

他者观念塑造全球治理合作的路径分析^{*}

任 琳 孙振民

内容提要：学界主要从器物 and 制度两个维度来解释全球治理难题，对观念维度的讨论相对不足。实际上，治理观念是理解全球治理难题的重要因素。通过分析霸权国和新兴国家在全球贸易治理、全球金融治理和全球发展治理等领域的几组合作治理案例，我们发现，议题实力、公共产品等因素通过治理观念这一中介变量发挥作用，塑造出多元的议题联盟偏好及治理合作类型。文章通过回顾国际关系研究中揭示的他者观念，并结合中国参与全球治理的理念与实践寻找中华优秀传统文化中的相对无他观念，梳理了不同的治理观念及其发挥作用的具体过程。文章认为，价值他者、功能他者和相对无他三种治理观念分别生成传统议题联盟、功能议题联盟和开放议题联盟三种行为偏好，进而塑造了战略排他、求同存异和开放包容三种在不同程度上规避全球治理难题的合作类型。

关键词：治理观念 议题联盟 全球治理 公共产品

作者简介：任琳，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授、中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员；

孙振民，清华大学社会科学学院国际关系学系 2022 级博士研究生

^{*} 本文系研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“中国特色全球治理观与全球治理体系改革的中国方案”（项目编号：23ZDA123）的阶段性研究成果。感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提出的宝贵建议。文责自负。

一、引言

国际社会常常受困于一种现实难题：即使全球问题愈发严峻，在一个相互依赖日渐增加的环境中实则危及各方利益，各方却难以围绕这些问题形成具有广泛代表性的集体行动来有效地应对。近年来，高度相互依赖的国际社会即使面临疫情和经济衰退等共同威胁，依然难以有效协调大国立场、推进集体行动。但也有这种现象，即国际社会规避了治理难题，大国得以达成求同存异的合作，促成了有充分代表性和充足行动力的治理安排。例如，2008年全球金融危机后，以美国为代表的发达国家和以中国为代表的新兴国家围绕全球金融治理开展合作，促使二十国集团（G20）机制升级到峰会层级并成为全球经济治理的核心平台。那么，国际社会如何克服治理难题、促成治理合作呢？

既有研究主要关注器物 and 制度两个维度，将治理难题归因为治理制度调整滞后于大国间权力结构的变动，^① 或是大国未能在主要国际组织中承担协调责任而带来治理权威的真空。^② 然而，处于全球治理制度平台背后的观念因素所发挥的重要作用并没有得到充分讨论。观念也称信念、理念，能调整行为的偏好，^③ 进而塑造规则的形态。^④ 正如秦亚青指出，要真正改变全球

① 参见 Miles Kahler, “Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo”, *International Affairs*, Vol. 89, No. 3, 2013, pp. 711-729; Sandra Destradi and Cord Jakobeit, “Global Governance Debates and Dilemmas: Emerging Powers’ Perspectives and Roles in Global Trade and Climate Governance”, *Strategic Analysis*, Vol. 39, No. 1, 2015, pp. 60-72; 薛安伟、张道根：《全球经济治理困境的制度分析》，载《世界经济研究》2022年第10期，第3~12页；吴志成、王慧婷：《破解全球治理赤字的中国视角和实践》，载《马克思主义与现实》2023年第1期，第111~119页。

② 参见任琳：《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》，载《国际政治科学》2019年第1期，第84~115页；Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, “Hello, Goodbye: When do States Withdraw from International Organizations?”, *Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 2, 2019, pp. 335-366; 杨双梅：《制度地位、“退出外交”与美国的国际制度选择》，载《外交评论》2020年第4期，第95~123页；Liesbet Hooghe and Gary Marks, “Multilevel Governance and the Coordination Dilemma”, in Arthur Benz et al. eds., *A Research Agenda for Multilevel Governance*, Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2021, pp. 19-26.

③ 小约瑟夫·奈：《理解国际冲突：理论与历史》，张小明译，上海人民出版社2009年版，第9~12页。

④ 青木昌彦：《比较制度分析》，周黎安译，上海远东出版社2001年版，第11~16页。

治理失灵，需推动全球治理秩序理念的重建。^① 较之其他因素而言，观念的作用是隐蔽的。实际上，在相似的外部环境下，器物维度和制度维度的条件正是通过触发不同的治理观念影响了行为体的合作偏好，并进一步影响各方能否形成治理合作、规避治理难题。因此，治理观念作为重要的中介变量，在器物条件及制度条件与治理合作现象之间架起桥梁，解释了各变量间关系是如何发生的这一过程。

我们使用他者（other）观念这一标尺对治理观念进行分类。所谓他者观念，指的是区分以及区别对待自我和他者的观念。他者观念越强，将他者同自我进行对立的程度越高，则越难就全球治理达成集体行动。他者观念不仅在近年来全球治理的现实中愈发显现，突出表现为霸权国主导设置的一系列排他性治理制度，^② 而且早已深植于诸多西方国际关系理论研究的预设之中，尤其体现在诸如“修昔底德陷阱”“文明冲突论”等悲观主义色彩的理论命题上。^③ 当然，他者观念带给治理合作的负面影响并非不可避免，因为即使特定类型国家的他者观念也不是固定不变的。具体来说，他者观念在程度上的变化会影响治理合作的难易及类型，因此，弱化他者观念成为消弭大国信任赤字并促成全球治理合作的必由之路。我们致力于探索规避治理难题，不仅尊重国际关系理论研究中共性的发现，更是尝试从中华优秀传统文化中寻找思想资源。

二、研究基础：全球治理中的他者观念

既有研究揭示了他者观念在国际关系中的广泛存在和深刻影响，但尚未对其类型进行过系统总结。本部分在回顾相关研究的基础上，结合全球治理的本质属性及各类国家特别是中国的治理实践，梳理了围绕他者的三种治理观念：价值他者观念（体现了权力需求导向的价值理性）、功能他者观念（体现了治

^① 秦亚青：《全球治理失灵与秩序理念的重建》，载《世界经济与政治》2013年第4期，第4～18页。

^② 这是霸权衰落的重要表现之一。当霸权稳固时，霸权国倡导具有包容性但等级鲜明的全球治理制度；而当霸权有所松动，特别是既成制度的等级性减弱、新兴国家受益颇多时，霸权国就放弃了制度包容性，转而诉诸排他性制度塑造，以期重置其主导下等级化的治理秩序。这说明，即使特定类型国家的他者观念也并非固定不变。

^③ 参见格雷厄姆·艾利森：《注定一战：中美能避免修昔底德陷阱吗？》，陈定定、傅强译，上海人民出版社2019年版；塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突》，周琪译，新华出版社2013年版。

理供给导向的工具理性)和相对无他观念(体现了治理需求导向的价值理性)。

(一) 国际关系研究中的他者概念

他者与自我(self)相对,产生于行为体单向或彼此间进行他者化(othering)的过程。按照《剑桥词典》的解释,他者化指的是,将一类人当作不同于自我的一方对待。因此,他者是不同于自我的一方,也可称为异己。在此基础上,一种观点认为,异于自我的他者在政治领域中扮演的是敌人角色,如卡尔·施密特(Carl Schmitt)指出,就像道德领域存在善与恶的终极划分、美学领域存在美与丑的终极划分一样,政治领域也存在敌与友的终极划分,所有政治行为和政治动机都可以还原为对于敌人与朋友的划分,而所谓敌人就是他者。^①当然,也有学者对作为异己的他者提出了反方向的理解,认为他者同自我之间并不必然对立,甚至也非泾渭分明,比如,尤尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)提出“包容他者”的主张,认为自我的范畴是变化不定的,也是对他者开放的。^②

他者概念常见于国际关系研究中,但却很少得到专门研究。在国际关系中,他者化的认知过程及其形成的他者认知广泛存在,深刻影响着国际交往中的威胁认知和政策选择,塑造了国际层面上的竞争与合作。甚至有学者据此认为,国际关系就是在不同层次、不同维度上对自我与他者关系的构建。^③但因为主题宏大且相对模糊,针对他者开展的直接研究在国际关系文献中反而相对欠缺。^④在既有的相关研究中,他者被普遍认为支撑了自我身份认同的建构。^⑤在自我借助他者建构身份认同的过程中,他者往往作为一个并不知情

^① Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, Chicago: The University of Chicago Press, 1996, pp. 26-27.

