

编者按:2017年1月18日,国家主席习近平在瑞士日内瓦出席“共商共筑人类命运共同体”高级别会议时指出:“人类正处在大发展大变革大调整时期。世界多极化、经济全球化深入发展,社会信息化、文化多样化持续推进,新一轮科技革命和产业革命正在孕育成长,各国相互联系、相互依存,全球命运与共、休戚相关”。2017年当地时间6月7日在联合国海洋大会上,中国代表团团长林山青提出三点倡议:“构建蓝色伙伴关系,增进全球海洋治理的平等互信;大力发展蓝色经济,促进海洋发展的良性循环;推动海洋生态文明建设,共同承担全球海洋治理责任。”谋划中国参与全球海洋治理的政策和路径,首先应对其有清晰的理论认识,本期推出“全球海洋治理”专辑,尝试从理论框架、科技变革、渔业发展、环境治理等方面破题全球海洋治理。中国正处于深度参与全球海洋治理的重大机遇期,希望本期文章能够为读者带来新的思考。

DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.04.001

韩雪晴:“全球公域治理:全球治理的范式革命?”《太平洋学报》,2018年第4期,第1-14页。

HAN Xueqing, “Global Commons Governance: A Paradigm Revolution of Global Governance?” *Pacific Journal*, Vol. 26, No. 4, 2018, pp.1-14.

全球公域治理:全球治理的范式革命?

韩雪晴¹

(1.上海师范大学,上海 200234)

摘要:在深度全球化时代,全球公域治理新议题兴起。全球公域治理之“新”不仅体现为治理领域的拓展,更体现为治理思路的变化。全球公域治理对现代国际体系的若干基本原则发起挑战,同时亦推动全球治理从国家主义范式、跨国主义范式转向全球主义范式,并对全球主义范式提出建立整合度更高的“硬治理”的新要求。在此新旧范式交替之际,全球公域治理内含诸多悖论。为有效消解这些悖论,中国应创新外交思维,树立新利益观、新安全观、新作为观和新发展观,为自身深度参与全球公域治理创造战略性机遇,为“全球公域命运共同体”的构建贡献力量。

关键词:全球公域;全球治理;治理范式

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)04-0001-14

收稿日期:2017-12-29;修订日期:2018-02-27。

基金项目:本文系国家社会科学基金一般项目“国际公共领域理论研究”(12BGJ038)和上海师范大学人文社会科学研究一般项目“美国、欧盟、中国全球公域治理观比较研究”、上海高校青年教师培养资助项目“全球公域治理中的欧盟因素”的阶段性成果。

作者简介:韩雪晴(1986—),女,吉林省吉林市人,上海师范大学哲学与法政学院讲师,主要研究方向:全球治理、国际关系理论、中国外交。

① Mark E. Reeden and Michael P. Hugues, “Defense Planning Paradigms and the Global Commons”, *Joint Force Quarterly*, Vol.60, No.1, 2011, p.61; Abraham M. Denmark, “Managing the Global Commons”, *The Washington Quarterly*, Jul. 2010, p.167; Gabriel M. Scheinmann and Raphael S. Cohen, “The Myth of ‘Securing the Commons’”, *The Washington Quarterly*, Winter 2012, p.115; Shawn Brimley, “Promoting Security in Common Domains”, *The Washington Quarterly*, Jul. 2010, p.119.

② 习近平:“共同构建人类命运共同体”,《人民日报》,2017年1月20日。

当今世界,主权边界已基本划定,辽阔深邃、资源富集的全球公域日益成为连接世界各国的利益纽带以及全球安全繁荣之所系。^①2017年1月18日,习近平主席在联合国日内瓦总部发表题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲,其中特别提到:“要秉持和平、主权、普惠、共治原则,把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域,而不是相互博弈的竞技场。”^②由此引发的一个学理思考是,人类对于这些全球公域的治理是应当沿袭以往的全球治理范式,还是要创新范式?从这一问题出发,本文主要探讨全球公域对传统国际体系构成的挑战、对新治理范式的诉求及其在新旧特征并存时代存在的结构性悖论,旨在深化人们对当下全球公域治理性质与特征的理解,为中国创新全球公域治理思维提供借鉴。

一、全球公域及其治理

“全球公域”(global commons)是指主权国家管辖之外的人类共有区域与领域。这一概念缘起于西方经济学,主要用于解决全球公共资源的配置问题;而后进入国际法学,主要关注全球活动中的权利与义务分配问题;近年转向国际关系学,主要探讨全球公共空间对于国家间关系与世界政治的影响。目前,学界尚未就全球公域的范围达成共识。^①国际关系学界比较公认的全球公域包括:公海与国际海底区域、国际空域、外太空、极地和网络空间。从属性上看,全球公域及域内资源属于全球公共物品,但并非完全意义上的纯公共物品,而是具有一定特征的准公共物品。其特征主要包括:

第一,共有性。作为全球公共物品,共有属性是全球公域的根本属性。全球公域地处高远、辽阔无际,其无法、也不能为任何主权国家、组织和个人以单独或联合的形式据为己有,它应该由全人类共有、共治和共享。

第二,非排他性。非排他性是共有性的逻辑延伸。全球公域及其资源由全人类共有、共治和共享意味着全球公域向全球范围内的所有治理

主体开放,任何个人、组织或国家对全球公域资源的开发与利用不应妨碍其他主体的同等行为。

第三,竞争性。全球公域虽然资源富集,但并非无限,这导致了全球公域资源开发与利用过程中的竞争行为。其一,全球公域资源虽储量巨大,但分布不均匀,可再生速度极慢。海底矿产、极地生物等资源多集中在具有特定地理条件的区域,具有技术优势的国家会在这些资源密集区域进行竞争性甚至掠夺性开采;其二,全球公域中的部分资源具有典型的地缘属性,即地缘位置决定收益。率先选择最佳位置,建设太空轨道、极地科考站和深海勘探平台的国家收益会更大。

第四,整体性。全球公域资源开发引发了大量的全球公共问题,对于这些问题的治理不能简单的切分或还原。无论是全球公域治理涉及的“公益问题”,如对公海渔业、海底矿产和太空资源的养护;还是“公害问题”,如对极地生态破坏、气候变化和网络恐怖主义等问题的治理,都必须通过多边协商与全球协作,任何国家、组织和个人都无力单独应对。全球公域治理所面临的挑战是全球性的。

深度全球化时代,具有准全球公共物品属性的全球公域进入全球治理议程。全球公域在为全球范围内跨界合作提供空前广阔的互动平台的同时,其自身的敏感性与脆弱性也与日俱增,海底争端、气候变化、外空竞赛、极地争夺、网络安全等一系列全球公域议题正在成为困扰世界发展的“焦点”。从这个意义上讲,全球公域治理议题的兴起,凸显全球化过程中各国对世界事务的共同关注增多、风险共担意识增强,标志全球治理进入崭新阶段。那么,全球公域作为全球治理的新议题,“新”在何处呢?

