



CIDEG 研究通讯

第 6 期

(全球治理研究专题)

清华大学产业发展与环境治理研究中心编

2014 年 8 月

本 期 目 录

【学术活动】

CIDEG 全球治理系列研讨第一期顺利举行 1

薛澜教授应邀担任联合国可持续发展解决方案网络（SDSN）领导委员会联合主席.... 2

【研究项目】

张严冰：全球治理体系新发展与二十国集团中（G20）中国的作用..... 4

薛澜、俞晗之：政策过程视角下的政府参与国际规则制定..... 12

【观点】

薛澜：联合国 2015 年后全球可持续发展目标——挑战与机遇..... 26

【编者按】随着全球化进程的日益深入，人类所面临的经济、政治、生态等全球性问题日显突出，全球治理成为必需。在各国的国家主权事实上已经受到不同程度削弱的今天，全球治理需要国际社会的共同努力。CIDEG 一直关注全球治理的研究，围绕全球治理的概念、学科参与、治理机制与实践等问题，邀请业界专家和学者举办了系列的研讨活动。国际规则所提供的原则与规范是全球治理机制的核心，薛澜教授和博士研究生俞晗之借鉴公共政策理论中的政策过程分析框架，以《保护和促进文化表现形式多样性公约》为例，发表《政策过程视角下的政府参与国际规则制定》一文，分析了不同国家如何在国际组织的平台上相互博弈从而影响规则的制定。清华公共管理学院讲师张严冰综合运用政治学、国际政治经济学、国际关系、经济学等多学科的知识，完成了 CIDEG 应急项目《全球治理体系新发展与二十国集团中（G20）中国的作用》的相关研究，并为中国参与全球治理，特别是 G20 机制提出了具体的建议。本期研究通讯以全球治理为主题，汇编了清华大学产业发展与环境治理研究中心的研究项目论文，以及相关的媒体报道和观点如下，供各位专家学者参考。

【学术活动】

CIDEG 全球治理系列研讨第一期顺利举行

2014 年 1 月 12 日，清华大学产业发展与环境治理研究中心（CIDEG）全球治理系列研讨第一期“对话——全球治理的学科、研究与实践”在清华大学公共管理学院举行。来自不同学术机构与治理实践机构的 11 位嘉宾参加了此次研讨会。会议围绕全球治理的概念、学科参与、治理机制与实践等问题展开探讨，同时也对中国在全球治理中的定位与参与进行探讨。清华大学公共管理学院院长、CIDEG 主任薛澜教授、公共管理学院高级政策顾问李婷女士共同主持了此次研讨活动。

薛澜教授首先向与会嘉宾介绍了清华大学公共管理学院以及产业发展与环境治理研究中

心的基本情况，并回顾了過去几年学院和中心在全球治理领域所开展的研究工作。清华大学公共管理学院博士生俞晗之进行了全球治理机制研究的研究汇报，探讨了全球治理的概念发展、学科共识以及治理机制的梳理框架。来自清华大学公共管理学院的张严冰老师、对外经贸大学的邵鹏老师、北京师范大学的吕晓莉老师等从不同的学科视角出发，对全球治理的学科研究提出了各自的见解。随后，中国国际问题研究所全球治理研究中心主任王毅先生、前外交部条约法律司气候变化办公室处长李婷女士、联合国开发计划署代表吴鹏先生、巴塞尔公约亚太区域中心主管郑莉霞女士，分别结合各自在治理实践部门的工作经历，探讨了中國参与全球治理过程中的定位与作用。

会议的第二阶段是由四位来自全球治理实践机构的代表进行主题汇报。郑莉霞女士和张超先生首先介绍了巴塞尔公约亚太区域中心的基本情况、发展历程及核心工作，并且从环境公约履约程序、区域网络构建、公约协同增效以及我国在履约进程中所扮演角色等方面来阐述该中心在全球环境治理、废物和化学品管理领域发挥的作用和影响。接着，吴鹏先生对联合国开发计划署所开展的南南合作、环境项目和农业项目的经验进行分享，提出国际项目由于垂直管理的传统管理模式与扁平的信息世界的不一致给中国发展带来的改革机遇。随后，国际可持续发展研究院项目官员程汉先生介绍了研究院的基本情况，并结合工作中接触的对外直接投资和海外供应活动，分享这两种经济活动所引发的全球环境治理议题。

薛澜教授应邀担任联合国可持续发展解决方案网络（SDSN）领导委员会联合主席

2012年11月27-28日，新成立的联合国可持续发展解决方案网络（SDSN）领导委员会在美国哥伦比亚大学举行会议，就全球可持续发展的新途径进行磋商。可持续发展解决方案网络在联合国秘书长潘基文的支持和赞助下开展工作，共有超过70位全球顶级科学家、商界领袖、政治家和公民社会人士参加了此次会议。

可持续发展解决方案网络由学术界、公民社会和私营部门的科学和技术专家组成，在地方、国家和全球层面推动解决可持续发展问题，由联合国秘书长潘基文2012年8月9日宣布成立。解决方案网络由哥伦比亚大学地球研究所所长、联合国秘书长潘基文的特别顾问杰弗里·萨克斯教授（Jeffrey D. Sachs）担任主任，前法国总理顾问，巴黎政治学院可持续发展与国际关

系研究院院长劳伦斯·图比娅娜教授（Laurence Tubiana）和中国清华大学公共管理学院院长薛澜教授担任领导委员会的联合主席。哥伦比亚大学地球研究所负责网络的秘书处工作。解决方案网络将密切配合联合国机构、多边融资机构和其他国际组织展开工作，并且为联合国高级别名人小组（High-level Panel of Eminent Persons）提供有关 2015 后发展议程的技术支持。

联合国秘书长潘基文先生在会议闭幕讲话中强调可持续发展在联合国全球议程中的重要作用，并对促进创新解决方案的与会领袖们表示赞赏。潘基文表示，“我们正处于重要的转折点。不完善的工业化进程和竞争的国际议程导致世界发展轨迹不可持续”。“以创新科学为基础的方案，为当今世界很多错综复杂的挑战提供了解决思路。学术界和科学界对 2015 年后发展议程提供的支持是至关重要的。联合国解决方案网络将在全球范围内为人类面临的问题提供明确的科学技术解决方案。”

解决方案网络建立了多个工作小组，在关键领域推动全球性问题的解决，如消除贫困、性别平等、普及卫生保健、发展低碳能源以及建立更有活力的城市等。在未来几个月中，解决方案网络将举行一系列地方会议，在内罗毕、巴黎、柏林、马来西亚和北京与各国元首、商界领袖、科学家、研究人员和学术专家等进行区域性会谈。领导委员会预计将于明年向联合国秘书长提交 2015 后发展议程的报告。

更多信息请参见联合国可发展解决方案网络主页 www.unsdsn.org

【研究项目】

张严冰：全球治理体系新发展与二十国集团中（G20）中国的作用

【研究报告摘要】

研究报告的导论部分开宗明义的指出了关于全球治理研究的根本出发点，也就是目前所有的全球性问题基本上都是由于世界被分成200个左右的主权国家进行分别统治或治理导致的。在全球范围内，主权国家之上，不存在更高的既有权力、又有责任的权威机构来应对全球公共问题。报告分为“综合篇”和“专题篇”，分别就国际体系、全球治理、金融危机后国际货币金融体系、国际贸易体系和国际发展援助体系的变迁等问题展开了论述。

一：综合篇，国际体系和全球治理

研究报告首先讨论了全球治理所面对的政治哲学或意识形态困境。立足于导论的假设，首先从政治哲学入手追溯了主权国家思想在西欧的起源，以及其一步步在全球被制度化的过程，也就是200个左右主权国家逐渐建立的过程。战争催发现代主权国家的出现，现代主权国家林立导致战争。现存的国际体系的基本框架是在第二次世界大战之后形成，在冷战结束后确立的。在过去几百年中，和主权国家这一基本理念同时确立的是现代人权理念。现代政治哲学中的两个发展的客体，那就是国家和人。所谓发展，主要指的是国家和人的发展，将国家和人的发展具体到政策层面的首先是现代经济学的前身古典政治经济学，但国家和人的发展在政治经济学所设计的市场经济制度中也是充满了冲突的，一部近现代政治经济发展史就是国家主权和人权博弈的历史，这就引出了发展的第三大实体，也就是全人类，这种思想在全球治理理论出现之前，主要体现在马克思主义中。或者说，马克思主义是最早的全球化理论和全球治理理论。对于现代三大意识形态而言，自由主义是以人为核心概念来讨论发展问题，国家主义是以民族国家为核心来讨论发展问题，马克思主义关心的则是全人类的共同发展。毫无疑问，后冷战时代，自由主义和国家主义比马克思主义在意识形态领域更为强势，这就使得全球治理问题在哲学层面遭遇到瓶颈。其实同样是关心全人类问题的环保主义或生态主义面临着同样的问题。