^② 尤尔根·哈贝马斯:《包容他者》,曹卫东译,上海人民出版社2002年版,前言第1~2页。

^③ Iver B. Neumann ed., *Uses of the Other: "The East" in European Identity Formation*, Manchester: Manchester University Press, 1999, p. 20.

^④ Sybille Reinke de Buitrago ed., *Portraying the Other in International Relations: Cases of Othering, Their Dynamics and the Potential for Transformation*, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2012, p. xiii.

^⑤ 参见 Edward W. Said, *Orientalism*, New York: Vintage Books, 1979, pp. 1-2; Vilho Harle ed., *European Values in International Relations*, London: Bloomsbury Publishing, 1990, p. 11; Iver B. Neumann and Jennifer M. Welsh, "The Other in European Self-definition: An Addendum to the Literature on International Society", *Review of International Studies*, Vol. 17, No. 4, 1991, pp. 331-333.

的客体被同自我进行划分和对比，服务于合成自我的民族身份与国家认同。^①当然，他者在这一过程中也不是完全被动的。考虑到国际关系中的往来互动，他者也能在与自我的交往过程中影响后者对自身的态度和叙事。^②而且，由于国际身份需要得到来自他者的承认，他者在自我身份认同的建构过程中还扮演了参照者之外的承认者角色。^③

将他者同自我进行对比乃至对立是国际关系研究，特别是西方国际关系研究看待他者的主流视角，该视角揭示出他者观念的存在。按照福阿特·基曼（E. Fuat Keyman）的归纳，国际政治经济学中对待他者的态度可归结为两类范式：社会学—人类学范式和建构主义—批判建构主义范式。若以西方为参照点，在社会学—人类学范式下，西方文明之外的他者被认为是用西方中心的元叙事加以解释的经验客体，或至多是与西方文明同时期的历史实在；而在建构主义—批判建构主义范式下，西方之外的他者要么被当作仅仅由话语建构起来的差异化想象，要么被当作现实中同西方相互依存的差异化实体。^④所以，不论是在最高级范式下俯视他者同自我的差距，将他者视为低于自我，还是在比较级范式下对比他者同自我的差异，将他者视为异于自我，^⑤其最大公约数都是一种将自我与他者进行对比乃至对立的观念。因此，有西方学者指出，换位思考在他者观念下难以实现，尤其难以避免退化成民族优越感支配下对他者的观念投射。换言之，他者观念不仅不能实现同他者的换位思考，反而对他者进行了替代思考。^⑥从而即便是国际关系的批判理

① 参见 Alexander Bukh, “Identity, Foreign Policy and the ‘Other’: Japan’s ‘Russia’”, *European Journal of International Relations*, Vol. 15, No. 2, 2009, pp. 319-345; Shogo Suzuki, “The Rise of the Chinese ‘Other’ in Japan’s Construction of Identity: Is China a Focal Point of Japanese Nationalism?”, *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 1, 2015, pp. 95-116.

② 参见姚璐、邢亚杰：《国际关系中的身份政治：内涵、运行逻辑与互动困境》，载《国际政治研究》2022年第3期，第110~118页。

③ 参见赵俊：《国际关系中的承认：合法性与观众成本》，载《世界经济与政治》2011年第4期，第79~89页；Erik Ringmar, “The International Politics of Recognition”, in Thomas Lindemann and Erik Ringmar eds., *International Politics of Recognition*, New York: Routledge, 2015, pp. 6-8.

④ E. Fuat Keyman, “Articulating Difference: The Problem of the Other in International Political Economy”, *Review of International Political Economy*, Vol. 2, No. 1, 1995, pp. 73-76.

⑤ Thomas Diez, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3, 2005, pp. 628-629.

⑥ Jonathan Mercer, “Anarchy and Identity”, *International Organization*, Vol. 49, No. 2, 1995, pp. 233-251.

论，也难以克服自我与他者的二元对立。^①

（二）围绕他者的治理观念多样性

他者观念同样存在于全球治理的现实中，并由他我对立程度的差异而呈现出多样性，具体包含价值他者观念、功能他者观念和相对无他观念。首先，在他我对立程度强的情况下，行为体秉持价值他者观念，设置主观上非此即彼的意识形态差别来区分并区别对待他者，寻求将持有不同价值者他者化、排除在集体行动之外，且对此表现出不可妥协，比如，根据霸权话语中所谓的“自由民主”价值来区分他我。其次，在他我对立程度减弱的情况下，行为体秉持功能他者观念，不再从主观上强调意识形态对立，而是基于客观的功能考虑划定集体行动范围，以此区分并区别对待他者，也就是将缺乏治理功能者他者化，不过这一区分尊重现实变化、同时具备动态性，比如，根据特定议题上各方的利益攸关性和治理相关性来区分他我。最后，在他我对立程度弱的情况下，行为体秉持相对无他观念，不寻求将他者和自我置于对立面，而是避免主动从价值上或功能上定义他者并以此限定集体行动范围，不与持有不同价值者或缺乏治理功能者制造他我分化，^②而是以国际社会呼吁合力应对全球问题的需求为价值导向。在中华优秀传统文化中，相对无他观念尤其能够找到对应，^③如“大道之行也，天下为公”等理念就体现了重视天下一家、追求世界大同的治理意向，^④以及包容对话、和谐共生的治理方案。^⑤而在当今全球治理

① Vassilios Paipais, “Self and Other in Critical International Theory: Assimilation, Incommensurability and the Paradox of Critique”, *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 1, 2011, pp. 121-140.

② 由于他者与自我之间毕竟存在概念之分，所以在分析时将这类治理观念称为相对无他更为严谨。而且，在国际事务中并不存在绝对无他，毕竟各国之间存在主权、领土等核心国家利益的天然划界。

③ 学界关于中国历史中是否存在他者观念其实存有争议。有认为中国自古有内外意识而无他者观念，参见赵汀阳：《天下体系：世界制度哲学导论》，中国人民大学出版社2011年版，第36页；也有认为中国古代政权往往各有他者化叙事，参见彭重周：《华夷之辨：中国对外关系中的自我与他者》，载潘忠岐主编：《中华经典国际关系辩论手册》，上海人民出版社2024年版，28~32页。本文并不寻求将中国文化传统归纳为无他精神，而是在对照当代中国参与全球治理的理念与实践时，从中华优秀传统文化中提取关于无他的思想资源。

④ 赵可金：《全球治理的中西智慧比较》，载《探索与争鸣》2020年第3期，第18页。

⑤ 参见金应忠：《国际社会的共生论——和平发展时代的国际关系理论》，载《社会科学》2011年第10期，第12~21页；胡守钧：《国际共生论》，载《国际观察》2012年第4期，第35~42页；任晓：《论东亚“共生体系”原理——对外关系思想和制度研究之一》，载《世界经济与政治》2013年第7期，第4~22页；苏长和：《共生型国际体系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》，载《世界经济与政治》2013年第9期，第4~22页。

的语境中，相对无他观念其实可以集中表达为，“国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握”。^① 在全球治理中，他者观念之所以能弱化甚至达到相对无他的程度，正是得益于全球治理的既定目标就是要实现合作，且全球治理体系中的制度安排在中性之外还具有中性功能。^②

