

从UN到G20——中国参与全球治理的历史与成就

文 _ 潘竞男

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2016.10.038

G20杭州峰会的胜利召开,将世人关注的焦点再次引向全球治理中的中国。中国在G20峰会上的完美表现,凸显中国在全球治理尤其是经济治理中的巨大贡献。作为全球第二大经济体与最大的发展中国家,全球性问题的解决有赖于中国的更多参与。伴随着中国经济实力的不断提高,加之近年来海外利益的迅速扩展,中国在更深层次上参与全球治理愈发迫切。

2015年10月,在以“全球治理”为主题的中央政治局集体学习会上,习近平总书记指出,“要推动全球治理理念创新发展,积极发掘中华文化中积极的处世之道和治理理念同当今时代的共鸣点,继续丰富打造人类命运共同体等主张,弘扬共商共建共享的全球治理理念。”随后召开的党的十八届五中全会,将“积极参与全球经济治理”写进“十三五”规划建议中,这在五年规划史上还是第一次。

中国参与全球治理的历史与演变

全球治理是国际体系之下的制度与非制度性安排。中国与全球治理的关系事关中国与国际体系的关系,事关中国如何看待世界以及世界如何看待中国的问题。纵观中国参与全球治理的历史,中国在全球治理中经历了从被动到主动、从谨慎到开放的转变。这不仅是对变化中的全球治理的应对,也是中国对自身角色和定位的不断调整。

中国参与全球治理的肇始

从新中国成立到20世纪70年代初,中国外交总体向“左”,受制于“不是东风压倒西风,就是西风压倒东风”的全球冷战格局。当时中国与世界的关系是一种斗争大于合作、猜忌压倒协调、对峙多于对话的关系,是“造反者”对抗“权势者”的态势(王逸舟:“中国外交六十年:走过从前,走向未来”,《江苏社会科学》2009年第6期,第3页)。此种态势决定了中国对美国主导的国际体系与全球治理持怀疑甚至排斥的态度。

直至1971年恢复在联合国合法席位,中国才开始正式进入战后全球治理体系。如果将全球治理看作对全球性问题的解决,那么中国首次出现在全球治理的舞台可追溯到1972年的斯德哥尔摩会议。该会议是人类历史上首次以环境保护为主题的国际性会议,旨在通过对全球环境问题的探讨,向环保领域的国际合作迈出第一步。刚刚回归国际社会的中国也参加了此次会议,并在会议文件上签字,承诺与各国合作来共同解决环境问题。

中国参与全球治理的转变:由被动到主动

20世纪70年代初到80年代末,随着在联合国恢复合法席位以及国际形势的整体缓和,我国开始有限地、被动地参与国际机制。由于刚刚重返国际社会,对各类机制和规制的了解尚处于懵懂状态,因此这个时期以学习和适应为主要特点。虽然也参加各类国际机制的会议、谈判、讨论,但是尚未真正融入国际机制中,对于

会议所讨论的议题、治理机制的规制等问题既没有话语权,也没有主观的积极参与意识。20世纪90年代后,随着改革开放的深化以及经济的持续发展、全球治理的兴起,中国对国际形势的认识更加深入,参与国际机制的态度也变得逐渐积极,参与的广度和深度均大幅提升。进入21世纪以来,国际社会面临的非传统安全威胁越来越多,全球性问题日益突出,全球治理变得不可或缺。从中国自身角度来看,经济发展水平和整体实力稳步提高。基于此,中国参与全球治理机制的态度变得更加积极主动。

从消极被动向积极主动的转变不仅表现在中国的参与态度方面,更重要的是体现在中国的行动中。自冷战结束以来,中国参与全球治理的动力日益增强,范围明显扩大。根据华东政法大学游腾飞、严行健所做的《国家参与全球治理指数2014年度报告》,就参与程度而言,2014年中国在参与全球治理中位列第五,仅次于美国、法国、俄罗斯和英国。

新时期中国参与全球治理的亮点

十八大以来,中国坚定不移地奉行互利共赢的开放战略,积极推动国际经济治理体系改革和创新,提升发展中国家的话语权,努力为促进世界经济增长和完善全球治理贡献中国智慧。联合国开发计划署署长海伦·克拉克曾表示,在改善全球治理方面,发展中国家正扮演着越来越重要的角色,特别是中国对全球治理的贡献越来越显著。

全球治理,以经济为重心

经济治理是中国参与全球治理的重心。中国的经济规模和实力及其与世界经济的相互依存关系,决定了中国在全球经济治理中扮演越来越重要的角色。以2008年金融危机为节点,经济上迅速崛起的中国通过各种经济治理平台,为促进世界经济增长和完善全球治理贡献中国智慧、中国力量。2014年11月,作为亚太经合组织(APEC)第二十二次领导人非正式会议的主办国,中国与其他成员共同批准了一系列成果文件,

为亚太发展方向、目的和举措以及巩固和加强该组织在亚太经济合作中的地位、作用提供了强有力的战略指引。

G20是中国首次以塑造者、创始国和核心参与方身份参与的全球经济治理机制。2013年以来,中国积极与发达国家联手,加强国际宏观经济政策协调,加强金融风险管控,推动全球治理架构和国际货币基金组织(IMF)的份额改革。在G20杭州峰会中,中国更是将能源、气候变化、粮食安全、反腐败、海洋合作、2030年可持续发展等非传统议题相继纳入会议议程,其目的,如习近平主席所说,要让G20真正成为世界经济的“稳定器”、全球增长的“催化剂”和全球经济治理的“推进器”。中国有望通过此次峰会,进一步推动G20从危机应对机制向长效治理机制转型,使其真正成为全球治理的行动队而非清谈馆。

