

基于人类命运共同体理念的全球治理创新

齐 晔 蔡 琴*

【摘 要】治理创新是我国全面深化改革总目标的要求，也是全球发展所提出的重大需求。治理创新的必要性和迫切性来自目前各国面临的治理困境。而这些治理困境是各国现代化过程中难以逾越的阶段性特征的具体表现。科学、技术和工业进步在试图消除自然风险过程中带来的各种人为风险成为我们时代的基本特征之一。在当今世界总体进入风险社会的今天，以人类命运共同体理念为基础创新全球治理，为解决区域和全球危机提供了明确的方向和可行的途径。

【关键词】治理创新 风险社会 人类命运共同体

一、普遍存在的治理困境

党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是要完善和发展中国特色的社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化。这需要改革和创新现有治理体系，提高治理能力。治理创新是为了应对目前所面临的诸多挑战。今天所面临的问题往往是发展过程中出现的全新问题，或者是老问题的新表现。这其中包括广大人民群众广泛关注的资源枯竭、环境破坏和生态退化等问题；包括贫困、腐败、社会不公等矛盾；包括文化建设、信仰体系和价值追求等问题；同时也包括经济放缓、金融体系的风险等经济方面的问题。这些问题不是中国独有。放眼世界，众多国家和地区也都有许

多共同表现。在欧洲有难民问题，在中东有地区冲突问题，在全球有普遍的恐怖主义问题。前不久美国退出《巴黎协定》，气候变化问题成为七国集团和二十国集团的重要议题。这说明全球范围内，都面临着相似的治理挑战。治理上的挑战有时可称为治理难或治理困境。这些问题表明，既有治理体系在很大程度上已经无法应对目前新的挑战，无法有效解决我们所面临的新问题。

二、世界总体进入风险社会

2017年1月18日，习近平主席在日内瓦联合国大会上指出，整个人类社会目前正处在发展、大变革、大调整的时期。习近平主席进

* 齐晔，清华—布鲁金斯公共政策研究中心主任、清华大学公共管理学院教授；蔡琴，清华大学艺术与科学研究中心、清华大学美术学院副教授。本文根据齐晔在2017年7月2日第七届中国社会治理论坛上的发言整理。朱梦曳、郭施宏为本文撰写在资料收集和PPT制作上提供了帮助。何晖帮助整理编辑录音速记稿。

一步指出，人类正处在一个挑战层出不穷，风险日益增多的时代。主要表现有经济增长乏力、金融危机、发展的鸿沟、兵戎相见的问题、冷战思维、强权政治的思维阴魂不散、恐怖主义、难民危机、重大传染性疾病、气候变化等。概括而言，就是风险问题，即在一个大变革、大调整的时期，世界总体进入了社会学家所讨论的风险社会。各种风险层出不穷，风险的影响日益加剧，风险防范的难度加大，且风险治理的成本在不断上升。

早在30年前，在乌克兰切尔诺贝利核电站事故发生前夜，德国社会学家贝克提出了风险社会理论，认为随着现代化的不断推进，人类社会出现了各种风险，对社会基础构成威胁。这是我们现代化发展的一个新阶段，这个阶段不是因为它的失败，而是在取得成功之后出现了新的问题。比如环境问题，就是其中一种表现。

党的十七大报告对改革开放以来的新时期基本特征作出了总结。其中特别强调我们最显著的成就就是快速发展，但是我们发展中最大的困难是经济增长下的资源环境代价过大。换言之，我国的经济发展是成功的，但取得成功的代价也很大。其所带来的生态和环境风险不可低估。

恩格斯在揭示自然界的辩证法时，告诫人们：我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。每一次胜利，在第一步都确实取得了我们预期的结果，但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎预料的影响，常常把第一个结果又取消了。这和我们今天发生的情况竟是如此惊人的相似。

费舍尔（Fisher）认为，风险社会是这样一个时代，社会进步的阴暗面越来越支配社会和政治。如果说我们过去强调如何加快经济发展，今天所强调的是如何解决经济发展过程中出现的各种资源、环境、生态和社会问题。今天网络上充斥的一些讨论，以及在世界很多国家地区所发生的事情，实际上都在一定程度上

印证了这样的判断。在这个意义上，创新全球治理具有重要的意义。

三、风险社会呼唤治理创新

风险社会产生于特定的社会、经济、政治和文化情景，其特点是不断增长的、人为制造的、不确定性的普遍逻辑，它要求当前的社会结构、制度和联系向一种包含更多复杂性、偶然性和断裂性的形态转型。