他我对立程度不同的多样治理观念体现了不同的行为驱动。在社会科学的经典研究中，为便于考察社会行为及社会现象，马克斯·韦伯（Max Weber）对行为驱动做出了价值理性和工具理性的划分：价值理性即价值合乎理性，行为体受此驱动而对特定行为持有“无条件的固有价值的纯粹信仰”，从而其行为服务于对“某一件‘事’的重要性的信念”；^③ 工具理性即目的合乎理性，行为体受此驱动而期待实现自身“所争取和考虑的作为成果的目的”，从而其行为表现为对一系列“目的、手段和附带后果”的权衡。^④ 比较而言，价值理性追求满足特定的需求，工具理性则追求一般意义上的效果最大化，强调从规则供给端优化资源的统筹、分配和运用，以实现成本—收益最优配置。本文结合全球治理的本质属性（达成集体行动并筹集公共产品）以及各类国家的治理实践对这一经典分类进行发展，并用其阐释全球治理中的各类他者观念（见图 1）。

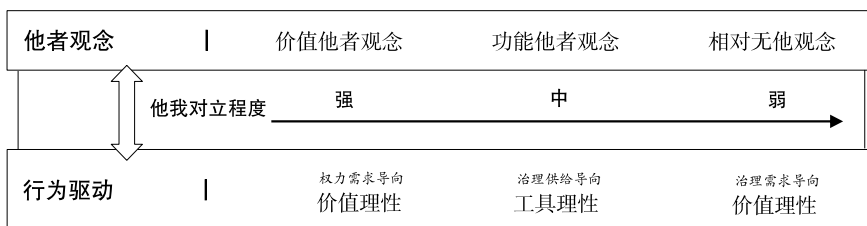


图 1 他者观念及其体现的行为驱动

资料来源：笔者自制

① 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路》，载《人民日报》2021年1月26日，第2版。

② 关于制度中性与非中性的讨论，参见张宇燕：《利益集团与制度非中性》，载《改革》1994年第2期，第97~106页。在现实中，全球治理制度体系发挥中性功能，可以在不同程度上弱化他者观念，如交战中的国家会遵循全球安全治理的原则精神、保护对方平民，再如发展阶段不同的国家也可以共同为全球气候变化治理出谋划策、协调集体行动。

③ 马克斯·韦伯：《经济与社会（上卷）》，林荣远译，商务印书馆1997年版，第56~57页。

④ 同上。

全球治理中，价值他者观念体现了权力需求导向的价值理性，功能他者观念体现了治理供给导向的工具理性，相对无他观念体现了治理需求导向的价值理性。^① 具体而言，工具理性所定义的一般目的是指，借助“自上而下”的制度供给来保障治理资源合理配置，强调提供最有效的治理供给。这种通过权衡现实方案来达成治理目标的行为逻辑，体现在依据功能因素划分他者的功能他者观念之中。与之相比，价值理性所依托的特定需求具体分为两种，即权力需求和治理需求，并分别体现在价值他者观念和相对无他观念之中。虽然国际社会共享达成治理行动的需求，但各国对于理想的集体行动存在价值分歧。一种是以权力护持为价值引领，在达成治理行动的需求之外，还有保持自身在等级化治理体系中特权的需求；另一种则以公平正义为价值引领，认为推进治理民主化也属于治理行动的一部分，所以，需求形成相对扁平化的治理体系。即便权力需求导向的价值理性和治理需求导向的价值理性存在价值差异，两者仍都反映了治理主体“自下而上”地塑造治理合作的动机。与他者观念相对应，权力需求导向的价值理性寻求在集体行动中固化等级、维护特权，需诉诸固定的区别标准，从而体现在以僵化的意识形态差别设置他我对立的价值他者观念中；而治理需求导向的价值理性寻求在集体行动中贯彻公平正义，需避免为治理参与设置障碍，从而体现在旨在淡化他我之分的相对无他观念中。

三、分析框架：治理观念塑造治理合作

本文认为，围绕他者的多样治理观念塑造了在不同程度上规避全球治理难题的多样治理合作。他者观念作为中介变量，在器物条件及制度条件的共同触发下形成，然后生成传统议题联盟、功能议题联盟和开放议题联盟三种合作偏好，进而导向战略排他的、求同存异的以及开放包容的治理合作。这一分析框架进一步打开了观念这一中介变量发挥作用的“黑箱”，重点解释了治理观念在治理合作形成过程中的作用路径。

（一）作为中介变量的他者观念

为梳理他者观念同治理难题之间的作用关系，我们将治理难题的规避情

^① 现实中，罕见某种纯粹的行为驱动，而多表现为各类行为驱动的混合，但为了分析需要，本文将这些类型同各种他者观念对应起来进行解释。

况总结为三种类型的全球治理合作：战略排他的合作、求同存异的合作与开放包容的合作。其中，战略排他的合作往往局限于持有特定意识形态的相关方，无法跨越意识形态的高墙并在国际上促成广泛合作，实际上陷入了治理难题，或最多是在有限范围内促成集体行动、供应“俱乐部公共产品”，但这样形成的治理安排能否助益全球层面的治理进展、抑或对全球治理构成干扰并不确定。求同存异的合作从治理功能而非意识形态出发组织治理活动，能在国际社会促使那些利益攸关、能力突出的相关方先行达成集体行动。对于推动解决特定的全球问题而言，求同存异的合作可被视为规避了治理难题。开放包容的合作致力于构建没有排他性的治理安排，在行动范围上保持了最大的开放度与灵活性，即使在推进过程中可能会面临强权政治等现实障碍，其也已超越了治理难题，而且此类合作所强调的开放包容，并非强求以国际社会的全面参与作为启动治理的先决条件，而是在不对治理参与预设意识形态等国家异质性门槛的情况下，同步推进治理行动，从而对代表性与有效性进行动态平衡。

治理观念对于治理合作的解释力体现在，能对器物维度和制度维度难以解释的异例提出解释，在解释过程中有承担中介变量的潜力。就器物维度而言，一般认为，当存在共同威胁时，国家实力弱（意味着独立应对威胁的能力不足），则更偏好合作；国家实力强（意味着有能力独立应对威胁），则对合作的偏好减弱。但这其中存在难以解释的异例，比如，随着美国占世界贸易比重下降，其反而诉诸意识形态划定排他的国际贸易俱乐部。再如，作为最大的发展中国家，中国对国际发展做出的贡献越来越大，但对开展国际发展合作的诉求并没有因此而减弱。对于以上异例，可分别以美国秉持价值他者观念和中国秉持相对无他观念来进行解释。就制度维度而言，一般认为，当存在共同威胁时，治理制度在权力分配方面设计得越集中（导致公共产品供给越稀缺），则广泛合作更难达成；治理制度在权力分配方面设计得越分散（导致公共产品供给越丰富），则广泛合作更易达成。但这其中同样存在难以解释的异例，比如，即使国际金融领域的公共产品供给集中，霸权国和新兴国家还是在国际金融危机期间达成了合作。对于该异例，可尝试以两类国家共同秉持功能他者观念进行解释。

作为中介变量，治理观念能将器物维度和制度维度整合到共同的解释中。其中，器物维度的议题实力对比以及制度维度的公共产品供给，并不直接作用

于最终的治理合作情况，而是共同触发特定的治理观念，再由此塑造治理合作。在确定治理观念时，由于议题实力对比所发挥的作用更为直接，可能会在公共产品供给并不支持某种观念的条件下，促成这种观念落定。

一方面，公共产品供给通过创造合作激励间接影响相关国家的治理观念。公共产品的非竞争性和非排他性两大属性是从其消费端予以判定的，^①而公共产品在供给端也应有属性判定。对此，已有学者尝试从供给端区分公共产品的主动供给和被动供给。^②沿着这一创新思路，本文对公共产品的供给端属性作进一步讨论，从功能主义认为国际机制增进国际合作的基本观点出发，^③认为国际机制的供给来源越分散、供给渠道越丰富，合作激励在各国间就越普遍，从而弱化他者观念的基础越充分，有利于塑造他我对立程度弱的治理观念，而供给来源越集中、供给渠道越稀缺，获得合作激励的国家范围就越有限，各国间弱化他我之分的基础就越薄弱，从而更容易塑造他我对立程度强的治理观念。

另一方面，议题实力对比直接影响一国的治理观念。现实主义认为，实力决定的利益就是国家间政治行为的依据，情感、观念等非客观因素被排除在政治行为分析之外。^④我们批判地发展这种观点，认为实力在国家间政治中发挥重要影响，但这种影响并非总“将人们卷入以彼此冲突为目标的群体之中”，^⑤而在于触发关于合作的观念——比较优势能触发他我对立程度弱的治理观念，比较弱势则触发他我对立程度强的治理观念。此外，考虑到全球治理参与方的异质性，^⑥他我对立程度的强弱对霸权国和新兴国家还意味着

① 参见 William H. Oakland, “Theory of Public Goods”, *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, 1987, pp. 485-535.

