

21 世纪世界最重大的历史性事件之一，是中国的快速发展及其与世界关系的显著变化。中国外交面临的历史性课题，不仅仅只是如何利用国际环境促进自身发展，也开始更多思考如何利用中国经验来解决全球性问题，如何为国际社会贡献中国智慧、中国方案以及带有中国烙印的公共产品。中国的国际话语权及世界感召力，由此得到快速增长。

□ 罗建波

治国理政经验的国际交流及其世界意义

2009 年，出身赞比亚而长期求学于西方的丹比萨·莫约，写了一本畅销全球的著作——《援助的死亡》。她尖锐批评了西方对非洲的发展政策，相信中非务实合作将为非洲发展带来新的契机。她在书中称“中国是我们的朋友”。随后，她更是写了本《西方迷失之路——西方的经济模式是错误的》，全面质疑了西方发展模式的正确性和普适性，认为中国模式能为世界发展提供一种正确选择。

莫约的观点仁者见仁，有些观点还需更为深入的研究，但她的观点确实反映了当前发展中国家对中国发展及其经验的高度重视。21 世纪以来，西亚非洲国家注重“向东看”，拉美国家开始“向西看”，一些发展中国家的政党也纷纷前来中国“取经”学习。它们看重的，不仅只是中国不断增加的对外投资和援助，也对中国的发展经验有着浓厚的兴趣。因为它们知

中国国际话语权建设的三个新着力点

道，仅仅在 30 多年前，中国与多数发展中国家一样贫穷，但现在中国已经成为世界第二大经济体。

中国发展的魅力，也早已辐射到发达国家和地区。美国学者弗朗西斯·福山在其新作《政治秩序与政治衰败》一书中，部分论及了中国模式的有效性与中国治理经验的世界性意义。他着眼于中国的有效治理与许多发展中国家的政治无序这一鲜明对比，试图回答为什么很多发展中国家在开启政治民主化或者现代化之后反而出现了国家衰败？他坦言，中国模式体现出的强大治理能力以及政府超脱利益集团的高度自主性，为当前众多处于国家衰败过程中的发展中国家提供了重要启示，甚至为美国改革治理体系并提高治理绩效提供了某种有益的借鉴。

无疑，世界都在关注中国崛起的“事实”，也开始追问中国快速发展背后的所谓“秘密”。一些学者喜欢用“发展型国家”来指称中国和部分东亚国家的发展模式。其显著特点在于，国家或执政党在现代化初期发挥了重要作用，不仅能够维系经济发展所需的社会秩序稳定，有效动员社会的各种资源以全面推进国家的现代化进程，还能形成一种举国一致对于发展、稳定和变革的“社会共识”。相较于多数发展中国家，中国拥有相对较强的政府治理能力、较高的行政效率以及社会各界对国家发展的一致认同和追求，这是中国能够实现发展和稳定的基础性前提。

在 20 世纪的大部分时间里，世人所景仰的，要么是美国模式，要么是苏联模式。而中国基于自身国情，以自己的方式理解并处理了自由与秩序、市场与政府的关系，摒弃了苏联式的教条和西方的“市场原教旨主义”或“民主原教旨主义”，探索了一

条发展中国家独立自主实现现代化的道路。它说明，在传统的苏联模式和西方模式之外，的确存在独立自主探索自身发展道路的巨大空间。我们自信地看到，21 世纪中国给世界带来的，不仅仅只是巨大的物质和经济贡献，还包括日益自信的中国制度、中国模式和中国经验，后者对世界的影响更是长期的、巨大的。

全球治理与中国的时代角色

中国对全球治理的积极参与，首先体现在积极推动国际减贫和发展上。过去十几年里，中国经济对世界经济增长的贡献率超过 30%，即便是在当前中国经济发展进入新常态以后，中国经济的贡献率也能达到 25% 以上。IMF 也承认，当前中国对世界经济增长的贡献率位居世界第一，甚至超过美国、欧洲和日本的总和。

