

• 经济与管理研究 •

新中国参与全球治理的回顾和总结

黄少安 郭 冉

(山东大学 经济研究院, 山东 济南 250100)

〔摘要〕 全球治理是以全球治理机制为基础,不依赖于政府强制力,由不同层次的行为主体,通过参与、谈判和协调等方式,针对全球性公共问题进行解决的一个过程。新中国参与全球治理的历程可分为三个阶段:1949-1978年,全球治理能力有限,参与程度有限,战略目标有限,但成效显著;1978年12月-党的十八大之前,韬光养晦,审慎参与全球治理;党的十八大以来,中国积极开展主场外交,创新性参与全球治理的塑造或重建。新中国参与全球治理的主要经验:量力而行,根据力量动态变化顺势调整战略策略;在处理国际关系和参与全球治理的过程中,既要有原则性、又要有灵活性;理论创新与战略构建相结合;审时度势、相机抉择;坚持国家利益与全球共同利益相结合的原则;以融入全球化、扩大开放、参与全球治理,促进国内改革和发展。主要教训:特定时期内在国际关系和参与全球治理中存在过度意识形态化的问题;在提供国际援助和国际公共产品时,有超越国力的现象。相关建议:充分、准确地认知中国国情,在全球治理中必须做、只能做发展中大国的事情;在理论上和认识上区分国家治理体系与全球治理体系;在国际关系和全球治理中,既要自信,又不能盲目自信和过度自信;加强国际关系和全球治理体系的研究,把研究工作做实、做透。

〔关键词〕 新中国; 全球治理; 国际公共产品; 经验和教训

〔中图分类号〕 F069.9 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1003-4145 [2020]06-0116-08

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.06.014

早在19世纪中期,资本的全球化就催生了全球治理的早期实践,以英国为代表的西欧诸国以维护和扩大本国资本利益为目标,构建全球性的经济贸易体系,以军事掠夺和殖民地构建为手段实现了对全球的霸权式治理。二战以后,随着欧洲国家的迅速衰落,世界开始了以美国为中心的全球治理时代。美国延续了英国现实主义的政治本质,虽放弃了以暴力和强权为特征的全球治理手段,但却没有改变霸权治理的本质,只是采取以主权国家一律平等为基础的“民主与平等”的理念进行掩盖,试图通过推进世界民主化和自由化,控制世界经济,宣传其政治价值来建立以美国为主导的世界新秩序,谋求和实现自身的霸权红利。

全球治理的范式研究始于20世纪90年代,联合国全球治理委员会在《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》中最早提出全球治理概念。^①全球治理是以全球治理机制为基础,不依赖于政府强制力,由不同层次的行为主体,通过参与、谈判和协调等方式,针对全球性公共问题进行解决的一个过程。在全球性危机和问题频现,全球联系日益紧密的背景下,这一理论发展至今,在治理主体方面实现了由主权国家向国际正式与非正式国际组织、机构,以及跨国公司、国际社会公民拓展;治理客体由最初的经济、政治、安全方面延伸到环境、人权、民主、法制、信息网络、健康等领域;治理模式由霸权治理模式向以全人类共同福祉为目标,开放包容普惠共赢的治理模式演变。由此,全球治理可以被定义为全球治理主体为了全球共同利益,更好的解决全

收稿日期:2020-02-28

作者简介:黄少安,男,山东大学经济研究院院长,山东大学讲席教授、长江学者。

郭冉,女,山东大学经济研究院博士研究生。

基金项目:本文系国家文化名家暨“四个一批”人才项目“中国经济体制改革和经济发展的理论总结”的阶段性成果之一。

①英瓦尔·卡尔松等主编《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,赵仲强等译,中国对外翻译出版社1995年版。

球普遍问题,实现共同、可持续发展的最终目标,而提供全球公共品的过程。本文将对新中国参与全球治理的历程分为三个阶段进行回顾,总结历史经验和教训,为今后中国更高效地参与全球治理提供借鉴。

一、1949-1978年:全球治理能力有限,参与程度有限,战略目标有限,但成效显著

新中国成立初期,中国参与全球治理的态度很谨慎,对国际事务的参与广度与深度都十分有限。究其原因:一是外部严峻的国际形势阻碍中国对全球治理的参与;二是国内战后经济凋零、百废待兴的内部实际致使我国全面参与全球治理受到限制,有心而无力。1949年10月,新中国成立后加入了以苏联为首的社会主义国家阵营,作为联合国创始成员国的新中国遭受到以美国为首的西方资本主义阵营的政治孤立,一度失去了在联合国的合法地位。在经济方面遭受西方资本主义阵营的封锁,失去了在关贸总协定、国际货币基金组织和世界银行中的合法地位,被排除在世界经济治理的体系之外。同时,美国还利用韩国、日本、越南、菲律宾等国家和我国台湾地区,对中国形成了一个半月形的包围圈,对中国进行军事封锁,以遏制中国的对外交往和经济发展。这一时期中国国民生产总值低下,人均GDP只有119元。在此背景下,中国进行全球治理的目标局限在“巩固社会主义阵营,对抗西方国家孤立封锁,加强第三世界的联系,以维护自身利益,实现自身发展”层面,采取“排斥、抵制、选择性参与”的全球治理策略。

