

大变局下的全球治理变革：挑战与前景

苏长和

全球治理是指各国各方通过共商的方式形成一套制度和执行机制，解决彼此以及国际社会共同面临的问题。当今世界，各国的命运已经紧密联系在一起，任何国家都无法独善其身。一国的发展与外部世界互为条件，全球性问题如果不能得到有效解决，会波及很多国家的内部发展。因此，全球治理的质量与各个国家休戚相关。然而，当今世界的全球治理体系还存在诸多问题，尤其是在百年未有之大变局下，全球治理面临的问题和挑战更为突出。习近平主席在多个外交场合提到当今世界面临“四大赤字”，其中之一就是治理赤字。这个治理赤字既针对国内治理，也针对全球治理。只有更深层次地把握当今全球治理面临的问题和挑战，才能更有针对性地对其改革给出有效方案。

对抗式制度体系对全球治理的消极影响

国家是全球治理中最重要也最有能量的行为体。但是，一国在全球治理中的行动能力取决于其国内政治的稳定性和连贯性。当前全球治理面临的巨大挑战是需要各国集体行动的一致性正被日益增加的国

内政治极化和内部各方相互否决所牵制。换句话说，受制于国内政治极化和内部各方相互否决的国家，参与全球治理的意愿和能力受到较大限制。

过去几十年对抗式制度体系在全球范围的扩散是造成这种现象的原因之一。所谓对抗式制度体系，是指按照制衡和分立原则安排国内政党、行政、立法、央地关系的一种制度模式。这种模式在英美学术话语体系中被称为民主政治，经包装后作为民主政治的唯一模式由美欧等国通过对外政策强行向世界输出。然而，对抗式制度体系在越来越多的国家政治生活中，表现为党争、行政机构与议会或国会之间的相互否决、利益集团政治等。实际上，这不是民主政治，这种制度与民主没有关系，本质上是对抗式制度。七国集团（G7）成员国国内政治是典型的对抗式制度，世界上也有一些国家移植和复制了对抗式制度。对抗式制度在一国对外政策上反映出的特点包括反复性强、连贯性弱、承诺不稳定等。这就带来一个矛盾，全球性议题的治理需要各国的集体行动，但是一些国家由于内部制度具有对抗式和否决式特点，因此无法在全球性议题治理上提供确定和

连贯的承诺、支持与行动。如果这类国家又是国际关系中的大国，当其内部出现否决政治时，全球治理和国际合作的质量势必受到影响。

当今世界面临的全球治理难题，恰恰与不少国家内部政治中的对抗式制度体系有着重要关联。国内政治对抗式特点越明显的国家，其加入或退出国际合作协议的随意性也越高。近年来，恰恰是以G7成员国为代表的国内政治呈现较强对抗式特点的所谓民主国家，试图在世界上组织所谓“民主国家联盟”，为全球治理提供方案。如果人们明白了对抗式制度不是民主政治制度，就有充足的理由怀疑这类国家往往不是全球治理的贡献者，而是全球治理与国际合作的阻碍者。特别是个别大国，其国内政治的分裂和对抗以及外交政策的随意性已经对全球治理和国际合作构成严重干扰。

因此，现在需要对这种对抗式制度体系进行深刻反思。21世纪的世界政治需要各国合作和集体行动的领域和议题越来越多，这是全球治理备受关注的的原因所在。但是，如果越来越多的国家因对抗式制度而陷入国内政治分裂，其在全球治理和国际合作上的意愿和能力将大打折扣。

全球治理中的承诺和执行问题

全球治理需要跨国间的各方合作，也需要相关国家国内的政治支持。近年来，虽然各国就诸多全球治理方案和倡议达成了协议，但一到国内政治领域，要么协议被否决，要么有的国家批准后又退出，要么有的国家退出后又要加入，全球治理和国际合作方案被视为儿戏。也就是说，一些国家对全球治理的保证和承诺是脆弱的，这是当前全球治理的一大难题。个别大国虽然声称支持以规则为基础的国际秩序，但在面对国际合作协议时，总是抱着“现在签署、将来撕毁”或者“现在撕毁、将来恢复”的心态，这不是负责任大国应有的表现。

过去美欧等国的政治学和国际关系学者宣称，民主国家会更好地遵守国际承诺。如今，政治学界和国际关系学界需要重新评判西方的政治制度，这类制度现已不可用“民主”定义了，用对抗式制度或许更能形象地概括并帮助世人准确地加以理解。恰恰是国内采取对抗式制度的国家，在全球治理履约和执行上出了不少问题。党争、利益集团政治、中央与地方矛盾、地域利益固化等，在相关国家通过一套对抗式安排予以制度化，其内部各方之间经常处于相互否决的状态，从而使该国作出的国际承诺表现出脆弱性和随意性。这类国家一旦违背国际承诺，常以国内奉行“民主政治”的名义进行诡辩，美国就是对抗式制度体系的一个典型。通过了解对

