

# 全球治理模式转换的理论分析

## ——以全球气候变化治理为例

石晨霞

[内容摘要] 全球治理在不同议题领域的绩效差异根本上取决于特定议题领域的权势集中度和治理民主化水平的组合,由此产生了科学驱动的自下而上、大国主导的自上而下、集团主导的自上而下、社会驱动的自下而上等4种全球治理模式。需要指出的是,既定议题领域的治理进程往往遵循大致类同的演进路径,即从科学驱动逐渐发展到少数国家主导再到集团性主导,最后实现全面参与。尽管如此,权势转移、技术突破、参与意识和可用资源的变动等均可能打破这一线性演进逻辑,导致出现全球治理模式的回逆或循环发展。全球气候变化治理迄今为止的发展,完整再现了全球治理模式的演进和转换。全球治理模式演进和转换的内在逻辑为中国参与和塑造全球治理提供了有益参考,中国可依据议题领域的差异采取相应的战略举措,重点聚焦权势分配结构、谈判联盟和技术突破等方面。

[关键词] 全球治理 模式转换 权势集中度 治理民主化 气候变化

[作者简介] 石晨霞,上海国际问题研究院助理研究员,《国际展望》编辑部编辑

当前的全球治理处于一种尴尬境地:一方面,以全球发展议程、全球气候变化治理等为代表的全球治理努力似乎取得了重要进展;另一方面,以移民危机、恐怖主义危机和极端化发展等为代表的全球治理似乎正走向失败。由此而来的问题是:为什么全球治理在部分议题领域相对成功,而在其他议题领域收效甚微?在这些不同的议题领域,既有的治理努力或模式有何差异?能否将相对成功的经验推广至其他议题领域?如果可行,如何推广,如何改变现有的治理模式和路径而实现治理转型?比较不同议题领域的治理可以发现,治理绩效的差异根本上源于两个因素,即权势集中度和治理民主化水平。权势集中度和民主化水平的不同组合将决定特定议题领域的全球治理模式;而这一组合模式的变化也会导致治理模式的相应变化。全球气候变化治理从传统的自上而下模式向自下而上模式的转变,在很大程度上正是这一权势

分配格局和民主化水平组合变化的结果。理解全球治理模式的演进和转换的内部逻辑,对于中国参与和塑造全球治理具有重要的政策参考意义。

### 一、全球治理模式的演化路径

全球化和相互依赖的深化催生了大量的全球公共性领域,使全球治理成为一种必需。由于不同议题领域的挑战和机遇可能存在重大差异,因此也必然导致相应的治理努力存在差别。由此可见,研究全球治理模式的演进和转换的内在逻辑显得相当必要。

关于全球治理的概念,可谓众说纷纭,始终未形成统一认识。但是目前使用最多的仍然是全球治理委员会提出的概念:“治理是各种各样的个人、团体处理其共同事务的总和。它是一个持续的过程,通过这一过程,各种相互冲突和不同的利益可望得到调和,并采取联合行动。”<sup>①</sup>全球治理模式则是对某种或某一阶段的全局治理核心治理方式和特点的概括和总结,它是区别不同治理的根本标志。既有研究主要有4种分类标准:根据治理主体及其关系,可将其分为国家中心治理和多中心治理两种模式;<sup>②</sup>根据治理方式的不同,可将其分为霸权治理、制度治理和民主治理3种模式;<sup>③</sup>根据全球治理所追求的价值,可将其分为国家主义治理、国际主义治理和全球主义治理3种模式;<sup>④</sup>根据全球治理的主体、对象、机制、价值和目标,可将其分为国家中心治理、国际机制、超国家中心治理和多层次全球治理4种模式。<sup>⑤</sup>

需要指出的是,对全球治理模式的上述分类使全球治理的两个基本特征模糊化,从而无法真正理解当前全球治理在不同议题领域的绩效差异。这两个基本特征是:一方面,国际关系根本上仍是一种权势关系,尽管权势的概念正日益多维化<sup>⑥</sup>、国际关系正日益道德化<sup>⑦</sup>;另一方面,主权国家仍是国际社会最为重要、最为基本的行为体,

① 联合国全球治理委员会《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社1995年版,第2页。

② [日]星野昭吉《全球治理的结构与向度》,《南开学报》(哲学社会科学版)2011年第3期,第1页。

③ 卢静《全球治理:模式转变》,载朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编《全球治理:挑战与趋势》,社会科学文献出版社2014年版,第18~21页。