一是奉行“另起炉灶”“一边倒”“打扫干净屋子再请客”的外交政策,抵制西方大国的封锁,清除帝国主义在中国的残余势力,取消帝国主义在华的一切特权,在巩固新中国独立与主权的基础上与愿意遵守和平民主平等原则的国家建立平等互利的外交关系。二是坚决抵制西方大国主导的核不扩散机制,拒绝参与联合国军维和行动。我们坚持认为美、苏、英所主导的禁止核试验条约有失公允,是为了巩固核大国的垄断地位,束缚社会主义国家发展和民族独立,并积极进行核武器研制,到1967年第一颗氢弹爆炸成功,中国成为了世界上认可的可以拥有核武器的“核国家”。^①这一阶段的中国将“联合国军”看作是帝国主义的警察,因此对维和行动保持高度警惕。新中国成立后的几十年,中国基本没有派遣士兵参与国际维和部队,也没有参与国际维和行动,这一转变始于20世纪90年代,到90年代中国才开始参与国际维和行动。三是加强与苏联等社会主义阵营国家和亚非拉第三世界国家的联系,支持民族独立,建立广泛的反帝反霸权统一战线。

在这一目标和全球治理策略的指导下,中国对全球事务的参与主要集中在政治军事和交通通讯领域。在政治上,中国支持民族国家独立,提出了和平共处五项基本原则;在军事上,中国签署日内瓦公约注重战俘和战时平民保护,对维护国际人道主义,促进世界和平发挥了积极作用;在交通通讯领域,加强与非洲国家、蒙古国、苏联的联系,先后开展了坦赞铁路建设技术合作,与苏联展开156个工业项目的合作,签订了《中华人民共和国、苏维埃社会主义共和国联盟和蒙古人民共和国关于组织铁路联运的协定》《中苏友好同盟互助条约》《关于社会主义国家邮电合作组织的协议》,与第三世界国家和社会主义国家建立了友好伙伴关系。

表1 1949-1978年 中国在相关领域签署加入的国际多边条约数量^②

时期	经济贸易	政治军事	环境	科教文卫	交通运输	通讯	边界海洋
1949年10月-1978年12月	3	9	0	2	10	5	4

这一时期,中国是在美苏争霸的夹缝中争取参与全球治理的机会,虽然全球治理能力较弱,参与领域比较有限,但是对于全球治理理论的丰富和实践的探索仍做出了很大贡献。这主要体现在三个方面:第一,1974年毛泽东主席提出了著名的“三个世界划分理论”。这一理论成为中国参与全球治理、处理国际关系的主要理论依据,也一直影响着世界格局和国际关系。20世纪60年代,随着世界殖民体系的瓦解和民族解放运动的兴起,一批国家取得了独立,并在国际事务中发挥着越来越大的作用,毛泽东主席在1970年首次提出了亚非拉是第三世界的论断,之后进而明确地提出了美苏是第一世界,日本、欧洲、澳大利亚和加拿大为第二世界,除日本以外的亚洲、非洲、拉丁美洲为第三世界的战略思想。^③这一战略思想突出了第三世界在国际事务中的重要作用,在这一思想的指导下中国在全球治理实践中重视与第三世界国家的合作,积极开展南南合作与南北对话,构筑起广泛的反对帝国主义、霸权主义、殖民主义的统一战线,并把这一斗争作为自身的国际义务,以此来团结广大第三世界国家的力量对冲西方的敌对力量。第二,中国重返联合国,成为常任理事

①李少军《中国与核不扩散体制》,《世界经济与政治》2001年第10期。

②数据来源:中国人民共和国条约数据库。

③李久林《毛泽东关于亚非拉的战略思想》,《当代中国史研究》2013年第5期。

国。这是中国参与全球治理的重要里程碑之一。中国审时度势,利用两个超级大国博弈、国际力量对比交替变化的契机谋求对全球事务的参与,1971年中国成功重返联合国,成为联合国的常任理事国,是这一时期参与全球治理的重大事件和重大成果,为以后参与全球治理奠定了重要的基石。第三,中美关系正常化,开启了向西方发达国家开放的先河,是新中国融入全球化、参与全球治理的又一个重要里程碑。1972年美国总统尼克松访华实现了中美关系正常化,向西方发达国家实质性地开启了大门,使得新中国有了向西方国家学习世界先进技术和经验的机会,也为之后全面深入参与全球治理奠定了基础。

二、1978年12月-党的十八大之前:韬光养晦,审慎参与全球治理

这一时期,中国所面临的外部国际形势以及第三次科技革命促使中国对全球治理的参与经历了两大转变:一是在态度上由质疑、抵制参与全球治理向积极维护以联合国为核心的既有国际制度体系转变;二是从意识形态斗争为导向的全球治理参与向以经济建设为中心的多领域治理转变。