首先,广袤无垠的全球公域充满着人类对未知世界的困惑。虽然人类对全球公域的探索逐渐深入,但仍处于初级阶段,人类所探索的全球公域仅占总量中非常小的一部分,许多问题至今

^① 刘杨钺、徐能武:“新战略空间安全:一个初步分析框架”,《太平洋学报》,2018年第2期,第5页。

仍超越人类知识结构与治理能力。在海洋治理领域,占海洋总面积45%的公海只有不到1%得到了有效保护,总面积为2.517亿平方公里的国际海底只有不到0.001%得到了开发^①;在外太空治理领域,新型推进器的研制、太空碎片的处理、深空定位系统的升级和太空辐射的抵挡等问题依然没有得到很好的解决;在网络空间治理领域,病毒肆虐、黑客攻击、信息泄露等愈演愈烈,日益成为困扰人类信息安全的“顽疾”。

其次,全球公域开发是一项高成本、长周期、高技术含量和高风险的作业,这一过程常伴随资金不足、技术失败、生态破坏、伦理困境以及诸多始料未及的后果。以国际海底资源开发为例。一个开发项目至少耗时数十年,耗资数以亿计。这期间,为抵抗来自海上的高压、适应不同环境的气温变化和应对不同地质条件,将遇到重重技术考验。倘若勘探不当,还将破坏生态平衡,引发地质灾害。非但如此,全球公域资源开发还会带来更深层次的伦理难题。以外空资源探索为例。人类进行外空探索的过程是一个不断超越地球中心论、甚至太阳中心论,走向更宏大宇宙观、世界观的过程。^②这一过程见证了宇宙之高远深邃和人类的渺小,将对以人类为中心的传统伦理观甚至以地球为视阈的生态伦理观构成挑战。

再次,全球公域资源虽多为开发前景看好的战略性资源,但人类能否成功开发以及能够在多大程度上获益仍充满不确定性。在太空开发方面,人类已探明许多具有开发潜力的资源,如近地小行星矿产资源、高远几何位置资源、电磁波资源、冰核聚变资源、反物质资源、宇宙自由夸克资源、宇宙时空隧道资源等。这些资源储量丰富并极具使用价值,但世界各国是否具备充分的开发能力仍是个未知数。在极地治理方面,兼具科考与深海邮轮双重特色的“深渊极客”号极地科考探险船项目即将在沪启动。此船若建成,诚然是人类极地探索史上的一个重大突破,但从长远看,极地科考与探险带来的社会经济利益,究竟能否抵消人类活动增多导致的原始生态平衡破坏尚需时间检验。

最后,既有治理机制严重滞后于人类日益增多的全球公域实践,“全球公域治理失灵”成为全球治理困境的新表现。一方面,《联合国海洋法公约》《外空条约》《南极条约》等既有国际规制无法有效规范全球公域治理秩序,未能有效遏止新一轮的大国公域竞争;另一方面,新机制建设阻力重重,许多全球公域当下处于事实上的“无治理”状态。如针对油污污染、过度捕捞、海盗和海上恐怖主义等公海环境与安全问题,智利前财政部长安德烈斯·贝拉斯科(Andrés Velasco)曾形象而尖锐地指出,倘若不启动强力治理模式、制定具有约束力的监管措施,公海将成为“无公之海”。

当然,全球公域之“新”不仅表现为其独特的公共物品属性及所引发的新问题,更体现为其对现代国际体系根基的触动。

二、超越威斯特伐利亚:全球公域治理对现代国际体系的挑战

威斯特伐利亚和会确立起以主权国家为核心的现代国际体系,而全球公域治理正向现代国际体系的若干基本原则发起挑战。

2.1 对主权独立原则提出挑战

主权独立是现代国际体系的核心原则。主权学说先驱让·博丹(Jean Bodin)曾指出,主权是无限制、无条件的最高原始权力,除自然法和神法之外不受任何约束。^③据此,主权国家拥有对内最高统治权和对外自主决策权,“不是任何其他国家的附属国”。^④在全球公域治理中,全球公益与国家主权之间的界限正日趋模糊,跨界治理的正当性不断质疑国家主权的权威性:

^① [法]皮埃尔·雅克、[印]拉金德拉·K.帕乔里、[法]劳伦斯·图比娅娜著,潘革平译:《海洋的新边界》,社会科学文献出版社,2013年版,第31页。

^② 陈忠:“外层空间(宇宙)探索的发展伦理研究”,《自然辩证法研究》,2011年第5期,第120页。

^③ [法]让·博丹著,朱利安·H.富兰克林编,李卫海、钱俊文译:《主权论》,北京大学出版社,2008年版,第1-38页。

^④ [英]阿库斯特著,汪瑄等译:《现代国际法概论》,中国社会科学出版社,1981年版,第18页。

其一,部分主权国家受自身短期利益驱使,过度开发全球公域资源,制造“公地悲剧”^①,对他国乃至全人类的生存环境造成了严重负面影响。在这种情况下,一国的政策与行为还可单纯被视作免受来自外界限制的独立行为吗?其二,全球公域及其治理具有典型的整体性特征。全球公域资源开发旨在促进全人类的根本利益与福祉,其所引发的全球“公益问题”和全球“公害问题”远远超过了单一主体的治理能力。在全球公共问题治理方面,主权国家能够不顾他国及全人类共同利益而自主决策吗?

2.2 对主权平等原则提出挑战

主权平等思想对于现代国际体系的影响可谓深远。瑞士国际法学者瓦特尔(Emmerich de Vattel)在《万国法》中颇为形象地指出,“一个侏儒和一个巨人同为人类;一个小小的共和国与一个强大的王国同为主权国家”。^② 随后,《联合国宪章》《建立新的国际经济秩序宣言》等重要国际法律文件纷纷确认主权的平等性,“主权平等”从此成为举世公认的国际法基本原则。辛普森(Gerry Simpson)将“主权平等”解构为三个方面:形式平等(formal equality)、立法平等(legislative equality)和存在平等(existential equality)。形式平等是指国家在国际体系的司法机构面前的平等,立法平等要求国家在国际机构的决策中享有效力相等的投票权和代表权,存在平等包括国家在领土完整、政治独立和参与国际机构等方面的平等权利。^③ 在全球公域治理中,主权国家对全球公域及其资源拥有形式上的平等开发使用权,但由于全球公域前沿性强、技术含量大以及竞争门槛高,落后的发展中国家无缘深海、太空、极地等治理实践与顶层设计,在相应治理机制中亦缺乏与发达国家效力相等的投票权和代表权。^④ 可见,全球公域治理支持主权的形式平等,而对主权的立法平等与存在平等构成挑战。由此引发的问题是,如何看待全球公域治理中的“等级化秩序”与“不平等主权”?