④ 蔡拓《全球治理的反思与展望》,《天津社会科学》2015年第1期;蔡拓《全球主义与国家主义》,《中国社会科学》2000年第3期。

⑤ 王金良《全球治理的四种模式》,载上海市社会科学界联合会编《全面深化改革与现代国家治理——上海市社会科学界联合会第十二届学术年会论文集》,上海人民出版社2014年版,第247~257页。

⑥ 有关权势概念的多维化发展,参见潘亚玲《应对霸权衰落:美国中长期战略前瞻》,《美国研究》2013年第2期,第52~53页。

⑦ 有关国际关系的道德化发展,参见张春《建构中国特色的国际道德价值观念体系》,《社会科学》2014年第9期,第13~14页。

尽管其他行为体也日益全面深入地参与国际事务。换言之,尽管被称作全球治理,不同行为体相互间的权势分配情况或权势集中度,以及各行为体在特定议题领域的参与程度或治理民主化水平,均可能显著影响全球治理的绩效。据此,笔者以权势集中度和治理民主化水平为标准,对全球治理模式的类型学进行重新评估。在权势集中度较高的议题领域,往往会出现较少的行为体主导治理努力,无论这些行为体是少数大国还是集团性质的,因此更多是一种自上而下的治理模式;而在权势集中度较低的议题领域,大量行为体可获得参与空间,自下而上的治理模式可能占据主导。由此可得出全球治理的4种模式,即科学驱动的自下而上、大国主导的自上而下、集团主导的自上而下和社会驱动的自下而上模式(见表1)。

表1 全球治理模式的类型学

		治理民主化水平	
		低	高
权势集中度	低	1. 科学驱动的自下而上模式	4. 社会驱动的自下而上模式
	高	2. 大国主导的自上而下模式	3. 集团主导的自上而下模式

资料来源:笔者自制。

第一种模式“科学驱动的自下而上模式”是指在特定议题领域的权势集中度和治理民主化水平均相对较低时,对该议题的关注主要集中于科学技术领域,尚未进入政策领域,或者说该议题尚未被“安全化”,<sup>①</sup>从而难以产生真正意义上的全球治理。在这一模式下,科技专家或知识共同体在很大程度上在主导相关规范的建构,因此该议题仍处于全球治理的起步阶段即政策共识建构阶段,是一种科学或知识驱动的自下而上模式。

第二种模式“大国主导的自上而下模式”是指在权势集中度高但治理民主化水平低的议题领域,少数大国主导了该议题领域的治理话语、规范和制度安排,其他中小国家和非国家行为体均难以发挥重大影响。由于少数国家掌握该议题领域的核心技术、资金资源和核心机制,因此尽管治理民主化水平低、实质性参与者少,但仍容易达成合作共识、治理机制甚至相关国际法律,合作的成本也较低,能够保障“自上而下”的制度安排的实施和治理效果。例如,外太空治理由于技术门槛和能力门槛都相当高,因此迄今仍只有美国、俄罗斯、欧盟和中国等少数国家可以有效参与该领域

<sup>①</sup> 有关特定议题被“安全化”并最终进入全球治理议程的案例性分析,参见潘亚玲《国际规范的生命周期与安全化理论》,《欧洲研究》2007年第4期,第68~82页。

的治理,因此其大国主导的自上而下模式体现得相当明显。<sup>①</sup>又如,在因特网治理中,尽管技术扩散非常快,导致技术门槛逐渐消失,但由于美国长期以来在该领域的技术垄断和机制垄断,因此美国可以在很大程度上忽视甚至无视国际呼吁,继续在该领域采取大国主导的自上而下治理模式。<sup>②</sup>

第三种模式“集团主导的自上而下模式”是指在权势集中度高、治理民主化水平也高的情况下,一方面少数行为体对议题领域的治理规范和治理机制拥有实际控制能力,另一方面由于大量行为体参与而迫使前述实际控制者不得不更多地考虑治理的合法性,进而必须采取包容性举措将大量的行为体纳入治理进程,因此出现一种集团性的自上而下治理模式。现实中最为典型的例子是全球安全治理的负责机制,即联合国安理会。一方面,考虑到全球安全治理的敏感性和资源要求,权势往往掌握在安理会五大常任理事国(P5)手中,再加上安理会是联合国系统中最具权势的机构,其决议具有很强的约束力,能够保障治理效果的实现,因此自上而下的治理模式仍是首选;另一方面,为了在更大程度上体现公意,使安理会决议拥有更大的合法性,尽管5个常任理事国拥有否决权,但仍需得到其他非常任理事国的同意,再加上各大国对全球安全挑战的认知和利益差异,因此经常出现其他非常任理事国与某个或某几个常任理事国形成暂时性的议题集团,共同推动特定安全事务治理的现象,或者说是一种集团性治理。因此,整个联合国安理会对全球安全的治理就呈现出典型的集团主导的自上而下模式特征。