美国是“对抗式体系”的一个典型。图为2021年1月6日，在美国首都华盛顿，时任美国总统特朗普的支持者在国会外举行示威游行。（新华社图片）



抗式制度的概念和理论，能够帮助人们理解美国在全球治理重要合作协议上如此多变的原因。值得注意的是，美国经常污蔑中国违反国际合作协议或者履约不力，但事实上中国的制度体系具有协商合作的性质，这种制度体系恰恰为作出有力的全球治理承诺并积极履约提供了重要的政治保障。

过去几十年，不少国家复制了“对抗式制度体系”。有的政治学者认为这是民主化浪潮。实际并非如此，这不是民主化，这是“对抗式制度体系”的扩散。20世纪90年代，部分

西方政治学者将民主与全球治理联系起来，实际上是通过移花接木的方式用民主代替了“对抗式制度体系”的概念。全球治理当然需要民主，但需要的不是“对抗式制度体系”那种“民主”，而是秉持共商共建共享理念下的国际关系民主化。如果“对抗式制度体系”仍然在世界范围内推行，必将使国际社会对全球治理的承诺和执行变得涣散无力。

全球治理中多方力量的分化

参与全球治理行动的力量是多



元的。国家是全球治理的主角，而体现一国在全球治理中行动能力的是一国政府。过去几十年，受到新自由主义小政府、弱政府、政府为恶、有限政府、公共部门私有化等理论影响，很多国家政府的执政能力未能提升甚至在不断下降，其参与全球治理的意愿和行动愈发有限。此外，在政府公共服务外包理论的影响下，原本应该承担全球治理作用的国家政府，越发被非政府组织所取代，从而在全球治理中出现政府缺位、失位的现象。

同时，全球治理领域还出现两

个引人关注的现象。一是跨国公司利用巨大的财力影响相关国际组织，将自身议程嵌入全球治理议程中，使之变成全球性议程。这看上去对国际组织有益，解决了国际组织经费不足的问题，但由此却使国际组织的独立性和中立性受到干扰。国际组织本是在全球治理中代表各国履行责任的，如果更多的跨国公司通过资本影响甚至左右国际组织在全球公共问题上的议程设置，如大型跨国医药公司对卫生健康类组织、国际种子公司对粮农类组织等产生政策性影响，国际组织在全球治理中的作用和声誉必然会降低。这种现象的出现与过去几十年新自由主义政治经济学对国际组织公共管理实践的影响密不可分。

二是行会、评级机构、认证机构、商业组织等在全球经济治理体系中拥有较大权力。但是，一些行会、评级机构、商业组织并非其标榜的完全中立、非党派或非政治性，许多声称自己为中立、非党派、独立的非政府组织，恰恰是高度政治化的。当今世界经济体系具有较强的资本主义属性，在这一本质属性没有改变之前，一些行会、评级机构、认证机构、商业组织，往往与霸权国家的利益紧密结合在一起，其运作的目的在于维护有利于霸权国家的全球经济体系。

全球治理中多方力量的分化——政府能力的衰退、大型私人跨国公司对国际组织中立性的干扰、缺乏约束的非政府组织等，与过去几十年新自由主义全球治理理念的

推行密不可分。今天人们反思全球治理存在的问题，应该从反思和批判新自由主义全球治理理念开始，逐步寻找和探索真正有利于全球治理的思想理念和解决方案。

新型全球治理需坚持真正的多边主义

全球治理的实践应基于多边主义理念，各国各方围绕全球公共问题的治理采取共商共建共享的方式的体现了多边主义。但是在实践中，多边主义正面临被扭曲的困境。新型全球治理应当校正当前全球治理中被滥用的多边主义概念，回归真正的多边主义本义。具体方向应该包括以下几点。

一是坚持开放性或互不歧视原则。美欧等西方国家声称自身基于多边主义来引领国际关系和全球治理时，不应以某种价值观、发展程度等因素将其他国家刻意排除在外。也就是说，一种基于多边主义理念形成的国家集团、国际机制、国际组织，不应以否定或歧视其他正当存在的机制和组织为目标。如若不然，这种所谓的多边组织或集团就不具有多边主义性质，而是旧国际关系中的联盟政治和阵营政治。美国拜登政府大肆宣扬所谓的自由国际秩序、自由世界联盟，就带有严重的歧视性。这种所谓的自由国际秩序以“自由—专制”的叙事，将世界一分为二，其既不是自由的，也不是国际的。一些国家不愿意加入这个所谓的自由世界