2.3 对不干涉内政原则提出挑战

不干涉内政原则是主权独立与平等原则的

逻辑延伸。博丹、霍布斯(Thomas Hobbes)、卢梭(Jean-Jacques Rousseau)和康德(Immanuel Kant)等思想家对不干涉内政的思想都有所论及。法国大革命时期,法国1793年宪法以国内法的形式规定其他民族不得干涉法国国内事务。联合国成立后,《联合国宪章》《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》等国际法律文件将“不干涉内政”正式确认为国际法的基本原则之一。然而,全球公域治理所对应的是一种超越国家利益而对全人类的终极关怀,主权国家的权力边界开始受到“侵蚀”:一方面,全球公域治理的复杂性与联动性带来全球性议题的相关交织、各类治理主体的网状互动以及跨界治理机制的酝酿建立,传统的国家权力开始明显地在全球、地区、国家和地方等层面分化。^⑤ 另一方面,全球公域治理的整体性带来主权国家利益的互融和全球责任的拓展,导致主权国家单边行动空间的缩小和单边决策能力的弱化。总之,全球公域治理可能导致以“议题渗入”与“制度嵌套”为特征的“新型干涉主义”。因此,问题在于,以维护全球公域安全和繁荣为名的“新型干涉主义”是否具有合法性?

2.4 对和平解决国际争端原则提出挑战

和平解决国际争端,避免乃至消除战争,是世界上爱好和平的国家及其人民的美好愿望,也是国际社会长久以来不懈努力追求的终极目标之一。1899年、1907年两次海牙会议签署的《和平解决国际争端宣言》和1928年《关于废除战争作为国家政策工具的一般条约》都体现了和平解

① Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, Vol.162, No.3859, 1968, pp.1243-1248.

② Antonio Cassese, *International Law*, Oxford University Press, 2005, p.52.

③ [澳]杰里·辛普森著,朱利江译:《大国与法外国家:国际法律秩序中不平等的主权》,北京大学出版社,2008年版,第49-63页。

④ 正如恩加尔·伍兹指出的,国际体系中的“富国”不仅是物质上的优势,更具有巨大的影响和塑造规则的能力。N. Woods, “Order, Globalization, and Inequality in World Politics”, in Hurrell and Woods, *Inequality*, Oxford University Press, 1999, p.21.

⑤ 俞可平著:《全球化与国家主权》,社会科学文献出版社,2004年版,第40-41页。

决国际争端的精神。“二战”后,联合国成立,和平解决国际争端原则被赋予前所未有的重要意义。《联合国宪章》第1条第1款就规定,“联合国之宗旨为维护国际和平及安全”。^①在全球公域治理中,如果“新型干涉主义”即将成为不可避免的选择的话,那么,继而需要思考的就是干涉的方式和手段问题了。在全球公域治理兴起的大背景下,国家利益逐渐让位于全人类的利益,当某国行为危害到全球公域安全与秩序,而和平手段又不再奏效之时,国际社会能否动用强制性力量予以遏止呢?这里所涉及的问题是,出于维护全人类共同利益的需要,武力在全球公域治理中是否具有或者说在多大程度上具有合法性?

斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffman)指出,一个稳定的国际体系中存在三种国际法:“关于政治架构的国际法”“关于互惠的国际法”和“关于共同体的国际法”。^②与上述三种国际法相对应的是三种国际体系。全球公域治理向现代国际法基本原则提出了挑战,推动“关于政治架构的国际体系”转向“关于互惠的国际体系”“关于共同体的国际体系”。

三、全球公域治理:新范式与新诉求

全球治理自兴起以来,共经历了三种范式的演变。

3.1 国家主义范式

全球治理的国家主义范式是指主权国家在全球治理中扮演主导角色的治理范式,其理论基础是霸权稳定论。霸权稳定论由查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)最先提出,后由罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)加以系统完善。其核心观点为:自由主义国际经济秩序需要政治领导力,霸权国能够提供国际公共物品以确保国际经济体系的稳定运行。在全球治理过程中,霸权国有能力、责任和意愿向世界提供三大国际公共物品:一是建立在最惠国待遇、一视同仁原则和无条件互惠原则基础上的自由开放贸易制度;二是稳定的国际货币;三是国际安

全的提供。^③当然,霸权国之所以这样做并不是为了所谓“仁慈的目的”^④,而是基于对本国国家利益“成本—收益”的理性考虑。

全球治理的国家主义范式主要集中于国际经济领域。吉尔平认为,霸权保证自由经济发展的成功案例在近代史上只有两个:一是英国把世界经济引入自由竞争时代(拿破仑战争结束到“一战”爆发),被称为“英国治下的和平”(Pax Britannica);二是美国通过“关税与贸易总协定”(GATT)和国际货币基金组织(IMF)建立并主导国际自由经济秩序(“二战”结束以来),被称为“美国治下的和平”(Pax Americana)。^⑤全球治理的国家主义范式开启了全球治理的1.0时代,它在短期内维护了国际经济体系的繁荣与稳定。但从本质上讲,国家主义范式是将国家治理经验盲目和强制性地拓展到世界范围内的产物,具有国家中心主义与霸权依赖的特征,势必引发合法性赤字、分配非正义以及全球发展鸿沟等诸多深层问题。

3.2 跨国主义范式

全球治理的跨国主义范式是指国际组织和国际机制在全球治理中扮演主导角色的治理范式,其理论基础是国际机制论。国际机制论由约翰·拉吉(John Ruggie)最先提出,后由斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)和奥兰·扬(Oran Young)等人加以完善。关于国际机制,一个较为普遍接受的定义是,“一系列围绕行为体的预期汇聚到一个既定国际关系领域而形成的明示或暗示

① 《联合国宪章》,联合国官方网站, <http://www.un.org/zh/documents/charter/>。

② Stanley Hoffman, “International Systems and International Law?” in Klaus Knorr and Sidney Verba, eds, *The International System*, Princeton University Press, 1961, pp.205-237.

③ 樊勇明:“霸权稳定论的理论与政策”,《现代国际关系》,2000年第9期,第21页。

④ Robert Kagan, “The Benevolent Empire”, *Foreign Policy*, No.111, Summer, 1998, pp.24-35; Frank Ninkovich, “The Global Republic: America’s Inadvertent Rise to World Power”, *The American Historical Review*, Vol.120, Issue 5, 2015, pp.1848-1850.

⑤ 同③。

的原则、规范、规则和决策程序”。^① 国际机制论认为,国际机制作为塑造国际体系的重要变量,能够通过汇聚成员国预期、提供信息、降低交易成本和减少不确定性等方式来规范无政府状态下的国际秩序。^② 当然,国际机制并不意味着对主权的放弃,而是着重强调国家间的协商理性与集体行动。

国际机制是一种惠及所有成员国的“集体物品”(collective goods),在消费过程中,具有排他的不可能性(impossibility of exclusivity),^③在协调国际行动、配置公共资源以及促进国际合作等方面发挥了重要作用。然而,另一方面,国际机制的创立又是一种“高标准”的公共产品供给行为,霸权国更具备供给国际公共物品的能力与意愿。从这个意义上讲,国际机制并不排斥霸权,甚至是依赖霸权的。全球治理的跨国主义范式开启了全球治理的2.0时代,它在相对长的时间里提高了国际行为的可预期性和国际体系的持续性。但从本质上讲,跨国主义范式崇尚权衡与妥协,具有政府间主义与霸权依赖特征,仍无法有效解决西方中心主义、制度性霸权等重要问题。