第四种模式“社会驱动的自下而上模式”是指在权势集中度低但治理民主化水平高的议题领域,由于缺乏规范或机制的领导者,难以形成核心行为体(集团),更难以形成自上而下的行为规范的共识,相应的全球治理努力更多只能依靠自下而上的道德自觉。由于缺乏强有力的激励和惩罚机制,各行为体在推动全球治理时更多从自身利益出发,因此只能通过道德性、舆论性和规范性力量督促各行为体为全球治理作出自愿性贡献,各类国际监督机制和道德黑名单等就变得相当重要。无论是刚刚到期的联合国千年发展计划,抑或是于2016年启动的联合国2030年可持续发展议程,还是2015年12月通过的气候变化《巴黎协定》,都是社会驱动的自下而上治理模式的典型案例。

---

① 何奇松《太空安全治理的现状、问题与出路》,《国际展望》2014年第6期,第119~137页。

② 王明国《网络空间治理的制度困境与新兴国家的突破路径》,《国际展望》2015年第6期,第98~116页。

需要指出的是,全球治理的上述4种模式存在一种演进关系,大致类同于国际规范的生命周期<sup>①</sup>:在特定议题尚未被安全化进而尚未真正启动相应的全球治理努力之前,它更多是在科学或知识界内部塑造共识,因此更多是一种科学驱动的自下而上的努力;一旦认知共同体能够影响政策决策,它往往首先在少数具有更先进技术水平的国家获得突破,并由这些国家推动相应的全球治理规范和机制的建设,进而形成一种大国主导的自上而下治理模式;此后,随着技术的持续扩散,更多行为体的参与意识提高,少数大国的垄断能力下降,进而可能出现集体主导的自上而下治理模式;最后,技术持续扩散和治理民主化水平提高导致权势集中度不断下降,少数大国不再愿意主动提供公共产品,自上而下的治理模式难以维持,成本分担和贡献认领的社会驱动的自下而上模式开始占据主导。

是否全球治理模式的这一演进是线性的,或到了社会驱动的自下而上模式便陷于终结?答案显然是否定的。事实上,任何议题领域的全球治理模式演进都有两个方面:一是在治理模式演进过程中,随着治理取得进展或面临困难,可能出现新的问题或治理需求,但相关的治理规范和机制安排等可能并不完善,因此这些新需求催生出新的治理努力,其治理模式的发展与既有治理模式可能存在差异,进而同一议题领域内部也可能出现治理模式的阶梯化发展,如何应对这一阶梯化发展的挑战,可能会推动治理模式的持续演进。二是在任何议题的治理过程中,权势集中度和参与民主化水平都并非给定的或静态的,其动态性发展可能导致治理努力受挫和治理模式回逆。

推动特定议题领域的全球治理模式演进或转换的具体动力主要来自以下四个方面:第一,特定议题领域的权势转移。这最为明显地体现在全球经济治理领域,冷战结束后特别是2008年全球金融危机后加速展开的全球性权势转移集中体现为中美权势转移,对全球经济治理模式的变化产生了重大影响,特别是推动了全球经济治理从大国主导的自上而下模式向集团主导的自上而下模式的转变。经济性的权势转移也对全球发展合作治理和全球气候变化治理等产生了重大影响,使得原有的自上而下治理模式迅速向自下而上治理模式转变。

第二,特定议题领域的重大技术突破和技术扩散。技术突破和技术扩散历来是国际权势转移的重要动力,最早实现技术创新或最早学会重大技术创新的国家,往往

---

<sup>①</sup> 有关国际规范生命周期的讨论,参见潘亚玲《安全化、国际合作与国际规范的动态发展》,《外交评论》2008年第3期,第51~59页。

在随后相当长的一段时间里拥有相应领域规范和制度建构的主导地位,这在外太空、网络和气候变化等领域体现得非常明显。

第三,行为体的政治参与意识的重大变化。全球治理的绩效在很大程度上与各行为体的参与意识密切相关,后者的变化可能对前者产生反馈性影响。例如,正是由于美国对全球气候变化治理的不积极、新兴大国和其他非国家行为体的积极参与,推动了全球气候变化治理从自上而下模式转向自下而上模式;同样,在联合国2030年可持续发展议程中,传统援助大国的消极态度和新兴发展伙伴的积极参与,使全球发展合作的自下而上特征更为明显。

