



### 三、增量改进与全球治理体系的升级

#### 1、国际体系的体积与容量之困

本报告给人鲜明的印象是：

第一，既有的国际体系格局和全球治理制度开始出现松动，酝酿着从量变到质变的机会。

当前世界正在发生急速的变化，围绕国际体系改革和全球治理改善的方案层出不穷，各类方案既有竞争，也有互补。全球性议题的解决方案有共识，但行动效率低。地区一体化趋势带来世界政区的变化，各个地区的政治觉醒意识上升，都想在未来的全球治理体系中扮演重要的角色。传统强国主导全球议程的能力在下降，但新兴国家措手不及，被提前推到全球治理舞台上，能力有待提高，设想传统强国如真的让出国际体系和全球治理的核心管理权，新兴国家并无十足的把握为世界提供稳定、安全的公共产品；而传统强国离开新兴国家的支持，在重大国际体系改革和全球治理改善上也寸步难行。两者处于相互依存的共生状态。国际体系的体积由于新兴国家的崛起变大了，但是国际体系容量的扩容还处于缓慢发展中。

第二，接触战略的失败还是 21 世纪的国际关系变了？

用接触战略将中国纳入到美国主导的国际体系是自克林顿政府以来比较一致的对华政策。中国加入世界贸易组织符合这一逻辑。但是在有关中国加入世界贸易组织之前的政策辩论中，有一种当时并不被人们注意的观点认为，像中国这样体量庞大的国家一旦进入到世界贸易组织，产生的结果将不是世界贸易组织规则塑造中国国内政治的问题，而是如此庞大的国家的能量，长期来说会反过来塑



造世界贸易组织规则。这个预言一定意义上是正确的，中国不仅努力通过学习适应并遵守世界贸易规则，同时力求用中国的方式推动国际贸易朝更平等互利的方向发展。这是接触战略所预想不到的结果。接触战略的倡导者没有将中国纳入其体系，反而其自身有被纳入到中国体系的可能性。

进入 21 世纪第二个十年以来，中国与美国主导的西方国际体系的关系在此成为热点。在接触战略日益无效的情况下，“国际”舆论开始将中国与国际体系的关系刻划为以下几种类型，也即：中国会成为美国主导的国际体系的挑战者；中国力量的崛起，会导致中国以“另起炉灶”的方式重塑国际体系；中国并不认可美国主导的国际体系的价值观，中国是国际体系中的“异类”或“另类”；中国在美国主导的国际体系中不守规则。

也许不是接触战略的失败，而是 21 世纪的国际关系变了。从接触战略的初衷来说，其本身就是一种支配思维，也即将一个国家纳入自己主导体系的思维。这种思维并不适应 21 世纪国际关系民主化的趋势。接触战略一定程度上也是成功的，至少美国主导的体系从中国的和平发展进程中受益极大。问题是，美国主导的所谓自由国际秩序并非其理论支持者所主张的，就是自由、开放、包容的。这个体系其实是带有条件限制的，甚至具有一定的排他性和保护主义色彩。换句话说，这个体系容量有限，其有效运转的条件不足以使其容纳更大更多的行为体。这是 21 世纪西方与世界打交道的一大问题。这是美国主导的国际体系容量的有限性。

### 第三，国际体系的体积和容量之困。

国际体系的体积变大了，但是维系国际体系运行的传统制度的容量日趋不足。

自二战结束至今，联合国代表的国际体系的成员国数量翻了近四番，面对体积的变化，战后形成的国际制度显得有些老态龙钟，自身容量有些不足以支持当今体系的体积。苏联解体以后，西方主导的国际体系从亚欧大陆两侧，试图以接触战略吸纳两侧的大量国家，至少到目前为止，接触战略并不是成功的，人们对西方主导的国际体系的封闭性是否能容纳更多国家表示怀疑。大量新兴国家在



掌握工业化的基本知识以后，开始启动工业化的进程，亚非拉成为世界经济增长的亮点，一个更多国家更大规模人口的现代化进程开始了，国际经济体系的规模得到史无前例的扩大，但是调整成员间关系或者形成完善治理的制度容量显得捉襟见肘。最后，正如本报告所揭示的，在经济、金融、安全、环境、网络、地区、发展援助等各个议题领域，均突破了传统的国家治理边界，外溢到地区和全球层面，完全依赖国家中心的治理模式已经不足以对这些议题形成综合治理的效果，国际体系中既有的制度机制显得难以胜任，新的全球性和地区性的制度安排并没有形成。国际体系和全球治理的改革方向处于一个十字路口，中国的国际体系改革战略和改革方式为人注目。