② 杨昊：《国家提供跨国公共产品的动力分析》，时事出版社 2018 年版，第 40 页。

③ 参见 David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, New York and Toronto and Bombay and Melbourne and Cape Town: Oxford University Press, 1943.

④ 参见 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf, 1949.

⑤ Edward H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, London: McMillan Press, 1946, p. 231.

⑥ 参见 Duncan Snidal, “The Politics of Scope: Endogenous Actors, Heterogeneity and Institutions”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No. 4, 1994, pp. 449-472; Sebastian Kube *et al.*, “Institution Formation and Cooperation with Heterogeneous Agents”, *European Economic Review*, Vol. 78, 2015, pp. 248-268.

不同的具体观念：霸权国由于总的立场是护持霸权，比较弱势使其担心在治理合作中霸权受损，从而他者观念的强化具体表现为维护特权需求的价值他者观念；比较优势则使其预期在治理合作中霸权稳定，从而他者观念的弱化具体表现为保障治理供给的功能他者观念。新兴国家由于总的立场是争取权益，比较优势使其有能力在引领合作中增进边缘国家的普遍权益，从而弱化他者观念——具体表现为贯彻公正需求的相对无他观念；比较弱势使其只能先在参与合作中巩固自身有限权益，从而相对地强化他者观念——具体表现为保障治理供给的功能他者观念。

（二）议题联盟偏好生成的机制

连接器物条件及制度条件与治理合作的是治理观念，而进一步连接治理观念到治理合作的是议题联盟偏好的生成。议题联盟偏好之所以能补齐相关解释机制，主要有三点原因：第一，议题联盟是全球治理特别是全球经济治理中典型的组合形式。有别于传统安全领域中的同盟，议题联盟多见于经贸等低政治议题领域，作为利益相关方之间相对灵活的力量组合，在成员组成、功能范围、承诺约束、存续时间等方面都有更大弹性。^① 第二，议题联盟的核心在于选择治理伙伴或集体行动成员。有学者将议题联盟比作挑选适当成员的“组队游戏”，^② 这与本文关注的在他者观念下划设治理参与范围的现象相契合。不过，本文认为，治理成员的选择并不取决于诸如执行、履约、分配等预期合作开启后所需应对的问题，^③ 而是受制于合作开启前由特定条件触发的治理观念。第三，议题联盟不仅是合作安排，还是合作偏好。既有研究在讨论议题联盟时往往将其视为一种时间跨度有限的现象，^④ 却忽视了其首先是作为行为体处理对外关系时的一种偏好，且这种偏好落实后可

① 参见 Andrew Pierre, *Coalitions Building and Maintenance: Gulf War, Kosovo, Afghanistan, War on Terrorism*, Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 2002; 王存刚：《议题联盟：新兴大国参与全球治理的新方式》，载《中国社会科学报》2015年3月11日，第B3版；Yan Xuetong, “Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4, 2021, pp. 40-47.

② Stewart Patrick, “Rules of Order: Assessing the State of Global Governance”, *Carnegie Endowment Working Paper*, September 2023, p. 27.

③ Barbara Koremenos *et al.*, “The Rational Design of International Institutions”, *International Organization*, Vol. 55, No. 4, 2001, pp. 783-785.

④ 参见 Yf Reykers *et al.*, “Ad Hoc Coalitions in Global Governance: Short-notice, Task-and Time-specific Cooperation”, *International Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2023, pp. 727-745.

能形成更长久的合作。议题联盟偏好描述了行为体在全球治理中倾向于寻找什么样的合作对象，各行为体的这种偏好经过互动，有时直接落地为正式程度较低的议题联盟，有时则进一步发展为更稳定的合作机制甚至组织平台。因此，议题联盟偏好作为连接治理观念与治理合作的作用机制，进一步填补了仅从器物 and 制度层面无法对不同治理合作类型进行充分解释的逻辑跳跃。

他我对立程度不同的治理观念基于不同的行为驱动，会生成不同的议题联盟偏好，包括传统议题联盟偏好、功能议题联盟偏好和开放议题联盟偏好。一是基于权力需求导向的价值理性，价值他者观念生成传统议题联盟偏好。这种偏好着眼于国家战略需求，虽在治理议题、约束效力等方面追求灵活性，但在合作范围上仍基本专注于传统联盟内部，旨在巩固自身在传统联盟内部的领导地位并对外部形成优势。^① 在合作过程中，这种偏好则表现为发起国希望以自身国内政策议程主导国际公共政策议程，并要求其他伙伴放弃自主性来促成合作。二是基于治理供给导向的工具理性，功能他者观念生成功能议题联盟偏好。这种偏好超越国家战略需求，意图从议题属性出发开展功能合作，往往能跨越价值身份来推进治理行动，淡化（但不消除）自我和他者的区隔。^② 在合作过程中，这种偏好表现出折中性：既为了有效解决问题而倾向于开放合作范围，又为了提高行动效率而倾向于保留合作门槛。三是基于治理需求导向的价值理性，相对无他观念生成开放议题联盟偏好。这种偏好在关注治理有效性的同时还注重治理合法性，从开放的治理需求出发放弃界定他者，以避免治理合作成为选择性开放的俱乐部。在合作过程中，这种偏好表现出对国际合法性的追求：希望推进全球共同问题的解决，同时希望收获国际社会的认可，进而借此凝聚更多治理资源。

（三）全球治理合作的形成过程

探究治理观念这一中介变量的作用路径是本文探索的学术增量。在新提出的作用路径中，他者观念的强化会阻碍形成有更广泛代表性的集体行动，他者观念的弱化则有助于克服全球治理难题。首先，世界各国面临的共同威

^① 参见凌胜利：《霸权护持与拜登政府的议题联盟》，载《和平与发展》2024年第2期，第23～41页；李昕蕾、赖昶：《绿色议题联盟与复合安全化实践：美国关键矿产联盟的构建逻辑》，载《国际安全研究》2024年第4期，第78～105页。

^② 参见孙振民、任琳：《全球治理中的次级力量：权威与议题联盟选择》，载《东北亚论坛》2022年第6期，第87～104页。

胁构成其做出治理选择时所处的环境常量。共同威胁产生的压力会激励各国促成合作以减少损失、增进收益，这是形成治理合作的逻辑起点。其次，在共同威胁下，器物维度的议题实力对比和制度维度的公共产品供给影响了各国对治理观念的选择。观念尽管是影响行为的内在因素，但一方面并非独立的，而是受到现实条件的触发，另一方面也非固定的，而是会随现实条件的变化而出现调整。因此，以何种治理观念推进治理合作，受一国在议题领域中实力对比优势/弱势以及公共产品供给集中/分散的影响。其中，公共产品供给作为制度背景，对治理观念的影响是基础性的，而议题实力对比作为利益制约，对治理观念的影响更具决定性。再次，治理观念经由理性行为驱动生成议题联盟偏好。最后，各国的合作偏好又经过对接及博弈，转变成包括组织、框架、机制等形式的合作安排。在各国合作偏好组合而成集体合作行动的过程中，主要是发起国偏好在发挥主要作用，这些作用包括：若发起国秉持价值他者观念，则最终合作无法向处在特定意识形态或传统议题联盟以外的国家开放；若发起国秉持功能他者观念，则最终合作保持在功能议题联盟偏好所要求的最大范围内；若发起国秉持相对无他观念，则最终合作呈现出遵循开放议题联盟偏好的开放状态，其他成员的参与情况则取决于后者自身的观念及偏好。

