根。然而，中国文化软实力在国际竞争中整体依然处于弱势。中国历史文化积淀深厚，我们是有优势的，关键是怎么去做。全球治理谈的是经济、金融、安全等领域的规则制定和执行，深层次博弈的是文化的力量，包括治理的思想和理念。谁的文化功底厚，思想理念站得住脚，谁的话语权就多，谈判的底气也足，制度性权力收获也多。

中国在文化上如何发挥优势，展示东方哲学在全球治理改革中的魅力呢？第一，要系统梳理中国和谐世界、互利共赢、和谐包容、仁爱扬善等普世思想，从大文化、大外交的角度浸润到我们的对外工作中，使之成为中国文化软实力的核心内涵和精神实质。中国传统文化中“和合”、“己所不欲勿施于人”等治理思想，在全球治理中很有现实意义。运用好中国文化的核心理念，中国的全球治理思想就有了高度，有了包容性。承认各国环境资源不同，经济发展模式不同，强调尊重人类文明的多样性，以全球共同利益为依归的全球视野和全球关怀，这些原则都能充分展示中国文化的内涵，也有利于淡化西方以意识形态划线的传统思维，构建解决全球性问题的统一战线。

第二，文化吸引力要体现时代特征和生命力。在增加中国文化吸引力方面，除了聚焦戏剧、书法、故宫、长城等传统文化符号，更要实现中国传统文化与当今社会发展实际的融合，创造具有当代中国风格、中国气派的特色文化。在这方

面,我国在海外的5000万侨胞是不可或缺的天然桥梁。中国要多听取他们的意见,多发挥他们的作用。

第三,对外传播力是文化软实力的重要实现途径和文化吸引力的具体体现。我国对外传播能力近年有较大提升,但国际传播中“西强我弱”的格局尚未根本改变。以美联社、路透社、法新社为代表的西方主流通讯社占据每日国际信息80%的流量,控制了世界90%以上的新闻信息资源。全球互联网80%以上的网络信息和95%以上的服务信息由美国提供。欧美等西方国家仍控制着国际舆论的主导权。要缩小与西方差距,需要中国在国际传播能力建设上下大力气,转变传播理念、改进经营管理体制、加大资金投入、加强全媒体平台建设、形成对外传播合力,打造一批具有国际影响力的跨国传媒集团,同时充分发挥海外广大华文媒体的“接地气”作用。

#### 四、构建和谐、稳定的中美关系和新型大国关系对全球治理至关重要

全球治理主要是大国共治,如何处理大国关系十分重要。要积极推动构建新型大国关系,塑造于我有利、相对稳定的大国关系格局,争取战略主动和空间,并在全球治理框架下促进大国关系的良性互动。

首先,建立新型大国关系要摆脱历史上大国激烈对抗争夺势力范围,超越新兴大国和守成大国必然走向冲突的陈旧观念,开创大国发展对话合作,消除猜疑和恶性竞争,扩大共同利益的新局面。通过大国在全球治理中的合作、协调构建人类命运共同体,跳出大国力量消长、赶超时出现的战略冲突陷阱,走出一条前无古人、后启来者的和平发展之路,其重要性对中国和世界均不言而喻。建立新型大国关系,不仅体现了我立足长远、兼济天下的宽广胸怀,更体现了我坚持走和平发展道路的理论自信和维护大国关系稳定、健康发展的道义自觉。

其次,建立新型大国关系的关键是运筹好中美关系。这对于全球治理改革能否顺利推进至关紧要。

(一)美国是唯一有能力使中国外部环境发生根本逆转的国家。保持中美关系持续稳定健康发展,是事关中国和平发展、维系中国战略机遇期的重要前提。中美力量对比正在继续朝于中国有利的方向发展,但美国经济、科技、军事、文化等综合实力仍具优势。美国作为现行国际秩序的主要构建主导者,将长期保持中国所不具备的制度性权力和影响力。中国主动提出构建中美新型大国关系,力主加强中美在全球事务中的合作与协调,实现互利共赢,有利于美坚持积极、合作、务实的对华政策取向。

(二)当前中国要以奥巴马总统的第二任期为契机,推动中美构建新型大国关系具体化、系统化,支持两国官方学界共同开展研讨,形成实实在在的政策建

议。重点放在中国周边。周边顺，则全局畅。加强中美亚太事务对话，把两国在亚太地区实现良性互动作为构建中美新型大国关系的“特区”，先行先试，不断累积中美关系的“正能量”，促美政府和各界逐步接受中国构建新型大国关系理念与和平发展的现实。