2021年1月25日，在荷兰海牙，首届气候适应峰会主办国荷兰看守内阁首相吕特（左一）主持峰会。（新华社图片）

互不相害原则是判定多边主义性质组织的重要标准，依据这一标准，诸如北约这样的军事联盟显然不具有多边主义性质。图为2021年6月14日，出席北约峰会的领导人参加合影仪式。（新华社图片）



联盟，并非这些国家不自由，而是因为那个所谓的自由国际秩序具有很强的攻击性。有的国家将自由国际秩序（Liberal International Order）直接改成了自由干涉秩序（Liberal Intervention Order），就是这个道理。当代国际关系中的一些国家集团，如 G7，不是基于真正的多边主义理念而形成的机制或组织，却声称代表国际社会进行全球治理。

二是坚持相容性或互不排斥原则。一个基于真正的多边主义理念而形成的机制或组织，应该同既有的基于多边主义理念形成的全球治理机制或组织进行对话，二者间应是互为补充、相互融合的关系，而不应该是排斥、对抗、冲突的关系。基于真正的多边主义理念，中国创设了“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行等。这些机制与联合国 2030 年可持续发展议程及其他开发性银行等一直保持对话关系而不是对抗关系。美国外交理论家和史学家经常将冷战前夕美国针对欧洲的马歇尔计划说成是多边主义理念指导下的地区发展援助计划，但该计划实际上旨在遏制苏联及社会主义国家，具有很强的排他性，并非真正的多边主义。

三是坚持互利性或互不相害原则。一些国家或者国家集团奉行的多边主义或者实行的多边外交，在实现特定国家群体利益的同时，不应该以损害群体外国家利益为代价；其在实现一部分国家群体外交目标时，不应该针对其他国家或国家群

体。互不相害原则是判定多边主义性质组织的重要标准，它可以帮助人们将保护性贸易集团、军事联盟（如北约）从多边主义中剔除。部分美国国际关系理论学者甚至将北约视为多边主义理念的杰作，但其显然只是一个针对域外国家并威胁到地区安全的扩张性军事联盟集团，而非基于多边主义理念打造的安全合作机制。

全球治理变革的前景

与20世纪相比，21世纪的国际关系出现了很大变化。各国来往如此密切、权益如此关联、面临的共同议题如此迫切，使得全球治理变得越来越重要，但当前全球治理仍面临很多挑战。本文列述的国际社会面临的治理赤字的根源，也是当今全球治理改革的难题所在。各国各方要推动建设一个更好的新型全球治理体系，部分取决于对这类棘手难题的创造性解决。以对抗式制度对全球治理造成的障碍为例，当今世界不少国家都内生或移植了这套制度体系，由于新型国际关系建立在尊重各国内部不同制度的基础之上，因此在不改变一些国家内部已经定型的对抗式制度前提下，各国可以通过更为紧密的、具有中长期规划意义的跨国行政合作来提高地区和全球治理能力。这类跨国行政合作近些年来在一些地区治理以及中国同对抗式政治制度国家的合作中越来越多。此外，当前全球治理问题有时还与各国内部政策产



这是位于北京朝阳区的亚洲基础设施投资银行总部大楼（2021年1月13日摄）。（新华社图片）

生的负外部性有关。国际社会或外部世界固然不能动辄干涉他国内部的公共政策，但是主权国家在制定政策时，确实愈来愈需要主动将自身利益与外国合理关切结合起来评估。各国须意识到，一个互联互通的世界意味着各国之间的关联利益日益增加，关联利益实际上构成了新型国际关系的一个重要基础。可以设想，一个大国若将自身利益和外部合理利益关切相结合并以此制定内外政策，且将这些政策逐步程序化制度化，其必将在引领国际关系发展和推动新型全球治理方面产生极大的示范效应。

如何构建一个既尊重各国主权又避免各国各自为政的全球治理体系，是全球治理变革和任何一个全球治理方案都必须面对和思考的问题。全球治理内在需要的国际合作

与主权制度的排他性之间看似是一对矛盾关系，但我们对这一问题的认识不应仅停留在非此即彼或相互取代的层次上。如果全球治理仅仅被理解为削弱国家主权甚至干涉国家内政，这种全球治理理念必然不会被国际社会所接受，这也是过去一段时间个别国家的全球治理观和实践为世人所诟病的原因。同样，认为一国完全可以不考虑他国正当合理关切从而在国际社会自行其是，更无益于各国解决共同面临的全球性问题。因此，全球治理变革方向及可行方案的设计，就在于将扩展国际合作与维护主权制度更好地协调而不是简单对立起来，这也是构建新型国际关系的方向所在。■

作者系复旦大学国际关系与公共事务学院院长、教授