20世纪70年代初,美苏争霸愈演愈烈,苏联所提出的“有限主权论”即社会主义阵营“大家庭的利益”是“最高主权”,而一国的主权是“有限度的”,以苏联为首的“社会主义大家庭”有权“决定”大家庭成员的“命运”的理论威胁到了我国的领土主权完整,中苏关系恶化,我们“一边倒”的策略产生了动摇,认识到需要构建起一条最广泛的国际反霸权统一战线才可能维护世界的和平与稳定,并以此创造国内发展的良好外部环境。这一时期,中美关系正常化和中国恢复联合国席位为中国融入国际经济政治秩序提供了契机,尤其是科技领域正值第三次科技革命,苏联、美国先后发射了人造地球卫星,实现了登月计划,开创了空间技术,中国高层决策者开始意识到,如果不融入世界政治经济体系,中国将很难实现经济建设的战略目标,而且在很长一段历史时期内,中国仅以意识形态界定国家利益的做法也是阻碍中国发展的一大障碍。因此,把意识形态斗争和国际革命为主导调整为以维护国家主权独立安全和促进国家发展为中心非常必要。^①

在一切以经济建设为中心的目标下,中国参与全球治理以“融入和维护既有国际机制、国际秩序”,以“全球经济治理为中心,参与多领域治理”“立足周边睦邻友好,促进南南合作”为主要参与策略。

(一) 站稳脚跟——通过主动融入、维护既有的国际机制,参与全球治理

对国际机制的维护与创设,是国家参与全球治理的两种主要途径:常规维护性参与表现为主权国家积极参与并维护既有的国际机制,赞同、支持或推广既有治理理念,并具有一定的执行能力、提供一定的物质支持等;创新创设性参与则表现为创建新的中间公共品,如框定议题、提出新的治理理念、创设新的国际交流合作平台等。^②在这一阶段,中国积极融入和维护既有的机制,不寻求对国际新机制进行创设。与上一阶段不同,这一时期我们在对20世纪50—70年代全球历年治理、态度和行动的基础上,主要采取对外维护国际机制、对内深化改革的态度和行动,以创造更有利于我们自身生存和发展的国际环境。

在经济领域,中国融入世界经济治理体系的标志是:1980年中国恢复在国际货币基金组织、国际复兴开发银行的缔约国地位;通过艰难谈判,2001年中国正式加入WTO世界贸易组织。前期中国主要作为受援国,而90年代开始中国作为协定的缔约国,通过入股的方式对促进世界经济发展,帮助欠发达国家,增进经贸合作发挥着自身作用。2001年中国正式加入WTO世界贸易组织,基于WTO规则的要求和中国的入世承诺,中国在过渡期内修改了2200多项法律法规,在入世后的3年内,地方政府清理出19万件地方性法规 and 政策措施以达到入世要求。^③

在政治、安全和军事领域,中国在1971年恢复联合国合法席位的基础上,积极执行联合国的决议,履行成员国义务,特别是对核不扩散机制,中国的态度由反对转向支持,于1996年签署了《全面禁止核试验条约》。在国际维和方面,中国对维和行动的价值给予了肯定,1988年中国正式加入联合国维持和平行动特别委员会,1989年首次派人参加联合国纳米比亚过渡时期协助团,1992年首次派遣400人成建制部队赴柬埔寨参加维和行动,开创了中国派遣成建制部队参与联合国维和行动的先河。在裁军方面,中国按照联合国的相关要求缩减军费开支与裁军,采取防御性国防政策。同时,中国军队坚持履行国际责任和义务,在力所能

① 庞中英《1945年以来的全球经济治理及其教训》,《国际观察》2011年第2期。

② 王慧婷《中国的全球治理能力建设研究》,学位论文,南开大学2007年。

③ 《新中国经济70年·加入WTO/亲历者孙振宇:入世是中国改革开放进程中的里程碑》,经济网-中国经济周刊2019年10月9日。

及的范围内向国际社会提供更多公共安全产品,积极参加国际维和、海上护航、人道主义救援等行动。^①

在其他治理领域中国也扮演着积极参与者的角色。例如,在海洋污染保护领域,1985年加入《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》;在气候、环境保护领域,先后签署《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书(修正)》《京都议定书》;在动植物物种多样性保护、人权领域,1982年加入《消除一切形式种族歧视国际公约》;在知识产权保护领域,1985年加入《保护工业产权巴黎公约》等。对全球治理发挥了积极作用。

