国际政治

全球治理中的国际秩序变革

□ 刘建飞

全球治理与国际秩序密切相关，相辅相成，相互作用。国际秩序进化是推进全球治理的必然要求，如果没有一个有效的国际秩序相伴随，全球治理很难有效推进；国际秩序变革必须在全球治理的框架内进行，而不是脱离甚至背离全球治理的方向；推进全球治理的过程与国际秩序进化的过程相互促进，也相互制约。就当前来看，推进全球治理迫切需要变革国际秩序，使其朝着更加公正合理的方向发展。中国应当在国际秩序变革中发挥负责任大国的作用，为推进全球治理作出应有的贡献。



2016年6月23日，2016年二十国集团（G20）峰会协调人与财金副手联席会议在厦门举行。G20成员、嘉宾国协调人和财金副手以及相关国际组织负责人与会。

全球治理推动国际秩序变革

现行国际秩序主要是由大国特别是西方发达国家建立的，在制度设计上更有利于维护它们的利益，其不公正不合理性是相当明显的。国际秩序变革势在必行。

所谓全球治理就是国际社会对关涉人类整体利益和共同命运的事务进行治理的实践及相关理论。实际上，自从开启了全球化进程就有了全球治理的实践。但是全球治理只是在最近几十年特别是冷战结束之后才引起了国际社会的广泛关注，并有了理论研究。这一点与全球化本身很相似。全球化进程开始于地理大发现，但“全球化”一词直到冷战结束后才成为“热词”。无论是全球化还是全球治理，在冷战结束前之所以不受关注，主要原因在于那时大国竞争、对抗以及由此带来的战争与和平问题是高热度的话题并吸引着人们的主要注意力，全球化被掩映在政治军事集团对立的图景中，全球治理更是被战争与和平问题挤到了舞台的边缘。从学理上说，战争与和平问题也是全球治理的重要内容，只是过去人们没有在全球治理的视野下去看待这个问题。实际上，在全球化进程开启后的几百年间，全球治理一直存在着，比如在贸易、金融领域。就是在安全领域，也存在着全球治理的努力，比如自威斯特伐利亚体系形成后，国际社会在制约战争、维护和平上的作为。不过，一方面由于国家间利益矛盾突出，共同利益淡薄，另一方面由于关乎全人类利益的全球性问题不像现在这样严重，所以那时的全球治理更多地是从属于国家利益的维护。

随着全球化的推进，需要全人类共同面对的全球性问题越来越多，全球治理的重要性日益突显。加强全球治理，需要不断改革、完善全球治理体系。在全球治理体系中，最为核心的内容就是国际秩序。然而，现行国际秩序主要是由大国特别是西方发达国家建立的，在制度设计上更有利于维护它们的利益，其不公正不合理性是相当明显的。广大发展中国家虽然可以在这个秩序下实现发展并享受总体上的和平环境，但是毕竟要付出很大代价。特别是已经崛起的发展中大国，要在国际事务中发挥其应有的作用，已经受到这个秩序中不公正不合理成分的束缚。国际秩序变革势在必行。

国际秩序变革的主要任务

国际政治秩序变革的主要任务就是维护、加强联合国秩序，同时弱化强权秩序；国际经济秩序变革的主要任务就是在现有秩序框架下增加发展中国家特别是新兴大国的权力，同时不断创新能够体现国际力量对比变化的制度和机制。

所谓国际秩序就是使国际社会正常运行的行为规范及其保障机制。国际行为规范通常体现为国际规则、国际协议、国际惯例等；保障机制通常体现为国际组织、国际会议以及其他相关国家都认可的组织形式。推进国际秩序变革首先要认清变革的方向、主要任务与路径。方向已经十分明确，就是更加公正合理。但是我们还需要清楚，现行国际秩序不公正不合理的地方到底在哪里？是其基本框架，还是在具体层面？只有理清不公正不合理成分是什么，才能明确主要任务和路径。