从政治哲学出发，研究报告进一步讨论了被自由主义和国家主义塑造的政治经济学理论和国际关系理论，指出在这两大现代政治意识形态的指引下，当今人类社会的主要特征表现为人与人，企业与企业，国家与国家之间的竞争态势。这样的态势使得从全人类共同利益出发的事业基本上无法推进。换言之，当今人类社会面对的是已经制度化和物质化的人的，企业的和国家的利益，然而全人类的共同利益却没有真正的权威可以保护。

中国的崛起是现存国际治理体系的重要改变力量。但是，作为一个后来者，中国尚不具备彻底改变现存体系的能力，而且，为了谋求发展，其实中国本身也是被圈定在自由主义和国家主义的牢笼之中。如果未来没有哲学和理念层次的突破，全球治理的理想化的模式可能很难出现。既然我们无法从理想、理念出发来解决全球治理问题，那么我们只能从现实出发，在既定的框架下、体系中寻求一种次优的方案，也就是如何促进国家间的合作模式。

基于对理论的探讨，报告还从现实出发考察了2008年国际金融危机之后国际格局的变迁，主要讨论了三个方面的问题：一是全球化新阶段特点与趋势；二是全球社会结构演变与重塑；三是国际战略格局特点与矛盾。本轮全球化的最主要特征是市场经济体制在世界范围内的确立和粗放式发展。冷战结束后，苏联解体、东欧剧变、中国改革开放，绝大多数前社会主义国家都开始实行市场经济，市场经济体制的空间得到扩展，给世界经济注入了新的活力和刺激。二是多边贸易体系的完善，国际贸易的扩张使得布雷顿森林体系下的关贸协定组织不适应发展，世贸组织随之成立。三是新自由主义盛行，其主要思想是大社会、小政府、少干预。四是金融监管缺失，造成金融欺诈盛行。五是宏观政策协调减速，因为全球市场的形成，各国的宏观政策基本停摆了。六是国际经济体制改革滞后，尤其是国际组织。

从人类的发展趋势来看，全球化是一条不归路，最多是减速，不会倒退停滞。原因在于：一是资本具有追逐利润的本性，跨国界流动，必然带动生产要素在全球范围内一次次的重新配置。二是科技创新的驱动，这也是来源于资本逐利的本性。三是全球经济不平衡的空间，资本流动促进全球化发展。当然，金融危机使得全球化进入调整深化阶段。主要表现为：一，发展理念注重市场与政府作用的平衡；二，虚拟经济向实体经济回摆。三，全球性金融监管体制强化；四，全球性金融体制改革启动；五，区域双边贸易协定发展迅速。但是，粗放式的全球化和国际金融危机目前造成的后果也是严重的，导致全球发展失衡，贫富差距在全球范围内呈现

普遍拉大的趋势。发达国家社会矛盾加剧，一部分发展中国家社会动荡并引发政治危机。西亚、北非的动荡直接牵动大国之间的角力并影响到国际格局的调整。

危机后国际战略格局的调整主要体现在以下几个方面。第一点就是国际战略力量对比发生历史性的变化，国际生产总值中发达国家占得比重降到了战后的最低点，发达国家占 GDP 的比重已经不到 50%了。发达国家内部普遍面临着“三高一低”的困局，高债务、高成本、高失业、低增长。新兴大国如中国、印度、巴西、俄国和南非金砖五国呈现群体崛起态势。总体看，随着力量对比变化，围绕权力重新分配问题，新兴大国与发达国家两大群体已经大致形成，双方竞争与较量已经摆到桌面上来，矛盾已经公开化。发达国家对外战略总体态势进攻性防御。在这场博弈中，中美关系最为关键。

研究报告在进行了国际格局的综合分析之后，开始聚焦在美国霸权问题上。全球金融危机引发了对身处这场危机中心的美国及其世界霸权地位的讨论，同时关于中国崛起和中国威胁的讨论也出现了新一轮热潮。这些讨论无疑凸显了这一事实，即中美关系日益成为影响世界政治经济秩序的关键因素，也决定着全球治理格局的新走向。在 G20 的前三次峰会上，中国和美国密切合作，使得危机后的全球经济被逐步稳定下来。然而，哥本哈根会议的失败和中美军事交流的不畅通使得中美关系从 2009 年开始急转直下，2010 年的“天安舰事件”、中日撞船事件、中国和邻国岛礁之争出现后，亚太安全形势也发生了重大变化。在这种形势下，奥巴马政府高调宣布“重返亚太”，对崛起的中国在亚太地区日益扩大的影响力表示“担忧”，誓言要“恢复亚太力量的再平衡”，一场中美围绕亚太地区的争夺战似乎就要上演了。世界格局/战略和地区格局/战略密切相关。中国身处亚太，亚太安全形势的变化直接影响到中国对于国际格局的看法。世界是进入到全球治理的时代，还是美国霸权依然在左右国际格局？没有对世界格局的准确判断，就不可能从地区走向全球，而世界格局的某些根本性变化通常肇始于关键地区。

针对以上问题，报告对后危机时代的美国霸权进行了分析，认为金融危机和中国的相对崛起并未能改变美国对世界秩序的主导权。金融危机虽然对美国的实力基础造成了一定冲击，但并未能根本改变美国霸权对世界政治经济秩序的结构控制。美国依然是世界唯一超级大国，我们依然生活在由美国所领导的自由国际秩序之中，而且实际上中国自改革开放以来的发展从这一秩序中也受益颇多。随着中国相对经济实力的增长，中国在军事、国际制度以及文化等方

面的实力也会有所增长。亚太地区作为世界上人口最多和经济增长率最高的地区，自冷战结束以来为中国的发展提供了良好的机会，中国也以亚太地区为自己的跳板走向了世界舞台的中心。

中美之间各方面的实力差距还很悬殊，美国霸权全方位主导的国际格局依然是中国制定全球战略和地区战略的最大背景。美国“重返亚太”战略的出台表明了美国绝不容许在亚太地区出现可以与美国相抗衡的任何力量，然而据此判断中美之间围绕亚太地区可能发生剧烈冲突则有些言过其实。亚太地区的和平与稳定符合中美两国的共同利益，在相互依赖日益加深和核威慑均势的时代，中美关系“斗而不破”的特征会愈加明显。崛起中的中国需要以更加开放包容的姿态，切实贯彻“和谐外交”的理念，充分利用现有的国际制度和沟通渠道在全球化时代努力扩展自身的发展空间，坚定地走和平发展的道路。

研究报告分析了G20峰会的发展。开始于2008年的国际金融危机充分暴露了西方主导的G7/G8作为全球经济治理核心机制的缺陷，促使国际社会对具有更广泛代表性和更有效行动力的全球经济治理机制的需求进一步上升。在此背景下，G20峰会成为应对国际金融危机、促进国际经济合作的主要平台，并具备了取代G7/G8、成为新的全球经济治理核心机制之势。在2009年的G20匹兹堡峰会上，G20峰会被正式确立为“国际经济合作的首要论坛”，从此，G20峰会开始被全世界广泛理解为未来全球经济治理的新机制。G20集团中的非八国集团成员，包括我国，都对于G20峰会的发展持乐观和欢迎的态度。2010年上半年，我国曾将当年看作G20的“建章立制”之年。然而，随着形势的发展变化，在随后的峰会上，G20本身所面临的一些机制化困境，如合法性和代表性缺失、有效性和约束力不足、自身组织和制度建设滞后等逐渐显现，其成长为“全球经济治理新架构”制度化进程受到严重制约。

中国的迅速发展和国际地位的显著提高以及各方对我国战略倚重的上升，为中国积极参与全球治理既提供了可能条件，也提出了必然要求。在原有G8或G8+5框架下，中国处于相对边缘的地位，缺乏在全球治理机制中的议程设置权，不利于我国维护国家利益和在国际上发挥应有的作用。总体而言，较之于G8和G8+5，G20作为发达国家和发展中国家共同治理全球经济的平台对发展中大国群体和中国更为有利。“G20的升格为中国和其他成员共同推进国际体系和平转型提供了抓手。”以G20为抓手，我们既可以在全球治理中发挥作用，也不会失去作为发展中国家的标识。但是，我们也要看到，全球治理体系变革还将是一个相当漫长的过程，G20