(二) 大力发展经济——以经济治理为重心,带动其他多领域治理

表2是改革开放至21世纪初期中国签署加入众多国际多边条约的情况。这些多边条约涉及经济贸易、政治军事、打击跨国犯罪、环境治理、科教文卫、交通运输等领域,而经济、投资贸易领域签署的条约为最多。中国先后签署了包括国际开发协会协定、国际货币基金协定、国际复兴开发银行协定、建立非洲开发银行协定等23份多边经济性条约;加入了包括G20二十国集团、中非合作论坛、世界贸易组织(WTO)、博鳌亚洲论坛、上海合作组织、金砖国家、亚洲合作对话、中阿合作论坛、东亚峰会、中国-东盟自由贸易区、中国-中东欧国家合作在内的29个政府间全球性和区域性经济合作国际组织,开展广泛的经济贸易投资合作。

表2 20世纪70年代-21世纪初 中国在相关领域签署加入的国际多边条约数量^②

时 期	经济贸易	政治军事犯罪	环境	科教文卫	交通运输	其他
20世纪70年代末-21世纪初	23	16	15	13	19	33

改革开放以来,中国参与全球治理对促进世界经济发展、维护世界和平、联合国千年发展计划减贫目标的达成做出了突出贡献。随着综合国力的不断提升,中国也由主要受援国,逐渐转变为援助国。“60多年来,中国共向166个国家和国际组织提供了近4000亿元人民币援助,为发展中国家培训各类人员1200多万人次,派遣60多万援助人员,其中700多人为他国发展献出了宝贵生命。”^③这些受援国,包括亚洲、非洲、拉丁美洲、加勒比、大洋洲和东欧等地区大部分发展中国家,其中亚洲和非洲作为贫困人口最多的两个地区,接受了中国80%左右的援助。^④在减贫方面,联合国《2015年千年发展目标报告》显示,1990年到2011年间,中国贫困人口减少了4.33亿,提前5年实现了减贫目标。^⑤2014年中国极端贫困人口比例进一步下降到4.2%,中国对全球减贫的贡献率超过70%。中国的发展也带动了周边国家和地区的经济繁荣与发展,中国对外贸易的扩大提高了贸易伙伴国家和地区居民的实际收入水平。1978年以来,中国经济对世界经济增长的贡献率超过10%,对国际贸易增长的贡献率超过12%;2001年以来,中国年均进口额近5600亿美元,为相关国家和地区创造了约1000万个就业机会。^⑥

(三) 扩大朋友圈——恪守和平共处五项原则,坚持与邻为善、以邻为伴的周边外交方针,加强南南合作,构建多元合作伙伴关系

在睦邻、安邻、富邻的周边外交政策以及南南合作的战略思路下,中国战略性地构建多元朋友圈。这一时期,中国主要与亚洲、非洲、阿拉伯国家建立了战略伙伴关系。在亚洲地区,中国聚焦周边多元伙伴关系:在东亚积极推动参与中日韩合作,三方领导人签署并发表了《中日韩推进三方合作联合宣言》,确定了经贸、文化、人员交流、政治与安全等14个领域的合作;在东南亚深化中国与东盟(10+1)合作,确定中国-东盟战略伙伴关系,全面建成中国东盟自贸区;在南亚积极发展与南亚区域联盟合作关系,开展大湄公河次流域经济合作;在西北亚与俄罗斯、中亚4国共同成立上海合作组织,这是中国全面深化同俄罗斯和中亚国家长期睦邻友好和互利合作的重要平台。同时,中国继续推动南南合作,先后加入了亚太经合组织、亚信峰会、中非合作论坛、中阿国家合作论坛,与广大发展中国家建立了友好合作以及战略伙伴关系。21世纪以来,中国与世界上100多个国家和地区建立起多元伙伴关系,并成为120多个国家和地区的第一大贸易伙伴,这既是发展中国家经济增长的重要推动力,也是全球经济贸易增长的重要引擎。

① 国务院办公厅《新时代的中国国防》白皮书,2019年7月。

② 数据来源:中国人民共和国条约数据库。

③ 国务院办公厅《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书,2016年12月。

④ 胡再勇《新时期中国对外援助战略研究》,《国际经济合作》2014年第2期。

⑤ 联合国《2015年千年发展目标报告》2015年7月6日。

⑥ 胡锦涛《坚持改革开放 推进合作共赢——在博鳌亚洲论坛2008年年会开幕式上的演讲》,2008年4月12日。

三、党的十八大以来:中国积极开展主场外交,创新性参与全球治理的塑造或重建

进入 21 世纪,中国对全球治理的态度由审慎参与转变为积极参与,特别是 2012 年党的十八大之后,随着世界力量对比的变化和中国经济的崛起,中国以负责任的大国姿态通过主场外交的形式主动塑造全球治理平台,为世界提供全球公共品。这一时期的中国被看作是全球治理的主动塑造者,中国参与全球治理的范围进一步扩大,在特定领域的参与程度不断加深,从为世界提供物质型公共品到提供制度或理念型公共品;从政府层面的参与向部级、地市、公民层次延伸。在诸多全球治理问题上彰显大国责任、贡献中国方案。这一时期中国对全球治理的战略选择,顺应了历史发展潮流和时代要求。