## 2、中国的增量改进原则

本报告指出，中国对待国际体系改革和全球治理改善的战略是增量改进战略。中国并不挑战现行的国际体系，中国寻求与国际体系的包容性合作关系，并以增量方式丰富和扩大了国际体系的治理容量。报告第一部分指出，这个改革战略的核心是“增量改进，内线推动，外线拓展，内外互补，以外促内”，增量改进是推动国际体系有序、和平改革的关键。所谓内线推动，是着力于既有国际制度的内部改革，逐步实现治理决策的民主化，治理规则的公正化和治理能力的现代化；所谓外线拓展，就是要在现有国际体制之外，在被现有体制忽略或者现有体制无力治理的领域，在地区和多边的框架下发展志同道合国家间的机制化合作，建立新的国际机制。所谓内外互补，就是新旧国际制度不互相冲突，两者之间建立必要的联系和对话渠道，确保过渡期新旧国际制度的互补；所谓以外促内，即通过发挥新的增量制度的效应，倒逼、引领既有国际制度作改革。

在本报告所研究的各个重要国际议题领域，显示中国参与绝大多数国际制度，积极在其中发挥建设性作用，同时中国并不只志于此，中国顺应国际形势的变化，借机借势组建了一大批新兴国际制度，在既有国际制度不愿意涉及、没有能力涉



及、或者有所涉及但治理失灵的情况下，及时在国际体系转型期为全球和地区治理处于部分失灵的空档期，提供了较为有效的公共产品。

我们将中国与国际体系改革打交道的增量改进原则概括为以下七点：

中国式增量改进的第一原则，是在不触动国际体系中守成集团既得利益前提下，努力开辟新的利益增长点，此为“做加法不做减法”的增量原则。中国自身的发展对世界经济产生的一个最大增量，是使包括东盟、东北亚的日本和韩国在内的东亚国家，成为过去三十多年世界增长的关键一极，构成世界上重要的和平发展区而不是冲突动乱区。在中国发展的带动下，东亚在摆脱 20 世纪 90 年代金融危机后迅速成为世界上最具活力的经济区。金融危机以来，与中国贸易旺盛的东亚国家，受到危机的冲击要相对小得多。在此背景下观察美国重返亚太，也许会得出与众不同的观点，也即正是因为中国式改进的增量溢出效应，引领着代表着守成集团的美国更为重视亚太，在中国制造的增量平台下参与新的竞争与合作。美国按照中国的合作共赢思维重返亚太，则亚太国家幸，美国如果按照军事对抗思维重返亚太，则亚太国家悲！在国际货币基金组织、世界银行等守成制度的改革举步维艰的状况下，中国与新兴国家一起推动国际制度的增量建设，促使 20 国集团、上海合作组织、金砖国家合作机制等成为全球或地区治理的新平台。增量建设还会逐步对存量的守成集团形成引导效应，倒逼存量的守成集团进行改革，以适应新的形势。

中国式增量改进的第二原则，是在自身根本利益与总体利益不受损的前提下，愿意尽量让对方先得益，也即积极让利原则。消极让利原则是在损害自身利益的前提下让对方获利，这种让利是不可持续的，在让利一方的国内政治中也是不可接受的；积极让利原则则是在合作过程中，为了从长远角度考虑，只要没有损害自己的根本利益，宁愿让弱小一方先得利、多得利。积极让利原则最为典型地体现在中国与东盟国家合作提出的“早期收获计划”，近年来，中国企业在与俄罗斯企业合作中也在越来越多地运用这一原则。积极让利原则较好地将中国自身的根本利益与对方其他的利益结合起来。当然，中国式改进的第二原则是有底线的，



中国绝不以损害自己的主权、安全、发展的根本利益作为合作的交换代价。

中国式增量改进的第三原则，是不以损害别人的利益尤其是弱小方的利益为前提谋求自己利益的扩大。这个原则与中国制度内在的节制和自律属性有关。中国极少通过对外转嫁压力和危机的方式改善自己的内外环境，而是借助内部制度创新以及集聚内力的方式消化压力，从而避免了对他国以及国际体系的冲击。仅以中国解决粮食安全为例，中国 13 亿人口、每天 40 亿顿饭问题的解决，对世界粮食价格体系的稳定产生举足轻重的影响，设想中国出现粮食危机，或者主要依靠外部市场满足 13 亿人口的粮食要求，那么国际资本操控下的世界粮食价格必定失控，从而对许多依靠进口解决粮食安全的国家产生致命的打击。