现行国际秩序可分为政治秩序和经济秩序两个方面，它们既相互独立又密切相关，均形成于二战后。国际安全秩序通常被纳入国际政治秩序的框架内。如果说国际经济秩序是由以美国为首的西方主导的话，那么国际政治秩序则只能说是西方占优势。

现行国际政治秩序是双轨制：一方面是以联合国为载体的秩序，即联合国秩序；另一方面是大国强权主导的秩序，即强权秩序。联合国秩序具有较强的普遍性，全世界绝大多数国家都是联合国成员，都受联合国秩序的约束。这是各国必须首先遵守的“大秩序”。

联合国秩序总体上是公正、合理的。联合国的主要宗旨就是在主权国家平等的基础上通过合作来维护世界和平以及人权。在联合国框架下有两个重要的处理国际政治与安全事务的合作机制：一个是安全理事会（安理会），一个是联合国大会（联大）。在安理会这个机制中又有两个层次：五个常任理事国都拥有否决权，这实际上就是五大国协调机制；安理会非常任理事国都是“五常”之外比较有影响的国家，其作用也不可忽视。联大体现了国际关系民主化的原则，国家无论大小、强弱、穷富，都有平等的表决权。

总体上看，联合国的制度设计还是比较公正的。虽然西方国家无论是在安理会还是联大都占有优势，但并不能完全操控这两个机制。更为重要的是，与联合国秩序密切相关的“敌国条款”还是防止第二次世界大战的悲剧重演，进而维护世界和平的重要法律保障。从这个意义说，“战后国际秩序”也就是联合国秩序。

联合国秩序一直受到强权秩序的挑战。二战后，强权秩序的发展分两个阶段：一是冷战期间美苏两大强权主导，二是冷战结束后以美国为首的西方主导。

联合国成立不久，世界就陷入了冷战对抗之中，美苏在全球范围内争夺霸权，都试图将自己主导的秩序扩展到全世界。在安理会，美英法与苏联对垒，联合国成了冷战对抗双方的外交舞台，其应有的功能未能有效发挥出来。在强权秩序下，两大阵营内部各有一套与联合国主权平等原则不一致的行事方式。在西方阵营，美国是盟主，在一些盟国有驻军，这就意味着这些盟国同美国是不平等的。在苏联阵营，盛行“主权有限论”，苏联出兵匈牙利、捷克，西方占优势地位的联合国及其安理会并未阻止。

不过，在冷战时期，联合国仍然显示出其存在价值。随着第三世界兴起，联合国的成员结构逐渐改变，不属于两大集团任何一方、走独立自主道路的国家越来越多。特别是中国恢复联合国合法席位和安理会常任理事国席位后，站在第三世界一边，代表发展中国家说话。安理会和联大出现三足鼎立局面。此外，不管怎样，世界上有许多事务是两大阵营解决不了的，除了安全事务外，在经济社会发展、人权、教育、科学、文化、海洋、气候变化、资源、环境、卫生等事务中，联合国发挥了不可替代的积极作用。可以说，联合国秩序与强权秩序并存并行。

冷战结束后，联合国迎来了发展机遇，因为冷战背景下的强权秩序消失了，冷战对抗对“五常”协调的制约也不复存在。然而，美国打造单极世界的努力又给联合国秩序带来严峻挑战。西方七国集团、北约等组织和机制成为美国推进霸权战略的工具，联合国的作用时常被这些机制取代。尤其是西方大国大行干涉主义，高举“人权高于主权”的旗帜，不经联合国授权便打击联合国成员国，直接挑战了联合国的权威。不仅如此，西方大国还试图建立其主导的“世界新秩序”，进一步弱化联合国秩序，使之服从于西方强权秩序。可以说，这一时期是联合国秩序与西方强权秩序或单极秩序并行。