(一) 主场外交,塑造负责任大国形象,提升国际话语权和影响力

主场外交是党的十八大以来中国外交的一大亮点。主场外交主要是在“战略转化”环节增强我国的战略能力,具体体现在提升国际话语权、增强国际制度影响力、优化国际形象和增加国际贡献等四个方面。为此,中国多次举办世界性和地区性的大型外交活动,如博鳌亚洲论坛、亚信峰会、G20 峰会、金砖国家领导人会议、一带一路高峰论坛等。^①通过主场外交,中国一方面获得了表达中国理念和中国方案的机会,有助于增强中国的国际话语权,有利于国际话语机制的塑造。以 G20 杭州峰会为例,本届峰会中国将包容性增长列为一项重要议题,从而中国从包容性增长的实践者、倡议者,变成推动者。峰会形成的公报和 28 份具体成果文件,形成推动世界经济强劲、可持续、平衡、包容增长的“杭州共识”,有效引领世界经济发展进入新时代。另一方面,有利于增加中国在国际制度领域的影响力,优化中国的国际形象,减少国际社会对中国的误解和负面认知。利用主场外交的东道国优势,中国可以通过议题和议程的设置,引导全球治理的方向,推动规则的改革,提供新的国际合作平台,推动南北合作,加强南南合作,发挥在国际事务中的领导权;通过主场外交的窗口,展示中国发展的成果、传播优秀文化及展示负责任的大国形象。^②例如,以中国为主场举办的中奥“感知中国”文化交流会、中国共产党与世界政党高层对话会、一带一路国际合作高峰论坛、亚洲文明对话会、中国北京世界园艺博览会等,无不向世界展现了中国优秀的传统文化、中国愿与世界各国人民一道维护世界和平,促进世界发展繁荣的美好愿望,以及中国坚决不称霸,坚持和平共处的一贯外交理念。

(二) 创新性参与全球治理,塑造全球治理新形象

这一时期,中国在坚定不移地维护以联合国为核心的既有国际机制的基础上,更积极地开始塑造新的国际合作平台,将参与全球治理上升到战略高度,形成上有理论指导顶层设计,下有具体实施策略以及资金保证的战略体系。对中国更好的实现两个一百年发展目标、更好的引进来、走出去、进一步的优化国内产业结构,转移过剩产能有着重要意义。

首先,理念的塑造——人类命运共同体全球价值理念。党的十八大以来,中国创造性的提出了以人类命运共同体意识引领世界共商、共建、共享的理念,它与“义利并举、以义为先”的正确义利观、“共同、综合、合作、可持续”的新型安全观、“和而不同、合作共赢”的国际合作观和“共商共建共享”的全球治理观,共同组成了这一时期全球战略的理念支撑和思想引导。^③

构建人类命运共同体,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,也是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。这一理念是为解决人类问题,促进世界可持续发展的中国智慧的体现,是中国为世界发展提出的方案。共同体旨在追求本国利益时兼顾他国合理关切,在谋求本国发展中促进各国共同发展。这一理念所涵盖的价值观包含相互依存的国际权力观、共同利益观、可持续发展观和全球治理观。^④它的提出顺应历史发展规律、符合时代要求。对当前地区冲突此起彼伏,金融危机过后世界经济发展缓慢亟待复苏,环境污染生态破坏,恐怖主义安全威胁,逆全球化和全球治理赤字等问题,只有各国协调一致、相互合作,不同文明相互尊重交流互鉴才能真正推动人类文明进步和世界和平发展。这一理念内涵在实践中不断地丰富和发展,从 2013 年提出,到写入我国宪法,写入联合国文件,6 年来这一中国方案由倡议上升为国际社会的共识,与“共商——集思广益共同协商”“共建——充分调动各国积极性,各尽所能,通力协

① 凌胜利《主场外交、战略能力与全球治理》,《外交评论》2019 年第 4 期。

② 任国岩等《国际会展石玉霞中国主场外交的理论构建与实践研究》,《浙江万里学院学报》2017 年第 1 期。

③ 张露《十八大以来中国参与全球治理的新理念与实践研究》学位论文,重庆大学 2018 年。

④ 周宗敏《人类命运共同体理念的形、实践与时代价值》,《学习时报》2019 年 3 月 29 日。

作”“共享——使发展中国家与发达国家一道共同分享全球治理的丰硕成果”构成了中国参与全球治理理念的有机体系。^①由理念开始指导实践,“同舟共济 权责共担 增进人类共同利益”“合作共赢”“共同安全”“共享发展”等论述为全球治理提供了新的思路 and 模式,为国际社会整体进步发展提供了解决方案。