的发展前景及其在全球治理中的作用还存在诸多不确定性，“中国在积极融入 G20 这个平台的同时，还要继续保持与其他合作机制的联系”。

对于中国参与全球治理，特别是 G 2 0 机制，具体的建议为：

- （一） 稳妥运筹与西方大国和新兴大国的关系，争取在 G20 中最大程度地形成治理共识。
- （二） 积极参与国际政治经济体系的变革进程，争取在 G20 机制建章立制中
- （三） 加强国际问题研究和中国特色的全球治理理论体系建设。

二、专题篇，金融危机后国际货币金融体系，国际贸易体系和国际发展援助体系的变迁

在研究报告的专题篇中，主要聚焦于国际货币金融体系的变迁和 G 2 0 对于这一体系的作用。对于 2008 年国际金融危机爆发的根源，国内外学术界已有大量分析，主要角度如下：一是国际货币体系的固有缺陷。持这一观点的学者认为，布雷顿森林体系崩溃后，美元依旧处于国际货币体系的中心，但权力和义务明显失衡。一方面，美国通过发行国际储备货币享有征收铸币税的特权，但美元发行并无约束机制。美国经济最终走上了寅吃牟粮、过度消费的歧途；另一方面，20 世纪 70 年代初以来，美国外部经济三度严重失衡，但危机调整成本往往由顺差国承担，凸显现行国际货币体系的巨大不公。二是世界经济不平衡。持这一观点的学者认为，21 世纪初开始的全球经济失衡是 2008 年国际金融危机爆发的主要诱因。但持这一观点的学者又分为两派，一派是指责顺差国的高储蓄政策。他们认为，新兴市场、石油输出国等经常项目顺差国以低估汇率和高储蓄积累了大量外汇储备，资金回流美国市场压低了美国融资成本，导致美国金融机构风险偏好提高，金融体系风险增长。美国、欧洲国家、日本、加拿大等 G20 发达国家政府均持这一观点。另一派指责美国长期奉行的低利率政策。他们认为，美联储长期执行的低利率政策导致虚拟经济迅速膨胀，金融机构为追逐利润过度承担风险，最终导致实体经济与虚拟经济过度脱节，为金融危机埋下隐患。三是金融自由化和监管放松导致金融风险失控。20 世纪 80 年代以来，美国不断放松金融监管，并最终拆除商业银行业务与投资银行业务之间的防火墙，导致金融体系内部系统性风险过度积累。特别是近二十年来，影子银行机构和

金融衍生品业务迅速膨胀，但却长期游离在金融监管框架之外，成为金融体系的最大隐患。近30年，美国经济奉行“市场原教旨主义”，认为金融机构拥有自律和自我防控风险的能力。但2008年金融危机的爆发，证明金融机构的逐利本质往往压倒经济理性，而金融监管并不是可有可无的公共产品。鉴于金融危机的巨大破坏力和拯救金融机构的巨额成本，应当加强对金融领域的全面、有效的监管。

但是，在G20金融改革议题中，关于国际货币体系改革的讨论一直处于非常边缘的地位。一方面，现有体系的既得利益者美国极力避免讨论这一问题；另一方面，即便是法国、俄罗斯等希望推动国际货币体系改革的成员，在举办峰会时，也不得不在强大外压下，妥协让步，淡化该议题。在各方博弈下，G20有关国际货币体系的谈论呈现出不彻底性、不连贯性和非约束性三大特点。不彻底性。如前所析，当前国际货币体系具有三大缺陷，即国际储备货币发行约束机制缺失、汇率决定机制缺失、国际收支调节机制缺失。但G20相关讨论的重心却是鼓励采取市场决定的浮动汇率、完善全球金融安全网、改革货币提款权等非核心问题。其中，采取市场决定的浮动汇率对于新兴市场而言风险极大，必须辅之以国际资本流动规则的建立。对于解决现有问题而言，这也非对症下药，反而可能进一步助长国际金融市场风险、恶化全球发展环境。不连贯性。在上述几个议题的讨论中，完善全球金融安全网，及增强IMF危机应对能力，是较为连续的议题。而其他议题，因东道国不同，都有不同程度的断裂。例如，对特别提款权的讨论，戛纳峰会虽提出进入特别提款权篮子的标准问题，但之后的两届峰会并没有继续讨论，更没有就相关规则达成合意，改革动力明显不足。非约束性。G20仅是议事平台，其决议不仅难以达成，且并无强制执行力。

因此，中国不应将国际货币体系改革的希望寄托于G20之上。

研究报告还讨论了国际发展援助体系的变迁，特别是中国的崛起对于现有体系的冲击。毋庸置疑，中国和西方在援助理念上存在巨大差异，但并不意味着双方没有合作空间。西方援助理念在变，中国也在变。有学者认为，中国现在有慢慢的向西方靠拢的趋势。这方面，考验的是中国的定力，就是要向西方学好的东西，但是我们自己好的东西一定要坚持。因为所谓的与国际接轨，一方面确实在很多东西是相互联系的，但是另一方面这个国际秩序是二战以来，或者说更早，是由西方国家制定的，他们制定的肯定是根据他们的战略意图来的。假如说就只按照西方预先界定的合作模式，中国和西方的合作空间恐怕是不大的。

首先需要明确的是，中国已经是各大主要国际多边援助机构的参与者，如联合国、国际货币基金组织和世界银行。而且，国际金融危机爆发后，中国在国际货币基金组织和世界银行的份额还得到了显著的提高。中国政府非常支持这些机构的工作，也在这些机构的框架下和西方各国展开了有效的合作。目前西方国家讨论的和中国在国际援助领域合作的可能性主要是指两点，一为探讨中国有无加入经合组织援助委员会的可能性，二为中国有无可能和西方某些国家共同援助一些受援国，也就是开展三边合作。

第一种可能性是非常渺茫的，因为经合组织明确要求其成员国是实行自由民主制的发达国家，像中国这样一个社会主义发展中国家加入显然是不合适的。但是，20国集团的崛起无疑为西方国家和包括中国在内的新兴市场国家在国际发展援助问题上对话提供了平台。在2010年的20国集团首尔峰会上，“发展”、也就是“国际发展援助”成为核心议题，峰会还通过了“首尔发展共识”。从2011年法国20国集团峰会来看，国际发展问题仍然是重要议题。可以预想，20国集团将会逐渐成为世界主要经济体对话发展援助问题的主要平台。对此中国必须要有清醒认识和充分准备。从中国领导人在20国集团峰会的讲话来看，中国主要是在自己理解的意义上谈“发展”问题，没有像西方一样将“发展”和“援助”紧密联系起来。中国不必加入经合组织，但是在20国集团框架内，我们将不得不面对西方在发展合作议题上的政策诉求。西方国家无疑会根据它们自己的理解来利用20国集团设置新议程，中国如果不做好准备，联合其他发展中国家提出自己的主张，将有可能陷入被动。

关于开展三边合作的可能性，在西方提出要和中国进行合作的前提下，中国还是应该以开放的心态和西方进行讨论，在探讨中加深理解，寻找共识，绝不能摆出拒人于千里之外的姿态。如果在国际援助领域，中国和西方形成对抗态势，对双方都没有好处，而受害最大的可能会是受援国。

首先，如上所述，中国和西方在援助理念上的确存在着相当大的差异，因此，双方必须意识到这种分歧有着深刻的历史背景，不可能在短期内消除。如中国国家副主席习近平所言，中国和西方必须都学会“有效管控分歧”。从西方的角度来看，目前寻求和中国在发展援助领域合作主要是担心中国的崛起会冲击既定格局。当然，西方也已经意识到，中国崛起的势头、“走出去”的趋势不可阻挡，因此努力采取一种合作的姿态来寻找机会。这种态度是值得赞赏的。中国应该意识到，这种合作、探讨的姿态要远比西方利用其控制的国际媒体批评中国搞“新殖


民主义”积极得多。但西方必须放弃其传统的殖民者心态，不能再将发展中国家，特别是非洲地区视为其固有的“势力范围”。在全球化时代，你中有我，我中有你，大家实现共赢才是根本。对中国而言，我们也要意识到，西方毕竟在非洲经营多年，在当地的利益盘根错节，中国对于非洲的援助以及贸易和投资等经济行为不可能和西方完全不相干。随着海外利益的增多，中国不可避免地要在这方面和西方打交道，探索某些领域的合作。2011年发生的利比亚危机就是明证，在我们的撤侨行动中，欧洲就为我们提供了帮助，在利比亚局势稳定后，中国寻求对于自身利益的补偿也绕不开西方。因此和西方谈判的大门要敞开，合作的态度要明确，具体合作方式和领域可以实事求是地处理，徐图缓进。