除各自的弊端外,以上两种治理范式还面临更为根本性的共同缺陷。无论是以霸权为中心的国家主义范式,还是以国际机制和国际组织为中心的跨国主义范式,都是国家中心主义或政府间主义的,都是威斯特伐利亚体系下确立的个体主义治理范式。威斯特伐利亚和约以相互承认的国家主权划分了世界公地,但却使世界的分裂合法化,或者说,以国家主权否定了世界概念和世界利益。地球尚未成为一个能够以世界利益去定义并且为所有人所共享的世界。^④ 从这个意义上讲,国家主义范式和跨国主义范式并非真正意义上的全球治理。

3.3 全球主义范式

全球治理的全球主义范式是指多元治理主体在全球治理中扮演主导角色的治理范式,其理论基础是“两枝理论”。全球化以一种全新的紧迫性,提出了世界事务应该如何治理的问

题。^⑤ 在对全球治理问题的探讨中,最具代表性的是詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)提出的“两枝理论”(Bifurcated Theory)。20世纪90年代初,罗西瑙首次提出“没有政府的治理”的理论命题,将政治分为国内政治、国际政治两个相互关联的系统。他认为,无论在哪个层面,政府的权力都趋于有限,随着非政府组织、市民社会和个人等非国家行为体作用的日渐凸显,它们将在全球语境下,基于协商性共识进行合作治理。^⑥ 2000年,年事已高的罗西瑙进一步拓展其理论,提出“新复合多边主义”设想,主张“以联合国及其相关制度为中心,拓宽多种国际机制与跨国合作政策的网络”。^⑦ 可以说,全球治理为我们提供了思考国际关系的新方法,迫使我们高度分裂化和碎片化的国际实践整合起来。^⑧

全球主义范式非常适用于全球公域治理,这是由此范式的主要特征决定的。全球主义范式具有以下特征:第一,权威的分散化。全球民主化导致治理权威向两个方向转移:垂直向其他层面转移和水平向非国家行为体转移。^⑨ 在全球公域治理中,治理权威在霸权国与非霸权

① Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, in Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, p.2.

② [美]罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后——世界政治经济中的合作与纷争》,上海人民出版社,2001年版,第104-133页。

③ 刘宏松:“机制合法性与国际机制的维持”,《学术探索》,2005年第2期,第83页。

④ 赵汀阳:“天下秩序的未来性”,《探索与争鸣》,2015年第11期,第7页。

⑤ [英]戴维·赫尔德、[英]安东尼·麦克格鲁著,曹荣湘、龙虎等译:《治理全球化——权力、权威与全球治理》,社会科学文献出版社,2004年版,第11页。

⑥ James N. Rosenau and Ernest-Otto Czempeil, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, p.7.

⑦ 刘小林:“全球治理理论的价值研究”,《世界政治与经济论坛》,2007年第3期,第107页。

⑧ Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, “Global Governance to the Rescue: Saving International Relations?” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol.20, No.1, 2014, pp.19-36.

⑨ 石晨霞:“试析全球治理模式的转型——从国家中心主义治理到多元多层协同治理”,《东北亚论坛》,2016年第4期,第110页。

国之间、主权国家与国际组织之间、国家行为体与非国家行为体之间发生了三次扩散。全球主义范式对权威扩散的关注策应了全球公域治理权力流动的需要。第二,层次化治理。全球公域治理本质上是一场多重博弈,呈金字塔状的“三维棋局”^①;最顶层是主权国家,主权国家仍是全球公域治理的最基本单元,主权国家的同意是治理合法性的重要来源。中间层是国际机制和国际组织,它们在主权国家同意的基础上将分散的治理意愿凝聚为集体共识;最底层是数量庞大的NGO、跨国公司、智库等非国家行为体,它们凭借自身资金、技术、知识和经验等优势,发挥着议程塑造、技术支持以及专业咨询等重要作用。全球主义范式恰当地演绎了全球公域的治理结构。第三,跨界协同的治理方式。在全球公域治理中,多个治理层次下的各类主体根据功能分化的原则发挥着优势互补的作用。跨界协同将发生在两个维度上:横向维度上,掌握不同信息与技术的主体间可以实现资源的优化配置;纵向维度上,不同治理活动可以在不同治理层次上同步展开,有助于缓解“治理碎片化”问题。第四,强调协商性共识的达成。权威的分散、层次化治理和跨界协同分别带来了主体身份的平等化、治理方式的高效率和治理中的协商理性。全球主义范式价值上追求民主、效率与共赢,将极大促进全球公域的有效治理。

全球主义范式开启了全球治理的3.0时代。从历史沿革的角度看,全球主义范式是对国家主义范式、跨国主义范式的继承与超越。全球主义范式并不排斥主权国家、国际组织和国际机制的存在,亦承认其在全球治理中所扮演的重要的、基础性角色。其与国家主义、跨国主义范式的最大不同之处在于,全球主义范式是一个去中心化、去等级化的治理进程(见表1)。在这一进程中,各类国家、非国家行为体身份嵌套、利益交融,开始在全球治理中结成松散的、非正式的治理网络。

表1 全球治理的三种范式及其要点

	引领时代	理论基础	主体角色	作用领域
国家主义 范式	全球治理 1.0	霸权稳定论	霸权国	国际经济 领域
跨国主义 范式	全球治理 2.0	国际机制论	国际机制 国际组织	“高级政治”领域 “低级政治”领域
全球主义 范式	全球治理 3.0	两枝理论	多元治理 主体	全球公域 全球公共问题

资料来源:笔者自制。

全球主义范式虽然建立起多元治理网络,但这一网络仍是建立在主权国家同意基础之上的“软治理”,不能满足公共性和开放性色彩浓郁的全球公域的治理需要。作为一项“未竟的事业”,^②全球公域治理向全球主义范式提出了建立整合度更高的“硬治理”的新要求。

第一,制度共建。无政府状态下,全球公域治理机制设计的要点有二:一是如何在缺少治理权威的情况下促进多元主体的有效参与,二是如何最大限度地排除主权国家偏离公共目标的自利行为。基于以上考虑,全球公域治理的机制发展方向应为“以联合国为中心的机制复合体”。机制复合体(Regime Complexes)介乎完全一体化机制和高度碎片化机制集合之间,^③包括若干具有可识别内核的嵌套(半等级的)机制和若干非等级制、松散配对的机制框架。^④它主张去中心化的全球主义治理,在构建具体机制间的联系方面优势明显,与高度复杂、多元联动

① 此处受约瑟夫·奈(Joseph Nye)教授针对世界权力结构提出的“三维棋局”理论的启发。[美]约瑟夫·奈著,吴晓辉、钱程译:《软实力:世界政坛成功之道》,东方出版社,2005年版,第13页。

② Klaus Dodds, “Introduction: The Governance of the Global Commons: Much Unfinished Business?” *Global Policy*, Vol.3, Issue 1, 2012, pp.58-60.

③ Joseph S. Nye, “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities”, *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, No.1, 2014, p.7.

④ Robert O. Keohane & David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, p.8.

