

# 全球性地区治理的观念生成和实现路径

——兼以互联互通的政策扩散为例

耿协峰

**内容提要** “全球性地区治理”或“全球主义观照下的地区治理”是为了解决如何走出当前全球治理困境而提出的新观念或新议题，其要义是在全球主义的观照下，各国际行为体在地区层面就某个或某些议题，或者就整个地区的全面合作问题，开展政策协调、构建制度性联系或者组织地区共同体等活动，旨在先行实现世界各个地区的治理和善治，最终达到全球的治理和善治。这种新观念的理论基础是全球学和全球国际关系学，其实践基础则是统筹全球治理与国家治理关系的现实需要。实现这种全球性地区治理，需要不断完善其研究议程，推动其从观念到政策实践的转变。国际关系学界对地区主义和地区治理的传统研究重视制度分析和规范分析，而比较地区主义还重视政策扩散分析。对互联互通政策方案在亚洲地区合作中的扩散过程和扩散机制进行的分析，进一步证明，像互联互通这样的全球性地区治理方案，具备统筹协调全球治理和国家治理互动关

---

\* 耿协峰：中国政法大学全球化与全球问题研究所教授。（邮编：100088）

\*\* 本文系本人主持的教育部人文社会科学研究规划基金项目“‘一带一路’背景下亚洲地区合作的发展演变趋势与中国方略研究”（项目批准号：20YJAGJW001）的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议，文责自负。

系的优势,是非常可靠可行的全球治理实现路径。

**关键词** 国际政治理论 全球治理 地区治理 比较地区主义  
政策扩散 互联互通

进入 21 世纪以来,人类社会面临空前巨变,“百年大变局”之说深入人心,世界格局加速深刻调整,全球多边秩序出现混乱和失序状态,联合国、世界贸易组织、核不扩散机制、全球气候变化应对机制,甚至万国邮联、世界卫生组织都面临改革困境。2020 年初暴发、至今“挥之不去”的新冠疫情引发全球公共卫生危机,全球合作尤其显得捉襟见肘、进退失据。国际政治理论界对全球治理的悲观认识早已十分盛行,最近十年间更是空前加剧。比如:“僵局说”,认为解决全球问题的需要与多边机构满足这一需要的能力不足之间存在着越来越大的鸿沟,全球合作出现崩溃从而形成所谓“僵局”;<sup>①</sup>“全球治理失灵说”,强调治理在全球层面已失去效力,“国际规则体系不能有效管理全球事务,不能应对全球性挑战,致使全球问题不断产生和积累,出现世界秩序失调的状态”;<sup>②</sup>“制度困境说”,认为全球治理出现全方位、多层面的“制度困境”;<sup>③</sup>以及“全球化后退说”<sup>④</sup>“熔断说”<sup>⑤</sup>“蜂窝化说”<sup>⑥</sup>等等。实践证明,学术界的悲观认知不无道理,当前全球治理的确面临前所未有的挑战。

就如何应对这种挑战,迄今中国国际政治理论界已经形成两种主要的理念主张。一种是重建多元主义世界秩序,即突破传统国际关系学科思维的禁锢,创新观念,“融合各种文明治理思想”“重建世界秩序的理念原则”“以多元主义的世界观,以伙伴关系的思维方式,以参与治理过程的实践活动建构起能够有效应对全球挑战的命运共同体”。<sup>⑦</sup> 这种理念主张与我们党和国家在新时

① Thomas Hale, et al., *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*, Polity Press, 2013, p. 3.

② 秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》2013 年第 4 期,第 5 页。

③ 卢静:《当前全球治理的制度困境及其改革》,《外交评论》2014 年第 1 期,第 107—117 页。

④ 庞中英:《从“国家的后退”到“全球化的后退”》,《华夏时报》2017 年 1 月 2 日,第 22 版。

⑤ 刘贞晔:《全球化“熔断”及其历史大转折》,《国际政治研究》2020 年第 3 期,第 138 页。

⑥ 杨雪冬:《全球价值理念的生成机理初探》,《东北亚论坛》2020 年第 4 期,第 73 页。

⑦ 秦亚青:《全球治理:多元世界的秩序重建》,北京:世界知识出版社 2019 年版,第 113—129 页。

代提出的“共商共建共享的全球治理观”<sup>①</sup>高度协调一致,已得到普遍认可。另一种是践行“全球主义观照下的国家主义”,<sup>②</sup>即突破传统国家主义政治现实的约束,倡导深度、有效、理性而和谐的全球治理,主张“制定统筹全球治理与国家治理的整体性政策与方案”,<sup>③</sup>或者主张“实现更为有效的国家治理和全球治理”,以克服当前世界秩序的明显缺陷——“失败的国家、脆弱的和平、极化的福利分配和广泛的不公”。<sup>④</sup>这种全球治理主张重视理想目标与现实利益的统一和协调,符合唯物辩证法的“两点论”,也与党和国家“更好统筹国内国际两个大局”<sup>⑤</sup>的治国理政总体思路,以及当前全球疫情危机条件下最新提出的“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”<sup>⑥</sup>不谋而合。

笔者曾提出“重塑亚洲观念”<sup>⑦</sup>的观点,意在从观念变革的角度为全球化和全球治理在亚洲的理论和实践提供新的解决思路。但是,面对当今越来越严峻的全球治理挑战,观念上的应对显然已经不够,必须有综合理念主张和实践价值的政策分析,才能切实解决如何走出全球治理困境的问题。因此,本文试图在吸收学术界上述两种全球治理主张的基础上,提出一个可概括为“全球性地区治理”的新观念或新议题,并引入比较地区主义中的政策扩散视角,兼以互联互通的政策扩散为例,对全球性地区治理的实现路径或现实可行性展开分析。