中国发展所带来的“溢出效应”正在逐步显现。凡是去过埃塞俄比亚的人都知道，埃塞第一条高速公路、第一条城市轻轨、第一条现代化的跨境电气铁路、第一座风力发电站、好几座在建水电站、第一个现代化的工业产业园，都是中国人援建或承建的。埃塞这个东非国家，没有丰富的石油和矿藏，但中国却在全面开展与埃塞的经济合作，帮助埃塞提高发展和治理能力，这是对西方批评中国在非洲搞“新殖民主义”的最好回应。

中国在国际维和、全球冲突治理、全球气候变化等全球性问题上，也承担了越来越多的大国责任。中国是联合国维和行动的第二大出资国，也一直是联合国安理会五常中派遣维和部队最多的国家，堪称联合国维和机制的坚定支持者和参与者。中国是推动达成《巴黎协定》的主要国家之

一，也是较早批准这一协定的大国之一。在当前美国特朗普政府宣布退出《巴黎协定》之后，中国更是旗帜鲜明地维护这一全球治理的重大成果。

中国参与全球治理不仅更加“有为”，也更加“有位”。一是推动“存量”改革，即提升既有国际体系的公平、公正与效率，特别是逐步增加发展中国家在世界银行和 IMF 中等重大国际机制中的代表权和话语权；二是促进“增量”供给，即大力推动搭建以共有、共建、共享为特点的新的多边合作机制。中国推动搭建了上合组织及金砖国家合作组织等，同时倡导创立了亚投行和金砖开发银行，开创了发展中国家组建多边金融机构的先河。中国已经由国际多边舞台的“参与者”和“学习者”，日益成为重大全球治理机制的“塑造者”和“建设者”。近代以来，中国第一次成为国际体系变迁的重要“书写者”。

一些西方国家开始担心，中国究竟如何处理与现有全球治理体系的关系。习近平主席特别指出，中国倡导的新机制新倡议，不是为了另起炉灶，更不是为了针对谁，而是对现有国际机制的有益补充和完善，目标是实现合作共赢、共同发展。中国积极支持和维护以联合国为基础的多边体系，同时致力于推动改革和完善既有国际体系中的某些不合理不公正之处，又以“增量”方式丰富和扩大国际体系的治理容量，体现了与现有国际体系的包容性合作关系。这是中国作为负责任大国的重要体现。

当今世界面临的一个重大问题，是全球治理意愿和供给能力的不足。一些学者开始担忧，世界可能因此陷入一种失序的“金德尔伯格陷阱”。而中国积极参与全球治理并推动全球治理体系变革，无疑有助于诸多全球性问题的解决和国际体系的公平公正。

如果说，中国实现了自身 13 亿多人口的减贫和发展，本身就是对世界发展的一大贡献，中国在实现自身发展的同时又积极推动世界的和平、发展与稳定，这是对人类发展的又一重大贡献。

全球共识的塑造与中国的特殊使命

很多人都讲，2016 年以来的世界体现了“变”和“乱”的特点。全球经济增长乏力，欧洲面临多重危机，若干地区性和全球性的热点难点问题持续发酵……世人所熟悉的那个世界似乎正在发生重大改变。人们都在问，世界将会走向何方？

在 2017 年 1 月 18 日世界经济论坛 2017 年年会开幕式上，习近平主席发表主旨演讲，明确提出并精辟回答了“世界怎么了”这一国际社会迫切需要回答的重大问题。会议结束后，基辛格随即连线达沃斯经济论坛主席施瓦布，称赞习近平的演讲意义重大，认为他重新定义了全球化，在经济领域提出了一个关于国际秩序的构想。一些西方媒体及学者不约而同地发出声音，让中国来领导全球化。中国是否当头的话题还有待讨论，但国际社会的反应至少说明一点，中国对世界发展大势的判断是对的，也是得人心的。在当前全球化和全球治理面临诸多不确定性的时期，中国高举开放、包容、创新、共享、合作共赢和公平正义的旗帜，以中国倡议、中国理念推动世界价值观的重塑，引领全球政治文化的发展方向，在世界发展进程中起到了“中流砥柱”的作用。