的全球公域治理需求高度契合。^① 但需要指出的是,全球公域无可争辩地属于全人类的共有之域,其管理应由联合国等真正具有全球代表性的国际机构代表全人类行使,全球公域治理的机制复合体当以联合国为中心。

第二,利益共享。在全球公域治理中,利益均衡不是那种就事论事的权宜之计,它所面对的是国家依据其主权谋求本国人民基本生存发展的正当权益要求和责任负担之间的广泛而深刻的矛盾;^②因此,必须建立起公平正义的利益分享机制。全球公域资源是兼具非排他性与竞争性的“公共池塘资源”,^③其利益分享机制尚未成形,但总体上应遵循两个原则:一是分配正义。分配正义是全球公域利益共享机制的重要考量,包括“受益者付费”“治理份额平等”等子原则。^④二是补偿正义。补偿正义是对初次分配中非正义因素的矫正,指基于“历史性非正义”和“不平等的因果责任”而形成的补偿性规范或条款。^⑤分配正义、补偿正义原则分别从形式、实质两个维度支持全球公域的利益共享。

第三,责任共担。在国际社会中,一个长期形成的传统习惯法原则是:使用你自己的财产,不要伤害他人的财产。^⑥这一原则延伸到全球公域,即世界各国在参与全球公域治理过程中都要兼顾全人类利益并担负保护全球公共财产的重要责任。具体而言,主权国家在全球公域治理机制的形成过程中须承担两方面责任:事前的协调合作责任和损害后的协调解决责任。^⑦事前协调合作责任包括:信息情报交流、协商缔结特别协议的责任以及预防损害发生的责任。^⑧损害后的协调解决责任是指在未能或未能较好地履行事前协调合作责任的情况下,要求相关国家承担的就赔偿(或补偿)问题进行合作协商的责任。^⑨事前、事后两个进程的责任共同构成全球公域的国家责任体系。

第四,问题共解。辽阔的地理幅员、自由准入导致的滥用倾向以及主权国家推行利己政策的冲动突出了在全球公域治理中建立紧密的多边机制的必要性与紧迫性。^⑩在无政府的国际社会,全球公域治理在无治理权威的场域展开,其

问题或争端不能如国内法一般以司法强行解决,只能建立在相关国家同意的基础之上。因此,基于主体间的高度相互依存,建立自愿合作、规则明晰的规则体系显得十分重要。^⑪当然,这一规则体系是代表世界各国履行治理职能,在规范全球公域秩序时要保留灵活的形式和弹性边界,立足于吸收地方性知识和兑现参与者承诺,以促进合法有效的问题解决机制的形成。^⑫

总之,全球公域治理并未脱离全球主义治理范式,但它标志着全球主义范式开始迈入深度发展的崭新阶段,助力全球主义范式从“结构松散的治理”走向“体系整合的治理”。

① 近年,约瑟夫·奈、罗伯特·基欧汉等国际关系学者已开始探索网络、气候变化等全球公域治理的机制复合体模式。参见:Joseph S. Nye, “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities”, *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, No.1, 2014, pp.5-16; Robert O. Keohane & David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp.7-23; Black Hudson U. & Jonathan Roseneloom, “Uncommon Approaches to Commons Problems: Nested Governance Commons and Climate Change”, *Hastings Law Journal*, Vol.64, 2013, pp.1273-1342.

② 赵洲著:《主权责任论》,法律出版社,2010年版,第165页。

③ Elinor Ostrom, Joanna Burger, Christopher B. Field, Richard B. Norgaard and David Policansky, “Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges”, *Science*, Vol.284, 1999, pp.278-282; Paul C. Stern, “Design Principles for Global Commons: Natural Resources and Emerging Technologies”, *International Journal of the Commons*, Vol.5, No.2, pp.213-232.

④ Megan Blomfield, “Global Common Resource and the Just Distribution of Emission Shares”, *Journal of Political Philosophy*, Vol.21, Issue 3, 2013, pp.283-304.

⑤ 在全公域治理中,“补偿正义”原则主要借鉴全球气候治理及其“共同但有区别的责任”原则,参见:Fabian Schuppert, “Introduction: Justice, Climate Change, and the Distribution of Natural Resources”, *Res Publica*, Vol.22, Issue 1, 2016, pp.3-8.

⑥ 钱皓:“正义、权利和责任——关于气候变化问题的伦理思考”,《世界经济与政治》,2010年第10期,第63页。

⑦ 同②,第176页。

⑧ 参见:《里约环境与宣言》原则第19条、《联合国海洋法公约》第200条、《巴塞尔公约》第13条、《保护臭氧层维也纳公约》前言、《生物多样性公约》前言等。

⑨ 同②,第176-186页。

⑩ Christopher C. Joyner, *Governing the Frozen Commons: The Antarctic Regime and Environment Protection*, University of South Carolina Press, 1988, p.30.

⑪ John Vogler, “Global Commons Revisited”, *Global Policy*, Vol.3, No.1, 2012, p.70.

⑫ Jane Mansbridge, “The Role of the State in Governing the Commons”, *Environmental Science & Policy*, Vol.36, 2014, p.10.

四、断裂与延续之间:全球公域治理相关的重要悖论

目前,全球公域治理对全球治理提出了构建整合度更高的全球机制的新要求,但主权国家对主权的有限让渡尚不足以构建起具有广泛合法性和普遍约束力的全球治理架构。换言之,全球公域治理正处于旧范式已经式微、新范式尚未完全建立的时代。在这一时代,全球公域治理中出现了几对重要悖论。

第一,“公”与“私”。全球公域之“公”主要体现在三方面:一是全球公域及其资源无法、也不能为任何主权国家、组织和个人以单独或联合的形式据为己有;二是全球公域向所有国家、组织和个人开放,任何主体都无法对其域内资源行使排他性使用权;三是全球公域治理中的全球公共问题不是个别主权国家所能应对或解决的,需要全人类共同面对。从本质上看,全球公域之“公”是由其共有性、非排他性和整体性特征决定的。全球公域之“私”主要体现在公域资源的竞争性方面。全球公域中的公共资源可被称为“拥挤性全球公共物品”,这类资源的竞争性在数量充足时表现得并不显著,其竞争性只有达到“拥挤点”之后才会充分显现出来。比如,当具备卫星发射能力的国家越来越多时,太空轨道资源的竞争性就会显现出来;当从事极地开发的国家越来越多时,极地矿产和生物资源的竞争性就会显现出来。竞争性凸显的全球公域将出现两种恶果:掠夺式开发导致的“公地悲剧”和排他式占有导致的“新资源战”。这印证了“所有人的财产就是没有人的财产”之西方古老谚语^①。总之,全球公域治理中的首要结构性悖论是,如何既满足全人类生存与发展的整体利益与福祉,又满足主权国家、组织和个人的特殊发展需求,即如何平衡“全球公益”(全球主义)与“国家私利”(国家主义)的问题。

