

全球治理的三大系统竞争及其发展趋势

一、全球治理的内涵与特征

全球治理是国际社会深入发展条件下的一种多边国际治理活动。就本源上而言它是理想主义的概念，目前演变成理想主义与现实主义相结合的概念。它具有实践性，是一种正在被国际合作实践建构起来的历史结构。它的历史起点，可以说是与全球化同步，因为自全球化从欧洲开始起，就出现了某些全球性的问题需要治理，比如贸易规则、邮政标准等。但是，它的研究起点，似乎不能放在上个世纪三十年代之前，因为，只有在上个世纪初，“国际社会”才从欧洲向全球范围内扩展，欧洲之外的民族国家才能资格和条件去参与全球事务，其标志性事件是国际联盟的诞生，这是第一个综合性全球治理机构，具有前所未有的权威性与有效性。但是，由于寿命很短，国际联盟只是联合国的前奏，并没有在全球治理方面特别没有在经济全球治理方面发挥什么作用，因此，真正的全球治理的研究起点是在第二次世界大战结束时建立的联合国。

全球治理的本质是什么？其本质是由国际社会采取共同的行动处理全球性问题。这个本质决定了它的几个特征。第一，它具有危机管理的性质。全球性问题是国际社会的生存与发展构成了严峻的挑战，处理全球性问题是符合所有主权国家的国家利益，也符合人类的共同利益，因此，正是出现了较大范围的相互联系的全球性问题，由于其压倒性和紧迫性，才能够调动国际社会的积极性来参与全球治理。第二，它具有国际协调性。由于全球治理发生在当前阶段的国际关系阶段，主权民族国家体制仍然是国际秩序的基本现实，国际社会是在无政府状态下进行合作治理全球事务的，因此，大国协调、多边协调、南北协调、南南合作等仍然是全球治理的主要方式。虽然国际法治在全球治理中的份量越来越重，政治方式、外交方式依然在很长一段时间发挥作用。第三，全球治理充满了多层次的国际互动和制度创新。这种互动不仅体现为大国和国家集团之间的协调，还体现在国际机构之间的竞争与合作。国际机构实质上是一段时间内权力分配的反映，旧的国际机构被新的国际机制替代是一种规律，正是这种国际机构的兴衰，才使得全球治理体系更加完善。

二、全球治理的三个系统及其优势比较

第二次世界大战结束以来，国际多边机构层出不穷，试图在应对全球性问题中贡献有本国特色、符合本国国家利益的国际公共物品，形成了多个有影响的全球治理系统。目前，最主要的全球治理系统有三个，一个是以联合国为核心的全球治理系统，这是个广泛的治理系统，代表性最强，国际合法性最强，是联合国宪章确定下来的规则，核心是五大常任理事国主导、所有成员国参与。它的最大缺点是美国发言权过大、难以形成实质性的决议。一个是以七国集团为核心的全球治理系统，这个系统是上个世纪七十年代建立起来的，是世界上最发达的七个国家试图防止石油危机之类的全球性经济危机的多边协调机构，在很长的时间内占据着全球经济的主导权，其实质是以美国为主导的反苏反共的全球治理系统。它的优势是七国拥有强大的资源支持，容易达成一致；最大的缺点是不具备包容性，把苏联和广大发展中国家排除之外，作出的决定具有较大的局限性，不能适应日益变化的国际政治形势做出新的调整。第三个系统是二十国集团代表的全球治理系统。这个系统方兴未

艾，是五个最发达的新兴经济体与七国集团共同组成。它的主要背景之一是新兴经济体的兴起。它们试图从发展中国家的根本利益出发，改变由七国集团长期主导的不合理的世界经济秩序。在以中国为代表的新兴经济体系统快速缩短与美国为代表的七国集团经济差距的局面下，美国与其他七国集团成员提出建立二十国集团来应对紧迫的国际金融危机。它既有较大的代表性，把主要发达国家和主要发展中国家纳入；又有较大的有效性，把成员国的数量控制在二十个以内，采取了比较灵活的议程制定和会议运作方式；比较注意发挥中国、美国等国家的积极作用，实际上综合运用了联合国与七国集团的长处。它的不足之处是没有能够解决秘书处问题，也就是官僚操作的问题，这一点不及七国集团。

三、三个系统的竞争领域

国际制度的竞争是制度变迁的重要动力，是国际制度创新、国际社会发展与国际政治综合作用的产物，反映了国际政治的基本规律。从历史上看，和平式的制度竞争是可以建构的，是避免修昔底德陷阱的重要途径，也是世界性权力转移的基本途径。实际上，随着国际关系的多极化进程，特别是经济全球化进程，国际制度的竞争更加激烈。二十国集团、七国集团和联合国目前显然在以下几个领域呈现出竞争的状态。