此外,十八大以来中国更为积极地参与全球气候谈判并履行相关国际条约。2014年6月以来,中国先后与英国、美国、欧盟和法国签署气候变化联合声明,携手共建具有法律约束力的气候治理协议。2015年11月,国家主席习近平更是出席了巴黎气候变化大会,在“共同但有区别的责任”之上,系统阐述了加强合作应对气候变化的主张。在清洁发展机制、“2度目标”、国际磋商与分析等问题上,中方表现出极大的合作性。

地区合作,倡议新架构

在安全领域,中国作为亚洲相互协作与信任措施会议2014—2016年轮值主席国,积极推动该机制升级为覆盖全亚洲的安全对话合作平台,并在此基础上探讨建立地区安全合作新架构,开创亚洲安全合作新局面;在共同打击恐怖主义、极端主义、分裂主义等“三股势力”的基础上,推动上海合作组织朝着机制更完善、合作更全面、协调更顺畅、对外更开放的方向发展,构建多领域多层次的合作格局。

在经济领域,通过签署一系列双边投资协定(BIT)与自由贸易协定(FTA),中国与相关国家的经贸关系得到进一步深化与升级。向南努力打造中

国——东盟自贸区升级版，签署并启动中澳自贸协定；向东与韩国签署并启动中韩自贸区；向西启动中瑞（士）自贸协定，同时稳步推进中欧投资协定谈判。

更为重要的是，中国通过“一带一路”倡议建立了更为广泛的国际合作框架。“一带一路”倡议，沿线涉及60多个国家和地区，连接蓬勃发展的亚洲经济圈与欧洲经济圈，蕴含了巨大的经济潜力和市场需求。与之配套的合作机制如亚投行、丝路基金等也进入运行阶段。从宏观上看，“一带一路”是检验中国全球治理理念实效的试验田；从微观上看，倡议将引导中国资金走向海外，推动全球投资贸易的蓬勃发展，提升沿线国家特别是发展中国家的基础设施建设，促进世界经济的协调发展。

制度建设，提供中国方案

作为全球治理的核心，治理机制发挥着不可替代的作用。在制度性建设上，中国的大国责任不仅体现在对联合国和IMF等国际组织逐年增加的会费缴纳、对相关机制改革的建言献策，更体现在新机制建设上的积极有为。金砖国家开发银行、亚投行、中拉论坛、阿中巴塔协调机制等，都是中国近年来在国际机制创设上的新成就。从制度建设的角度来说，并不是每个机制都升级到了国际组织，但对于相关国家来说，中国为之提供了协商与合作平台。从中可以看出，中国正在从国际规则的参与者向制定者转变。

以亚投行为例，它不仅是首个由中国倡议设立的多边金融机构，也是由发展中国家倡议成立并吸收发达国家加入的高标准的国际金融机构。亚投行现有59个成员国，加上近日刚刚宣布申请加入的加拿大，该组织成员总数有望超过90个。如此，西方七国集团（G7）已经有5个成员国加入或申请加入（英、法、德、意、加），G20的成员中，已有15个国家加入或申请加入（不算欧盟）。

更为重要的是，在亚投行的决策机制中，作为发起者和注资最多的国家，中国没有借机谋求一票否决权。虽然中国持有30.34%的股权和26.06%的投票权，但随着未来成员的加入，中国的股权和投票权都将被稀释。

相较于美国在众多国际组织中享有重大问题的一票否决权，中国在亚投行中体现了自身的格局，为全球治理提供了更为透明公正的中国方案。

理念建设，贡献中国智慧

有关全球治理的理念，作为最大的发展中国家与亚洲国家，中国表现出了与欧美国家不同的中国特色。2015年，习近平总书记提出“共商共建共享”的全球治理观。共商，就是集思广益，由全球所有参与治理方共同商议；共建，就是各施所长、各尽所能，发挥各自优势和潜能并持续加以推进建设；共享，就是让全球治理体制和格局的成果更多更公平地惠及全球各个参与方。在中国构想的全球治理体系中，没有任何一国可以主导或掌控全球治理话语权，任何规则的制定、秩序的建立，都必须由所有治理参与方共同协商和建设，而治理的成果则公正地由所有参与者共享。相较于美国“资本凌驾国家权力之上”的合作模式与思路，以亚投行为代表的“中国方案”，显然提供了另一种共享、共荣、共同发展的思路。

此次G20杭州峰会的主题是“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”。这四个词的英文分别是创新（Innovative）、活力（Invigorated）、联动（Interconnected）、包容（Inclusive），这四个“I”传递的是中国应对全球经济困境的发展理念。“孤举者难起，众行者易趋”，中国一直兼顾发展中国家和崛起中的大国这一双重身份，强调对话与共同发展。中国希望在新理念指引下，全球治理能够给予发展中国家和新兴经济体更多话语权和规则制定权。

站在新的历史起点上，全球治理是中国成为全球大国的切入点。身处改革开放的攻坚期，中国一方面要解决纷繁复杂的国内问题，另一方面又要提高国际影响力，增强国际话语权。在未来的全球治理中，扮演好中国的全球角色既要考虑到全球治理格局的大背景，又要提升与改善中国自身的治理理念与行动，多方面做好国际道义与国家利益的平衡。■

（作者：《人民论坛》理论研究中心研究员）

（责任编辑 刘维杰）