无论是冷战强权秩序还是西方强权秩序，都是旧时代的产物，其不公正不合理性是十分明显的。国际政治秩序变革的主要任务就是弱化强权秩序，同时强化联合国秩序。

现行国际经济秩序的建立几乎与联合国秩序同步。此前存在过英国主导的国际经济秩序，主要表现为“金本位下的自由贸易体制”。不过与二战后建立的秩序相比还属于初级形态。现行国际经济秩序的主要载体就是布雷顿森林体系及其“变型”。以世界银行、国际货币基金组织和关贸总协定/世界贸易组织这三大机构为主要载体而构成的布雷顿森林体系对维护世界经济稳定起了很大作用，二战后未再发生像1929—1933年那样的大萧条，与此有很大关系。虽然后来这个体系遇到危机并做出重大调整，以至于有人称“布雷顿森林体系崩溃”，但是这三大机构及其基本规范至今仍在发挥作用。牙买加体系只是改变了布雷顿森林体系的一些枝节，可算是布雷顿森林体系的“变型”，两者并无本质区别。

布雷顿森林体系及其“变型”，都是西方国家主导的，像苏联/俄罗斯、中国这样的非西方大国在其中的地位与作用相当有限，这一点与联合国有很大不同。现行国际经济秩序的不公正不合理性更加明显。它是发达国家的俱乐部，不具有联合国那样的普遍性。西方七国集团操控着支撑这个体系的三大机构。早在1967年，一些发展中国家就在《阿尔及尔宪章》中正式提出建立国际经济新秩序的主张。在1974年的联合国大会第六届特别会议上，发展中国家联合起来，呼吁建立国际经济新秩序。随着中国、印度这些发展中大国的崛起，现行国际经济秩序的缺陷愈加明显。在国际货币基金组织和世界银行，发达国家试图维护其垄断地位，不愿向中国等发展中大国转让与其地位相称的基金份额和投票权，促使它们另辟蹊径，比如中国发起组建亚投行。建立亚投行虽然不一定会撼动现行国际金融秩序和经济秩序，但毕竟是释放出了一个信号：国际经济秩序应当考虑非西方大国的利益和诉求，国际话语权和规则制定权应当与国家实力相匹配。金砖国家集团的形成也有重构国际秩序的意味。

西方在现行国际经济秩序中的主导地位为其在国际政治秩序中的优势地位创造了良好的条件。可以说，现行国际经济秩序为西方强权秩序打下了坚实的经济基础。而西方国家奉行强权政治，在一定程度上又有利于维护现行国际经济秩序。

总的来看，当前国际政治秩序仍然是双轨制，联合国秩序与强权秩序并存并行；国际经济秩序仍然由西方主导，尽管出现了挑战这个秩序的因素。国际政治秩序变革的主要任务就是维护、加强联合国秩序，同时弱化强权秩序；国际经济秩序变革的主要任务就是在现有秩序框架下增加发展中国家特别是新兴大国的权力，同时不断创新能够体现国际力量对比变化的制度和机制。

国际秩序变革路径

国际秩序变化的基础是世界格局。在国际关系史上，几乎每一次世界格局重组都会导致国际秩序的变化。不过直到第二次世界大战，世界格局重组几乎都是通过战争来实现的，与之相应的国际秩序变化基本上都是以维护战胜国利益为基调，强权政治充斥其中。

二战后世界格局演进至今都在和平地进行，与之相应，国际秩序基本上保持稳定。美苏冷战的进行与结束都未颠覆联合国秩序以及西方主导的国际经济秩序。多极化与非极化以及与两者密切相关的非西方化也没有改变西方强权秩序。目前，在国际秩序变革上的主要矛盾就是崛起的非西方国家与西方国家集团之间的矛盾。非西方国家要求重构国际经济秩序，同时弱化西方强权政治秩序，强化联合国秩序；而西方国家集团则试图维护现行国际经济秩序并强化西方强权政治秩序。西方国家之间在国际秩序问题上虽然有矛盾，比如欧盟就不认同美国打造以单极格局为基础的国际政治秩序，但是总体上它们利益一致，有共同的诉求。而且西方国家都有同盟关系和比较成熟的合作机制，比较容易形成共同立场。相比之下，非西方国家则有明显的劣势。