## 一、全球性地区治理的观念生成:理论基础和实践要求

针对全球治理困境,中国国际政治理论界提出的前述两种有代表性的积极主张分别与全球学和全球国际关系学密切关联。第一种主张提出的学术背

---

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),新华网2017年10月27日, <https://news.china.com/focus/19da/zuixin/13001172/20171027/31610159.html>, 2021-07-19。

② 蔡拓:《全球学导论》,北京大学出版社2015年版,第146页。

③ 蔡拓:《全球学与全球治理》,北京大学出版社2018年版,第221页。

④ 陈志敏:《国家治理、全球治理与世界秩序建构》,《中国社会科学》2016年第6期,第15页。

⑤ 《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社2014年版,第247页。

⑥ 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》, [http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-10/29/c\\_1126674174.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-10/29/c_1126674174.htm), 2021-06-16。

⑦ 耿协峰:《重塑亚洲观念:新地区主义研究的中国视角》,《外交评论》2018年第2期,第15—33页。

景是全球国际关系学,它很好地呼应了国内外国际政治理论研究的最新潮流,从倡导全球主义的国际关系研究,“有意识地挑战政治学和国际关系理论的传统边界……鼓励使用‘全球政治’的新型理念取代对‘国家间政治’的狭窄界说”,<sup>①</sup>发展到积极推动国际关系学科发展新议程。<sup>②</sup>全球国际关系学的核心理念是破除“西方中心主义”,倡导“多元普遍主义”或“深度多元主义”,以充分包容的心态看待这个世界,并最终推动形成一个体现这种理念的新的“复合世界”或“多元世界”(multiplex world)秩序。<sup>③</sup>第二种主张提出的学术背景是全球学,这是我国正在构建之中的新兴交叉学科,<sup>④</sup>它高度重视综合研究全球问题和全球治理,其核心价值是“全球主义”和“世界主义”,主张反思和超越“国家利益最大化”理念,倡导在“国家利益合理化”的基础上实现“人类整体利益”的优化。<sup>⑤</sup>

综合来看,这两种主张的意旨相同、内在逻辑相通,只是前者侧重理念创新,后者重视实践价值;前者呼吁改变全球治理的规则(从单纯强调“规则治理”转向“结合了规则治理和关系治理的综合路径”),<sup>⑥</sup>后者敦促加强全球治理与国家治理的互动(从“割裂的治理”转向“整体性治理”)。<sup>⑦</sup>两种主张相互补充、相互支持,共同为人们深入思考全球治理的现状和未来打开了视野,不过,它们也给人们深入探讨全球治理的方案选择和落实步骤留下了不少可以延伸思考的空间。正是基于全球国际关系学和全球学所倡导的这两种全球治理主张,并结合当前世界的紧迫现实要求,笔者提出,当前的全球治理观念有必要

① 王逸舟:《探寻全球主义国际关系》,北京大学出版社2005年版,“小引”,第2页。

② [加拿大]阿米塔·阿查亚、[英]巴里·布赞:《迈向全球国际关系学:国际关系学科百年反思》,张发林译,《中国社会科学评价》,2019年第4期;任晓:《全球国际关系学与中国的前路》,《国外社会科学》2019年第4期。

③ [加拿大]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,袁正清、肖莹莹译,上海人民出版社2017年版,中文版序第1页;秦亚青:《全球治理:多元世界的秩序重建》,北京:世界知识出版社2019年版。

④ 蔡拓:《全球学:概念、范畴、方法与学科定位》,《国际政治研究》2013年第3期,第1—22页;蔡拓等:《全球学导论》北京大学出版社2015年版。

⑤ 刘彬、蔡拓:《“国家利益最大化”的反思与超越》,《国际观察》2015年第5期,第15页。

⑥ 秦亚青:《世界政治的关系理论》,《世界政治研究》2018年第2辑,第45页。

⑦ 蔡拓:《全球治理的反思与展望》,《天津社会科学》2015年第6期,第111页;刘贞晔:《全球治理与国家治理的互动:思想渊源与现实反思》,《中国社会科学》2016年第6期,第44页。

进行一次“地区转向”，转向一种可概括为“全球性地区治理”的新观念。<sup>①</sup>这种新观念的核心要义就是“全球主义观照下的地区治理”，即，在全球主义的观照下，各国际行为体在地区层面就某个或某些议题，或者就整个地区的全面合作问题，开展政策协调、构建制度性联系或者组织地区共同体等活动，旨在先行实现世界各个地区的治理和善治，最终达到全球的治理和善治。“全球性地区治理”既是新的理论观念，也是新的实践议题，其主要特点是：（1）强调当今时代的地区治理应以全球主义为价值导向和最终归宿，彻底消除人们对地区治理可能会分割或分裂全球的疑虑；（2）重视治理层次和治理主体的多元多样性，主张以地区治理来统筹协调全球治理和国家治理，消除全球治理与国家治理之间的长期紧张关系；（3）契合于地区主义研究中“治理转向”的趋势，<sup>②</sup>并囊括了“地区合作”“地区一体化”“地区秩序”“地区安排”“地区组织”“地区制度”，以及“地区建设”等这些地区主义研究常见概念的内容；（4）强调地区主义的实践性及其走向全球治理的中间过渡性质，对于走出当今全球治理困局而言，有望成为一条更加可靠可行的新路径。

对于全球性地区治理的具体内涵，还有待深入发掘，下面将从该观念生成的理论基础和实践要求两方面进行初步探讨。

### （一）全球性地区治理的理论基础

从理论上讲，全球性地区治理新观念的提出主要受到全球学和全球国际关系学的启发，与全球学所倡导的全球主义方向一致，与全球国际关系学的兴起同步，并已成为全球国际关系学的核心议题之一。作为一门新兴交叉学科，全球学源于对全球问题的反思，落脚于对全球治理的憧憬，因此，它是“全球问