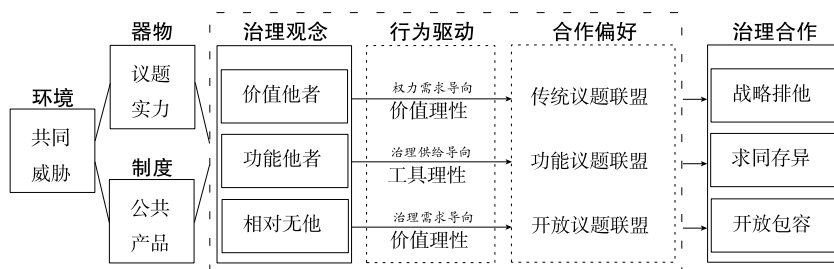


图2 全球治理合作的形成路径

资料来源：笔者自制

全球治理合作形成的上述路径（见图2）的关键在于治理观念对治理合作的塑造。具体而言，价值他者观念在他我之间筑起的壁垒最牢固，用议题

联盟的手段推动传统联盟的固化，将合作承诺收缩于指定意识形态的国家，^①并将治理权责不公平地分配于以意识形态区分的他我之间甚至其自我内部。由于针对某个国家群体进行越强的联盟身份建构，也意味着针对另外一个国家或国家群体进行越强的他者身份建构，^②所以，价值他者观念在全球治理中最难引导开展广泛合作，所形成治理行动的代表性及有效性受限最大，也最难规避治理难题。功能他者观念虽在他我之间筑起藩篱，但相对灵活，强调议题联盟的灵活性，能够根据一系列现实考量框定治理行动的参与范围，将相关性低、贡献力弱的公共产品消耗方暂时排除在外，从而在推进治理时可能在代表性与有效性之间求得动态平衡，一定程度上规避了治理难题。还需指出的是，尽管霸权国和新兴国家都可能会诉诸功能议题联盟偏好，但霸权国是在霸权护持的根本诉求下选择让步其等级化诉求，新兴国家则是在争取权益的基本追求上让步其合法化追求，所以双方是从不同的出发点朝着治理供给相向而行。相对无他观念不寻求划设他我之分，而是强调议题联盟的开放性，因而在全球治理中有潜力推动形成社会基础最广的合作，最为接近全球治理的理性情境。在以相对无他观念贯彻开放议题联盟偏好的过程中，相关国家将不可避免地遭遇个体利益与集体利益在某些场景下的冲突，因而更需要重申“义胜利者为治世，利克义者为乱世”，即重申见利思义、以义制利、先义后利等正确的义利观，这将为克服治理难题提供必要的思想基础。

四、案例分析

下文选取 2008 年以来全球治理合作中的标志性案例，进一步分析治理观念对治理合作的塑造作用。^③其中，以 2022 年启动至今的“印太”经济框

① 约翰·伊肯伯里：《自由主义利维坦：美利坚世界秩序的起源、危机和转型》，赵明昊译，上海人民出版社 2013 年版，第 160 页。

② 参见任琳、郑海琦：《虚弱的联盟扩容与全球治理秩序》，载《国际政治科学》2022 年第 7 期，第 1~37 页。

③ 以该时间点框定案例选择范围的主要原因是，2008 年美国次贷危机席卷全球，世界经济失衡问题骤然凸显，全球经济治理体系亟需深刻改革，与此同时，随着经济实力和国际地位的不断提升，中国参与全球经济治理的深度大幅提升，全球治理也成为国内学术界的一个高频热词。

架 (IPEF) 考察战略排他的合作,^① 以 2015 年成立至今的亚投行 (AIIB)^② 考察开放包容的合作,^③ 以 2008~2017 年的二十国集团峰会考察求同存异的合作。^④ 各案例的情况均基本对应了前文分析框架提出的解释。

(一) 战略排他的合作：2022 年启动至今的 IPEF

在国际贸易治理这一公共产品供给分散的领域内, 近年内议题实力优势下降的霸权国并未选择开放包容的合作, 而是显示出价值他者观念和传统议题联盟偏好, 塑造战略排他的“小圈子”。自 2022 年起, 美国推动的 IPEF 就是经贸领域战略排他合作的典型案例。2022 年 5 月, 美国总统拜登在东京宣布正式启动 IPEF, 包含了美国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度以及新加坡、马来西亚、泰国、印度尼西亚、越南、文莱、菲律宾等 7 个东盟国家和太平洋岛国斐济, 设计了联通经济 (贸易)、韧性经济 (供应链)、清洁经济 (清洁能源及基础设施)、公平经济 (税收与反腐败) 等四大支柱, 通过绑定特定盟伴的支持来打造美国偏好的区域经贸规则。从在这个意义上说, IPEF 是美国诉诸排他性小多边主义重塑等级秩序和护持霸权的产物。这表明, 即便是在公共产品稀缺性低的议题领域中, 霸权国如果在实力对比中不占优势, 就会固守从意识形态出发来界定他者的价值他者观念, 因而难以同新兴国家开展广泛的合作。

在贸易议题上, 全球治理的危机情境同公共产品的供给情况联系紧密。一方面, 国际社会共同面对的多边贸易威胁突出表现为世贸组织 (WTO) 在全球贸易治理中的有效性赤字。国际贸易体系的紧张局势已持续了几十年, 自多哈回合谈判失败以来, WTO 新协议谈判难以取得有效进展, 甚至在保护主义抬头的背景下, 多边贸易体制中曾经最成功的部分——上诉机构——自 2019 年 12 月起, 因法官任命事项持续难以达成共识而正式陷入停摆。另一方面, 在全球贸易议程推进艰难的同时, WTO 成员纷纷投入区域

① 冷战时期以苏联为首的华约组织也持有较强的他者观念、诉诸战略排他的合作, 与 IPEF 形成呼应, 但不在我们关注的时间区间内。

② 在选定的时间范围内, 世界银行改革有所推进但发达国家优势依然明显, 美国并未放弃事实上的一票否决权及行长任命权, 这不同于中国在 AIIB 中放弃否决权且该行由理事会经超级多数投票通过选举行长, 因此, 世界银行不选做该类型合作的典型案例进行分析。

③ 2008~2017 年的 G20 峰会有霸权国和新兴国家两类国家的参与作为对照, 都被选入案例分析。案例分析的范围截至 2017 年, 即中美贸易争端之前, 且该时段的 G20 合作避开了新冠肺炎疫情、俄乌冲突、巴以冲突等巨大外部冲击, 有助于聚焦本文的核心论述。

自贸协定 (RTAs) 的谈判。据 WTO 统计, 到 2024 年年初, 全球已有 365 条生效中的此类协定, 其中一些还覆盖全球多个地区、成为巨型自贸协定。作为对 WTO 治理功能的补充, 众多自贸协定在不同层次上回应了参与国对更深层次经济一体化的需求。^① 综上, 贸易领域的治理危机长期存在, 公共产品却并不稀缺, 在这种危机环境和功能条件下, 随着各种治理安排间交叉重叠以及为解决治理问题而互相学习的发展, 他者观念应逐渐得到弱化, 积累起形成更广泛合作的基础。但是, 部分排他性治理安排却与多边治理的理念愈行愈远, 对多边主义事业构成了挑战而非补充。