从发展趋势看，世界格局的演进仍将和平地进行。像中国这样的崛起中大国明确要走和平发展道路，守成大国在主观上也准备接纳和平崛起的大国，尽管都不同程度地存在着焦虑和不适应。国际货币基金组织向中国做出妥协，增加基金份额和投票权就展示了这种接纳的姿态。世界格局的和平演进为国际秩序的和平变革奠定了基础。近年来，国际秩序和平变革的苗头已经初步显现。非西方国家都表示要通过和平的博弈来推动国际秩序的不断改革，而一些西方国家从现实利益考量，也开始调整对外战略，以适应这种变革。英法德意等欧洲大国不顾美国的阻挠加入亚投行，就反映了这种动向。但是也要看到，西方大国在国际秩序问题上的共同利益远远大于分歧，它们团结一致应对非西方国家挑战的势头已经显现。西方七国集团峰会曾经发表关于中国南海问题的声明，就显示出这种倾向。虽然美日之外的五国同中国之间不存在地缘政治上的矛盾，在南海问题上也没有明显的利益诉求，但是它们还是愿意站到本集团成员一边，因为它们也属于守成大国之列。

国际秩序变革的前景如何？能否在和平变革的道路上继续前行？这取决于西方国家与非西方国家这两股力量的博弈和战略选择。对非西方国家来说，在西方国家仍然居强势地位并力图维护现行秩序的情况下，不可能对现行秩序进行破旧立新式的变革，进而建立全新的秩序。可行的路径是通过同西方国家的合作并辅以必要的斗争来渐进地改革现行秩序，不断增大在国际秩序中的话语权并推动国际秩序朝着更有利于自己利益的方向或更加公正合理的方向发展。对西方国家来说，应认识到国际格局的演进方向是不可逆转的，要想实现“和平地衰落”“体面地衰落”并尽可能长时间地维护其在国际秩序中的地位，也应当审时度势，顺应潮流，接受新兴大国“和平地崛起”以及与之相伴随的合理诉求。在国际秩序变革问题上，西方与非西方只有合作才能达到共赢，否则必定是双输。基辛格在谈世界秩序时称，在这个秩序下，“所有国家都需要合作，而不是对抗”。由此可以推论，在变革现行秩序上，所有国家也需要合作，而不是对抗。奥巴马政府虽然将维持美国所领导的国际秩序视为全球战略的重要目标，但是却将合作作为其实现目标的重要途径，特别是同大国的合作。这反映了西方大国理性务实的一面。但是，让西方大国降下身段同非西方国家平等合作，绝非易事，非西方国家对此应当有充分的心理准备。

国际秩序变革中的中国外交

中国在国际秩序变革上会更加积极作为。中国的宗旨是促使国际秩序朝更加公正合理、更加有利于发展中国家的方向变革。落实到经济秩序和政治秩序以及安全秩序不同侧面，结合中国自身利益和外交战略布局，中国应采取不同的策略方针。

中国是国际格局演进中最为活跃的力量，也是国际秩序变革的积极推动者。中共十八大之后，面对国际格局的加速演进，中国领导人更加重视国际秩序问题，习近平在许多场合都论及国际秩序问题。综合起来，中国的国际秩序观主要包括：

第一，稳定的国际秩序符合中国的利益。习近平指出：“实现中国梦，离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序。”中国改革开放成功的一个重要背景就是有一个相对稳定的国际秩序，从这一点可以说，中国是现行国际秩序的受益者。

第二，充分肯定联合国秩序。习近平指出，联合国宪章“奠定了现代国际秩序的基石，确立了当代国际关系基本准则”。联合国宪章的基本内容和精神在可预见的未来依然适用，联合国秩序仍然具有强大生命力。

第三，中国将始终做国际秩序的维护者。习近平指出：“中国是第一个在联合国宪章上签字的国家，将继续维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系。”这也是“维护和巩固第二次世界大战的胜利成果”。