其次,平台塑造——打造“一带一路”国际合作新平台。2013年9月,国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学作题为《弘扬人民友谊 共创美好未来》的演讲,^②提出共同建设“丝绸之路经济带”;同年10月,又在印度尼西亚国会发表题为《携手建设中国-东盟命运共同体》的演讲,提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”。“一带一路”的建设旨在高举和平发展的旗帜,通过道路联通、贸易畅通、货币流通、政策沟通、民心相通等“五通”举措,积极发展与沿线国家的经济合作伙伴关系,共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。美国经济学家查尔斯·金德尔伯格指出,“‘一带一路’倡议所倡导的互联互通和实实在在的经济的发展,正是化解沿线国家政治动荡和社会凋敝的一剂良药”。东京大学教授小原雅博认为,“在互联互通的目标下,中国与沿线国家的联系加强,不断推动地区与世界经济的可持续发展,形成全球化的积极效果”。^③在其后的5年间,中国陆续与东南亚、南亚、东欧国家展开基础设施建设合作。高效通畅的国际大道建设取得了瞩目的成绩,加强与“一带一路”沿线国家的经济交流与金融合作,获得了国际社会的高度关注和认同。截至2018年,中国已与100多个国家和国际组织签署了共建“一带一路”合作文件,与沿线国家已建设80多个境外经贸合作区,为当地创造了24.4万个就业岗位;两届“一带一路”国际合作高峰论坛的成功召开,标志着“一带一路”建设框架下最高规格的官方国际对话机制正式建立起来。^④目前为止“一带一路”已成为全球最受欢迎的全球公共产品,也是目前前景最好的国际合作平台。

再次,融资模式塑造——亚投行、丝路基金的设立缩减融资缺口。2015年亚洲基础设施投资银行的成立,这是首个由中国倡议设立的多边金融机构。截止2019年4月,亚投行成员国已达到97个。亚投行设立的目的是寻求解决经济、社会、环境三个领域可持续发展问题的方案,推进国际产能合作,促进区域互联互通,满足亚洲各国日益增长的基础设施需求,从而促进亚洲经济与社会稳定发展。根据2016年度亚投行年度报告,^⑤亚投行成立首年为7个成员国的9个基础设施建设项目投融资1.73亿美金,其中6个建设项目是共同融资,3个项目是银行的独立项目,能源领域投资占63%,交通设施建设占25%,城镇建设占12%。2018年亚投行的项目投融资也展现出新的特征:^⑥一是向“对亚洲发展有积极作用的非成员国”提供资金支持;二是鼓励私人资本流入,以填补基础设施建设的资金缺口;三是优先投资于对亚洲经济贸易增长有巨大促进作用的交通基础设施建设。亚投行这一投融资新模式的探索缓解了全球公共品的资金缺口,与既有国际投融资机制形成了互补。

四、新中国参与全球治理的经验、教训和建议

回顾新中国70多年以来参与全球治理的历史,有以下几个方面的经验和教训:

(一) 主要经验

1.量力而行 根据力量动态变化顺势调整战略策略。抛开一些策略性、口号式宣传用语,例如“打倒美帝国主义、敌人一天天烂下去我们一天天好起来等”。就实际行动看,1949年新中国成立至1970年代末,中国对自己在国际体系中的位置、西方世界对中国的态度、自身的实力、可作为的空间等,认知和判断是准确的。开始我们只能与苏联站在一边,利用社会主义阵营和强大的苏联的力量,否则,中国在国际上、在全球体系中,会更困难、更难以作为。后来苏联的一些做法已经触及主权底线使得中国不能容忍,以及美苏关系和力量对比的变化,新中国领袖毛泽东等高层决策者及时改变国际关系战略,体现了在力量弱小情况下的远见卓识,有些作为堪称神来之笔和经典之作。20世纪80年代初开始的一系列对外经济开放、对外军事行动、对外关系中心转移等,也充分体现了国家力量的变化和战略的改变。

2.在处理国际关系和参与全球治理的过程中,既要有原则性、又要有灵活性。例如,新中国在构建和处

①习近平《共同开创中阿关系的美好未来》,《人民日报》2016年1月22日03版。

②习近平《共同创造亚洲和世界的美好未来——在博鳌亚洲论坛2013年年会上的主旨演讲》,新华社2013年4月7日。

③刘世强《十八大以来中国参与全球治理的战略布局与能力建设探析》,《当代世界与社会主义》2017年第2期。

④推进“一带一路”建设工作领导小组办公室《共建“一带一路”倡议:进展、贡献与展望》,新华社2019年4月22日。

⑤2016亚投行年度报告及财务报告(英文)。

⑥2018亚投行年度报告及财务报告(英文)。

理国际关系时,创造性提出和一直坚持“五项基本原则”,而在具体与谁建立什么关系时,历来都是很灵活的;苏联的主张威胁中国主权、西方强国企图通过签订核不扩散条约阻止中国发展核武器时,中国顶住任何压力、不屈服、不理睬,但是可以与头号西方强国建立合作关系,也可以与曾经多次侵略中国的日本发展良好的经济贸易和文化关系;香港和澳门回归,也充分体现原则性与灵活性的结合;为了加入WTO,中国在目标原则方面的坚定性与在具体谈判过程中的灵活性也成为中国参与全球治理体系过程中原则性与灵活性结合的经典之作等等。