---

<sup>①</sup> “全球性地区治理”的提法并非笔者独创，国际学术界近年已频频出现类似的提法，比如，瑞典哥德堡大学教授弗雷德里克·索德鲍姆(Fredrik Söderbaum)在其2016年版新著《重新思考地区主义》中特别提出，应“从全球的视角”重新思考“地区”和“地区主义”，并明确使用“全球性地区治理”(global-regional governance)以及“全球性地区安全治理”(global-regional security governance)和“全球性地区贸易治理”(global-regional trade governance)等提法。参见 Fredrik Söderbaum, *Rethinking Regionalism*, Palgrave, 2016, pp. 10-12, 198-203, 203-209。

<sup>②</sup> 这一“治理转向”的标志是贝阿特·科勒-科赫与波特霍尔德·利特伯格2006年发表在欧洲《共同市场研究杂志》上的文章，参见 Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger, “Review Article: The ‘Governance turn’ in EU Studies,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, Annual Review, 2006, pp. 27-49; 贝阿特·科勒-科赫与波特霍尔德·利特伯格：《欧盟研究中的“治理转向”》，吴志成、潘超译，《马克思主义与现实》2007年第4期。

题学与全球治理学的叠加与整合”。<sup>①</sup>从理论体系上看,全球学本没有给地区主义留出多少空间,但它也明确承认“全球化与区域化、领域化并存”。<sup>②</sup>然而,正是随着全球学的兴起和构建,以及强大的全球史学革命的刺激,<sup>③</sup>地区主义研究受到新的激励而逐步转型。全球学始终坚持以全球主义为“价值基点”,并视之为全球治理的“理论精髓”。为了维护全球主义这个价值基点或理论精髓,全球学时刻保持着对全球治理过程中国家主义理念和价值回归的戒备。面对当今世界政治中国家主义和民族主义强势回归的现实,人们认识到张扬全球学的理念、思想、视野、路径难能可贵,甚至视之为“防止世界‘退向未来’的强劲阻力和‘迈向未来’的巨大推力”。<sup>④</sup>新地区主义研究者也逐渐把全球主义奉为最高价值和指导思想,其研究视野也豁然开朗。在全球主义的观照下,我们通常所理解的“地区”就不再是孤立的地区,也不再只是“国际性地区”(international regions),<sup>⑤</sup>而是全球的一部分,因此,可以重新界定为“全球性地区”(global regions);通常所谈论的“地区化”就成为全球化的局部表现或“中途站”,“地区主义”也就可以确定为通全球主义的“垫脚石”而不再是“绊脚石”,<sup>⑥</sup>所谓的“开放地区主义”政策主张也就有了更加充分可靠的依据(面向全球开放);相应地,作为“地区层次上的全球治理”或者“多层全球治理的一部分”的地区治理,<sup>⑦</sup>如果将之加以重新定义的话,“全球性地区治理”的观念表达就应运而生了。需要再强调一下的是,“全球性地区治理”这个新观念当中所蕴含的,不只是字面意义上的“全球的地区治理”或“全球范围内的地区治理”,而更关键在于它意味着“全球主义观照下的地区治理”——毕竟,全球性地区治理在超越民族国家这一意义上与全球治理的方向是一致的,其根本

① 蔡拓:《全球学与全球治理》,“序”,第1页。

② 蔡拓等:《全球学导论》,第44页。

③ 关于全球史学的新进展,参见〔德〕塞巴斯蒂安·康拉德:《全球史是什么》,杜宪兵译,北京:中信出版集团2018年版。

④ 秦亚青:《全球学与全球国际关系学》,《国际政治研究》2015年第4期,第94页。

⑤ 传统地区主义研究中,为了区别于国家之下的“区域”或“地方”等概念,“地区”一向被看作是“国际性地区”,代表性论述请参见 Joseph S. Nye, *International Regionalism: Readings*, Boston: Little, Brown & Co., 1968;不过,这种囿于“国家中心主义”的地区概念今天已经变得过时,新地区主义研究越来越强调地区概念的全球性,代表性论述请参见 Fredrik Söderbaum, *Rethinking Regionalism*, Palgrave, 2016。

⑥ 有关地区主义是全球多边进程的“垫脚石”还是“绊脚石”问题的争论,曾一度主导国际学术界和舆论界,其提出者是美国哥伦比亚大学教授贾格迪什·巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)。参见 Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton: Princeton University Press, 1991。

⑦ 庞中英:《从“国家的后退”到“全球化的后退”》;Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, p. 31, Table 2.1。

价值导向是全球主义和世界主义,只不过它更加尊重世界的多元性和各个地区的差异性,往往是以“退而求其次”的态度来对待全球治理,优先选择进行地区层次的治理,为全球层面的整体治理提供进阶之梯。另外,在反对“国家中心主义”但又不否认国家的主导作用这一点上,全球性地区治理与全球治理的立场也高度一致,它虽然主张把治理的重心转移到“国家之上”和“国家之外”,但也要求国家作为最主要的地区行为体在地区建设过程中发挥主导作用。

在全球学和全球史学革命的影响下,全球国际关系学于21世纪第二个十年正式兴起,<sup>①</sup>它一开始就提出了打通主流国际关系学研究与地区主义研究以及传统区域研究(area studies)之间隔阂的任务,主张将它们融合在一起,甚至将地区主义研究和区域研究推向全球国际关系学研究的舞台中心。这一任务在全球国际关系学的主要倡导者、美国美利坚大学教授阿米塔·阿查亚(Amitav Acharya)看来是十分明确和重要的,不仅是他所提出的全球国际关系学六个核心要素之一,<sup>②</sup>也是他本人学术工作的重要轴心。阿查亚在研究亚洲地区主义的过程中发现,现有的国际关系理论在解释亚洲地区合作历史和成就方面存在偏差甚至严重的误解,长期执迷于两个误区——即亚洲没有像欧洲那样产生地区性多边安全组织、亚洲的地区制度没有像欧洲那样高的制度化程度。而他本人从建构主义视角出发,用源自于亚洲地区内部的“观念性力量”来解释亚洲过去没能产生地区性多边安全组织的原因,认为在亚洲国家看来,地区性的集体防务组织被视为西方主导的新形式,会有害于它们新独立国家的主权和地区自主性,这种立场和观念就使得地区性集体防务在亚洲不再具有合法性;他还认为,亚洲地区如今反感地区制度法制化和科层化的原因是,“不干涉规范”已广为接受,成为一种地区性的“先验认知”,限制着种种制度建设的努力。阿查亚着重研究的是世界政治中观念和规范的扩散问题,亚洲的案例表明,重要的不是哪些规范好、容易扩散,而是谁的规范重要、在什么条件下得到扩散。他据此提出“构成性本地化”(constitutive localization)的重要思