在亚太地区贸易治理议程中, 美国多年来不占优势, 这是其在该地区和该议题上坚持以意识形态界定他者的重要现实条件之一。就贸易关系而言, 在 IPEF 正式推出前的五年间, 中国成为 IPEF 中除美国外其他成员的最大贸易伙伴, 美国同 IPEF 其他成员之间的贸易规模显著不及中国。而且, 美国在部分贸易规则的制定上也逐渐淡出中心位置。自 2017 年特朗普政府退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 后, 美国在亚太地区一度陷入治理参与的真空。^② 在此期间, 中国与东盟国家携手推动区域治理、引领《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 于 2022 年 1 月正式生效。在这种条件下, 美国追求守成、维护自身既得利益的他者观念不会得到弱化, 而是倾向于首先以更为封闭的身份认同将竞争对象国界定为他者, 从而增强对局面的掌控力。换言之, 借助可控性更强的“小圈子”增强自我保护以首先确保自身的霸权位置, 之后再考虑以稳固的霸权角色主导旨在应对共同威胁的更大范围集体行动。意识形态作为一种相对封闭的身份认同叙事, 能将自我与他者之间更决然地分隔开。因此, 拜登政府诉诸意识形态界定他者, 用所谓的“自由民主”包装“对华竞争”, 以一种用来召集“志同道合的”国家而非反映世界人民普遍愿望的价值叙事作为抓手。

美国从封闭的意识形态出发界定他者、寻求对外控制力, 这种观念生成了其传统议题联盟偏好: 一方面, 美国强调在意识形态同质化的封闭集体中

^① Sang-Chul Park, “Protectionism as Challenges for the Global Trade Governance”, in Marek Rewizorski et al. eds., *The Future of Global Economic Governance: Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty*, Cham, Switzerland: Springer, 2020, p. 91.

^② 顾宝志、郑梦婷、李卓宇: 《“印太经济框架”对我国影响及应对建议》, 载《国际贸易》2022 年第 10 期, 第 77~80 页。

维持自主性；另一方面，美国又意图在意识形态同质化的封闭集体中推行等级制，指挥其他各方让渡政策自主性来服务霸权护持，将自己凌驾于小范围的集体行动之上。如在 IPEF 中治理议题的设置上，就存在明显的由等级性偏好所支撑的自主性偏好。自特朗普政府以来，美国贸易政策的思维已经发生了重要演变，从“为全球化而全球化”转为“优先考虑国内政治经济利益”。^①相应地，美国政府在对外组织治理行动时，也是以优先满足国内社会的政治经济需求为中心，并不可避免地以牺牲治理伙伴的诉求为代价。一方面，美国将自身关注的数字贸易规则、劳工标准等议题作为 IPEF 的重点内容，并强调参与方要做出“高标准承诺”，^②尽管这些议题对许多亚洲国家和地区吸引力有限，甚至所要求的标准同后者的国内政策框架相冲突；另一方面，区域国家的共同需求反而没有进入 IPEF 的四大支柱中，市场准入问题并未被纳入谈判议程，亚洲发展中国家向美国出口农产品和制成品的期待让步于美国国内反对削减关税的声音。^③

美国的传统议题联盟偏好使其倾向于维持意识形态一致的“小圈子”，因为合作范围的开放意味着引入新的力量，而新的力量加入可能伴随着不同的声音。由于新力量、新声音的加入会危及“小圈子”当前的等级分配，所以，美国在这种情况下最终选择基于意识形态的战略排他的合作，也就难以同具有贸易竞争力的新兴国家之间进行广泛的合作。IPEF 一经推出，就被视为“竞赢中国”的地缘经济武器，^④不仅在成员选择上形成对华的地理包围，而且四大支柱聚焦中美经济竞争的各项主要议题，有绕开中国重整东亚生产网络，并借此重塑亚太乃至全球经贸规则之意。此外，仅仅在 IPEF 正式启动一周之后，美国与中国台湾地区的“美台 21 世纪贸易倡议”也宣告启动，其关注的贸易便利化等议题与 IPEF 的议题清单高度重合，体现出与

① 陈靓：《美国贸易政策新思维映射下的“印太经济框架”》，载《国际展望》2022年第6期，第92页。

② Cathleen D. Cimino-Isaacs *et al.*, “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)”, The Congressional Research Service, December 14, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12373>.

③ 王孝松、李彤、陈燕：《美国以“印太经济框架”构建“新影响力网络”的逻辑与效应》，载《东北亚论坛》2023年第5期，第110页。

④ 赵菩：《从 TPP 到 IPEF：美国亚太经济战略的制度创新》，载《现代国际关系》2023年第3期，第56页。

IPEF 联动以孤立中国大陆的意图。^① 在区域治理安排中公然触碰地区重要国家的核心利益问题，这显然从设计之初就是要保持定向封闭、推行有针对性的排他性合作。因此，IPEF 虽对区域内中小国家没有专门排斥，但孤立竞争对手国、重置等级体系的战略意图颇为明显。

（二）开放包容的合作：2015 年成立至今的 AIIB

在全球发展治理这一公共产品供给分散的领域内，近年内议题实力相对占优的新兴国家代表并未减弱合作意愿，而是显示出相对无他观念和开放议题联盟偏好，塑造开放包容的合作。亚投行是中国在发展领域推动形成的开放包容的合作形式。AIIB 于 2015 年 12 月正式成立并于 2016 年 1 月开始运营，包含中国、俄罗斯、韩国、新加坡、法国、德国、英国等 57 个创始成员。截至 2024 年 5 月，AIIB 的成员总数已达 109 个（包括 96 个正式成员和 13 个尚未核准《亚投行协定》的意向成员），总计覆盖世界 82% 以上的人口，占全球 GDP 的比重超过 64%，^② 不断连接起世界上更多的国家和地区。这表明，在公共产品稀缺性低的议题领域中，新兴国家如果实力相对占优，就能坚持不按意识形态或经济实力设置参与障碍的相对无他观念，向各类经济体敞开合作之门。

在发展议题上，全球治理的危机情境同公共产品的供给情况存在矛盾。一方面，全球发展治理面临效率与公平的双重合法性危机。就治理效率而言，在 2014 年联合国可持续发展目标（SDGs）通过前夕，联合国贸发会议（UNCTAD）发布的《世界投资报告》指出，发展中国家实现各类目标所面临的年度投资缺口达 2.5 万亿美元，而到 2023 年 UNCTAD 进行中期审查时，对这一投资缺口的评估被进一步提高至 4~4.3 万亿美元。^③ 就治理公平而言，全球发展领域面临着合法性的“空位期”，表现为经合组织发展援助

^① 于阳：《“印太经济框架”的议题整合功能及其局限》，载《太平洋学报》2023 年第 11 期，第 65~66 页。

^② 该数字系加总 AIIB 现有成员在世界银行 2023 年公开数据中的“人口，总数”数据和“GDP（现价美元）”数据得出，参见“Members and Prospective Members of the Bank”，Asian Infrastructure Investment Bank，May 15，2024，<https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>。

^③ James X. Zhan *et al.*，“Why Trillions More are Needed to Bridge the SDG Financing Gap”，World Economic Forum，September 18，2023，<https://www.weforum.org/agenda/2023/09/why-trillions-more-are-needed-to-bridge-the-sdg-financing-gap/>。

委员会（OECD/DAC）等旧制度的合法性正在消解，但其倡议的“全球有效发展合作伙伴关系”（GPEDC）等新制度难以建立合法性，主要原因在于，这些制度供给无法解决全球南方国家对于全球北方国家主导全球发展议程的质疑。^① 另一方面，全球发展治理中公共产品的供给虽有不足但并不集中。过去几十年中，伴随治理议程的扩展，全球发展治理的制度格局也从单一化向多元化、从等级性向复杂性演变。随着越来越多的国际开发性金融机构不断涌现，最初仅仅依靠世界银行作为主要融资渠道的治理结构变得更加多元，大大拓宽了全球发展治理的融资渠道。^② 综上，发展领域的治理危机对公共产品的供给提出了更高要求，不仅需要更大规模的供给，更需要普惠平衡的供给。既有的公共产品供给过程已经培育了较为成熟的治理关系，治理制度间的合作也积累起了弱化他者观念的一定基础。因此，这种危机环境和功能条件有利于推进富有多边主义精神的国际合作。

中国作为世界上最大的发展中国家，在发展议题上积累了充分的资源与经验可对外分享，这是其在全球发展治理中坚持相对无他观念的重要现实条件之一。“一带一路”倡议实施的前五年（2013~2017年，也是AIIB的成立阶段），中国的海外开发性金融项目大幅增长，支出规模超出美国一倍多（在此期间，中国平均每年支出约850亿美元，美国平均每年支出约370亿美元）。^③ “一带一路”倡议提出十年间，拉动近万亿美元投资规模，形成3000多个合作项目，帮助沿线国家将近4000万人摆脱贫困。^④ 此外，中国在联合国发起成立“全球发展倡议之友小组”（已有70多个国家加入），并成立全球发展促进中心以及中国国际发展知识中心、南南合作与发展学院等机构，加强知识分享和能力建设，助力落实联合国2030年可持续发展议程。^⑤ 在自身发展资源及经验占优的条件下，中国有能力担当领导角色，践

① Jack R. Taggart, “Global Development Governance in the ‘Interregnum’”, *Review of International Political Economy*, Vol. 29, No. 3, 2022, pp. 912-913.