因此，这个世界的特点不只是“变”和“乱”，也体现为“治”。人心“思治”，求稳定、谋发展、促合作的

愿望仍然且更加强烈。正如 2017 年 1 月 20 日，习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲中所讲的那样：回首最近 100 多年的历史，全人类的共同愿望就是和平与发展。他因此提出中国的方案是：构建人类命运共同体，实现共赢共享。人类命运共同体的提出，向世界表达了中国人对世界发展的愿景，也会对全球共识的重塑起到重要作用。这是中国智慧对世界的重要贡献。

如何推动建设人类命运共同体？习近平主席为此提出两个“倡议”。一是倡导建立以合作共赢为核心的新型国际关系。其实质，就是要以合作取代对抗，以共赢取代独占，推动各国实现互利合作、共同发展。二是倡导以不结盟原则为基础建立遍布全球的伙伴关系网络。伙伴关系网络与西方国家的同盟体系不同，它没有主从之分、阵营之别，不设假想敌、不针对第三方，志同道合是伙伴，求同存异也是伙伴。新型国际关系及伙伴关系网络，是对结盟或对抗的传统国与国关系模式的超越，为世人思考国际关系理论创新和国际秩序建构提供了崭新思路。

中国人素有“天下”情怀，有实现世界大同的美好愿望。孟子曾言：穷则独善其身，达则兼济天下。虽然中国今天还不是一个真正意义上的富国、强国，但中国在实现自身发展的同时，也开始更多关注世界人民的共同福祉。当前中国特色大国外交的追求目标，也因此具有国家和全球两个维度，即实现中华民族伟大复兴，同时积极推动建设人类命运共同体。中国复兴不仅造福自身，也必将惠及世界。

战略视角

走向未知的英国脱欧进程

□ 董一凡

7 月 17-20 日，英国与欧盟之间的脱欧协议第二轮谈判如期在布鲁塞尔举行。从结果看是一次预料之中的不欢而散，双方在公民权利、英国对欧财政义务和未来英国与欧洲原子能共同体关系等关键议题上均未有积极进展。从双方在具体问题背后的考虑看，内部都有本难念的经，造成了结构性矛盾难解的困局。

三重挑战使英态度游移

6 月初举行的提前大选打乱了特雷莎·梅政府本就犹豫不决的脱欧部署。梅本人及其幕僚此前主张“壮士断腕”计划，即放弃进入欧洲单一市场便利以收回管控欧盟移民权力，因大选中保守党议席不增反降、工党意外崛起而受更大掣肘。保守党内部以财政大臣哈蒙德为代表的“软脱欧派”主张经贸利益优先；执政伙伴北爱尔兰民族统一党考虑北爱尔兰和爱尔兰边境交往问题，亦不支持“硬脱欧”计划；苏格兰民族党则认为若中央政府的脱欧规划损及苏格兰利益，则在脱欧后发动第二次苏格兰独立公投。这些使梅政府遭遇了德国政权、维护统一和顺利脱欧三重挑战，三大挑战本身又盘根错节，难以同时妥善处理。

本局议会保守党议席不过半，组成了二战以来罕见的“悬峙议会”。若其失去执政两大基本盘——工商业精英和疑欧原教旨主义者的任一支持，就可能丧失执政合法性。当前，两派矛盾显而易见：工商业尤其金融业看重欧洲单一市场的经济效益，从欧盟一贯主张看，脱欧后英若要保持相应权益，须仿效挪威向欧盟尽一个“欧洲经济区”成员的义务，包括人员流动和财政义务。遭欧派则认为，收回移民管控主权并从财政义务中解脱，是民众选择脱欧最重要的理由。英国的经贸损失既是权力回归的成本，也可以由加深与全球其他国家与地区的

经贸关系来补偿。英国的政治逻辑中，尊重公投结果即尊重多数人的选择，也是执政合法性的来源。因此梅将实现疑欧派诉求的脱欧计划视作必由之义。但自接替卡梅伦以来却在国内外屡屡受挫，未来是坚持既有原则说服工商界，还是在谈判同时勾勒各方妥协的框架，其中利害判定与路径选择仍难以定夺。