第二,人权与主权。全球公域治理的兴起标志着国际社会对于人类共有之域的终极关怀,体现了全球政治的普遍性与超越性;但同时,在无

政府状态下,全球治理网络中最为重要的治理主体依然是主权国家,主权国家在观念上仍无法超越民族主义情结。全球公域治理既要面向全人类,促进全人类的福祉、进步与可持续发展;但同时,也要面向所有主权国家,保障主权国家在全球公域治理中的合法权益,引导其让渡部分主权,使之秉持共商共建共享的原则参与全球公域治理。由此,引申出全球公域治理的两种不同取向:以全球公域的归属权和管辖权为主要关注对象的国家中心主义和以人类的存续状态和治理规则为主要关注对象的人类中心主义。主权与人权的矛盾体现为“国家中心主义”与“人类中心主义”治理取向的博弈,也即国际社会“排他性利益”(exclusive interests)与“包容性利益”(inclusive interests)的张力所在。全球公域治理的重要思想任务便是促进国际社会上述两种取向、两种利益的协调与融合。

第三,权利与义务。全球公域资源富集,极具开发潜力与价值。主权国家、国际组织以及跨国公司等国际行为主体在国际法的规制下享有自由进入、开发利用等权利;但同时也必须履行生态保护与合理开发的义务。目前,国际社会尚未就有关损害国际公共资源的国家责任规则形成任何的国际习惯法;^②但一些体现公域治理义务的原则仍体现在部分国际条约、国际宣言等软法中。这些原则包括:全人类共同利益原则、自由探索与跨界损害责任原则、非军事化与和平开发利用原则、可持续发展与公平原则、风险与损害预防原则以及国际合作原则,等等。在全球公域治理中,权利与义务是相辅相成的,要杜绝仅强调权利而拒绝履行义务的情况发生。

第四,能力与责任。由于科技水平和国家实力的差异,不同国家对全球公域的感知、利用不是同步的。时间上的差异性本质上是能力差异性的投射。西方发达国家由于具备较强的经

^① 徐崇利:“国际公共产品理论与国际法原理”,《国际关系与国际法》,2012年版,第34页。

^② 同^①,第46页。

济技术水平而成为率先进入全球公域的“强者”,而广大发展中国家由于资金技术水平落后而成为无力参与全球公域治理的“弱者”。全球公域及其资源本为全人类“共同继承遗产”,但事实上却因主权国家间的治理能力差异而被打上了“南北政治”的印记。^①为了弥合全球公域治理中的“能力鸿沟”,世界各国不能重复主权领域先占原则和排他性开发的悲剧,应保持对弱国的公平性和开放性。当务之急是以治理能力来界定治理责任。全球公域更多为强国所感知,但也同时意味着强国肩负更大的责任,而非将其负外部性转嫁给同代的弱者。对于全球公域的治理,发达国家与发展中国家应承担“共同但有区别的责任”,发达国家有责任向发展中国家提供资金支持、人员培训和技术转移,以帮助发展中国家尽快具备参与全球公域治理的能力;而发展中国家亦有责任在发达国家的帮助下,改进资源开发环境和技术条件,以确保全球公域的可持续开发与利用。

第五,代内与代际。“全球公域”是一个立体的概念,不仅具有横向的空间维度,同时也具有纵向的时间维度。当代人在开发利用全球公域及其资源时,既要考虑全球公域及其资源给当代人带来的利益与福祉,又要着眼长远,为子孙后代计;既要满足当代人的生存发展需要,又不能损害后代人满足其需要的能力。这就是全球公域治理在时间维度中的辩证法。如果说发掘公域资源的战略经济价值是国家发展的应有之义,那么促进全球公域的可持续发展则是人类永续发展的必由之路。正如美国著名国际法学者爱蒂丝·布朗·魏伊丝(Edith Brown Weiss)所指出的那样,“这种代际责任之所以必要是因为地球的条件对我们子孙的福利具有深远的影响。我们的地球资源是有限的,我们在利用地球资源时变得日益相互依赖。我们快速的技术增长保证这种相互依赖也会增长。因此,当我们对自己国家的关心扩大到更大的时间和更广的区域范围时,必须将对这种关心集中在保护我们的自然和文化环境的地球质量上”^②。

第六,应然与实然。当今全球化正处于一个

新旧特征共存的时代:一方面,随着全球化的深入发展,国家间相互依存度趋于紧密。全球公域的广阔性与共有性为构建真正具有全球代表性的治理机制提供了空前的平台与契机。从这个意义上讲,全球公域治理体现了人类社会的“共治”“善治”理想,意味着在人类历史上将不存在缺乏治理机制的“灰色地带”^③。另一方面,由于知识经验、科学水平和治理能力等诸多条件的限制,全球公域治理处于一种事实上的“非全球治理”的状态——既缺乏普遍有效的全球权威性机制的支撑,也无法实现全球各层次治理主体的能动性参与。^④现实中,全球公域仍存在自由国际主义主导下的霸权国先占优势,仍存在“碎片化治理”的问题。^⑤因此,在“局部全球化的世界”中,必须兼顾全球公域治理的现实境况和内在规定性,巩固全球公域治理机制的合法性与权威性,将“实然”层面和“应然”层面有机结合起来。

五、全球公域治理与中国外交新思维

在新旧治理范式更替的时代,全球公域治理呼唤崭新的全球主义治理范式,同样也呼唤崭新的治理思维。为有效消解全球公域的治理悖论,中国不能固守传统外交理念,必须创新思维。

5.1 新利益观

全球公域治理议程的兴起导致全球公共资源的大量存在和全球公共性议题的大量涌现,带来人类社会中各式各类非排他性公共资源超越国家主权界限的“全球化”,而这一过程恰恰

^① Surabhi Ranganathan, “Global Commons”, *The European Journal of International Law*, Vol.27, No.3, 2016, pp.711-717.

^② 蔡守秋:“论环境权”,《金陵法律评论》,2002年第1期,第102页。

^③ Susan J. Buck, *The Global Commons: An Introduction*, Island Press, 1998, p.27.

^④ 韩雪晴:“自由、正义与秩序——全球公域治理的伦理之思”,《世界经济与政治》,2017年第1期,第71页。

^⑤ Frank Biermann et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, Vol.9, Issue 4, 2009, pp.14-40.

是打破时空界限的“共在化”过程。^①在这一过程中,各式治理主体、各类人类共有资源、各种全球公共问题交织互融,形成复杂的全球治理网络。虽然相互依存并不必然导致合作,但国家间、个体间的共同利益不断拓展,人类开始超越国家的主权属性而在事实上结成生存共同体、利益共同体和命运共同体。在这种情况下,“国家利益至上”的传统国家利益观已经变得不合时宜,中国须树立新型的利益观,这一新型利益观不再是以主权利益最大化为目标的国家利益观,而是以全人类福祉为根本依归的人类利益观。