---

① 学术界公认是阿米塔·阿查亚在国际研究协会(ISA)2014年年会上的主席致辞中提出这一倡议的,相关介绍可参见秦亚青:《全球学与全球国际关系学》,《国际政治研究》2015年第4期;任晓:《全球国际关系学与中国的前路》,《国外社会科学》2019年第4期。

② Amitav Acharya, "Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies," *International Studies Quarterly*, Vol.58, Issue 4, December 2014, pp. 647-659; [加拿大]阿米塔夫·阿查亚:《全球国际关系学与国际关系理论的中国学派:两者是否兼容》,董贺译,《世界经济与政治》2015年第2期,第12页。

想,认为对于一个地区的规范采用者而言,存在一个动态的“构成性本地化”过程,这个过程中有着一定的适应条件,有证据表明,为本地化提供机会的规范扩散策略更容易成功扩散,反之则不易成功。<sup>①</sup>他把“本地化”定义为“本地行为体对外来思想的主动建构”,认为本地化的关键是本地行为体的能动作用,“顺应本地敏感性和背景的规范扩散策略,总是比那些企图无视或取代它们的策略要更容易取得成功”,比如,不干涉规范被广泛接受而集体防御规范难以合法化。<sup>②</sup>他提出的这种“本地化”思想在国际关系学界影响广泛,在地区主义研究中则为学界集中反思“欧洲(或欧盟)中心主义”而开展真正的全球比较研究提供了学理依据。

以前人们进行地区主义的比较,往往拿欧盟模式作为唯一标准和参照,或者说作为地区主义的“全球范本”,于是得出结论也往往是不可比较或难以比较。相比欧盟的地区化程度来,全球无处可比,其他地区所能做的唯有承认自己的地区化水平“低”,或者“软”和“弱”,如果要提高、要发展,就只能学习欧盟,或者接受欧盟作为“规范扩散的导师”而提出的种种条件。阿查亚等人的研究和倡导开始改变这种学术状况,他们在提出“全球国际关系学”倡议的同时,也推动了地区主义研究的“比较转向”(comparative turn)。近些年来,欧美学者纷纷致力于这种地区和地区主义的全球比较研究,特别是欧洲一些重要的新地区主义研究者,在反思“欧盟的转型力量”问题基础上,认识到世界上的地区主义发展不再是欧洲和欧洲之外这样简单的划分,更不是只有欧盟一种模式和道路,而是存在着多个“地区世界”(regional worlds)、多个“强大地区”,是一个“多孔化地区”或“网络化地区”构成的世界,于是努力将国际关系学与比较政治学,以及传统区域研究的方法相结合,提出“比较地区主义”的研究议程和方向。<sup>③</sup>因此,可以说,全球国际关系学的兴起,既为地区主义研究的这种

---

<sup>①</sup> Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2009, p. 4.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>③</sup> 按照《牛津比较地区主义手册》主编们的说法,“比较地区主义”甚至正在逐渐生成“一个研究领域”。参见 Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, 2016, p. 32.

“比较转向”所推动,也为比较地区主义的深入发展开辟了广阔的学术空间。<sup>①</sup>

## (二) 全球性地区治理的实践要求

在实践上,全球性地区治理的提出是在尊重世界现实的基础上,为了更好地统筹协调全球治理与国家治理的互动关系,充分发挥地区层次治理易于取得成效的优势,更为立体化地实现全球整体治理。如前文述及,全球治理的失灵促使全球国际关系学者倡导秩序的重建和规则的重构,而国家主义和民族主义的强势回归迫使全球学者不得不反思全球治理与国家治理的紧张关系,不断重申“全球主义观照下的国家主义”,<sup>②</sup>试图加以调和。笔者以为,要走出全球治理困境,首先需要对世界现实有更加清醒的认识,要承认全球化是一个漫长的人类历史过程,冷战后虽有加速发展,但难免出现回潮和逆流,总的来看,世界上的屏障、隔阂和壁垒仍然很多,“平坦的”世界仍然是一种想象和希望,实现“真正的全球治理”的道路仍然十分曲折和遥远。同时,从地区主义研究者的角度来看,我们所处的世界也并非要么顽固地坚守民族国家立场、要么不可避免地走向全球化,还有很长的中间道路,因此在考虑统筹全球治理与国家治理的互动关系时,必须考虑到,当今世界事实上仍是一个“地区构成的世界”,<sup>③</sup>“我们生活在一个局部全球化的世界之中”,<sup>④</sup>全球治理仍然存在着“被半球化或非全球化的危险”。<sup>⑤</sup>世界的现实是,人类不仅以民族国家为中心结