中国式增量改进的第四原则，是在对方不具备条件时，尽量帮助对方创造条件，制造同台合作共赢的机会，此为没有条件创造条件的创利原则。中国在发展中国家推行的开发性金融（即“贷款+基础设施建设”）理念和实践，大力帮助非洲等地区的发展中国家改善基础设施，创造市场经济的基本要素。这种投资理念对发展中国家培育市场改善民生产生了积极效应。开发性金融理念仅仅依靠追逐短期利益的私人企业是无法实行和落实的，而中国的国有企业在此过程中恰好扮演了核心作用。

中国式增量改进的第五原则，是国际体系的任何改革，不应以优势集团的利益最大化为指导原则，但却必须尽力保证弱势国家最大得益或损失最小化为底线；国际体系改革的任何步骤，要充分让弱势国家分享收益。此为公平、比例和均衡原则。

中国式增量改进第六原则，是在遵守规则中修改并完善规则，而不是像过去有些崛起中大国或者现在守成大国，在破坏规则中制定规则。这个原则与中国文化对秩序的强调有着深厚的联系。从中国参与国际制度的三十多年表现来看，中国对接受了的国际规则具有强有力的承诺，中国的政治制度与那种三权分立政治制度外交上的反复无常相比，因为政策上高度的连贯性和可预期性，也最容易形成对已接受国际规则的遵守和执行。中国并不对抗现有国际体系中的通用规则，



而是努力通过不断的学习适应这些规则，在适应规则中改善规则。历史上一些崛起中的大国力图在破坏规则中制定新规则，从而导致国际体系权力结构的剧烈震荡，甚至兵戎相见的战争。

第七，中国式增量改进的第七原则，是尊重多样性，照顾彼此关切，对各方选择的制度和道路不相互否定原则，构建新兴国际制度不构成对既有国际体系中的国际制度的否定原则。中国倡议组建的新兴国际制度保持足够的开放性和包容性，与国际体系中的许多具有国际制度保持联系、沟通或对话机制。

### 3、双轨、多轨还是并轨？

增量改进的国际体系改革战略，是在既有国际体系的核心部分难以改革的环境下，另辟途径，通过增量因素逐步带动国际体系的和平转型。问题是，增量部分本身也会逐步成体系，对既有国际体系中的一些制度形成替代效应。因此，增量改进过程中必然会出现双轨制或多轨制现象。这就是当前国际体系研究中出现的所谓两个甚至多个制度体系混合、兼容、并存现象。

正如本报告所显示的：

第一，在经济贸易领域，发达国家出现另起炉灶现象，也即美国试图将世界贸易组织边缘化，在欧洲和亚太打造 TPP 和 TTIP 两个超级自由贸易区协定，以更高标准的贸易规则引领 21 世纪的世界经济发展。另一方面，截至 2013 年底，中国已经成为世界上 128 个国家和地区的最大贸易伙伴国，中国的这个贸易大国地位正好是大约 20 年前美国在世界上的贸易地位。这个数据的解读不应从中国的进入对美国产生挤出效应意义上去解读，中国的进入恰恰是在将贸易规模增量的意义上形成的。包括中国在内的新兴国家竭力维持世界贸易组织体系，在新一轮工业化浪潮中，主张将贸易与发展紧密结合起来，实现世界上最大多数国家和最大多数人口的现代化。

第二，在金融领域，国际货币基金组织特别是增量的 20 国集团，成为国际



经济治理的主要平台。但是西方七国集团代表的传统西方国家之间的宏观经济金融协调机制，与金砖五国代表的新兴国家经济合作机制，既有协调和混合，也有并立。一些地区性货币互换和储备机制开始出现，成为国际金融改革进程不力的意外现象。

第三，在安全领域，美国试图巩固和强化其传统联盟体系和北约，新兴国家相互之间形成结伴不结盟体系，特别是在亚洲，亚洲相互协作和信任措施论坛在中国担任主席国期间，被极大地激活，亚信更倾向于亚洲陆地国家之间的安全对话平台，而香格里拉安全对话机制似乎更倾向于海洋国家。新兴国家在安全领域主张不对抗不冲突的新安全观，来引领国际关系走出转型期的冲突魔咒。

第四，在发展援助领域，工业化进程中的新兴国家开始进入国际发展援助体系，为南南合作注入新动力。发达工业化国际主导的国际发展援助体系及其理念开始进入调整期。在网络治理领域，全球网络空间治理面临较大的改革压力，美国主导的多边利益相关方模式受到挑战，倡导成立全球网络空间新秩序将可能成为自《海洋法》谈判以来，未来国际政治和国际立法领域的新趋势。在环境治理领域，若干谈判举步不前，形成了不同的谈判联盟。