其次，西方和中国在国际援助领域的合作绝不单纯是某些西方国家和中国的双边事务，合作的可能性主要取决于受援国的意愿。中国和西方都必须认识到这样的一种历史事实，由于西方国家在殖民时代的种种“罪行”和援助时代的种种“失误”，非洲国家对于西方的“积怨”颇深。这与中非之间几十年来形成的兄弟般的友情关系形成了鲜明对比。换言之，西方数万亿美元的援助并没有在非洲赢得人心。当然，这也反过来值得我们反思西方的发展援助到底在非洲做了什么。其实非洲方面对于西方提出的和中国进行多边或三边援助合作的想法非常不以为然，他们力图摆脱西方的援助模式并和中国开展有效合作。在这个问题上，中国不可能置非洲国家的意愿于不顾而和西方一起展开对于非洲的援助合作，如果那样的话，中国在非洲的形象也会大打折扣。这个问题的解决可能最终取决于西方对其殖民史和发展援助历史进行整体的反思，认真对待非洲的批评。当然，中国的援助理念、援助模式至少为西方提供了一面进行自我反思的镜子。

总之，无论是西方面对中国的崛起，或是中国面对西方在援助领域寻求合作的诉求，也许大家都是“老同志遇到了新问题”，各方加强交流，相互学习还是有很大空间的，积极对话将是最好的选择。

最后研究报告讨论了国际贸易体系的变迁。由于本部分不在研究计划之内，但考虑到对于全球经济治理的研究必须有国际贸易体系的部分，因此只针对当前最重要的若干问题进行了梳理，为以后的研究奠定基础。这些问题包括，多哈回合失败的原因分析；G 2 0对于国际贸易体系改革的作用，结论为基本没有什么影响；美国推动T P P和T T I P的考量；以及中国在推动区域和双边贸易自由化方面面临的挑战和我国积极开展贸易自由化的对策。

研究报告通过对国际体系和全球治理的综合分析以及对于三大国际经济体系在国际金融危机后的变迁及其和G 2 0关系的考察,一个可能的结论是G 2 0峰会的作用远没有当初设想的那样大。这个所谓的“全球经济治理新架构”太多的受到了国际政治的影响,它无法改变美国霸权,特别是美元霸权对于全球货币金融秩序的主导地位。它可以成为中国呼吁自由贸易的一个平台,但是它无法真实的推动国际贸易体系向有利于中国的方向发展,而且美国已经通过T P P和T T I P另起炉灶,未来的国际贸易争端必将加剧,中国必须做好应对的准备。它提供了一个改变国际发展援助体系的机遇,这取决于中国和其他发展中国家有无意愿发起组建G 2 0 - D A C从而取代O E C D - D A C。总而言之,G 2 0是中国参与全球治理的重要平台,中国应该好好的利用这个平台。但是,G 2 0作用有限,世界离着真正实现全球治理的时刻还很遥远。

 报告更多章节请点击以下链接:

<http://www.cideg.org.cn/cms/u/cms/www/201406/1610082577ix.pdf>

薛澜、俞晗之：政策过程视角下的政府参与国际规则制定

【内容提要】

传统国际政治理论在分析不同国家参与国际规则制定行为方面有一定的局限性。作者力图借鉴公共政策过程理论的分析框架来分析国际规则形成的过程,以《保护和促进文化表现形式多样性公约》作为分析对象,在运用政策过程分析框架解构该公约形成和实施的过程中,重点解释了《公约》形成过程中的两个谜团:其一,文化产品与服务的贸易问题没在世界贸易组织(WTO)框架下解决,却在联合国教科文组织(UNESCO)的平台上发展为国际公约;其二,“文化多样性”理念在21世纪初得到各国政府的积极支持,《公约》2007年开放缔约以来,各国政府的缔约和履约情况却不理想。研究发现,政府的高参与意愿以及在国际组织的运作能力促使文化多样性议题进入联合国教科文组织的议程设置平台;一些政府本土政策环境不佳导致《公约》内容制定趋于抽象;本土官僚机构统筹协作能力欠缺则影响了《公约》的实施效果。

研究启示中国政府参与国际规则制定时，既要认识到参与意愿在议程设置阶段的重要性，也要致力于提高政府能力从而使规则内容制定和实施真正对国家有益。

一 前言

近年来，越来越多的全球性问题超越了国家政府的治理范围，全球治理成为必需。国际规则所提供的原则与规范是全球治理机制的核心。国际规则的政策平台是国际组织，但政策过程往往由各国（地区）政府主导。部分国际规则具有国际法效力，但实施主体还是国家政府。¹面对这些特殊性，国家（地区）政府如何参与并影响国际规则的制定与实施呢？传统国际政治理论从国家的权力、利益、观念等角度分析国家参与国际规则制定的行为，给予我们一定的启发。但这些研究仍然无法打开政策过程黑箱，我们无法从中了解不同国家是如何在国际组织的平台上相互博弈影响规则制定的。

本文借鉴公共政策理论中的政策过程分析框架，以《保护和促进文化表现形式多样性公约》（以下简称《公约》）为例，力图分析国际规则制定过程中不同国家博弈的过程，探讨国家（地区）政府影响国际规则制定的因素，为我们理解国际规则制定的过程提供新的途径。本文的研究除了参阅大量相关文献资料之外，还对联合国教科文组织（UNESCO）总部官员、法国巴黎的文化教育工作者、中国驻联合国教科文组织代表处专家、联合国教科文组织驻北京办事处文化官员、联合国开发计划署驻北京办事处官员、博兹瓦纳驻华大使等八人进行了直接访谈。此外，本文第二作者曾作为执笔专家助理参与《公约》的中国履约报告撰写工作，整理各部委上交的相关文件资料。通过以上工作，我们收集了大量的一手资料，为本研究的分析提供了有力的例证。

之所以选择《公约》作为案例的研究对象，是因为文化产品与服务是跨界议题，反映了不同国际机制之间相互“碰撞”的问题。20世纪以来，电影、电视等大众文化产品在全世界传播，美国好莱坞电影票房及副产品收入占全球电影市场的份额从20世纪70年代末的60%升至2005年的90%。有人认为，美国凭借雄厚的经济和技术实力，在全世界推广其文化价值观，导致很多发展中国家、地区的本土文化失去发展空间。20世纪90年代，以法国为首的欧盟国家、加拿大等国家（地区）政府提出“文化例外”原则，要求全球自由贸易框架豁免文化类

* 感谢《世界经济与政治》杂志的匿名审稿专家对本文提出建设性修改意见，文中疏漏由笔者负责。

1 资料来源：萨比诺·卡瑟斯(Sabino Cassese)教授2010-2011学年于巴黎政治学院(SciencesPo.)《全球治理》课程的讲义。

产品与服务。

然而，事态在 21 世纪初发生了戏剧性变化。首先，“文化例外”议题淡出国际贸易谈判舞台，“文化多样性”议题取而代之，受到各国政府的重视和推崇。接着，联合国教科文组织于 2005 年通过了《保护和促进文化表现形式多样性公约》，但《公约》自 2007 年进入履约阶段，效果并不理想。

在运用政策过程分析框架解构《公约》形成和实施的同时，我们也希望能够解开《公约》形成过程中的两个谜团：其一，文化产品与服务的贸易问题为什么没能在世界贸易组织（WTO）框架下解决，却在联合国教科文组织的平台上发展为国际公约？其二，既然“文化多样性”理念在 21 世纪初得到各国政府的积极支持，《公约》自 2007 年开放缔约以来，为何各国政府的缔约和履约情况不理想？在文章最后，我们也将对中国政府参加国际规则制定提出相关政策建议。

二 政府参与国际规则的动因和有关《公约》的研究

（一）政府参与国际规则的特点

西方学界从权力、利益、观念等角度，阐述政府参与国际规则的动因。新制度自由主义学派创始人——罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）认为，在国际社会中，各国之间权力相互制约，国际组织则为国家的博弈与合作提供平台。这与新现实主义强调单个国家通过霸权实现国际稳定的解释是截然不同的。基欧汉的理论一定程度上可以诠释本案例中某些参与主体的行为：不同国家（地区）政府在文化贸易问题上互动与博弈，联合国教科文组织则为其提供平台。但是，他的理论体系无力应对“文化多样性”议题的特殊性。苏长和指出，权力相互依赖理论根植于“成熟的自由主义”，强调贸易扩张的重要性。并且，基欧汉将美国视为全球化的中心，认为“抗拒美国大众文化的思潮已经过去，全世界越来越多的电视和电影院播放好莱坞的电影”。可见，基欧汉的理论回避了文化贸易可能导致世界文化趋同的问题，因此我们无法用它来解释“文化多样性保护”议题为何会发展为国际规则。