第四,各行为体参与全球治理可用资源的重大变化。较高的政治参与意识并不能保证各行为体的充分参与,其对相应知识和技术的掌握水平,其参与全球治理的相应财政资源、组织资源和人力资源等更能决定其实际参与水平。在这里,外部支持包括技术、财政和人力支持可能推动全球治理模式发生重大转变。国际发展合作从联合国千年发展计划向2030年可持续发展议程的演进中,发达国家对非政府组织的大力支持,在很大程度上推动了2030年议程向更为深入的社会驱动的自下而上模式迈进。

## 二、全球气候变化治理模式转换及其动因

全球气候变化治理经历40多年的发展,形成了一些阶段性成果,同时在治理模式上也不断转换,基本经历了从科学驱动的自下而上到大国主导的自上而下,再到集团主导的自上而下,最后转变为社会驱动的自下而上的治理模式。而这种转换也基本遵循了上文提出的治理模式转换分析框架。

### 1. 全球气候变化治理模式转换

纵观全球气候变化治理的整个发展进程,按照治理模式的分野,大致上可以划分为以下四个阶段。

第一,科学家主导阶段。20世纪70~80年代,对气候变化问题的认知和讨论还仅仅局限于科学界。科学家一方面通过系统的科学研究逐步确认气候变暖的真实性,并在其内部逐渐达成一些共识;另一方面则通过数次国际会议呼吁国际社会重视气候变化问题,并积极推动该问题从科学进程向政治进程的转变。例如,1972年6月,联合国人类环境会议第一次在全球范围提出气候变化问题,向各国政府提出要警

惕气候变化可能导致的后果。<sup>①</sup> 1979年2月,第一届世界气候大会首次将气候变化作为一个重要议题进行讨论,并号召各国政府“充分利用现有的关于气候变化的知识,加强相互之间的合作协调,规划经济社会发展”。<sup>②</sup> 但是这次会议并未引起各国政府部门足够的重视。1985年菲拉赫气候会议确认了温室气体浓度增加会对气候变化产生重要影响的结论,并呼吁各国政府和科学家加强合作以探讨气候变化的有效应对之道。<sup>③</sup> 与此同时,科学家在气候变暖问题的成因和影响方面也达成了一些共识,科学研究的进展也推动了人们认知的提升,为气候变化全球治理奠定了基础。

从整体来看,这一阶段是气候变化问题全球治理的起步阶段,科学家和知识团体主导着整个治理进程并建构了初步的规范。另外,由于气候变化问题仅仅局限于科学家的讨论和研究,并未真正进入政治领域,因此属于权势集中度低的情况,而且该议题在这个阶段属于小众议题,并未形成真正的全球治理,所以其治理的民主化水平也较低,可以认为这是一种典型的科学或知识驱动的自下而上治理模式。

第二,少数大国主导阶段。从20世纪90年代到2005年,这一时期的全球气候变化治理取得了三大突破:一是气候问题正式从科学界进入政策界,这是科学家数十年努力的结果,这对于开启真正意义上的气候变化全球治理具有重要意义;二是1992年国际社会签订了《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,以下简称《公约》),这为全球气候变化治理建构了基本的治理框架,并指导了此后数十年的气候治理;三是1997年《京都议定书》(以下简称《议定书》)签订,它将国际社会对气候变化问题的治理推向一个新的高潮。《议定书》规定了工业发达国家具有法律约束力的温室气体减排幅度、减排时间表和减排的温室气体种类,<sup>④</sup>并制定了更为细致的规则,还确立了三个灵活机制。<sup>⑤</sup>它是此后气候变化治理的主要依据。

在这一阶段,由于当时气候变化问题刚刚实现从科学议题向政治议题的转变,许多国家和行为体尚未能够掌握气候领域的治理权势,无论是《公约》的签订,还是《议定书》的谈判和通过,都是在少数几个大国的主导下实现的,尽管参与签署国家的数

① “Report of the United Nations Conference on the Human Environment,” A/CONF.48/14/Rev.1 p. 20.

② The First World Climate Conference, “Declaration( ‘An Appeal to Nations’) and Supporting Documents,” <http://www.wmconolley.org.uk/sci/iceage/wcc-1979.html>.

③ “Villach Report,” at 57 and 3 转引自 Daniel Bodansky, “The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary,” *Yale Journal of International Law*, Vol. 18, 1993 p. 460.