第一，金融危机管理。金融危机管理是全球治理的首要目标和传统任务，也是全球治理机构竞争最激烈的领域。二十国集团目前在这方面具有明显的优势，它的国际动员功能、会议运作方式和灵活性安排充分体现了危机应对的功能定位。七国集团也是国际金融危机管理的重要机构，但是由于它的代表性不足，缺乏动员新兴经济体的功能，因此，竞争性不如二十国集团。七国集团虽然采取了与新兴经济体对话的制度安排，但是不能调动新兴大国的积极性。联合国则在这方面处于明显的劣势。

第二，安全治理。国际安全治理也是传统的经常性的全球治理领域。由于这项任务是联合国的立国之本，联合国有充足的合法性地位和法律资源，还有着强制执行的某些措施，因此，拥有无可比拟的优势。然而，二十国集团和七国集团在这些方面，也发挥了重要的功能。特别是在反对国际恐怖主义方面，七国集团曾经起过重要的作用。在新的形势下，二十国集团依靠其较大的代表性和对于国际发展治理的关注，将大幅度地增加在安全治理方面的国际话语权。

第三，发展治理。发展治理是国际社会最新十分关注的话题，也是新兴国家集中提出要求联合国等全球治理机构重点解决的根本性全球问题。由于发展问题带有全球性和普遍性，因此，联合国是不可避免的舞台。但是，联合国提出的各种倡议，若要被认真落实的话，必须有大国间的协调和共同努力，这就要求二十国集团和七国集团做出重要的承诺，制定并实行具有操作性的计划。七国集团长期以来对国际发展治理重视不够，从目前看不可能对发展治理做出很大的贡献。二十国集团近年来十分注重发展治理，与联合国形成了既竞争又合作的关系。二十国集团杭州峰会把实施联合国 2030 年可持续发展纲要作为重要议题，这就进一步说明，二十国集团处于全球治理的较为主动和有利的位势。

第四，文化治理。文化治理是联合国教科文组织在过去二十年来推进的一项事业，并出台了一些文件。“伊斯兰国”的兴起和国际恐怖主义问题的久拖不决，从一个角度显示了世界秩序中的文化治理赤字。在文化治理方面，七国集团有着一定的经验，因为它有着文化同

质性的特点，在文化全球化方面有着历史经验。但是正是文化的同质性和欧美文化中心主义，又使七国集团缺乏文明对话和多元文化治理的经验。相比之下，二十国集团在这方面还是新手，既没有联合国的普遍性立法经验，又没有七国集团在实行文化战略上的经历，因此，需要更加增加这方面的研究。

四、竞争的结果：新的全球治理的诞生

杭州峰会是全球治理历史上的一次盛会，它将产生多方面的影响。一方面，它将见证三大治理系统竞争与合作，进一步彰显二十集团在全球治理体系中的优势；另一方面，杭州峰会后将加快催生新的全球治理系统的诞生。可以预见，一个新的全球治理体系将牢固地建立起来。这个新的全球治理体系将拥有至少四个方面的特点：**第一，二十国集团将以新的姿态出现在国际舞台上，通过加强自身机制化、规则可操作性和承诺可评估性等努力而综合七国集团与联合国的优势，成为新的全球治理的网络中心；第二，在新的全球治理体系中，将出现二十国集团系统与联合国系统的“联合领导”，这种联合领导不是中美共识，但是中国与美国将发挥决定性的作用。七国集团将逐渐融入到二十国集团的框架中，通过与金砖国家的互动和协调而发挥作用。第三，全球治理的经常性议程将大大拓展并逐渐实现全球治理领域的“全覆盖”。通过二十国集团与联合国的竞争与合作，全球治理议程将进一步向非经济领域特别是安全领域、健康卫生领域、气候变化领域等扩展；第四，也许是最值得重视的是，中国与其他新兴经济体将发挥更加积极的负责的作用，在议程倡议、议题制定、规则创设、承诺执行等方面发挥越来越重要的作用。上述四个方面是相互联系的，没有二十国集团的发展和机制化，二十国集团治理就没有保障，也就不能在进一步的制度竞争中取得决定性的胜利；没有中国等新兴经济体的重要作用，二十国集团也难以取得实质性的发展，也就不能继续体现它对于七国集团的优势；而只有中国等发展中国家进入全球治理的核心舞台，才能更加重视金融、经济等传统核心议程之外的民生议程，这是一种国际关系民主化的体现。（上海外国语大学 G20 研究中心负责人郭树勇教授）**