建构主义学者亚历山大·温特（Alexander Wendt）认为，观念在国际事务中具有建构作用，权力与利益的意义和内容来源于观念，单纯用权力和利益无法解释国家之间的关系。同时，他强调国际社会能否形成共有观念，取决于国家对外政策决策者的道义和责任及其相应的行为选择。温特的理论能够部分解释案例中的政府行为及影响——正是各国（地区）政府的共同

支持与推动，才使文化多样性理念在国际社会出现并传播，这恰是温特所说的共同观念的形成过程。但是，温特的理论无法解释在《公约》制定过程中，为何很多政府的态度与行为发生了从积极到消极的转变。

海伦·米尔纳（Helen Milner）意识到现实主义与新自由制度主义都忽略了国际关系的关键部分——国内政治。她认为国家并非单一行为体，国家由不同偏好的行为体构成，并且彼此之间进行政治权力斗争，共同影响国家在国际舞台上的表现。米尔纳的国内政治视角为我们探索政府在《公约》制定过程中的差异化行为打开了重要窗口。但是，我们发现米尔纳所述的行为体偏好、政治权力斗争等，并非影响《公约》制定的直接因素。因此，我们需要在构建分析框架时，寻找与案例相关的其他国内政治因素。

以上这些国际政治理论从权力、利益、观念等角度进行的分析给予我们很多启发。基欧汉关于“权力相互依赖”的研究有助于我们理解国际舞台上各参与者之间的互动关系，温特的建构主义使我们认识到观念建构在国际社会中的重要性，米尔纳对国内政治的研究直接促使我们将这一视角纳入本案例研究中。但是，上述这些理论对《公约》制定的研究又都具有明显的局限性，无法回答以下这些问题：文化贸易问题为何从国际贸易平台转向联合国教科文组织？为何各国（地区）政府在观念上支持“文化多样性”，但行为却从积极转向消极？哪些国内政治因素导致政府行为的前后不一？为了回答这些问题，我们试图打开政策过程黑箱，探究政府在《公约》制定过程中的动机与行为。

（二）针对《公约》本身的研究

国内外学者对《公约》的研究可分为三类：第一，国际法角度的研究。王晓德对全球自由贸易框架下的“文化例外”原则进行了合法性分析，认为“文化例外”很难得到国际上的一致认同，并预期《公约》能成为维护世界文化多样性的有力武器。米歇尔·汉（Michael Hahn）则指出，《公约》虽然试图超越世界贸易组织的条例，为文化多样性政策提供保护伞，但实际上却未能影响世贸组织成员的权利与义务。克里斯托弗·格拉伯（Christoph Graber）探讨世贸组织相关条例与《公约》的对接问题，建议成立协调程序。塔尼亚·芙恩(Tania Voon)认为《公约》的作用在于促使世贸成员国加大对文化产品问题的关注。第二，《公约》内容研究。例如，瑞秋·史密斯（Rachael Smith）指出，《公约》的正式文本内容远低于大部分支持者的预期，抽象语言无法传递准确的政策内涵。第三，“文化”的概念界定。奥利弗·古德诺克（Oliver Goodenough）指出，受经济贸易规则的影响，可将文化分为三类：高雅文化、民间文化和大众

文化。其中，“高雅文化”和“民间文化”的经济和贸易利益有限，大众文化才是国际争论的焦点。彼得·波什（Peter Bossche）进而把该范围缩小至电影、电视、音乐、大众书籍、期刊等领域。凯特莉娜·斯特纳（Katerina Stenou）整理了联合国教科文组织 1946—2004 年期间“文化”定义的演变，指出“文化”最初的定义是艺术创造，如今则成为社会文化身份、经济、政治包容性发展等概念的综合体。

以上这些研究工作详尽而准确地回答了《公约》发展历程中“是什么”的问题，但并没有回答“为什么”会有这些情况发生。我们想知道，为何《公约》制定初期被给予厚望，最终结果却令人失望呢？现有理论中的权力、利益、观念等因素，能否解释《公约》前后不一的政策过程呢？下面我们将剖析《公约》的政策过程和国家（地区）政府的参与，以期找到上述问题的答案。

三 基于政府意愿与能力的国际政策过程分析框架

学术界对于政府参与国际规则的研究以国际政治、国际关系视角为主，集中在以下两个方面：一是政府参与者的动机，包括利益、权力和观念等，如权力的相互依赖、共存观念下的共有期望实现等；二是将政府参与视为国内政治偏好的累积结果，如海伦·米尔纳强调国内政党互动对政府参与国际事务的影响。我们通过对《公约》制定过程的实证调研分析发现，各国政府在国际组织的平台上如何对国际规则制定产生影响与不同利益相关者在国内政策过程中博弈的情况十分相似。因此，我们可以借助政策过程理论，对国际规则的制定做更细致的过程分析。

（一）国际规则制定的三个阶段

政策过程具有多阶段特性。政策过程的阶段论思想来源于哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）的政策科学传统。此后，詹姆斯·安德森（James Anderson）将政策过程分为政策议程、政策形成、政策通过、政策执行、政策评估五个环节，加里·德洛克（Garry Brewer）和彼得·狄龙（Peter DeLeon）又将政策过程分为创意、估计、选择、执行、评估和终止六个阶段。这种阶段论框架是政策过程分析的基本模式。政策过程分析迄今为止主要用于国家内部的公共政策分析。按分析层次和范围划分，除了阶段论以外，还有三种分析框架：制度主义分析框架、行为主义分析框架和系统论框架。制度主义分析框架关注特定规则下人们面临的激励和选择；行为主义分析框架以政策系统中的个体或团体作为研究对象，关注非常规事件或重大决策改变；

系统论框架关注政策过程中，内部组织与外部环境的共同影响。与后三者相比，阶段论框架虽然不具备因果关系，但它的简洁性带来了必然的优势：一是可以在分析过程中吸收其他研究框架的相关要素；二是对各类规则制定问题有极大的包容性，这其中也包括国际规则制定的问题。

在国际政策制定过程中，虽然参与主体发生了变化，基本的政策制定流程仍然符合阶段论框架。我们发现，一些针对国际规则制定的研究与传统阶段论框架关系密切：例如，韦宗友对国际议程设置的研究，考特尼·史密斯（Courtney Smith）对国际规则决策过程的研究，乔尔·奥斯特赖克（Joel Oestreich）对国际规则实施的个案研究等。当然，国际规则制定有其特殊性和复杂性，例如，涉及跨国多层面的角色互动、议程平台的多样化、政策议程设置与政策内容制定之间的独立性、政策实施主体的转移等。因此，我们需要从已有的政策制定理论中获得启发，同时针对《公约》制定的实际情况，建构合理的政策过程分析框架。

第一，议程设置。在国际规则议程设置阶段，国家（地区）政府通过游说、发起倡议等渠道，将议题纳入国际议程平台。根据约翰·金登（John Kingdon）的研究，政府类似于政策企业家，当政策之窗打开时，“政策活动家，即那些愿意投入时间、精力、信誉、金钱以及在可以预见的未来获得有意追寻的重大物质回报的人，必须迅速抓住机会开始行动”。

第二，政策内容制定。国际政策的内容制定依赖于多方谈判。保罗·萨巴蒂尔（Paul Sabatier）指出，在以政策产出为导向的谈判中需要三种变量的共同作用：冲突的程度、问题的可分析性以及专业讨论论坛的存在。并且，他假设“当某个信息充分的问题存在中等程度的冲突时，跨越不同信念体系的以政策为导向的学习最有可能发生”。詹姆斯·萨本缪斯（James Sabenius）对国际谈判进行了分析，认为在多方谈判中，需要根据自身的需要，接受或否决他方提出的提案。一个各方都受益的选择（例如部分地接受、而非无条件赞同的合约），可以减少各方的利益冲突。当议题改变或者谈判的主要方面发生变化，则可能达成的谈判结果也随之变化。