④ 《京都议定书》规定了6种主要限排温室气体,分别是二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、六氟化硫、氢氟碳化物和全氟化碳。

⑤ 三个灵活机制分别是联合履约(JI,第6条)、清洁发展机制(CDM,第12条)和排放贸易(ER,第17条)。

量在绝对值上很多,但事实上《议定书》的达成是欧盟、美国与一些致力于经济发展和消除贫困、力图置身于全球减排行动“事外”的发展中国家三方的政治妥协。<sup>①</sup>由此可见,治理权势主要还是掌握在欧盟和美国手中,尤其是在规则制定方面,《议定书》极大地反映了欧盟的偏好和关切,这就造成这一阶段的权势集中度较高。另外,在这一时期,由于庞大的非国家行为体尚未被完全激活,而且许多中小国家的参与意识不强,实质性的参与者少,因此治理的民主化水平低,可以说这属于典型的大国主导的自上而下的治理模式。

第三,大国集团主导阶段。从2005年到2020年,在《议定书》正式生效之后,全球气候变化治理进入一个相对活跃的时期。一方面,国际社会正式在京都机制下开展减排、适应、资金和技术等各项活动,落实《议定书》第一承诺期,还对第二承诺期作出了安排;另一方面,国际社会开启了后京都时代气候变化治理的谈判进程,尽管遭遇多次挫折,但是最终在2015年年底巴黎气候大会上通过了《巴黎协定》,确定了2020年后的治理安排。在此过程中,一种新的治理模式应运而生,即社会驱动的自下而上模式,这将成为未来气候变化治理的主要模式。

纵向考察这一阶段的气候变化治理,可以发现这一阶段与前两个阶段存在显著的区别,即治理民主化水平的提高。这是因为在此期间,受到气候问题严峻性凸显、媒体和国际会议大力宣传的影响,参与治理的行为体大幅度增加,而且它们的实质性参与力度也不断增强。另外,一些大国不得不更多地考虑治理的合法性,进而采取包容性举措将大量的行为体纳入治理进程。由此,治理的民主化水平得以提升。但是,一些大国对议题领域的治理规范和治理机制仍然拥有实际控制能力,权势的集中度仍然较高。除此之外,在这个阶段,由于参与治理的行为体日益增多,在不同议题上形成了不同的气候谈判集团,出现了集团化趋势,如77国集团+中国、小岛屿国家集团、伞形集团、基础四国等气候谈判集团。因此,这一阶段的治理主要属于集团主导的自上而下模式。

第四,自下而上治理阶段。从2020年以后,全球气候变化治理将正式进入自下而上的发展阶段。2015年《巴黎协定》确定了2020年后的气候变化治理安排。在治理方式上,各国根据自身情况以自下而上的方式提交“国家自主决定贡献”(INDCs)方案,自主确定减排量、减排方式和时间表等问题。在“共同但有区别的责任原则”(CBDR,以下简称“共区原则”)的解释上,《巴黎协定》则在充分考虑不同国家气候

<sup>①</sup> 李慧明《〈巴黎协定〉与全球气候治理体系的转型》,《国际展望》2016年第2期,第5页。



应对能力的基础上,对“共区原则”原有的“一刀切”方式进行反思,从而在发达国家与发展中国家之间达到了一种微妙的平衡。<sup>①</sup>在约束机制方面,《巴黎协定》强调道德约束,倚重比较成熟的国际监督和评估机制,而且这种约束机制属于内部约束或自我约束,治理主体的行为多是主动的、自觉自愿的。<sup>②</sup>

在这一阶段,由于大量社会力量的介入,并逐渐能够实质性地影响治理进程,原本掌握在大国或大国集团手中的权势逐渐扩散,导致缺乏规范或机制的领导者,难以形成核心行为体(集团),这就造成了权势集中度低的情形。另外,由于各种参与力量均能够在一定程度上影响治理进程,可见治理的民主化水平也显著提高。这就形成典型的社会驱动的自下而上的治理模式。

## 2. 全球气候变化治理模式转换的动因

全球气候变化治理的演化经历了上述四个阶段,并在治理模式上表现出不同的特点。这其中存在内在的逻辑,按照上文提出的权势集中度和治理民主化影响治理模式的理论框架,我们对此可以加以分析。