② Axel Marx and Kari Otteburn, “The Global Governance of Development”, in Melisa Deciancio et al. eds., *Handbook on the Politics of International Development*, Cheltenham & Northampton, MA: Edward Elgar, 2022, pp. 91-106.

③ Ammar A. Malik et al., *Banking on the Belt and Road: Insights from a New Global Dataset of 13, 427 Chinese Development Projects*, Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2021, p. 11.

④ 《中国落实2030年可持续发展议程进展报告（2023）》，中国国际发展知识中心，2023年9月，<https://www.cikd.org/ms/file/getimage/1726875869667008513>.

⑤ 同上。

行更有利于实现善治的治理方案、坚持相对无他观念、尽可能广泛地吸引本地区 and 地区外的伙伴追求共同发展的目标。

中国坚持的相对无他观念生成了其开放议题联盟偏好：一方面，中国追求公平、正义的合作理想与治理主张，“推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展”；^① 另一方面，中国希望获得国际合法性，也就是国际社会对自身行为选择的认可。认可越广泛，合法性越强，所能凝聚的治理资源和创造的发展机会就越多。AIIB 的规则设计和业务分布都体现了发起国具有追求公正的偏好。在规则设计上，AIIB 的投票权由动态调整的股份投票权、基本投票权以及固定不变的创始投票权三部分组成，其中，基本投票权和创始投票权在总投票权中所占比重约为 15%，从而将基于经济贡献的股份投票权比重控制在总投票权的 90% 以下，保障了中小国家在决策过程中的代表性。^② 在业务分布上，截至 2024 年 9 月，在 AIIB 官网展示已批准的 260 余个投资项目中，面向中低收入国家的项目超过 80%，^③ 体现出对中低收入国家的倾斜，有助于改善中低收入国家在吸引全球基础设施私人投资时相对于高收入国家的严重劣势，^④ 校正了不平衡的全球发展治理格局。

中国的开放议题联盟偏好使其倾向于扩大治理合作的开放性。这不仅意味着不附加条件地欢迎各类国家的参与、包容不同参与方的差异，还体现为同外部环境已有的普遍规范和最佳实践积极进行学习交流。自成立十年来，AIIB 积极维护在多边开发银行间的合法性，普遍遵循国际标准，特别是在透明度和问责制方面以高标准运作，并与世界银行、亚洲开发银行等同行机构开展常态合作，一直保持三大国际信用评级机构 AAA 级信用评级。同时，AIIB 积极拓展在全球发展治理中的合法性，对不同发展阶段、不同社会制度的国家和地区开放参与。如今，AIIB 已成为在成员规模上仅次于

① 《习近平向第六届中国国际进口博览会致信》，载《人民日报》2023 年 11 月 6 日，第 1 版。

② Natalie Lichtenstein, “Governance of the Asian Infrastructure Investment Bank in Comparative Context”, *AIIB Yearbook of International Law*, 2018, pp. 64-65.

③ 该数字系对照 AIIB 现有项目面向的成员及世界银行 2024 年按收入水平划分的国别分类得出，参见“Project List”，Asian Infrastructure Investment Bank, September 10, 2024, <https://www.aiib.org/en/projects/list/index.html?status=Approved>.

④ “Infrastructure Monitor 2023”, Global Infrastructure Hub, December 2023, <https://www.gihub.org/infrastructuremonitor>.

世界银行的全球第二大多边开发机构，且成员分布六大洲，其中，超过半数来自亚洲之外，将治理能级从亚洲提升至世界，^①展示了如何以开放包容的多边合作将区域治理和全球治理有效地联结起来。

（三）求同存异的合作：2008~2017 年的 G20 峰会

在全球金融治理这一公共产品供给集中的领域内，实力优势突出的霸权国并未排除与新兴国家的合作，而是于 2008 年金融危机后显示出功能他者观念和议题联盟偏好，开展求同存异的合作。G20 是以美国为首的全球北方国家和以中国为代表的全球南方国家在财金领域形成的求同存异的合作集团。1999 年 9 月，为应对亚洲金融危机，西方发达国家邀请中国、巴西、南非等来自世界多地的新兴经济体共同成立 G20，以财长和央行行长年度会议的形式展开对话。2008 年 11 月，为应对美国次贷危机引发的国际金融危机，G20 从财长和央行行长级别论坛升级为国家领导人级别峰会。在 2019 年 11 月举行的第三次领导人峰会上，G20 被宣布成为全球经济治理的首要平台。这表明，即便是在公共产品稀缺性高的议题领域中，如果霸权国实力占优且新兴国家处于弱势，双方能够共同接受在功能他者观念下开展有效合作。

在财金议题上，全球治理的危机情境同公共产品的供给情况呈现“冲击—回应”关系。历史上，财金公共产品往往在金融危机冲击下作为回应而得到推出或升级。20 世纪 70 年代，面对金融自由化引发的银行倒闭潮和国际支付系统混乱，英美等西方十国成立了旨在加强金融监管国际合作的巴塞尔委员会（Basel Committee）。而到 20 世纪 90 年代，面对墨西哥金融危机和东亚金融危机，西方国家认识到就整个金融市场而言缺乏一种“宏观审慎”监督，因而成立了新的协调制度——金融稳定论坛（Financial Stability Forum）。这种历史传统展示出该领域治理合作的两方面特征：一是危机环境有利于产出公共产品，在金融危机下可以期待形成新的治理制度，或者旧的治理制度有望提升治理绩效。二是公共产品的供给存在结构性稀缺——旨在规范金融活动的公共产品让步于资本的逐利性，充当对于资本国际发展所造成负外部性的补救手段。在财金公共产品稀缺的条件下，其供给高度集中于少数发达国家，表现出很大的封闭性，从而不利于打破他者观念的束缚。综上，财金领域的

^① Gregory T. Chin, “The Asian Infrastructure Investment Bank-New Multilateralism: Early Development, Innovation, and Future Agendas”, *Global Policy*, Vol. 10, No. 4, p. 578.