第三，政策实施。在国际规则的实施和评估阶段，政策实施的主体通常仍是国家（地区）政府。因此，政府的政策实施能力将直接影响到国际规则最终的实施效果。

（二）政府参与者影响国际规则制定的因素：意愿与能力

传统国际政治理论倾向于将政府的参与动机分界为利益、观念、权力等，但从政策制定过程而言，参与者的动机往往是混杂而非单一的，选择意愿和能力的视角更贴近国际规则制定的实际情况。

1. 政府参与意愿：观念还是利益？

观念和利益是国际政治理论不同流派的核心概念。但在政府参与国际规则制定的过程中，政府的参与意愿是基于观念还是利益，并不会对国际规则制定产生泾渭分明的影响。真正重要的是，如何让自己的参与意愿转化为其他参与者共有的期望。尤其当政府作为一个议题的推动者而不是跟随者时，对观念的建构至关重要。

2. 政府能力：对外还是对内？

有学者指出政府能力的界定是多元化的，包括行政主体、行政环境（客体）、政府与环境互动关系、政府政策等角度。本文从研究的操作层面而言，归纳出三种具体的政府能力，即政府在国际组织中的运作能力与影响力、本土政策环境、官僚机构的统筹协作水平。我们把政府能力划分为对外和对内，前者是政府在国际组织中的运作能力，后者则是本土政策的完善程度、官僚机构的统筹协作能力。两者之间各具其用。在国际组织中的运作能力，体现在政府将议题推向某个国际组织议程平台的过程；本土政策环境和官僚机构统筹能力，则会对规则文本制定以及政策实施产生影响。

3. 意愿和能力：孰轻孰重？

政府的意愿和能力在国际规则制定的不同阶段，其影响机制是不同的（参见图1）。政府参与意愿在议程设置阶段非常关键。由于这阶段只需要赢得国际舆论的广泛支持，而不涉及政府义务的具体承诺，因此政府积极的参与意愿就能对议程设置起到推波助澜的作用。

政府能力的三个方面则分别会影响规则制定的不同阶段。首先，政府如果作为一项议题的推动者而非跟随者，则需要在国际组织中具有相当的运作能力，使议题被国际议程平台接收成为可能。其次，本土政策环境直接影响国际规则内容制定。由于政策内容制定是多方协商的过程，各政府代表都会基于本国利益进行谈判，排除草案中不利于本国利益的内容。如果议题相关的本土政策环境良好，则政府会期望国际规则对其多加保护，明确政府的义务和权利；反之，则会尽量淡化国际规则的强约束力，流为一纸空文。最后，本土官僚机构的协作能力会对国际规则的实施产生影响。面对国际规则议题的复杂多样性，政府往往没有单一的官僚机构可以完全应对。因此，相关官僚机构是否具有统筹协作的能力，直接影响国际规则的实施效果。

		议程设置	政策内容制定	政策实施
参与意愿	利益	✓		
	观念	✓		
政府能力	对国际组织的运作能力	✓		
	本土政策环境		✓	
	本土官僚机构的统筹协作			✓

图 1 政府参与对国际规则制定的影响机制

四 国际规则制定过程分析：《公约》的制定与执行

在对《公约》形成过程进行梳理后，两个最核心的问题呈现出来：一是“文化多样性保护”议题为何受到世界各国政府的广泛支持，发展为联合国教科文组织的国际公约？二是《公约》自 2007 年开放缔约以来，为何各国的缔约和履约情况不理想？下面我们运用上一节讨论的参与意愿和政府能力的框架来解释这个局面的形成。

（一）《公约》制定中的政府参与者、参与行为与动因

联合国教科文组织的 224 个成员均参与了《公约》的制定，按参与行为可分为三类：第一类，始终支持和积极推动《公约》的发展，代表为法国等欧盟国家和加拿大；第二类，从始至终反对《公约》制定，代表为美国；第三类，从积极参与演变为消极应对，代表为众发展中国家。以下，我们具体描述这三类政府参与者的行为，并分别剖析其行为动机和原因。

1. 法国等欧盟国家和加拿大——高意愿、强能力的积极推动者

法国等欧盟国家和加拿大对于《公约》制定抱有强烈的意愿，一方面出于实际的经济利益，更重要的是源于国家长期形成的文化理念。为了保护本土文化产业，法国为首的欧盟国家和加拿大一度热衷于参与相关国际贸易规则的谈判，直到 1998 年国际贸易框架下的谈判失败，

“文化例外”原则不再受到国际社会认可。值得注意的是，虽然世贸框架未能彻底解决文化产品和服务的贸易问题，但在大部分情况下，各国政府仍可利用“最惠国待遇豁免”等途径保护本土文化产品与服务。例如，《服务贸易总协定》(GATS) 允许成员豁免文化政策措施方面的最惠国待遇义务，包括欧盟、加拿大和瑞士在内的很多世界贸易组织成员，在视听服务领域没有

做出任何承诺。然而，法国为首的欧盟国家和加拿大显然不仅仅是为经济利益而战，消极被动的贸易“豁免权”并非其最终目标。它们将视角转向联合国教科文组织，力促“文化多样性保护”的国际传播与合法化。

法国等欧盟国家和加拿大在实现理念目标过程中，展现了政府能力，体现在两个方面：一是在国际组织中的运作能力，二是完善的本土文化政策以及成熟的官僚机构。

在国际组织中的运作能力，体现为“影响”联合国教科文组织以及“运用”国际公民社会的作用。首先，法国等欧盟国家与联合国教科文组织保持步调一致。1998年世贸谈判失败，同年联合国教科文组织在斯德哥尔摩会议上提出“文化多样性”理念，法国文化与新闻部长凯瑟令-陶德曼（Catherine Trautmann）随即表示支持“文化多样性”理念，欧盟于2000年发表了《欧洲理事会：有关文化多样性和国际贸易协定的战略文件》。联合国教科文组织于2001年通过了《世界文化多样性宣言》，被公认为是《保护和促进文化表现形式多样性公约》的前身。其次，法国和加拿大巧妙运用公民社会的国际影响力。加拿大政府委托加拿大文化遗产部组成国际文化政策网络（INCP），于1998年召集59个国家文化部长会晤，用以“开拓和交流新的文化政策议题，并致力于发展文化多样性策略研究”。加拿大政府还支持成立了国际文化多样性网络（INCD）等公民社会团体，强调“文化产品和文化服务的贸易纷争，应该由文化专家来协调解决，而不是由贸易领域专家来负责”。法国政府于1997年支持成立了“文化多样性法语联盟”，该组织宣称其职责是“团结各类专业文化团体，维护在全球贸易威胁下的本土文化多样性”。1998—2001年，这些组织极大地拓展了国际舆论平台。对于政府与国际非政府组织的关系，联合国教科文组织总部专家表示：“国际文化多样性网络由加拿大政府支持，文化多样性法语联盟以及法语国家的国际联盟由法国政府支持。联合国教科文组织没有在经济上支持公民社会，但我们一起工作。”

法国为代表的欧盟国家和加拿大完善的本土文化政策和成熟的官僚机构，是推动其积极参与《公约》制定的重要保障。

法国自路易十四时代以来，一直将文化视为国家最优先考虑的议题。戴高乐政府以来的国家文化政策包括高财政投入、立法保护本土文化、制定支持本土创作的政策、重视文化对外推广等方面。自1922年开始，法国文化部在所有文化政策和措施的制定协调中扮演了最为核心的角色。它们积极推动法国文化产品出口，法国外交部和其他部门则共同协助其工作。

加拿大的多元文化政策是历史留下的积累。一百年前，加拿大并不是多元文化汇聚的移民

国家，英国文化占据其社会主导地位。此后，加拿大的移民群体逐渐形成了新的加拿大身份认同，并迫使政府于 1971 年通过了多元文化政策。这也使得加拿大成为西方第一个推行多元文化的国家。加拿大政府于 1988 年颁布了《加拿大多元文化法》，再一次将多元文化确立为法定政策。为了适应《加拿大多元文化法》，政府专门成立了“加拿大遗产部”，负责统筹实施各种多元文化项目。

欧盟自 20 世纪 80 年代开始加快文化领域的一体化进程，抵抗外来文化入侵。电视无国界指令（TVWF Directive）为欧洲电视节目自由流通创造了条件，鼓励欧洲本土电视作品的制作和传播；音像媒体服务指令（对电视无国界指令的补充）明确规定，“成员国应当确保接收的自由，并且在疆域上不能对其他成员国的音像媒体服务有所限制”。联合国教科文组织总部专家认为，“欧盟国家在文化领域面临着双重选择：一方面，它们倾向于创造地区性的自由市场；另一方面，它们希望在国际层面实行文化产品的豁免。”