第四，现行国际秩序有不公正不合理成分，中国愿意同世界各国一道推动其变革。提出建立国际新秩序，表明中国领导人对现行国际秩序中的不公正不合理成分有清醒的认识。但是，中国并不是要对现行国际秩序进行革命式的颠覆，不是“破旧立新”，而是在现行秩序基础上进行和平的渐进的改革，使其越来越公正合理。而且，国际秩序变革不是某一国或少数国家的事情，而是需要整个国际社会特别是大国的共同努力。

第五，国际秩序变革具有长期性。和平的渐进的变革就意味着不可能是短期内能完成的事情。习近平在2014年中央外事工作会议上阐述国际形势时强调，“要充分估计国际秩序之争的长期性，更要看到国际体系变革方向不会改变”。习近平将国际秩序和国际体系联系到一起，揭示了国际秩序与国际体系之间的关系。在国际体系中，较为活跃的因素——国际格局——演进的方向是不会逆转的，所以国际体系变革的方向不会改变。但是，由于国际秩序是相对稳定的，所以国际秩序之争又具有长期性。

第六，新型国际关系是国际秩序变革的基础。国际秩序中存在不公正不合理成分，主要原因就在于现行国际关系还存在许多旧时代的因素，特别是强权政治和霸权主义。所以，推进国际秩序变革必须同构建新型国际关系紧密联系起来。新型国际关系的基本原则就是民主化、法制化和合理化。特别是法制化。习近平指出，“我们应该共同维护国际法和国际秩序的权威性和严肃性”，“在国际社会中，法律应该是共同的准绳”，“适用法律不能有双重标准”。

在提出一系列国际秩序变革主张的同时，中国也一直在进行变革国际秩序的实践，这主要体现在对中国外交战略布局的调整上。进入21世纪以来，中国将多边外交置于外交战略布局的重要位置上，与之相应，中国的多边外交日益活跃。不过，以往中国在开展多边外交时，更多地是将多边机制和活动作为发展同一些重要国家双边关系的舞台和机遇，即使是多边事务，中国也是主要着眼于维护安全和发展利益。十八大之后，情况有所不同。在2014年的中央外事工作会议上，在阐述中国外交战略布局中的多边外交时，习近平特别强调要“推动国际体系和全球治理改革，增加我国和广大发展中国家的代表性和话语权”。从中可以洞见，推动国际体系和国际秩序变革已经成为中国多边外交的重要内容。

总的来看，中国在国际秩序变革上会更加积极作为。中国的宗旨是促使国际秩序朝更加公正合理、更加有利于发展中国家的方向变革。落实到经济秩序和政治秩序以及安全秩序不同侧面，结合中国自身利益和外交战略布局，中国应采取不同的策略方针。

在国际经济秩序方面，中国应积极参与现有的国际机制，谋求在其中提升地位，发挥更大的作用，同时积极进取，进行机制创新。在机制创新上，应当保持开放性，吸收西方国家参加，将新机制建设成为发展中国家与发达国家合作的平台，而不是对抗的堡垒。特别值得提出的是二十国集团。它汇集了全球最重要的经济体，对促进世界经济稳定发展的作用日益凸显。尤其是它将发达国家与发展中国家这两大群体中最有影响的国家集合到一起，共商全球大事，已经成为推进全球经济治理的一个重要机制，同时也是国际经济秩序变革的体现。中国在二十国集团中一直发挥着重要作用。

在国际政治秩序方面，中国应积极推动联合国改革，把握改革大方向，增加发展中国家的话语权，维护联合国的权威，提高联合国的效率。对可能出现的偏离正确方向的改革方案，中国应当立场鲜明地加以反对。此外，还需要将联合国改革与中国总体外交战略结合起来。

在国际安全秩序方面，中国应重点打造周边安全共同体和亚洲安全共同体，同时通过构建新型国际关系来维护世界和平，实现共同安全，打造人类安全共同体。

总之，随着中国特色大国外交的推进，中国在国际秩序变革中将更加积极有为，中国作为国际秩序维护者、建设者、贡献者的身份将越来越突出。