第一,从科学驱动的自下而上的模式向大国主导的自上而下模式的转变,根本原因在于技术的扩散和认知的提高。科学界的长期努力确认了气候变化是由人类活动导致的结论,而这种新的认知在科学家的宣传和呼吁下逐渐被政策界所认可,由此成为政策界的讨论议题。当然,最初的技术扩散或认知的提高是小范围的,只有实力强大的大国可以最早实现技术的创新并推动认知的提高,由此它们也在该领域后续的治理中占据主导地位,而在实质参与者少的情况下,最有效的治理方式是自上而下,因此气候变化治理模式实现了第一轮转换。

第二,全球气候变化治理模式实现从大国主导的自上而下向集团主导的自上而下的转换,则是在技术扩散和参与意识的双重影响下实现的。在治理进程不断推进的过程中,技术扩散持续进行,从原有的少数大国逐步扩散到一些中小国家或其他群体。尽管如此,但是规范和制度建构的主导权仍然掌握在大国手中,新加入的治理主体往往会跟随某些大国参与治理,从而形成几个集团并立的局面,它们之间在相互博弈中推动气候治理。另外,随着气候问题严峻性的凸显,各类行为体的参与意识逐渐增强,也导致大量行为体的加入,从而在治理的民主化方面有所提高。由此,气候变

<sup>①</sup> 杨驿昉、徐博雅、王韬《从〈京都议定书〉到〈巴黎协定〉:中国如何成为全球气候治理领导者》,http://www.yicai.com/news/4725355.html。

<sup>②</sup> Charles F. Sabel and David G. Victor, "Governing Global Problem under Uncertainty: Making Bottom-up Climate Policy Work," *Climate Change*, October 5, 2015, pp. 1 ~ 13.

化治理模式实现了第二轮转换。

第三,全球气候变化治理模式从大国主导的自上而下向社会驱动的自下而上的转变,这是目前国际社会正在经历的过程。其中,最根本的原因在于权势结构的变化,具体表现在国际权势在横向上从西方发达国家向一些新兴国家的扩散或转移,以及在纵向上从国家行为体向非国家行为体的转移。这种国际趋势在全球气候变化治理领域有所体现,如以中国和印度为主的基础四国也逐渐能够分享治理权势。此外,气候问题影响的不均衡性使得原本掌握权势的国家或组织恰恰并非气候脆弱性国家,因此随着气候问题严峻性的凸显,气候脆弱性国家(主要是小岛屿国家)逐渐在该议题上掌握一定的权势;气候问题的复杂性和专业性则赋予一些知识团体和科学家团体一定的权势,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)就是这方面的集中体现,相信没有人会否认IPCC的评估报告在推动气候治理进程中的作用和价值。<sup>①</sup>这些都促进了该领域权势集中度的下降。另外,参与意识的大幅度提升在治理模式的转换中也发挥了积极作用。议题本身的关注度和影响力会影响参与者的参与意识,例如气候问题影响的不可逆性<sup>②</sup>使多数国家都提升了参与意识;此外,媒体和每年气候大会的持续宣传使气候变化问题受到广泛关注。据法国总统府透露,2015年巴黎气候大会期间,来自195个国家和欧盟的代表汇聚一堂,代表团人数总计1万多人,全球近2000个非政府组织参加大会,大会的注册记者数量已超过3000人。<sup>③</sup>最后,行为体可用资源的丰富也助推了治理模式的转换进程。对于一些落后国家而言,来自国际社会的技术支持、财政和人力支持,使其也能够逐渐参与治理。基于上述几个因素的共同作用,全球气候变化治理实现了第三轮转换。

### 三、全球治理模式转换与中国的应对

随着多样化全球性问题的日益凸显,全球治理成为当前学术界讨论的一个热点问题。与全球性问题大规模出现形成反差的是全球治理的效果似乎并不尽如人意,因此治理模式的变迁或转换成为许多治理领域面临的主要问题,也是整体全球治理体系发展的一种趋势。在此背景下,中国作为一个崛起中的大国,在全球治理中既要

---

① Bernd Siebenhuner, "The Changing Role of Nation States in International Environmental Assessments—The Case of the IPCC," *Global Environmental Change*, Vol. 13, 2003, p. 115.