欧盟核心诉求乃维护团结

防止脱欧被仿效，成为当前欧盟在谈判中最关键的诉求。因此，欧盟在谈判中目的有三。

一是防止“单过会更好”。在单一市场上，欧盟政要一致表示，商品、服务、人员、资本四大流动不可分割，英国不得像点菜那样自由选择，要么吃套餐要么没的吃。欧盟之所以要强买强卖，即是要让英国在经济损失与脱欧达不成既得目的中二选一。

财政安排上，欧盟主张英国要负担既定脱欧日期前的应付财政预算，估算可达 600 亿-1000 亿欧元。巴尼耶同时强调，负担财政责任是英欧构建未来关系的前提，并表示不愿负担既有关系的英国将是个没有信用的国家。虽然欧盟反复强调财政问题并非惩罚手段，但不让英国拍拍屁股就走的意味却不言自明。在欧洲原子能共同体问题上，英国幻想与该组织藕断丝连，保持既有业务往来，以其核应用实力引导欧洲大陆的相关合作，欧盟则坚持将英国踢出并收回在英国的核资产，不给其在核能合作上留任何抓手。在公民权益上，双方均在力争脱欧后自己公民在对方土地上的流动与福利权益，若欧盟有所退缩，则既让波兰等在英公民众多的国家寒心，又使自身保护公民权益的能力被社会质疑，可能引发对欧盟机构的新信任危机，使一体化成果的维护面临困局，向前推进则更是困难重重。

二是“杀鸡给猴看”。目前，欧盟各国在移民、经济、对俄罗斯与美国

的关系上形成南北欧、东西欧间的立场分野，英国脱欧则是让各国在欧盟发展上加强团结的重要问题。在欧盟有意反思一体化进程、尝试多速欧洲模式、推动财政与防务一体化合作、法德领导轴心重现活力的当下，对于南欧和中东欧与布鲁塞尔之间的利益分歧，欧盟既有意愿也有手段向不听话的国家展示离心离德的下场，促使成员国进一步靠向其规划的发展轨道。

三是奖赏忠心国家。各成员国均摩拳擦掌准备接收英国的欧盟遗产，如法兰克福和巴黎竞相吸引伦敦金融机构入驻，荷兰与西班牙竞相争取欧洲医药管理局迁至本国。而欧盟也乐得以瓜分英国作为调动成员国积极性的抓手，欧委会发出通讯文件表示要将伦敦的欧元清算业务吸引到大陆，谋划欧盟机构的搬迁进程。而这些变化不仅会给相关国家带来红利，也将调动起对英强硬的积极性。

脱欧进程滑向无序困境

从谈判背后的考虑可见，英欧均将谈判看作自保和国强手段，因此在具体问题上仍旧将坚持自己的原则。目前，主动权正在向欧盟倾斜。经济上，英近半贸易依赖欧盟，而欧盟作为体量是英国五倍以上的经济体，即使是无协议脱欧，经济后果尚可承受，因此英国比欧盟更急于尽快敲定经贸安排，回避经济损失则非欧盟谈判上的优先考虑。安全上，欧盟已然作好军事硬实力和对外行动能力剧减的思想准备，并谋求通过构筑防务共同体来自强，及在北约框架下与英国进行安全合作。时间上，英国迟迟难以作出内外都能接受的安排，欧盟则作好最坏打算，并要求英国作出“积极行动”，才容许双边关系安排进行谈判，因此按时达成能送交双方立法机构审核的协议随着时间推移变得愈加困难。

热点透析

行政监察专员制度是权利救济、保护公民权利的一种非司法化的手段，有人称它为“第四权力机构”。其发源于 19 世纪的瑞典，北欧国家最先引入，后来传到了西欧、亚非拉等其他国家和地区。