---

① 虽然地区主义的比较研究早已出现,但西方学者早期的研究成果往往带有浓重的“国家中心主义”色彩,全球视野的比较研究还是太少。中国国际关系学界虽也一度出现一些运用比较方法的研究成果,如吴志成、李敏:《亚洲地区主义的特点及其成因:一种比较分析》,《国际论坛》2003年第6期;仇发华:《结构性地区主义与开放性地区主义:西欧与东亚的比较》,《当代亚太》2011年第2期等,但往往偏重对比性和反差性研究,强调异质性强而强调共通性少。近几年来,一些中国学者也注意到国际学术界朝向“比较地区主义”的研究进展,比如邢瑞磊:《比较地区主义:概念与理论演化》,北京:中国政法大学出版社2014年版;王志:《比较地区主义:理论进展与挑战》,《国际论坛》2017年第6期;王志:《区域一体化的多重路径:地区经济组织的定性比较分析》,《国际论坛》2021年第2期;王宏禹、李宏佳:《欧亚金融合作制度变迁比较及中国策略:基于比较地区主义视角》,《学术论坛》2018年第3期;陈晓晨:《南太平洋地区主义:历史变迁的逻辑》,北京:社会科学文献出版社2020年版等。

② 参见蔡拓教授所发表的如下论文:《全球主义与国家主义》,《中国社会科学》2000年第3期;《全球主义视角下的国际秩序》,《现代国际关系》2014年第7期;《全球治理的反思与展望》,《天津社会科学》2015年第1期;《全球主义观照下的国家主义:全球化时代的理论与价值选择》,《世界经济与政治》2020年第10期。

③ [美]彼得·卡赞斯坦:《地区构成的世界:美国帝权中的亚洲与欧洲》,秦亚青、魏玲译,北京大学出版社2007年版。

④ Robert Keohane, "Governance in a Partially Globalized World," *American Political Science Review*, March 2001, pp. 1-13.

⑤ 吴志成、何睿:《国家有限权力与全球有效治理》,《世界经济与政治》2013年第12期,第6页。

成共同体共同生活互动,而且还按照地理和文明区域的分界线生活在不同的地区范围内。人们在超越国家的界线互动时,往往首先与地理相邻、文明相近的他者互动,世界政治经济的互动也呈现出一个个地区性的网络结构,而且这些地区网络之间相互开放、相互联结。按照阿查亚的观察是,“世界政治的地区构造正在出现”,并且他认为,世界秩序的未来模式不可能是守成大国与新兴大国之间的“全球协调模式”,而只会是非霸权性的复合“地区世界模式”,起码也呈现为“一种在大国协调模式和地区世界模式之间的混合体”。<sup>①</sup> 总之,世界各国的学者越来越多地承认,当今世界秩序就是一个地区性的世界秩序。<sup>②</sup> 因此,从实践上看,只考虑如何统筹全球治理与国家治理,主张“真正厘清并深刻认识两者的互动,从而在战略谋划和政策安排上予以统筹和协调”,<sup>③</sup>似乎还显得不够,还需要尊重世界由一个个地区组成的现实,有一个渐进的从地区治理走向全球治理的过程,这正是国际政治学者所探讨过的“分片渐次达到和平”的逻辑,<sup>④</sup>也是近年来广受重视的“多层治理”的逻辑。<sup>⑤</sup> 多层治理理念和实践启发我们,全球治理是一个包含众多层次的治理系统,既包含全球层次的治理,也包含“地区间、地区、国家和地方等多个治理空间”的治理,<sup>⑥</sup>其中,国家和地方层次的治理属于国家治理,而地区间和地区层次的治理则是全球性地区治理的题中之意。关注地区和地区间层次的治理,并把它们与全球层次和国家层次等更多层次的治理结合起来,实现更为立体化的治理,可以更好地体现全球治理的整体性,实现真正的全球整体治理。其实,早已有学者认识到,地区治理有着比全球治理易于取得成效的优势,<sup>⑦</sup>欧盟道路和东盟道路也都提供了成功的经验。如今,甚至可以认为,对全球治理的认识有必要进行一次“地区转向”,将全球治理与国家治理两者统筹兼顾的“两点论”扩展成“三分法”,

① [加拿大]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,第169—175页。

② Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, p. 30.

③ 蔡拓:《全球学与全球治理》,第247页。

④ Inis Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, Random House, 4th edition, 1971, p. 381; Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.

⑤ Gary Marks, et al., “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.3, September 1996.

⑥ 朱天祥:《多层全球治理:地区间与次国家层次的意义》,《国际关系研究》2014年第1期,第40—51页。

⑦ 卢静:《全球治理:地区主义与其治理的视角》,《教学与研究》2008年第4期,第55—60页。

真正架起全球治理、地区治理和国家治理三者互动沟通的桥梁,在实践上更加重视发挥“全球性地区治理”的功能和作用。<sup>①</sup>

倡导这样的全球性地区治理,虽然有望成为解决全球治理困局、弥合全球治理与国家治理裂痕的一条现实可行途径,但如何实现全球性地区治理,还需要不断完善其研究议程,推动其从观念到政策实践的转变。下面本文尝试引入比较地区主义中的政策扩散视角,来考察全球性地区治理的实现路径。

## 二、全球性地区治理的实现路径:比较地区主义的政策扩散视角

国际关系学界对地区主义和地区治理的传统研究视角,主要有两个:一个是功能主义性质的制度分析,另一个是建构主义的规范分析。其中,功能主义的制度分析也可称为“制度主义—功能分析路径”,主要用于分析欧洲地区主义特别是欧盟。具体表现为各种各样的制度分析,包括理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义的分析方法,它们分别强调的是功能合作、路径依赖和观念构建。这些理论方法都有很强的解释力,在很长时期内也仍将占有重要位置,是学术界交流和传承的重要内容和依据,但其在实践中的解释力始终存在限度,特别是应用到欧洲之外的世界其他地区就更加有限。建构主义的规范分析也可称为“建构主义—规范分析路径”,它在分析欧洲之外的地区主义兴起和发展方面显得尤其具有说服力。建构主义虽然高度重视规范的传播和扩散,而且创立了一套有关规范生命周期的理论,在我国国际关系学术界得到了广泛认可和应用。但是,其发展已经表现出相当的局限,比如,把国家作为单一的社会化主体是否忽视了国内行为体偏好多样性、规范传播的单向线性等问题。<sup>②</sup>