3.理论创新与战略构建相结合。有理论、有理念、有目标、有战略、有策略,这是新中国参与全球治理的重要特色,也是基本经验之一。如,毛泽东主席提出的“三个世界划分理论”,“南南合作”和“南北对话”战略;开国领袖们提出的国际关系“五项基本原则”;与苏联合作的战略目标和策略、与日本和美国的关系正常化等,都显示中国在实力不强情况下处理国际关系的清晰思路、底蕴和有条不紊、胸有成竹,实乃大国风范。

4.审时度势、相机抉择。世界格局、各国力量对比等方面是动态变化的,全球治理的问题也是不断变化的。对于中国来说,参与全球治理、或者对全球治理产生影响、或者为参与全球治理创造条件,需要综观世界态势变化、审时度势,发现并及时抓住机遇。例如,新中国初期的朝鲜战争,对于中国而言,看起来十分棘手,是否出兵迎战,难以决策,但是最高决策者综合考虑必须迎战,结果打败了世界头号强敌,打服了美国、打出了苏联对中国的信任及其后续对中国的援助、打出了世界对中国的尊重和后来逐步提升的话语权,打成了新中国实际上的立国之战,为后来几十年的和平建国创造了条件;后来的中美关系正常化和恢复联合国席位,也是发现和及时抓住了美苏强国博弈出现的契机;改革开放初期的对越自卫反击战,同样是利用大国强国博弈,既维护了国家主权,又遏制了某些国家在区域称霸的欲望和行动,从而维护了公平正义和地区力量平衡,并获得西方大国的默认、甚至为之出了一口气。最关键的是,为即将全面开启的改革开放,尤其是对外开放创造了一个比较适宜的国际环境。

5.坚持国家利益与全球共同利益相结合的原则。改革开放以来,中国努力参与国际事务、履行国际义务、为全球或区域提供公共产品,也在过程中维护和获取国家利益。中国从来不做以牺牲他国或世界共同利益为条件获取本国利益的事情,做得都是利人利己或利人不损己的事情,完全符合经济学的帕累托改进原理。

6.以融入全球化、扩大开放、参与全球治理,促进国内改革和发展。中国的改革与开放是并举和相互促进的。改革开放初期,在直接经济领域,更多的是依靠对外开放,用市场影响世界、参与全球治理、换得一定的话语权,即以中国庞大的市场换技术、换投资、换市场(我们出口),让世界、尤其是西方发达国家不得不重视、不得不依赖中国市场,从而不得不重视中国。同时,通过开放启示或倒逼中国进行经济体制改革。

(二) 主要教训

1.特定时期内在国际关系和参与全球治理中存在过度意识形态化的问题。新中国建立初期,面临国内外各种压力及没有足够的经验,在国内有意识形态斗争过度的现象,在国际关系中也有过度意识形态化的表现。意识形态斗争是客观存在的,国际关系中,包括直接的全球治理体系中都存在意识形态的斗争,这是不可否认的。新中国既深刻认识、也切身感受到,在国际关系和全球治理体系中西方资本主义国家对新生的社会主义中国的排斥、遏制和不屑,正因为如此,我们在一些方面就容易走向极端。主要表现在:用意识形态的眼镜看世界各个国家的时候比较多,在与发达资本主义国家来往少的同时,过度偏向于与社会主义国家和落后的第三世界国家。在国际关系和全球治理体系中,意识形态不能说不重要,但是国家利益才是第一原则。

2.在提供国际援助和国际公共产品时,有超越国力的现象。主要表现在:一是对外经济援助和其它援助太多,而且几乎都是社会主义国家和第三世界国家;二是对外物质援助超出自身国力,没有坚持互利合作原则。例如,曾向越南、朝鲜、蒙古、阿尔巴尼亚等110多个国家和地区提供了大量超出我国国力的经济性援助,多次实施无偿赠送钱物和免除债务,直到1973年之后这种情况才有所调整和改变。据1975年中国对外援助支出文件的统计,中国对外援助支出占财政支出的比例在“一五”“二五”期间为1%左右,从1963年起,到1973年该比例最高达到7.2%,很大程度上超过了国家负担能力。^①

(三) 相关建议

1.充分、准确地认知中国国情。中国仍然是一个发展中国家,这是一个最基本的国情。因此,在全球治

^①舒云《建国初期中国的对外援助》,《传承》2010年第10期。

理中必须做、只能做发展中大国的事情。尽管目前综合国力大幅度增强,但主要还是体现在总量上,与发达国家比较,无论经济、军事、科技、文化等各个方面,还不在于一个档次,尤其人均资源占有、人均GDP、人均可支配收入、国民素质、国民福利等各个方面,差距还很大。现在世界上许多国家和国际组织,希望中国多出钱出力,经济危机时希望中国当救世主,中国给的好处基本上是“纳而不笑”,同时西方发达国家和一些非发达国家,仍大肆渲染“中国威胁论”,遏制中国发展。所以,中国要理性地认识自己和世界,在参与全球治理时,还是要以韬光养晦为主,收敛一些为好,不宜张扬和冒进,让外界、尤其是西方世界和邻国感觉压力和咄咄逼人,从而有渲染“中国威胁论”的口实。作为负责任的大国,有必要承担必要而合理的国际义务,但作为发展中大国,更主要的任务(也是对世界和人类的义务),还是本国自己的发展和14亿人口的生计,扎扎实实壮大自己实力,尤其是软实力,需要长期努力。