2. 美国——低意愿、强能力的坚决反对者

美国政府无论出自经济利益还是文化理念，都不具有支持《公约》的意愿。首先，美国在全球文化市场的巨大经济利益决定其不会支持具有贸易保护色彩的国际公约。其次，美国政府理解的文化发展与《公约》体现的理念背道而驰。美国著名经济学家泰勒·考恩（Tyler Cowen）在其著作《创造性破坏——全球化与文化多样性》中，承认全球化对传统文化的破坏力，但同时指出“创造性破坏”可以使人们以更积极的态度面对世界文化，认为好莱坞电影占领全球市场是其自身努力的结果，只有市场竞争才会使世界文化发展繁荣。此外，美国长期以来指责联合国教科文组织“总是带着强烈的政治色彩”，认为其对第三世界的过度庇护导致了美国在国际社会中的孤立。美国于 1983 年退出联合国教科文组织，2003 年重返则被认为是九一一事件以后的一种外交战略，并没有消除理念上的芥蒂。因此，美国与联合国教科文组织在建构文化领域国际规则上缺乏基本共识。美国政府在《公约》草案的特殊修改申明中指出：“这一拟定中的《公约》舍本逐末……一个观测站或者其他机制并不应该成为《公约》的结构，以此来约束和限制成员国的具体国际战略。”

美国政府在文化领域的的能力体现为“特殊”的不干预政策——美国政府看似既没有文化政策也没有文化职能部门，但依靠强大的社会组织却实现了很多国家政府无法完成的伟业。例如，美国电影协会作为“好莱坞院外活动集团”的代表，一方面游说议会制定有利于自由市场的政策，另一方面则大力拓展全球市场，消除各国对美国文化产品的贸易壁垒。此外，美国凭借

其特殊的国际地位和实力，在国际事务中往往不愿恪守多元主义承诺，表现之一是很少签署与人权相关的国际条约。

3. 发展中国家——高意愿与低能力的无奈矛盾者

多发展中国家普遍在观念上反对发达国家的文化入侵，因此最初都对“文化多样性”理念采取积极响应和支持的态度。参与《公约》草案意见修改的中方专家曾向我们透露各国（地区）政府的参与态度，“非洲国家之间有国家组织，七十七国集团在很多问题上和中国走在一起，印度代表强调印度也是发展中国家，虽然印度的宝莱坞电影很发达，根本不惧怕外来文化的入侵，但印度还是愿意和发展中国家站在一起”。2003年，加入国际文化政策网络的国家政府超过80个，其中大多数都是发展中国家（地区）政府。

然而，在《公约》文本的制定和实施过程中，发展中国家却是“心有余而力不足”。由于本土政策环境不成熟，明确清晰的《公约》草案内容令发展中国家（地区）政府感到担忧，唯恐《公约》会对国家和地区不确定的未来文化、经济发展走向产生束缚。为了规避风险，各发展中国家政府纷纷建议淡化《公约》草案中的强约束性条款，无暇顾及此举对《公约》制定可能造成的负面影响。例如，博兹瓦纳驻华大使曾向我们解释其政府迟迟不愿缔约的原因：“博兹瓦纳政府在意愿上是希望加入《公约》的。但是《公约》作为国际法，就有法律义务和责任，这会给博茨瓦纳的国内法带来影响。我们需要首先弄清楚这些影响是怎样的。”

中国政府参与《公约》制定的表现就体现了高意愿与低能力的问题。2003年，中国文化部部长作为国际政策网络的成员之一，与当时的法国总统就“文化多样性保护”议题交换了意见，中方表达了强烈的支持态度。中央高层领导批示文化部，要认真参与《公约》制定，不能让中国利益受到损害。然而，中国政府在参与《公约》文本制定中十分保守。据参与《公约》草案意见修改的中方专家分析，“各国由于法律环境不同，本土的文化政策不同，因而提出各种修改意见。对于中国而言，《公约》草案的修改重点，是要求文字内容和国内政策不可以有矛盾”。中国政府在《公约》草案的修改意见中，对草案中的一些定义非常谨慎，例如文化产业、文化多元化、公民社会等。由于当时国内的政策环境不是十分开放，面对诸如公民社会参与等话题，中方建议《公约》采取模棱两可的抽象措辞。

中国在2006年缔约以后，由于相关部门之间的统筹协调能力不强，履约情况差强人意。2012年中国履约报告的撰写工作由文化部牵头，新闻出版总署、广电总局、商务部等部门参与，联合国教科文组织全国委员会则没有参加。我们在参与报告撰写的过程中，感受到文化部

在各部委间的统筹能力不强，各部门之间缺乏深入协作。例如，文化政策制定与实施内容方面的汇报与《公约》没有直接关系；没有部门负责对《公约》实施情况进行评估。除了履约报告以外，我们观察到由于政府相关部门之间缺乏沟通，未能利用《公约》解决文化产品与服务的国际纠纷。2007年，美国指责中国出版物和音像娱乐制品的措施不符合世界贸易组织框架的相关规定，中国商务部在驳诉中曾引用《世界文化多样性宣言》的相关内容，却并没有提及具有国际法效力的《公约》，从而没有得到世界贸易组织专家组的认同。

（二）虎头蛇尾的《公约》制定过程——政府参与者的影响结果

1. 议程设置——观念的胜利

“文化多样性保护”议题顺利进入联合国教科文组织的议程平台，得益于法国、加拿大和欧盟的积极推动以及众多发展中国家政府的大力支持。在各国政府的支持下，2002—2003年期间，“国际文化政策网络（INDP）”和“国际文化多样性网络（INDC）”分别公布了各自的文化多样性国际协定。国际文化政策网络16个成员国的国家文化部长于2003年与联合国教科文组织总干事松浦晃一郎举行会议，提议起草一份与文化多样性相关的国际公约，认为这是对所有国家权利和义务的保障，并使各国能够依法保留和实施文化政策，支持本国的文化生产和传播。总干事回应已经“意识到填补国际法中这一空白的必要性”，并表示迫切希望“联合国教科文组织的政策决策机构能够达成广泛共识，使得公约能够尽快通过”。值得补充的是，法国、加拿大及欧盟对国际组织的运作能力使得文化产品与服务的贸易问题成功地从世贸组织框架转向了联合国教科文组织的议程平台。

2. 政策内容制定——能力的妥协

众多发展中国家政府对《公约》草案的修改意见最终淡化了《公约》的强约束力色彩。首先，在文化产品与服务的概念诠释中，正式文本弱化了文化产品与服务的经济属性，删除了文化产品和服务作为商品、消费品等措词。其次，对国家权利（包括国家文化政策）方面的诠释，正式文本放弃了清晰具体的文化政策建议，削弱了《公约》在国家文化制定方面的指导功能。

3. 政策实施——始料未及的局面

《公约》缔约情况不理想，履约效果不尽如人意，尤其是亚洲和大洋洲，缔约国家数量不到教科文成员国家总数的1/2（参见图2）。同时，由于《公约》的正式文本过于抽象，对实施效果产生了不利影响。据联合国教科文组织驻华办事处官员介绍，由于《公约》没有明确的操作指南，联合国教科文组织在世界各地的办事处都感觉到执行的难度，且难以改善局面。例

如，曼谷办事处为此编制了《文化多样性实施透镜工具包》，驻华办事处也编写了《文化多样性透镜工具包中文版》，但项目执行人员仍表示不知所措，此后编写的《文化多样性专题透镜》，实施效果也不够理想。负责文化项目实施的联合国官员在访谈中向我们抱怨，“《公约》最令人头疼的地方，在于什么项目都与其有关，但又没有清晰的指导意见。”