为考察全球性地区治理的实现路径,在主流的制度分析和规范分析之外,

---

<sup>①</sup> 我国政策实践中一个明显例证是,对“一带一路”倡议的官方定位是“全球公共产品”和“国际合作平台”,而没有注意到它同时也是一项“全球性地区治理工程”,这说明,在实践中我们往往忽视主动发挥全球性地区治理的功能和作用。参见中国“一带一路”官网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/ztindex.htm>。

<sup>②</sup> 陈拯:《建构主义国际规范演进研究述评》,《国际政治研究》2015年第1期,第143页。

还有必要引入政策分析。<sup>①</sup> 毕竟,地区主义兼具观念、制度和政策等多方面的内涵,<sup>②</sup>如果观念意义上的地区主义要进入各个地区的现实生活,成为影响各个地区乃至全球政治生活的制度,就必须经历一个政策选择和落实的过程,不论做出这种选择的主体是各国政府、国际或地区组织,还是企业、非政府组织或学术界(认知共同体)。正是各个地区诸种行为体(尤其是各国政府)的政策选择或决策,最终塑造了地区主义的不同制度形式,造成了全球性地区治理的不同结果。因此,从政策分析角度来考察和分析全球性地区治理的实现路径,就有很大的必要性。

政策分析离不开扩散论。当代世界,所有的政策选择或决策都大体沿着两条思路进行,或者是独立自主地进行决策,或者是在相互依赖环境下进行决策。前者是功能导向的,后者就属于扩散的范畴。当然,独立自主和相互依赖这两条决策思路绝非相互冲突,它们是互补的、相互支持的。然而,在日益紧密相互依赖的全球化决策环境中,完全不依赖外部环境的所谓“独立自主”决策已经非常罕见,甚至有政治学者认为,当今政治的一个“决定性特征”就是相互依赖,甚至就是扩散本身。<sup>③</sup> 因而,扩散作为相互依赖决策的后果,在政策分析中就起着越来越重要的作用。

比较地区主义的政策扩散视角主要来自于政策分析领域的扩散论,而深究起来,又来自于传播学领域充分发展的创新扩散理论。当然,扩散理论在社会科学领域的应用早已十分广泛,有关观念、规范与政策跨国扩散的思想在世界政治中也早就出现过,如艾森豪威尔的“多米诺理论”(比喻国际关系中存在的连锁反应模式)、亨廷顿的“第三波民主化”思想(用来描述民主化变革在第三世界的波浪式扩展)、詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)的“关联政治”分

---

<sup>①</sup> 这里所说的“政策分析”不是在“政策研究”或“对策研究”意义上说的,不是要给某个政府制定政策提供决策依据,而是客观分析各类行为主体(包括政府主体和非政府主体)所做出的决策选择行为及其后果。

<sup>②</sup> 有研究者指出,国际公共政策是一个系统性概念,它包括规制和规范两个层面的含义,因此不能简单地把扩散机制等同于建构主义的理论延伸,还需要高度重视政策扩散。参见李昕蕾、任向荣:《国际环境政策协调中的扩散机制》,《社会科学》2012年第6期,第18页。

<sup>③</sup> 政治学领域明确把“相互依赖”和“扩散”作为政治的决定性特征加以探讨的是瑞士苏黎世大学教授法布里齐奥·吉拉尔迪(Fabrizio Gilardi),参见Fabrizio Gilardi,“Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?” *American Journal of Political Science*, Vol.54, No.3, July 2010, pp. 650-666。在其近年与他人合作的一篇文章中,吉拉尔迪进一步指出,“在一个空前更加紧密相互依赖的世界上,扩散已经成为政治的一个决定性特征”,参见Fabrizio Gilardi and Faio Wasserfallen,“The Politics of Policy Diffusion,” *European Journal of Political Research*, September 2018, p. 2。

析(系统研究国内政治与国际政治的关联)和彼得·古勒维奇(Peter A. Gourevitch)的“颠倒的第二意象”研究(分析国际结构如何影响国内政治)等,都说明在国际关系领域一直存在着某种由政策传播造成的相互依赖过程,即“政策扩散”。在冷战结束后的欧盟研究中,随着对“欧洲化”问题研究的深入,有学者开始系统关注扩散的重要性,并将扩散论视角正式引入比较地区主义的研究议程。<sup>①</sup>

我国的新地区主义研究对扩散论视角的重视相对不够。比如,研究亚洲地区主义时,通常的主流认识是,亚洲地区各个政府在参与地区合作进程时主张独立自主地决策,倡导和实行的是与欧盟地区一体化政策俨然有别的政策。一向强调特殊性多,重视一般性少;强调决策自主性多,重视政策扩散性少;强调内生动力多,重视外部性效应少。总之,学界过去对亚洲地区合作发生和发展的理论解释普遍侧重于探究内生原因,着眼于功能解释和建构解释,而不注意甚至排斥扩散解释。事实上,正如德国柏林自由大学教授、《牛津比较地区主义手册》主编之一托马斯·里塞(Thomas Risse)所言,“比较地区主义如果认为内生因素比扩散效应更重要的话,短时间恐怕还解释不通”。<sup>②</sup>为此,有必要正式引入比较地区主义的扩散论视角,以弥补比较研究中的这种偏差。

比较地区主义学者在研究扩散问题时,所经常使用的“扩散”定义是,扩散就是“这样一个过程,其中,一个地方首先采纳某种做法或实践,会改变其他地方采纳它们的可能性”。<sup>③</sup>而美国新墨西哥大学教授罗杰斯(E. M. Rogers)的创新扩散定义更加经典,他界定,创新的扩散是指一种基本社会过程(沟通过程),“是创新在特定的时间段内,通过特定的渠道,在特定的社群中传播的过程”。<sup>④</sup>这两种常用的扩散定义都强调扩散是一种“过程”,并不限于探究其中特定的因果机制(功能分析的惯常做法),更不强调特定后果(比如是否带来“趋同”的结果)。因此,建立在上述基本概念界定基础上的扩散理论,其主要内容就是扩散过程和扩散机制,<sup>⑤</sup>下面分别予以简要介绍和评析。

<sup>①</sup> Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, p. 32.