（三）中美两国存在意识形态、社会制度、地缘政治等结构性矛盾。美国国内对华政策大辩论仍在继续。布热津斯基最近表示，美国已接受了中国实力的崛起，鉴于中美都将面临的全球问题，两国合作对彼此更有利。从现实情况看，美在许多问题上均有赖于中国的支持和合作。朝鲜核问题、伊朗核问题、叙利亚危机离不开中国的积极斡旋，建立东北亚地区安全格局，中国是重要的参与力量。在反恐、防扩散、反贫困、气候变化、能源安全等重大全球性问题上，美国同样依赖中国的合作。面对经济衰退，促进经济增长和创造就业是奥巴马的首要任务，这也须依赖中国的力量。但美国的新保守主义派声音仍强，芝加哥大学的米尔斯海默等坚持认为，中国不可能和平崛起，预计美中很可能展开激烈的安全竞争，爆发战争的可能性很大。守成与赶超的大国间冲突不可避免。

在新的历史时期，解决中美关系中的新老难题无疑需要新的视野和思维，“最终还需要在权衡国家发展战略、合理界定核心利益、保持中美关系斗而不破之间谋取平衡”。<sup>1</sup> 2012年2月，时任中国国家副主席的习近平访美时曾指出，中美关系成为当今世界最重要、最富活力和最具潜力的双边关系之一。他同时表示，宽广的太平洋两岸有足够空间容纳中美两个大国。

中美关系要稳定发展，共同利益的纽带必不可少，要让日益扩大的共同利益事实来击破新保守主义的“末日预言”。那么共同利益主要在哪里？新型关系又主要新在何处？当今的中美关系相互交织、融合，矛盾与合作几乎都与地区和全球问题相关，两国彼此政策指向皆会产生全球性影响。因此，中美关系在一定程度上要“去中美化”，即跳出中美双边视野的框框，放眼全球性议题，来加强协调与合作。全球治理为中美的合作开辟了广阔的空间和“肥沃的试验田”。作为世界上最大的发展中国家和发达国家，作为推动全球治理的主要力量，中美亟须在新一轮世界秩序重构中加强沟通、协调、交流与合作，梳理彼此共同利益，探索和谐稳定之道，通过共同参与、引领21世纪上半期的全球治理改革，真正构建相互理解、相互信任、相互尊重、互利共赢，对双方都具舒适度的相处模式，维护和促进世界的和平、发展与繁荣。

（四）在重点运筹和构建中美新型大国关系的同时，中国还应将欧洲作为推动和建立新型大国关系的重要进取方向。要抓住欧洲当前既想深化与中国合作、有求于中国，又难以放下身段、有所顾忌的复杂心态，以经济金融合作促政治人文交流，探讨更大规模、更高水平的利益置换，力争在欧对中国解除武器禁运等

1 袁鹏：《对中美关系未来发展的战略思考》，《现代国际关系》，2010年庆典特刊，第83页。

方面取得实质突破，全方位拉近、拉住欧洲，将其塑造成中国新型大国关系框架中的重要一极。

（五）继续突出新型大国关系框架中的“金砖”板块，妥善处理日本因素。从运筹新型大国关系的高度出发，以“金砖”、上海合作组织等为抓手，坐实新兴发展中大国合作，拓展、拓宽合作机制，花更大力气助推金砖机制建设，力争在金砖国家开发银行取得突破的基础上，在政治、经济、金融、文化等诸多领域有更多的实质性合作，使之真正成为中国在关键问题和务实合作上共同发声的战略依托。

日本是中国的重要近邻，又有历史的纠结和现实的冲突，构建新型大国关系无法回避日本因素。安倍政权上台后，日本的右翼倾向继续上升，中日关系面临历史性考验。我们要继续全力争取日本，同时做好斗争准备，完善斗争策略，刚柔相济，为亚太地区的长期稳定与繁荣创造有利条件。

## 结 语

今天的中国已然立于世界中心，无论是从大国责任立场出发，还是从创造更宽松的外部环境和更舒适的发展空间看，我们都须直面全球治理改革的挑战。我们要坚持走中国特色社会主义道路，坚持和平发展、坚持改革开放。我们要拿出大智大勇，积极、主动、广泛、深入地参与到全球治理的历史进程之中。我们要立足人类命运共同体的新视角，倡导同舟共济、合作共赢的新理念，紧紧抓住国际金融危机后国际力量对比发生于中国有利的变化与趋势，矢志前行、奋发有为，克服扫清现有全球治理体系于中国不利的障碍，逐步成为全球治理理念与实践的楷模，更好把握并延长我们的发展战略机遇，最终实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。