贝克认为，人类日益生活在“文明的火山口上”。不明的和无法预料的后果已成为历史和社会的主宰力量，安全与不安全的界限被完全打破，巨大风险和灾难的震慑力量是常在的、永恒的，人们不得不时刻警醒和应对，人们会花费更大的成本、投入更多的精力来应对和解决风险。

可以从几个方面来概括这个社会阶段风险的基本特征。一是风险的普遍性，即风险广泛存在于社会的各个方面。经济的、社会的、政治的、文化的以及生态环境的各种风险之间还存在普遍的相互转化的风险。环境风险一旦不能及时有效处理常常转化为社会风险和政治风险。二是风险的全球性。在贝克出版《风险社会》一书的时代，风险往往局限在本地和区域范围。但是，今天出现的大量风险，其影响已经扩展到全球尺度。气候变化、荒漠化、生物多样性下降、核扩散、恐怖主义、难民危机等问题早已不是一个国家、一个地区的问题，而是涉及全球和全人类的问题。三是风险的人为性（anthropogenic）。以往时代中，人们面对的风险多为自然风险。自然灾害是典型的传统风险。现代社会的主要成就是通过科学技术进步和大规模使用能源，有效降低了自然风险。与此同时却带来了更多的人为风险，并使人为风险成为后现代社会中的主要类型。四是风险的不确定性。虽然所有的风险在本质上都具有

不确定性,但当代风险的不确定性更加强化。这与风险的认知、风险处理以及围绕风险的治理体系和机制的不确定有密切关系。最后,当代的风险已经或者正在被制度性固化。有些风险成为制度性产出,有些风险则囿于现有的规则而无法有效预防和治理。

威胁人类生存的风险由社会所制造,但在社会中,风险的制造和风险的承担具有极大的非对称性。社会充斥着组织化不负责任的态度,风险的制造者为保护自己的利益而制造社会风险。现代的经济、法律和政治制度不仅卷入了风险制造,而且参与掩盖风险的真相。2008年源自美国、殃及全球的金融危机就是一个典型的实例。以华尔街为代表的金融机构为了贪婪的私利放弃诚实,推出各种花样翻新名目繁多的金融衍生品,不断加大金融风险,一旦危机爆发,受伤害最大的却是普通工薪民众。

如果说工业时代前,灾难来自自然,人类并不需要对灾难负责。那么,现代和后现代社会的风险与人类的决策相关。决策者负有极大责任。比如祁连山国家级自然保护区生态环境长期被破坏问题中就有当地曾经的决策者的领导和决策责任。

责任的承担者里面往往都有制造这些风险的机构、人群,特别是在这个社会当中占有优势地位的一些集体人群。在美国,存在非常明显的所谓精英阶层和所谓大众阶层之间的对立,这个对立形成了2016年美国选举的一个非常有趣的现象,其实这里面涉及到了责任分担的问题。

在现代社会,自然风险和技术风险是无法区分的,它们结合起来形成复合型全球风险。灾难会打断现代文明的发展,这些灾难或者说对灾难的预期是同时发生的,即所谓全球时刻。对其预防和控制,唯一能做的只有合作,建立全球治理体系。因为没有一个国家可以独自解决这些问题。只是基于本国利益作出的选择最终都会失败,因为它们可能带来风险,长

期而言,风险反过来甚至会损害国家的主权利益。

四、人类命运共同体与全球治理创新

2017年1月18日,习主席在日内瓦联合国安理会总部的演讲中谈到,让和平的薪火代代相传,让发展的动力源源不断,让文明的光芒熠熠生辉,是各国人民的期待,也是我们这一代政治家应有的担当。中国方案是:构建人类命运共同体,实现共赢共享。

2012年11月,党的十八大报告中明确提出倡导人类命运共同体意识。之后,习近平主席多次对这个理念作了深入和系统的阐述。2015年9月,在出席第70届联合国大会一般性辩论时,习近平主席提出,要构建以合作共赢为核心的新型国际关系,打造人类命运共同体,并阐述了打造人类命运共同体的基本途径。2017年1月,习近平主席在“共同构建人类命运共同体”的主旨演讲中,更进一步全面深入地阐述了打造人类命运共同体的理念,提出坚持五个原则、实现五个目标:即要坚持对话协商,建设一个持久和平的世界;要坚持共建共享,建设一个普遍安全的世界;要坚持合作共赢,建设一个共同繁荣的世界;要坚持交流互鉴,建设一个开放包容的世界;要坚持绿色低碳,建设一个清洁美丽的世界。共建、共享、共赢成为人类命运共同体理念的核心关键词。其中“共建”,就是要合作解决问题,这也是最基本的思想。