2.在理论上和认识上区分国家治理体系与全球治理体系。国家治理体系与全球治理体系有本质区别,前者可以存异、甚至可以求异,后者必须求同。不能把国家治理的意识形态或指导思想、思维模式和行为模式用于全球治理问题的思考和处理,不能在国际上通过强化或强求价值认同、文化认同、话语体系认同等,强化话语权和决策权。如果这样,可能费力不讨好,事倍功半。

3.在国际关系和全球治理中,既要自信,又不能盲目自信和过度自信。中国几千年的历史,在大部分的时间里经济文化领先于世界,确实值得自豪和自信。近代以来,中国的落后、挨打、受辱,在世界上没有地位,根本谈不上参与全球治理,也很容易让部分中国人失去自信。100多年来一代一代中国人急切地希望振兴中华、中国重新崛起,这种历史使命感、负重感,又容易产生赶超急迫症,新中国经济建设中一些失误跟“赶超急迫症”就有很大关系。当国家建设有了突出成就时,又往往容易产生“表现急迫症”,急于扬眉吐气、急于让世界认可、急于想恢复曾经“万国来朝”的辉煌,也容易盲目自信。习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上明确提出,要坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。这是基于基本事实的科学论断。但是,我们不能把依靠这些“能做好我们自己的事情的自信”简单外延为“能处理好国际关系和全球治理的自信”。中国坚持走中国特色社会主义道路,坚持构建和完善社会主义市场经济体制,符合马克思主义原理,实践证明是成功的,应该自信。但是,我们要充分认可、更不能贬低西方发达国家的道路和制度的优点,他们就是靠他们的道路和制度走到现在、领先于我们的。我们有马克思主义理论、中国特色社会主义理论作为指导,建立了新中国,取得了巨大的建设成就,应该自信我们的理论是科学的,而且还将继续创新理论、构建新的话语体系和话语权。但是,一些人不了解西方其它国家的理论,把马克思主义理论、中国特色社会主义理论教条化,在不懂别人理论的情况下自顾自地要构建话语体系和话语权,就是理论上的盲目自信和“懒惰”。中国既有几千年的传统文化,也有现代文明的贡献,其精华足够我们自信。但是,如果把文化自信推向极端就是盲目自信和文化自恋。部分人坚信,中国传统文化、尤其是儒家文化将整合世界,未来的世界、尤其是全球治理体系,将以儒家文化为主要的价值体系来构建。只能说,有这种想法的人缺乏对西方国家历史文化和价值观的深入研究和深刻理解。我们不可否认儒家文化的一些因素有利于世界和谐与合作,但这些因素在西方文化中也是有的,我们可以适度适当地宣传,让西方知道中国文化与他们的文化有共同之处或可以沟通,但说它将整合世界是不合适的。如果用这种思维和态度去参与全球治理,将会招致不必要的抵制和反感,至少现阶段如此。我们不能将西方极少数对中国文化偏爱的文化学者、政治家和科学家对中国文化的赞美作为依据,去判断我们文化对世界的影响力及其在全球治理体系中的作用。

4.加强国际关系和全球治理体系的研究,把研究工作做实、做透。这是我们参与全球治理和处理国际关系时能够做到适度、合理、科学,至少不犯错误的基础工作之一。实际上,我们对许多国际机构的具体组织、运作机制等并没有细致的研究和了解,流于一般性认识;对很多国际法和具体规则了解也很一般和笼统;一些国家发生重大事件时,我们对相应国家的政治、宗教、各派势力对比等各个方面的情况不熟悉,不能及时、准确决策,甚至决策失误;我国国有企业和民营企业走出去进行投资贸易时,由于前期研究不细不实,造成不应有的损失;许多国家对中国许多方面情况的了解程度高于我们自己,等等。这说明,我们的基础性研究工作不细致、不扎实、不适用、不能用,许多研究者及其所谓的研究成果也没有实际意义,这种状况急需转变。例如,我国倡导“一带一路”战略,应该对沿线国家的历史、文化、宗教、法律、科学技术、政治和政党、语言、习俗、黑社会组织、劳工市场等一清二楚,对国际组织和相应国家的政治、宗教、社会组织的领导人、企业家等的个人特征和社会关系信息应该充分掌握,如此,才是实用的研究。

(责任编辑:栾晓平)