行政监察专员制度是由宪法规定的，根据公众对政府部门违法行政和不当行政的申诉，不受任何党派政治影响进行调查监督，保护和推进公民的合法权益及自由。监察专员有权进行调查、批评、建议和公布结果，但是不能直接推翻行政机关的决定。目的主要是运用一些非正式的程序、救济手段来弥补议会监督、行政监督等的缺陷。

行政监察专员制度的合法性源泉

监察专员制度的合法性源泉首先要来自于权威法律法规的认可。监察专员的权责和地位非常特殊，通常是由宪法规定、专门法调整、立法机关任命，地位独立且重要。大部分国家一般都在宪法中加以明确规定，并颁布专门法规细则则具体规定监察专员的产生、职责、权限等，如丹麦依据 1953 年宪法的规定，于 1954 年颁布了《议会监察专员法》，并设立了议会行政监察专员办公室。有些国家虽然没有在宪法中对其进行规定，一般也制定了规范该制度的基本法律，如英国 1967 年通过《议会行政专员法》，设立了行政监察专员。

行政监察专员的独立性概括

行政监察专员的独立性体现在组成人员选举产生与任免过程的独立、职权行使的独立和经费物资保障的独立。

监察专员产生任免的权威性和权利待遇的法制保障。一般而言，行政监察专员由本国议会选举产生，个别国家由权威的国家机构或行政机关首长直接任命，具有一定任期，享有很高的权威性，人身权利和待遇得到专门保障。行政监察专员组织构成一般为设置一名首席监察专员，并配有几十名工作人员。首席行政监察专员通

常享有很高的地位和威望，在一些国家中，甚至已经跻身国家领导层前列。较高的待遇使他们不为经济上的事情所忧虑，能够全身心地投入到监察工作中。

行政监察机构的经费预算、人员编制等由议会单独审批，以免受行政机关及有关部门的制约和支配。行政监察专员在行使职责过程中具有很强的独立性。行政监察专员的身份是议会或者政府最高行政长官行政监察职能职权的代理人行使人，在任期内其享有相当于法官一样的工作独立性，不受其他任何行政机关的限制，直接对议会或行政首长负责。即便议会或首长也只能对其整体的工作情况发表意见，而不能插手具体事务。行政监察专员的任免在法律的 protection 下，必须经过规定的程序，享有极强的独立性。

为了保障监察专员能够真正地不受其他因素的影响，各国一般都规定监察专员不得担任议员及党政职务，不得加入任何公共或社会团体、压力集团从事兼职。行政监察专员必须是无党派人士，保持政治中立性。

行政监察专员监察范围的宽域性

监察专员一方面受理公众对行政机关或其工作人员在执行公共权力中所出现的不合理、不良行政行为的申诉，另一方面也监视法律法令在实施过程中的情况。另外，还可以根据自己及其下属工作人员所掌握的线索积极主动地对可能给公民权益造成不良影响的事件或行为展开调查。

行政监察专员的监察对象范围比较广泛。瑞典监察专员监察范围不仅包括全国性机构、地区性和地方当局的行政机关（军队）的行政人员，也包括法官、检察官，但是不能监察内阁部长、大法官、联邦和地方议会议员、中央银行董事等，这些都是由议会监督。法国的调解专员受理范围更为广泛，不仅包括中央、地方政府机关以及具有公共服务职能的其他机关，还包括铁路、电力、天然气等国有企业。澳大利亚联邦监察专员制度的监督机构除对政府各部部长、议会议员、法官等行政人员监督外，还监督任何企图使行政人员腐败或作出不

公正决定的非公职人员。德国联邦议院请愿委员会有权管辖针对联邦政府及各机关、联邦议会乃至其他宪法机构权限内的有关请愿，同样不及于法院。德国联邦议院请愿委员会对联邦议院自身权限范围内的请愿享有管辖权。

近年来，行政监察专员的监察功能范围不断拓展。从最初对国家机关（行政、司法）进行监督，逐步扩大到社会、公共领域，其监督和救济功能都得到了全方位的拓展。欧盟国家普遍在金融、劳动人事、消费等领域建立了行政监察专员机制。

他山之石

国外的行政监察专员制度

翟慧杰 陈 偲