<sup>②</sup> Ibid., p. 91.

<sup>③</sup> David Strang, “Adding Social Structure to Diffusion Models: An Event History Framework,” *Sociological Methods & Research*, Vol.19, No.3, 1991, p. 325.

<sup>④</sup> [美]E. M. 罗杰斯:《创新的扩散》(第五版),唐兴通等译,北京:电子工业出版社2016年版,第7页。

<sup>⑤</sup> 本文暂不讨论有关扩散的结果和影响,研究重心主要是扩散的过程和机制。

### (一) 扩散过程

扩散过程的代表性理论就是罗杰斯首创的“创新扩散理论”。罗杰斯认为,创新扩散主要包括四大要素,分别是创新本身、沟通渠道、时间和社会体系,而创新扩散的过程正是“某创新在某时间段内通过特定的沟通渠道在某社会体系成员里传播”的过程。这一扩散过程可以用一条“S”形曲线来描述:在某一创新出现后,由于采用者少,扩散速度就慢,但当采用率达到一定百分比(10%—20%之间),扩散就开始加速,进入“起飞阶段”,而当扩散至大多数时,扩散速度减缓,直至达到饱和点,整个过程在平面直角坐标系上呈现为一条“S”形的曲线,形象地表达出扩散过程的生命周期。<sup>①</sup>

在这样一个扩散生命周期当中,四大要素都蕴含着丰富的可研究内容,<sup>②</sup>同时,它们也构成了一个完整的扩散论分析框架。把这一框架运用到政策扩散分析中,可以做出如下相应假设和推论:首先,任何新的或被认为是“新的”政策观点和方法就是扩散的对象——“新政策”,人们对新政策的属性认知肯定有差异,而且在政策实践中,那些被认为“有明显优势、可兼容的、可试的、可视的、不复杂的”新政策很可能也会扩散得比其他新政策快很多,同时,经过修改或“再创新”的政策理念往往也更快地持续扩散;其次,政策扩散的关键是沟通,离不开大众传播、人际沟通和互联网传播等这些沟通渠道,而且在超国家的政策领域中,同质化的沟通十分罕见,扩散也往往都是异质化的沟通;再次,政策扩散的时间维度与创新扩散完全契合,有决策过程因素,也有政策采用早晚的差别和采用率的高低不同,这些对于观察评估政策扩散的速度同样重要;最后,政策扩散总是发生在一定的社会体系内,体系内的成员面对相似的问题、有着同样的目标,而且其社会结构和规则的影响、意见领袖的角色、决策的模式和扩散的结果等也是重要的考虑因素。由扩散的四大要素延伸出来的这些假设和推论,可以广泛用于各个领域的政策扩散分析,当然全球性地区治理也不例外。

不过,不同的扩散过程之间会有较大的差异性,要把握这种差异性,还需要结合扩散的种种特殊机制来对这些过程进行具体分析,因此,扩散机制的研

① [美]E. M. 罗杰斯:《创新的扩散》(第五版),第14页。

② 同上,第13—39页。

究就具有核心重要性。

## (二) 扩散机制

关于扩散机制,国内外的政策研究中有大量不同说法,有人统计已有多达100多种与政策扩散机制相关的术语,<sup>①</sup>但通常公认的主要政策扩散机制有强制、竞争、学习和效仿这四种。<sup>②</sup>而托马斯·里塞按照两种社会行动逻辑(结果性逻辑和适当性逻辑),更为详细地划分出了七种扩散机制——强迫或强制、正面激励和负面制裁、规范社会化和说服、竞争、经验学习、规范效仿和照搬模仿,并按照扩散驱动主体的不同把它们又分成两大类——直接影响机制(或称“发送者驱动”机制)和间接效仿机制(或称“接受者驱动”机制),具体分类如表1所示。

表1 扩散机制

	结果性逻辑	适当性逻辑
直接影响机制	强迫或强制	规范社会化和说服
	正面激励和负面制裁	
间接效仿机制	竞争	规范效仿
	经验学习	照搬模仿

资料来源:Thomas Risse, “The Diffusion of Regionalism,” in Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, p. 89.

这里,直接影响机制是指一个扩散主体或代理者在它与一个或一群接受者互动时,会积极推广某些政策或制度模式。在地区主义扩散领域,这个扩散主体往往是某个地区主导国或地区组织,它们是观念、政策和制度的直接发送者,在西方学者眼中它们通常是指欧盟和美国,但从全球国际关系学的角度看,不同地区的扩散主体则各不相同,有时一些南方国际组织如东盟或个别发展中大国如中国、巴西等,也可能发挥扩散主体的作用。

间接效仿机制主要是从接受者一方为主导来说的,因而也被称为“接受者

<sup>①</sup> Charles R. Shipan and Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion,” *American Journal of Political Science*, 2008, Vol.52, No.1, pp. 840-857, 转引自杨代福:《西方政策创新扩散研究的最新进展》,《国家行政学院学报》2016年第1期,第124页。

<sup>②</sup> Fabrizio Gilardi, “Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies,” in Walter Carlsnaes, et al., eds., *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 2012, pp. 453-477.