如今，国际体系内部新增了一系列管理型制度，在同一议题领域又形成各类交叉交错的制度机制，围绕同一议题的治理有时呈现双轨制的特点，有时形成多轨制的特点，彼此之间有竞争有合作，混合和兼容远大于对立和排斥，这是当前国际体系中双轨制或多轨制的一个重要特点，既为国际体系改革的未来走向提供了多种可能选择，也是保障国际体系和平转型的基础，只要各种方案和制度安排呈现为混合和兼容而不是对立和排斥，维持双轨或多轨比强求并轨可能更有利于国际体系和全球治理的发展，乃至升级换代。世界正在出现一个全新的多极形态，一个多极世界应该能够为各种方案和制度安排保留一定的探索空间。



## 后记：为全球治理贡献复旦智慧

本报告是复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系和外交学系老师集体研究的成果。

复旦大学国际关系与公共事务学院（以下简称国务学院）以追求“卓越·为公”为己任，拥有中国国内治理体系和全球治理体系研究方面的第一流专家，长期关注全球性公共政策议题治理研究。中国现在已经成为世界政治中举足轻重的国家，是全球治理各项议题极为活跃的参与者、建设者和贡献者。复旦有关全球治理的研究专家云集，成果丰富，是全球治理知识生产节点中的重要一环，以国务学院和复旦国际问题研究院专家为核心的团队，侧重从国际政治、国际关系、国际安全、国际政治经济学以及区域国别等角度研究全球治理和地区治理，而分散在全校其他学科的专家，在公共卫生、环境、科学技术、生物多样性、移民、国际法、国际经贸和金融等全球治理议题的跨国研究方面，也有突出成绩。汇集复旦力量，编辑复旦专家视角中的系列全球治理报告，为中国参与全球治理贡献复旦智慧，是国务学院学术共同体的共识。

参与本报告撰写的均为复旦国务学院和国际问题研究院的中青年研究专家，在各自研究领域有不俗的成果。整篇报告由陈志敏和苏长和负责统稿。报告第一部分由陈志敏教授撰写，第二部分分别由以下专家撰写，经济（宋国友教授，复旦大学国际问题研究院）、金砖（朱杰进副教授）、安全（苏长和教授）、环境（薄燕副教授）、网络（沈逸副教授）、援助（苏长和教授）、地区（吴澄秋副教授），第三部分由苏长和教授撰写。其中，陈志敏教授撰写的部分有部分内容曾发表在《世界经济与政治》2013年第10期“多极世界的治理模式”的文章中；苏长和教授撰写的“安全”和“中国的增量改进原则”两部分成果，部分先前曾发表在《世界经济与政治》2013年第9期和《当代世界》杂志2012年第2期上。

期待本报告能给你带来收获。

对本报告的任何批评和建议，请联系：

复旦大学国际关系与公共事务学院科研与学术服务中心赵欣，电子邮箱为 rasc\_sirpa@fudan.edu.cn。





## 作者简介

**陈志敏**，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院院长，欧盟让·莫内讲席教授，中国国际关系学会副会长，英文 *The Pacific Review*, *Asia Europe Journal* 和 *The Hague Journal of Diplomacy* 杂志编委。研究领域包括国际关系理论、外交研究、中国外交政策和欧盟研究。

联系邮箱：[zhmchen@fudan.edu.cn](mailto:zhmchen@fudan.edu.cn)。

**苏长和**，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院副院长，外交学系教授，上海市国际关系学会副会长，研究领域包括国际关系理论、中国外交、国际组织。

联系邮箱：[suchanghe@fudan.edu.cn](mailto:suchanghe@fudan.edu.cn)。

**宋国友**，博士，复旦大学国际问题研究院教授，研究领域包括国际政治经济学、美国政治与经济、亚太安全。

联系邮箱：[songguoyou@126.com](mailto:songguoyou@126.com)。

**薄燕**，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，研究领域包括国际组织、气候变化与环境治理。

联系邮箱：[boyan@fudan.edu.cn](mailto:boyan@fudan.edu.cn)。

**吴澄秋**，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，研究领域包括国际政治经济学、经济外交、亚太政治与经济。

联系邮箱：[chqw@fudan.edu.cn](mailto:chqw@fudan.edu.cn)。

**沈逸**，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，研究领域包括网络与信息安全、金砖国家研究、美国政治与外交。

联系邮箱：[sheny@fudan.edu.cn](mailto:sheny@fudan.edu.cn)。

**朱杰进**，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，研究领域包括金砖国家研究、20国集团研究、国际组织。

联系邮箱：[zhu\\_jj@163.com](mailto:zhu_jj@163.com)。



復旦國務學院  
微信公眾號: fdgwxy

復旦大學國際關係與公共事務學院科研與學術服務中心

地址：邯鄲路220號文科樓6樓

電話：021-65642309      郵箱：rasc\_sirpa@fudan.edu.cn

網址：<http://www.sirpa.fudan.edu.cn/>