② 气候变化问题的不可逆性是指,一旦气候变化问题的后果变得严重和具体,人类就会失去行动的余地,只能无条件承受。

③ 《法称已有138位国家领导人将出席巴黎气候大会》, [http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/21/c\\_1117216811.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/21/c_1117216811.htm)。

维护国家利益,又要不失时机地提升国家道义形象;既要积极适应全球治理模式转换的趋势,也要有区别化的应对之策。

第一,明确并维护国家核心利益。我们要通过识别具体议题领域的权势结构和集中度,采取区别化的应对策略。具体而言,在自身拥有较大权势的议题领域,如目前的经济治理领域,世界银行和国际货币基金组织的投票权份额改革有利于中国在全球经济治理规则制定中发挥更大作用。中国发起创立的亚洲基础设施投资银行(AIIB)、金砖国家新开发银行等新的治理机制,也将有利于我们掌握规则制定权。由此可见,中国逐步分享了一定的权势,应该尽力保持这种发展趋势,并在新机制的建设上谨慎应对,主要采取自上而下的治理模式,避免丧失权势。与之对应,在自身没有权势或权势不明显的议题领域则应该设法推动治理的民主化发展,强调共同但有区别的责任,并以道德承诺为特点的自下而上治理方式为主,不能对中国施加明确的约束。

在国际权势出现转移或扩散的背景下,中国应该很好地利用这样的机遇,在全球治理领域真正能够分享一定的权势,并获取更大的主动性和自由度,从而服务于国家整体对外战略。全球治理从本质上讲是一个多元行为体博弈的舞台,同时也是一个信仰规则的舞台。<sup>①</sup>在全球治理中拥有权势主要体现在掌握规则的制定权。因此,中国要实现这一目标,首要的是掌握一定的规则制定权或参与规则变革的权力。与此同时,还需要注意的是,在许多治理领域,即使我们能够参与其中,但是无法贡献中国方案,这一方面是由于西方发达国家对于规则制定权的巧妙稀释或更新,另一方面是由于中国自身缺乏规则制定的能力。总体而言,关于规则制定权的竞争正在走向精细化,单纯依靠硬实力似乎也无法获得优势。因此,需要深入研究国际规则的制定和运作,只有这样才能真正掌握和运用规则制定权。

第二,重视提升道义形象。随着全球治理模式从自上而下向自下而上的转变,后者更重视道德性的安排,也更强调国家的道德性和自觉性。因此,中国应该逐渐适应这样一种变化,努力塑造道义形象。例如,在气候变化治理中,随着国家自主决定贡献减排方式的实施,是否减排、减排强度和如何减排等问题均由国家自己决定,这事实上对各国形成了一种道德约束,因为这虽然是自觉自愿的事情,但是如果一国尤其是大国拒绝提交减排方案,那将面临巨大的国际和舆论压力。另外,与塑造道义形象

---

<sup>①</sup> Wang Hongying and James N. Roseneau, "China and Global Governance," *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 3, 2009, p. 15.

相关的一个问题是主动承担责任。在多数情况下,主动承担责任也有利于提升国家的道义形象。尤其是对于中国这样的大国,国际社会的期待越来越高,希望中国能够提供更多的公共产品,承担更多的责任,对此中国要有所区分。一方面,中国的确需要逐渐承担更多的国际责任,但是这种责任应该是有助于提升发展中国家或人类的共同利益,而不是为西方国家的霸权分担成本;<sup>①</sup>另一方面,中国承担的责任要与自身的能力、水平和国家利益相适应,不可盲目承担责任。

第三,建立议题性的国际谈判联盟。全球治理涉及众多的问题,既有安全问题,又有发展问题;既有高政治问题,也有低政治问题;既有传统的问题,也有新的问题。因此,中国在全球治理过程中应该根据不同的领域建立不同的议题谈判联盟。

首先,在权势集中度较高、民主化水平低的全球治理领域,例如网络和外太空等领域,个别国家掌握了这些领域的绝对治理权势,因此,中国一方面自身要努力实现技术突破,逐步缩小与以美国为主的发达国家的技术差距,逐渐分享这一领域的治理权势。另一方面,中国要与其他国家共同维护这些治理领域的共有性和开放性,因为无论是互联网还是外太空都属于全球公域,不属于任何国家和个人,维持全球公域的共有性是维护国际公平正义的题中应有之义。<sup>②</sup>

其次,在权势集中度较低、民主化水平较高的全球治理领域,例如当前的全球气候变化治理、国际援助和全球发展问题等,这些领域的治理都会面临治理效率较低的问题,进而影响治理效果。因此,中国应该与国际社会结成广泛的议题联盟,共同推动这些领域治理效果的提升,具体包括重视监督机制、执行机制和定期评估机制的建设,采取多样化的治理手段,如“硬法”与“软法”的兼顾,提升道德约束力等措施来保障治理进程的推进。