治理危机为改善公共产品供给提供了动力，但既有的公共产品供给稀缺且集中，不利于形成责任范围更广的新的公共产品，这种危机环境和功能条件能否推进广泛的国际合作是不确定的。相关公共产品的责任范围能否向外拓展，还取决于相关国家的实力条件。

美国在国际金融领域中长期占据主导地位，这是其在面对危机时能够秉持功能他者观念的重要现实条件之一。美国国际金融地位的建立是基于以美元换产品从而在全球创造信用的结构性权力——将全球收入分配曲线顶端的财富转化成全球广为接受的资产，向全球不断注入美元来吸收过剩产能、填补需求缺口，并凭借兜售美元资产的收入为本国经济供能，而世界上其他经济体都不能像美国这样凭借全球最大的债务国身份创造需求和信用。^① 在这种条件下，由于对局面的掌控较为稳固，美国在面对共同威胁时无需过于担心国际上各类行动会对自身产生不利的分配性后果，而是直接站在霸权角度考虑如何组织集体行动以有效应对共同威胁。在危机条件下，相比专注于守成所导致的从意识形态出发划定他者，以供给治理为主要目标则导向从现实出发框定行动范围、分配责任义务（这里的现实指的就是各方的治理资源、能力及相关性），从而选择一种相对开放和动态的身份叙事去确定哪些国家可以参与到治理行动中，而非将自我与他者机械且主观地分开。因此，随着世纪之交以来金融危机的影响范围扩大和破坏程度增强，美国开始诉诸功能需求界定他者，以各国在全球经济中的系统重要性及地区代表性来判断哪些国家和地区可以加入小范围的金融治理集体行动，推动将一些新兴大国纳入原本限于西方发达国家内部的非正式治理集团中，在七国集团（G7）之外扩展形成新的 G20。

美国从治理供给的角度界定他者，这种观念生成了其功能议题联盟偏好：一方面，美国由于选择从功能角度出发推动有效治理，且在共同威胁下需以领导者而非守成者姿态引领多边行动，对政策自主性的强调适当减弱，对治理合作的态度更加开放；另一方面，美国虽为有效解决问题而倾向于开放合作范围，但这种开放又是有限度的，不仅不会向其认定的系统重要性国

^① Herman Mark Schwartz, "Strange Power over Credit; Or the Enduring Strength of US Structural Power", in Randall Germain ed., *Susan Strange and the Future of Global Political Economy: Power, Control and Transformation*, London and New York: Routledge, 2016, pp. 69-92.

家之外进一步开放参与，也不愿看到因新兴大国的加入而使治理安排呈现权责平均状态，毕竟这不仅关乎霸权，还涉及在治理行动中保留部分选择性激励。美国呈折中状态的合作偏好可见于其对国际货币基金组织（IMF）在2008年金融危机后治理改革的态度：既提出从发达经济体向有活力的新兴市场 and 代表性不足的发展中国家转移份额及投票权的改革方案，又凭借其在IMF中事实享有的否决权一再拖延改革方案的落实，使早在2010年12月就通过的方案直到2015年12月才得到国会批准。

在全球金融治理这一公共产品供给集中的领域内，以中国为代表的缺乏比较优势的新兴国家也未排除与霸权国的合作，而是出于维护金融稳定的国际公共利益，显示出功能他者观念和功能性议题联盟偏好，参与求同存异的合作。中国在国际金融领域中缺乏优势，这是其面对危机时接受功能他者观念的重要现实条件之一。据IMF统计，即便是在国际金融危机爆发十余年后的2021年，中国虽然GDP占全球经济的比例超过18%，但在国际金融体系中的分量仍要小得多，对外资产和负债占世界对外资产和负债总额的比重约4%，人民币在各国央行持有的储备总量中占比不足3%。^①中国在自身处于弱势的条件下，需首先考虑入场治理行动，确保危机应对的治理供给，在推进治理的过程中逐步争取权益，不断提高制度性话语权。比较而言，从功能上界定他者虽也不可避免代表性赤字，G20就受到诸如大国特权、精英多边主义等批评，^②但其划设治理行动范围着眼于集体行动的效率要求，即在一定范围内首先培育信任并降低交易成本。^③因此，中国在需要加入治理行动又不具备优势的情况下，接受了G20在联合国之外依据系统重要性和地区代表性开展小范围集团治理的思路。不过，中国始终支持构建开放包容、公平公正的治理体系，这在当下支持非盟加入G20和将发展议题纳入经济治理核心议程等主张中有所体现。

中国接受从治理供给的角度界定他者，这种观念同样生成了其功能性议题

^① Hector Perez-Saiz and Longmei Zhang, “Renminbi Usage in Cross-Border Payments: Regional Patterns and the Role of Swaps Lines and Offshore Clearing Banks”, *IMF Working Papers*, Vol. 2023, No. 077, 2023, p. 1.

^② Andrew F. Cooper, “The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested ‘Steering Committee’ for the World”, *International Affairs*, Vol. 86, No. 3, 2010, p. 742.

^③ John J. Kirton, *G20 Governance for a Globalized World*, London and New York: Routledge, 2016, p. 16.

联盟偏好：一方面，中国虽然希望校正很多情况下未能充分代表国际社会共同诉求的国际议程，但既然以相对弱势的姿态寻求加入切身攸关的治理行动，需首先巩固自身权益再借此推进发展中国家共同利益；另一方面，中国虽然希望争取更广泛认同，从广大国家与人民的共同利益出发携手推动治理合作，但也接受为了有效治理而根据治理能力限定成员范围思路。基于这种合作偏好，中国作为 G20 的一员推动和见证了新兴市场和发展中国家在全球金融治理中争取到的一系列积极变化，包括 G20 本身从受 G7 指导的技术性论坛升级为独立的政治决策机制，再到取代 G7 成为指导其他全球经济治理机制的中枢平台，^① 以及曾在创立之初拒绝纳入新兴市场国家的金融稳定论坛，^② 在 G20 匹兹堡峰会的指导下转型成为金融稳定委员会（Financial Stability Board）后，不仅向新兴国家开放了代表席位，其成员中众多国际金融标准制定机构也纷纷向新兴国家扩展了成员资格。

中美在功能他者观念下趋同的合作偏好塑造了双方求同存异的合作。美国的功能议题联盟偏好使其倾向于吸收新的力量加入治理行动，甚至愿意为了形成更有效的治理行动，承认后者更多权益、允许其发声活动。中国的功能议题联盟偏好使其倾向于配合开展功能合作，作为新的力量及声音加入美国主导的相对开放的集体行动，在这个过程中既接受来自美国的行动安排，也提出自己的治理主张。因此，求同存异成为 G20 的治理特色，这突出表现为轮值主席机制的开展，即由各成员轮流担值每年治理活动的组织角色，作为轮值主席期间可将自身关注的核心关切加入共同议程，在逐渐拓展 G20 议题范畴的同时，也增强了 G20 治理的平衡性。^③

五、结 语

围绕他者的三种治理观念的塑造难度不同，从价值他者观念到功能他者观念再到相对无他观念依次递增。这与人类社会的文明程度、物质财富的充

① Lora Anne Viola, “The G-20 and Global Financial Regulation”, in Manuela Moschella and Catherine Weaver eds., *Handbook of Global Economic Governance: Players, Power and Paradigms*, London and New York: Routledge, 2014, pp. 115-128.

② Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 147.

③ 高海红等：《二十国集团与全球经济治理》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 73~74 页。

裕程度高度相关。虽然整个国际社会在短期内都一步奔向无他观念并不现实，但这种观念塑造的意识和思路是建设性的，将为化解大国冲突、规避全球治理难题、营造和平与发展的国际秩序提供助益。当下，在无政府状态的国际社会中，塑造无他观念存在很大的困难。即使在公共产品供应分散的国际贸易领域，霸权国出于价值他者观念推动建设排他框架，致使全球治理难避困境。与之相对，在以中国为代表的新兴国家秉持相对无他观念的推动下，在同样是公共产品来源分散的国际发展领域，实现了范围不断拓展的合作，借由 AIIB 平台为全球发展融资提供了越来越多的补充，这让我们看到了全球治理步入更优情境的可能性和实现路径。此外，在功能他者观念的驱动下，塑造求同存异的合作也曾有成功案例，如国际金融危机后南北国家在 G20 平台达成深度合作，该案例证明了这一类型的合作即使在公共产品供应集中、霸权国优势突出且分权意愿弱的国际金融领域也能实现。因此，塑造功能他者观念成为当下化解大国冲突、促成全球治理的最可行路径，它介于价值他者观念生成的传统议题联盟偏好和相对无他观念塑造的开放包容合作之间，部分地兼顾了义与利，在苛刻的条件限定下和一段时期内，一定程度上规避了全球治理难题。