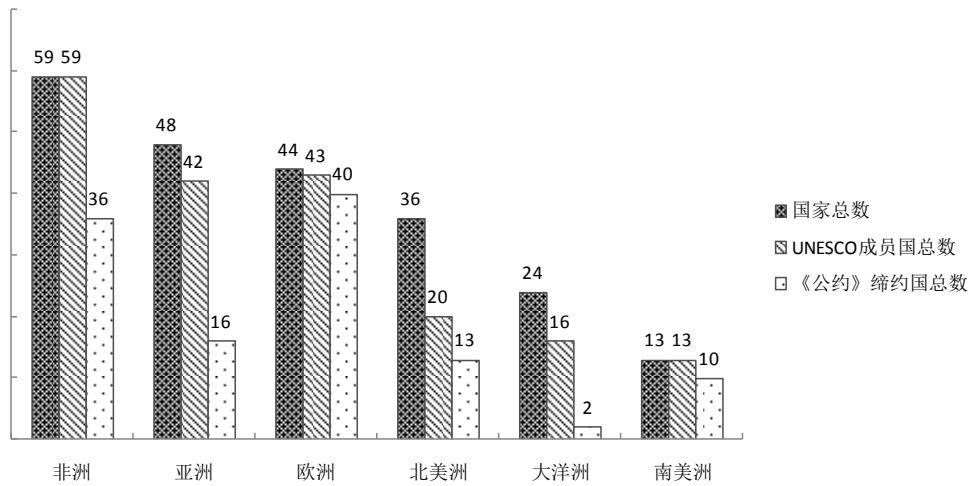


图 2 国家（地区）政府缔约情况

（三）基于意愿和能力的三种政府参与模式

政府参与者的意愿和能力对《公约》制定产生了不同的影响，我们将国家（地区）政府参与《公约》制定过程分为三种模式（参见图 3）。模式一以法国等欧盟国家和加拿大为代表，在经济利益和文化理念方面具有高参与意愿，同时对国际组织具有相当的运作能力以及完善的本土文化政策及官僚机构协作能力，从而有效推动《公约》的制定；模式二以美国为代表，虽然政府能力强但不具有参与意愿，故而对《公约》制定的各环节都具有消极影响；模式三以发展中国家为代表，具有高参与意愿但政府能力弱，在议程设置阶段有积极的推动作用，但对政策内容的制定和实施产生消极影响。从理论逻辑而言，应该还有第四种模式，即政府参与意愿低、同时政府能力弱。但在案例的实际情况中，这一模式不明显，因为对于大部分政府能力弱的国家而言，其最初往往都有较高的意愿通过国际规则来保护本土文化发展。

		意愿	
		高	低
能力	强	模式一:法国等欧盟国家、加拿大 (议程设置+;政策制定+;实施+)	模式二:美国 (议程设置-;政策制定-;实施0)
	弱	模式三:众发展中国家 (议程设置+;政策制定-;实施-)	

图3 政府参与《公约》制定的三种模式

五 结论与启示

通过对不同国家政府参与《公约》制定过程的研究，我们可以得出以下三点结论：

第一，在议程设置阶段，政府的参与意愿十分重要。政府支持的理念以及本国的经济、政治利益决定了政府是否支持一项议题进入国际议程平台。同时，政府在国际组织中的运作能力在议程设置阶段也十分关键。为了使议题更符合本国的理念与利益，有能力的国家（地区）政府可以利用本国与一些国际组织的关系，将原本不利于本国的议题转换为新的议题，并且在新的国际平台上重新进行议程设置。在国际组织中的运作能力还包括利用国际民间组织的号召力，影响更多的国家政府和社会组织，制造国际舆论，推动议题进入国际组织的议程设置。

第二，在政策内容制定阶段，政府能力比参与意愿更为重要。国际规则的文本制定过程是各国政府作为主要谈判方的共识寻求过程，没有哪一个国家政府能完全主导谈判的进程和方向。在此情况下，政府会尽可能避免拟定中的国际规则对本国造成不利约束与危害。因此，如果本土相关的政策环境不完善、官僚机构能力弱，则政府往往会采取保守、消极的方式参与规则内容的制定。如果大部分国家（地区）政府都采取这样的方式，后果则是国际规则的正式文本过于抽象，缺乏强约束性。

第三，在政策实施阶段，政府能力同样非常重要。由于国际规则的政策实施主体主要是各国（地区）政府，因此政策实施效果的好坏取决于政府是否具有良好的执行能力。尤其是国际规则涉及的领域，往往与国家（地区）本土的官僚机构职能划分并不完全对应，因此，实施国际规则需要官僚机构之间跨部门、跨领域协作予以保障。

基于上述政府参与的特征，对中国未来参与国际规则制定有何启示？本文得出如下三点初

步认识：

第一，重视从利益到理念的转化，培养在国际组织平台建构议题的能力。为了创造有利于中国的国际舆论，需要在有利于本国利益的前提下，在全世界范围内推广具有潜在接受度的理念。并且，通过与相关国际组织平台的密切关系，操纵、推动议题进入议程平台；当已有的议程平台不符合本国利益与理念时，可以通过转化国际组织平台，对议题进行重新界定。

第二，为了使国际规则对本国有利，面对特定的国际议题时，首先需要发展相应的国内政策体系。例如，面对全球治理中的核安全、医疗卫生、食品安全监管等诸多议题，国内需要抓紧建立自身的政策体系，才能有动力和实力在相关国际规则制定过程中，要求加强国际规则的约束力，使之成为本国政策体系的保护伞。

第三，在参与国际规则制定过程中，增强政府官僚机构之间的统筹协作能力。围绕一致的战略政策，相关政府部门之间需要统一协作和分工，厘清部门之间的主次关系，发挥主导部门的统筹作用，从而有效处理平行部门之间的协作。例如，在低碳绿色发展等国际规则的热门领域，需要处理好环境保护部、发改委等政府部门之间的协作关系，提高职能部门的统筹能力，在相关平行部门之间建立良好的运作机制，使参与国际规则的制定和实施成为真正有益于推动中国相关领域发展的助力器。

 论文全文链接：

<http://www.cideg.org.cn/cms/u/cms/www/201407/16152308e9ac.pdf>

【观点】

薛澜：联合国 2015 年后全球可持续发展目标——挑战与机遇

清华大学公共管理学院院长薛澜在做客清华大学“新人文讲座”系列讲座时谈到《联合国 2015 年后全球可持续发展目标：挑战与机遇》。

薛澜教授从当前全球面临的各种挑战、全球治理失灵、如何解决全球治理失灵、联合国千年发展目标、联合国 2015 后可持续发展目标、中国应该为全球治理做什么六个方面做了详细的讲解。

薛澜教授分析了当前全球面临的各种挑战主要包括人类对地球的整体影响、环境变化、海洋资源管理、全球金融、全球公共健康等方面的问题，并介绍了成功的全球治理案例——联合国千年发展计划。薛澜介绍说，该计划主要有八个目标：一是消除极端贫困与饥饿，使靠每日不到 1 美元维生的人口减半，实现充分和有效的就业，使所有人包括妇女和年轻人有体面的工作，使挨饿的人口比例减半；二是普及小学教育，确保所有男童和女童都能完成全部小学教育课程；三是促进两性平等并赋予妇女权力，争取到 2005 年在小学教育和中学教育中消除两性差别，最迟于 2015 年在各级教育中消除此种差距；四是降低儿童死亡率，将五岁以下儿童的死亡率降低三分之二；五是改善产妇保健，将产妇死亡率降低四分之三并实现普及生殖健康；六是与艾滋病、疟疾和其它疾病作斗争，计划到 2010 年向所有需要者普遍提供艾滋病治疗，到 2015 年遏制并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率；七是确保环境的可持续能力，将可持续发展原则纳入国家政策和方案，并扭转环境资源的损失，减少生物多样性的丧失，到 2015 年将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半，到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活明显改善；八是制订促进发展的全球伙伴关系，进一步发展开放的、有章可循的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制，满足最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需要。

针对这些成功的计划即将在 2015 年到期，如何制定今后新的全球发展目标的问题，薛澜教授认为有几种应对的措施，并着重指出了《可持续发展行动议程》报告提出的重要挑战，即消除包括饥饿在内的极端贫困；实现地球极限范围内的发展；为所有儿童和青年人提供有效学习，保障其生活与生计；实现所有人的性别平等、社会包容和人权；实现所有年龄群体的健康和福利；改善农业体系和促进农村繁荣；创建包容性、富有生产力和弹性的城市；遏制人为造成的气候变化，确保所有人都获得清洁能源；保障生态系统服务、生物多样性以及水资源和其他自然资源的良好管理。

薛澜教授强调，中国始终坚持经济发展、社会进步和环境保护三大支柱统筹原则，坚持发展模式多样化原则，坚持“共同但有区别的责任”原则。中国作为一个发展中国家，愿意与各方加强合作，携手推进全球可持续发展进程，为人类实现可持续发展作出应有贡献。

来源：清华新闻网

新闻链接：

http://news.tsinghua.edu.cn/publish/news/4205/2013/20131104115023121119819/20131104115023121119819_.html

清华大学产业发展与环境治理研究中心编印

审校：陈 玲

电话：010-62772497

电子邮箱：cideg@mail.tsinghua.edu.cn

责任编辑：潘莎莉 杨楠

签发：薛 澜

传真：010-62772497

网址：<http://www.cideg.org.cn>