树立人类利益观的关键是意识到世界各国共同利益生成的可能性与必要性。广泛联动的全球公域将治理边界推及至主权国家管辖之外,把人类居住的星球变成了“地球村”,各国利益的高度交融使不同国家成为一个共同利益链条上的一环。任何一环出现问题,都可能导致全球利益链中断。^②一国过度开发海底、极地资源会导致全球资源危机和生态失衡,一国制造的太空垃圾会影响到多国卫星的正常运行,一国发起网络攻击会给多国带来无法估量的经济损失和难以弥补的安全隐患。在这个全球利益网络中,美国等少数西方强国将本国利益与他国、全人类的利益对立起来,试图凭借其实力优势打造并维系自身在全球公域中的新型霸权;而中国则要更加关注本国与他国在全球公域中的利益相关性,从人类命运共同体的理论高度统筹全球公域治理。如在北极治理领域,中国与北欧五国成立机制化交流合作平台——“中国—北欧北极研究中心”,该中心广泛涉及北极油气资源开发、俄北方海航线、北极渔业、北极与中国“一带一路”倡议对接等重要议程,是中国与北欧国家打造“北极命运共同体”的生动写照。

“人类只有一个地球,各国共处一个世界,国际社会日益成为一个你中有我、我中有你的‘命运共同体’”。^③人类命运共同体思想源于中国的和合文化与关系理性,它以全人类共同发展为目标,奉行多元共生的价值理念,倡导共商共建共享的治理准则,与全球公域高度整合的全球主义治理需求高度契合。中国以“命运共同体”

为思想指引,为全球公域治理贡献高契合度的原创性理念与智慧,将强化全球公域治理的正面溢出效应,最终推动新治理秩序的生成。^④

5.2 新安全观

随着全球公域的地缘重要性和社会经济价值不断凸显,世界各国的全球公域博弈日趋激烈。在这种情况下,全球公域治理出现了安全转向,树立何种安全观成为全球公域安全治理的重要课题。历史上,主权国家曾以均势、制衡甚至武力来维持国家安全,结果常常使国家陷入安全困境或无休止的战争,在全球公域治理中,历史的悲剧不能重演,为保障自身安全而降低他者安全感、以削弱他者来谋求自身安全的传统安全观当被摒弃,以协商、妥协和共识来建构安全的新安全观呼之欲出。新安全观要求中国关注以下几类安全。

第一,综合安全。综合安全是针对复杂安全局面而形成的一种复合安全观,指行为体通过各种形式的资源整合和人员动员所达到的安全状态。全球公域拥有广阔的战略纵深,其治理活动是在陆、海、空、天、电、网六维空间同时展开,安全形势十分复杂。为此,美国国防部提出“海空一体战”“全球公域介入与机动联合”(JAM-GC),北约提出“态势感知”(Situational Awareness)能力建设,中国亦须树立总体安全观,巩固和发展“反介入/区域拒止”(A2/AD)能力,从宏观的大战略高度来规划全球公域的安全治理。近年来,中国综合安全意识逐渐提高,越来越注意公域安全的关联性。如在海洋治理领域,中央政府于2017年5月批准建立的海底观测网拟整合海洋、卫星和

① 韩雪晴、王义桅:“全球公域:思想渊源、概念谱系与学术反思”,《中国社会科学》,2014年第6期,第205页。

② 曲星:“人类命运共同体的价值观基础”,《求是》,2013年第4期,第53页。

③ “习近平同外国专家代表座谈”,新华网,2012年12月5日,http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/05/c_113922453.htm;习近平:“携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话”,新华网,2015年9月28日,http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703645.htm。

④ 杨剑、郑英琴:“‘人类命运共同体’思想与新疆域的国际治理”,《国际问题研究》,2017年第4期,第4-8页。

网络技术,旨在通过实时读取、管理水下数据护航“一带一路”国际贸易网络。

第二,共同安全。共同安全是一种具有包容性的安全思维,它以安全的共享为基本目标,主张将以战略互疑、战略遏制为特征的传统安全困境转变^①为以安全共建、战略对接为特征的新安全观。全球公域作为人类的共有之域,其安全具有典型的普遍性、平等性和联动性。安全的普遍性要求尊重每一个国家、每一个个体的安全,任何国家和个体的安全都不能建立在其他国家不安全的基础上。安全的平等性是指每个主权国家无论大小强弱,其在全球公域中的安全利益都应得到同等的保障。安全的联动性是指国家间的冲突很容易影响全球公域的整体治理,某一公域的治理状况也很容易影响其他公域的治理状况。在全球公域治理中,中国应做共同安全的“维护者”,树立“你中有我、我中有你”的普遍安全意识,在捍卫自身安全利益的同时,尊重每个国家的安全利益与安全诉求,与国际社会携手共建“全球公域安全共同体”。

第三,合作安全。合作安全是共同安全的逻辑延伸,指以合作的方式同世界各国寻求共同安全。在整体性特征明显的全球公域中,共同安全威胁的不断增多、共同安全利益的不断拓展说明个别主权国家的单边行动无法确保全球公域安全,合作才是各国公域利益最大化的理性选择。在全球公域治理中,中国要做安全问题解决的作者、安全规则制定的合作者和安全治理架构建立的合作者,促进全球公域安全治理从“零和博弈”转为“共赢博弈”。树立合作安全观有助于我国及时规避大国角力引发的新一轮公域竞争,与世界各国协力化解治理中的结构性悖论和全球性风险,成为全球公域安全的“缔造者”。

5.3 新作为观

全球公域治理议题的兴起意味着参与全球治理空间的拓展与机会的增多,中国不能只满足于做公域资源的开发者、勘探者;还要树立积极的作为观,做公域治理的建设者、合作者。中国自改革开放至今仅四十年,参与国际事务的经验

不足,加之受传统文化中“遵约”“服从”等观念的影响,在全球公域治理长期处于被动状态,对于全球公域的探索多停留在一般性参与层面,未能深入核心规则的制定与顶层设计。中国目前必须思考的是,如何拓展参与的深度与广度。

党的十八大以来,奋发有为的中国外交,越来越着眼于国际公共物品的提供,^②对全球公域治理的参与也初见成效。目前,中国在全球公域治理中的作为主要可概括为两个方面:第一,为公海污染、气候变化和网络攻击等全球公域治理中的全球公共问题提供“中国方案”,积极促进全球公域的合作治理、有效治理。在北极治理领域,中国新近发表首部《中国的北极政策》白皮书,明确表示中国将与各方共建“冰上丝绸之路”,为促进北极地区互联互通和经济社会发展带来合作机遇。^③在逆全球化特征明显的全球气候治理领域,中国正在利用议程塑造、国际谈判等多边场合和发展低碳经济、发展援助带来的示范效应,挽救因美国退出《巴黎协定》导致的全球气候治理僵局。第二,为深海、空天和网络等治理机制不完善的全球公域的治理提供“中国理念”,推动全球公域正义秩序的建立。美国等西方强权力图掌握全球公域的制度设计权和国际话语权,以“公域”之名行“私利”之实,将自身理论陷于矛盾的尴尬境地。针对西方国家自由主义全球公域观,中国应更多关注全球公域的平等、正义与秩序,推动打造真正以全人类利益和福祉为基本关照的人类中心主义全球公域观,^④将全球构建“全球公域人类命运共同体”从“中国倡议”转化为“世界共

① Keating V., Wheeler N. J., “Concepts and Practices of Cooperative Security: Building Trust in the International System”, in V. Mastny & Z. Liqun, eds., *The Legacy of the Cold War: Perspectives on Security, Cooperation, and Conflict*, Lexington Books, 2013, pp. 58-59.