再次,在权势集中度较高、民主化水平较高的全球治理领域,例如联合国安理会系统,在该问题上利益协调是关键。中国要在明确自身利益的基础上,洞察各方的利益关系,努力提升自身的利益协调能力。另外,在众多参与者参与的治理领域,中国要根据自身利益和议题的不同,灵活选择议题谈判联盟。

最后,在权势集中度较低、民主化水平低的全球治理领域,这往往属于新的治理领域,各种规范尚不明确,因此中国要通过自身综合实力获得规则的制定权和话语

---

<sup>①</sup> 罗建波《中国应承担什么样的大国责任》,《学习时报》2014年9月17日, [http://www.qstheory.cn/international/2014-09/17/c\\_1112522488.htm](http://www.qstheory.cn/international/2014-09/17/c_1112522488.htm)。

<sup>②</sup> 李寿平《外层空间的商业化利用及中国的对策》,《北京理工大学学报》(社会科学版)2013年第1期,第99~104页。

权。

第四,以技术创新、技术突破和技术学习为重点,实现局部性和领域性的权势转移。鉴于技术问题在全球治理中对权势转移的重要作用,我们需要更加重视技术创新和突破。尽管目前国内政策十分强调技术创新和科技创新,国家也加大了对科技创新的投入力度,但着眼点主要集中在内部发展。但是事实上,也应该将科技创新和技术创新置于国家对外战略中,只有这样才能提升科技创新对国家分享国际权势的作用。总体而言,中国在全球治理规则的竞争中仍然处于弱势地位,因此加强技术创新、抢占技术优势对于中国改变上述处境不失为一种有效手段。当然,技术创新改变权势地位一般主要发生在特定议题领域的初创时期,这又对技术创新的速度提出更高的要求。具体而言,中国要在一些新的治理领域,如水资源的治理,通过技术创新抢占最初的规范建构权和话语权,从而实现分享权势的目的。在一些已经比较成熟的治理领域,则要通过技术创新或技术学习实现局部分享权势的目的,例如在气候变化问题领域,目前占据技术优势的仍然是美国、欧盟和日本等国家,因此如何在低碳和环保技术方面实现突破,是中国在该领域分享权势的关键。

综上所述,在全球治理模式的转换过程中,中国应该将扩大国际影响、争取道义上得分与获取现实利益结合起来。<sup>①</sup>同时,要在不同的治理领域采取不同的方式和方法,发挥中国的独特作用并提供中国的方案,最终为全球性问题的解决作出贡献。

---

<sup>①</sup> 张琦《中国参与全球治理和区域合作的影响及策略研究》,http://www.chinareform.org.cn/open/report/201411/t20141104\_210838.htm。

any set of the bilateral relations with a discussion of Vietnam's diplomacy.

**Keywords:** the 12th National Congress of Vietnam Communist Party , Diplomacy of Vietnam , China

**About the Author:** Zhang Mingliang is Associate Professor at the Institute of Southeast Asia Studies , the School of International Studies , Jinan University , and Research Fellow at the Sub - Center of Zhengzhou University of the Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights.

**Zhang Mingliang**

### *International Relations*

---

## 127 A Theoretical Analysis of the Changes of Global Governance Pattern

—A Case Study of Global Climate Change Governance

**Abstract:** The performance differences of global governance in different topic areas depends fundamentally on a combination of the levels of the concentration of power and influence and the democratization of governance on the specific topic areas , hence giving birth to the four kinds of global governance: a science - driven bottom - up , a power - dominated top - down , a group - dominated top - down , and a society - driven bottom - up governance. It should be noted that the governance processes in an established topic areas tend to approximately follow similar evolution path , that is , to move from a pattern driven by science gradually to a pattern dominated by a handful of countries and then dominated by groups , and finally a pattern in which full participation is achieved. Nevertheless , the power transfers , technology breakthroughs , changes in the sense of participation and in available resources may break the linear logic of evolution , resulting in reversal or circular development of global governance model. The development of global climate change governance to date has completely reproduced the evolution and transformation of global governance model. The inherent logic of the evolution and transformation of global governance model provide a useful reference for China to participate and shape the global governance. China can take appropriate strategic initiatives based on the differences in topic areas , focusing on the aspects such as the distribution structure of power and influence , negotiating alliances , technological breakthroughs.

**Keywords:** global governance , pattern transformation , concentration of power and influence , democratization of governance , climate change

**About the Author:** Shi Chenxia is an assistant research fellow at Shanghai Institutes for International Relations and an editor at Global Review.

**Shi Chenxia**