人类命运共同体理念蕴含了中华优秀传统文化智慧。在我国古代儒家思想中就有中庸、和谐,有“以和为贵,和而不同”的理念处理人与人之间、人与社会之间的关系。在国与国之间邦交关系中,有以和邦国的理念。这些理念与今天的生态文明思想以及生态科学的智慧密切相关。在生态科学基本原理当中,最基本的就是“生物共生”的原理,各种不同的生物可

以非常和谐地共同生活在一个生态系统当中。非常有意思的是，生态学里的群落（Community）概念与社会学所说的社区其实是同一个词。生物共生现象催生了生态科学的共生思想。生态智慧结合中华传统文明，形成了今天的生态文明理念。

在制度经济学中，有一种关于自主治理的思想，由诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆于2009年提出。主要针对三个问题：公地悲剧问题、搭便车的问题和囚徒悖论问题，提出了在国家与市场之外，基于社区合作的自主治理。实际上是针对今天最为棘手的“集体行动”问题解决途径，是一个多元治理的基本思想。社区中的个体是具有利益诉求、决策能力和行动能力的治理主体。他们之间的关系可以是相互竞争的，也可以是平等互助的。如果制度设计鼓励竞争，结果可能导致公地悲剧。反之，如果规则设计鼓励合作，结果可能是共赢。因此，理念更新和制度创新就成为治理创新的核心。

人类命运共同体的概念强调了在合作方面的重要性，它反映出了整个治理理念的基本转变。如果说在现代性之下，过去强调的基本理念是个体，今天强调的是全局。过去突出理性，而今天可能更加强调的是价值追求。如果说过去是更加强调社会是以竞争为基础的，那对于未来强调的是合作。过去可能是零和，今天强调的是共赢。这反映出治理理念的根本性转变。

习近平主席在2015年访问俄罗斯之前发表了“铭记历史、开创未来”的文章。文中指出：第二次世界大战的惨痛教训告诉人们，弱肉强食、丛林法则不是人类共存之道。穷兵黩武、强权独霸不是人类和平之策。赢者通吃、零和博弈不是人类发展之路。和平而不是战争，合作而不是对抗，共赢而不是零和，才是人类社会和平、进步、发展的永恒主题。

习近平主席特别强调，今天的人类比以往

任何时候都更有条件朝和平与发展目标迈进，更应该努力构建以合作共赢为核心的新型国际关系。合则强，孤则弱。合作共赢应该成为各国处理国际事务的基本政策取向。我们应该把本国利益同各国共同利益结合起来，努力扩大各方共同利益汇合点，树立双赢、多赢、共赢新理念，坚持同舟共济、权责共担，携手应对气候变化、能源资源安全、网络安全、重大自然灾害等日益增多的全球性问题，共同呵护人类赖以生存的地球家园。所以我们的敌人不是彼此，我们的挑战是我们共同面临的地区性、全球性的威胁。正是在这样一个思路之下，在2015年全球气候治理当中，中国发挥了关键的基础性和历史性作用，形成了举世瞩目的《巴黎协定》。《巴黎协定》目前仍然面临着巨大的挑战，这里面包括了本来就存在的一些资金问题，包括本来就存在的大家承诺不足的问题。今天美国退出了全球气候治理体系，又进一步恶化了这些问题。

对于全球治理，《巴黎协定》的达成是全球气候治理史上的里程碑。我们不能让这一成果付诸东流，各方要共同推动协定的实施。中国将继续采取行动，应对气候变化，百分之百承担自己的义务。这也意味着，由人类命运共同体理念所形成的全球治理体系下，我们的实践可能是非常艰难的，需要有一些国家率先垂范的作用，在某些方面作出的不仅仅是贡献，甚至是牺牲。

因此，作为一个同舟共济的命运共同体，仅靠一些国家的力量是不够的，需要在全球各国，各个不同层面，各个不同的组织来共同努力实现这样一个全球治理的目标。而“人类命运共同体”应当并且可以成为当今全球治理创新的基本理念。

（责任编辑：杨 婷）