② 靳诺等著:《全球治理的中国担当》,中国人民大学出版社,2017年版,第3页。

③ 《中国的北极政策》白皮书,中华人民共和国国务院办公厅网站,2018年1月26日,http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm。

④ 韩雪晴、王义桅:“全球公域:思想渊源、概念谱系与学术反思”,《中国社会科学》,2014年第6期,第205页。

识”。近年来,中国通过世界互联网大会等多边国际场合,向世界传播共建网络命运共同体等原创性理念,收到了良好的效果。

全球公域治理“中国方案”“中国理念”体现了中国向世界提供国际公共产品的能力和意愿,凸显了大国担当、大国胸怀与大国责任。然而,中国在全球公域治理中的作为不应局限于器物 and 观念层面,更应该不断深入,思考如何在深海、外空、极地、网络等治理框架尚未完全成型的全球新兴领域构建制度性话语权。2017年8月,国际海底管理局召开第23届会议,上海交通大学“极地和深海发展战略研究中心”被接纳为海管局观察员,我国在国际海底管理局的观察员席位实现“零”的突破,这表示中国在全球公域机制建设中的话语权正逐渐加强。当然,在此过程中,中国也应注意要有所为、有所不为。全球公域广阔深邃,全面介入所有领域无疑会造成过度延展的危机甚至战略透支;对于全球公域的治理,中国必须创造性介入,以战略眼光合理、有效地配置资源,选择关键领域重点介入并提出创造性的治理方案。

5.4 新发展观

全球公域是一个储量巨大、自由开放的资源宝库,其资源的开发与利用既要满足当代人的需要,又不能影响满足后代人需要的能力,这就是全球公域治理中“代内”与“代际”的悖论。作为负责任的新兴大国,中国不能做“公地悲剧”的制造者,而应不断优化治理结构和促进增长模式升级,树立基于“代际公平”的可持续发展观,做全球公域新发展观的倡导者、践行者。中国是人口众多的发展中大国,养护公域生态、合理开发资源和履行治理承诺本身就是全球公域治理的重大贡献,中国树立全球公域新发展观具有世界意义。

全球公域可持续发展观的理论基础是基于“地球信托”思想的代际公平理论。1984年,美国学者爱蒂丝·布朗·魏伊丝(Edith Brown Weiss)发表了《地球信托:环境保护与世代间公平》的文章,其中明确提出了“地球信托”思想。她认为,每一代人都是后代人类的受托人,在后代人的委

托之下,当代人享有从前代人手中继承的遗产的地球权利;同时,也负有保护自然与文化遗产并将其完好地交给后代人的地球义务。^①以“地球信托”思想为基础,魏伊丝提出了“代际公平”理论。“代际公平”是全球公域可持续发展的核心要义,指当代人和后代人在利用自然资源、谋求生存与发展等方面享有均等的权利和义务。党的十八届五中全会确立了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念,与以“代际公平”理论为核心的全球公域可持续发展观高度契合。在代际公平理论及党中央确立的新发展观的指导下,中国在全球公域治理中须遵循三项基本原则:一是保存选择原则,即不过度开发海底、外太空和极地等全球公域中的珍稀资源,为后代人保存资源的多样性,确保后代人和当代人有同等的多样性选择;二是保存质量原则,即在开发利用国际空域等易耗资源时,要努力确保资源和环境的质量不因过度开发而下降,确保地球资源在转交下一代时没有遭到破坏;三是保存接触和使用原则,即在治理过程中,负有让后代人了解人类共同财产并引导其合理使用的义务。

新发展观背后是创新驱动的发展模式,需要资金、技术、制度与理念等多方面的支撑。目前,中国已经初步具备促进全球公域可持续发展的能力。在太空治理领域,中国政府已开始思考从源头上减少空间碎片的产生,对在役运载火箭实施了末级钝化处理,并多次就废弃卫星实施了离轨处置。在全球气候治理领域,中国已于2017年12月19日正式启动碳排放交易体系,切实加强自身应对全球气候变化的努力,彰显了中国在应对气候变化方面的全球领导作用。我们有理由相信,随着经济技术水平的不断提升,中国有望在逆全球化背景下塑造和引领全球公域发展新模式。

总之,在深度全球化时代,全球公域治理作为新议题被列入全球议程,其对全球治理的影响是广泛而深远的。丹尼斯·穆勒(D. Mueller)曾

^① [美] 爱蒂丝·布朗·魏伊丝著,汪劲、于方、王鑫海译:《公平地对待未来人类:国际法、共同遗产与世代间平衡》,法律出版社,2000年版,第16-17页。

指出,“公共产品的特性构成了集体选择的理由”。^① 具有准全球公共物品属性的全球公域在解构现代国际体系基本治理原则的同时,也助力人类走向真正意义上的全球治理。全球公域治理并未彻底否认国家主义范式、跨国主义范式对主权国家、国际组织与国际机制作用的重视,但它推动全球治理的全球主义范式走向更为整合的高级阶段,演绎了全球治理的“进化论”。在这个过程中,如何突破由“公”“私”关系衍生的一系列结构性悖论成为问题的关键。

作为负责任的新兴大国,中国当助力全球公域治理悖论的消解。这要求在全球公域治理中不仅扮演“治理的参与者”“合作的推动者”和“理念的创新者”,还要充当深度机制化治理

的倡导者。进一步讲,中国必须担负起全球范围内信心重建和预期管理的重任,说服各国继续以积极心态参与全球治理,并携手各国推动“更有管理的全球化”进程,^②确保全球公域的合作治理、有效治理,规避大国角力造成的“修昔底德陷阱”和制度赤字造成的“金德尔伯格陷阱”,这将极大考验中国的战略智慧与战略远见。如何在无政府的国际社会中培育全球伙伴关系网络,如何在新旧范式交替中改革不公正的制度性安排,如何兼顾全人类利益与国家利益管控分歧、谋求共赢,如何推动构建新型全球公域治理体系与全球合作框架,这些是未来中国全球公域外交面临的重大课题。

编辑 李 亚

Global Commons Governance: A Paradigm Revolution of Global Governance?

HAN Xueqing¹

(1. *Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China*)

Abstract: In the era of deepening globalization, global commons governance has become an emerging pattern of global governance. Such a new pattern demonstrates not only the expansion of governance fields, but also the change of ideology underpinning global governance. Global commons governance challenges several basic principles of modern international system and promotes the paradigm transformation of global governance from nationalism and trans-nationalism to globalism. Moreover, global commons governance requires that the globalism paradigm should be characterized by “hard governance” with a higher level of integration. Nowadays, at the turning point of paradigms transformation, many inherent paradoxes in global commons governance emerge. To create strategic opportunities for a deeper participation in global commons governance and make contributions to the construction of the global commons community with a shared future, China should innovate diplomatic thinking, and establish new concepts of interest, security, accomplishment, and development.

Key words: global commons; global governance; governance paradigm

^① D.C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1989, p.11.

^② 王鸿刚:“中国参与全球治理:新时代的机遇与方向”,《外交评论》,2017年第6期,第12页。