驱动”机制。地区化领域成功的政策扩散往往采取这种机制,它们强调解决行为体碰到的自身难题,这就使得比较地区主义研究者所必然遭遇的“高尔顿难题”(Galton Problem)更加突出,<sup>①</sup>因为很难判断到底哪些政策是行为体根据自身困难而做出的独立自主解决方案,而哪些政策是借鉴外部经验或受外部影响而决定采用和施行的计划。不过,在一个全球高度相互依赖的决策环境中,区分自主性解决和外部性解决的意义几乎已荡然无存,所有决策都难免受到全球体系或地区邻国行为的影响。如此一来,间接影响机制的重要性就更加突出,在亚洲地区化实践中它们更是占据主导地位的扩散机制。

间接扩散机制中最具代表性的是竞争机制。竞争机制的特点是:决策者(无论是政府还是非政府行为体)基于权衡其他行为体已采纳的某项政策给自己带来的损益来判断是否采纳同样的政策。按照里塞的说法,“竞争意味着针对‘最佳实践’而进行的单边行为调整”。<sup>②</sup> 竞争机制的典型例子是地区经济合作领域中自由贸易协定或自由贸易区(FTA)的扩散。研究者认为,不管是双边还是多边自由贸易区,只要有越来越多的国家参加,其他国家就会越害怕不参加会失去竞争力,于是就对市场实行优惠准入措施。<sup>③</sup> 这种竞争客观上导致了贸易自由化政策的全球扩散,而这种全球扩散又由于地理空间相近性或文化相似性等原因而事实上呈现出地区性,即往往都以地区为中心扩散。

学习机制也称“经验学习”或“教训吸取”,它包括应该怎么做和不怎么做两方面,前提条件是不同地区都面临相似的困难和问题需要解决。“经验学习通常始于行为体面临一个特定的政治或经济问题时,这一问题只有实行制度变革才能得到解决,所以它们就会看看周围有没有适合解决这种问题的制度方案”。<sup>④</sup> 学习机制的特点是:政策制定者在充分了解信息与有效性的基础上,对其他行为体所创造或采纳的新政策做出相似的决策。广义的经验学习有多

---

① “高尔顿难题”是英国科学家、人类学家高尔顿(Francis Galton, 1822—1911)提出的关于区分文化关联现象的难题。后来在世界政治研究中,人们提出类似问题,即当政治行为体如国家之间进行互动时,对于两种政治特征,比如社会经济发展和政治稳定,它们之间的相关性在多大程度上可以解释成其政治体系内部的功能性关系,又在多大程度上可以认为是扩散或相互借鉴的结果呢?这种功能解释与扩散解释之间的矛盾问题,往往被称为“高尔顿难题”。参见 Marc Howard Ross and Elizabeth Homer, “Galton’s Problem in Cross-National Research,” *World Politics*, Vol.29, No.1, 1976, pp. 1-28.

② Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, p. 90.

③ Ibid., p. 94.

④ Ibid., p. 90.

种形式——复制、效仿、混合采用、综合采用、启发创新等,<sup>①</sup>但作为政策扩散机制的经验学习与评估不可分离,因此,其结果往往意味着创新而不是简单复制。当然,从更广义的经验学习视角看,复制和模仿也是一种有效的经验学习机制,<sup>②</sup>这个要视具体政策实践而定,不能一味地对复制和模仿予以排斥。学习机制的例子在亚洲地区有很多,比如“雁行模式”的东亚产业分工体系、东南亚地区的“增长三角”模式和互联互通政策在亚洲乃至全球的扩散。

最后两种间接效仿机制遵循的都是社会行动的适当性逻辑,它们首先强调的是“合法性”问题,因此,在地区主义政策扩散中最容易引起争议。西方国际关系学当中所谈到的“规范”或“合法性”往往囿于西方的价值观,拿西方价值观来对其他地区进行“框定”和“嫁接”,结果造成人们对这种政策扩散机制的种种误读。比如,认为亚洲的地区合作政策和制度是在效仿欧盟,因为欧盟模式已形成世界上地区主义的一个“范本”,世界其他地区都在以各种形式效仿它,甚至可以全盘照搬模仿。间接效仿机制的积极和消极影响很难判断,其中蕴含的“高尔顿难题”最为突出,因为如果一项在亚洲成功推行的地区化和地区主义政策,已经在其他地区如欧洲有过成功推行的经验时,很难判断这项政策究竟是创新还是效仿,尽管很容易否认是照搬。

总之,罗杰斯的扩散过程理论和托马斯·里塞的扩散机制划分法,对于考察和分析全球性地区治理实践中的政策扩散提供了有用工具、勾画了基本坐标。下文就以互联互通政策在亚洲乃至全球的扩散为例,对全球性地区治理的实现路径做进一步的实证分析。

### 三、全球性地区治理的实践案例： 互联互通的政策扩散效应

“互联互通”(connectivity)原本是一个计算机通信技术概念,表示“被连接

---

<sup>①</sup> Richard Rose, “What Is Lesson-drawing?” *Journal of Public Policy*, Vol.11, Iss. 1, Jan. 1991, pp. 3-30.

<sup>②</sup> 美国斯坦福大学教授詹姆斯·马奇(James G. March)在《经验的疆界》一书中就将经验学习分为两种模式,一种是“低智学习”,即复制成功的经验;另一种是“高智学习”,即观察历史经验、理解深层因果结构、形成知识、加以记录、进行传播。参见〔美〕詹姆斯·马奇:《经验的疆界》,丁丹译,北京:东方出版社2017年版,第18—19页。

在一起的性状或能力”，<sup>①</sup>后来被用于国内外政策领域，成为一个专门的政策术语，表示各个国家或地方、地区及全球层面在基础设施、经济政治和社会人文领域实现充分交流和连接的过程和状态。本节主要从政策扩散分析的角度，把互联互通作为一种跨国公共政策扩散的对象或“政策范本”，实证考察它是如何产生的，并对它在当今亚洲地区合作进程中得到广泛传播的过程和机制加以分析，以此尝试论证全球性地区治理的现实可行性。<sup>②</sup>

### （一）互联互通在亚洲地区合作中的扩散过程

作为地区治理的政策概念，有学者认为，“互联互通”最早是由东盟于2010年前后提出的，<sup>③</sup>但也有学者认为，亚洲开发银行是更早的倡议者。<sup>④</sup>确实，亚行曾于2008年开展研究并于2009年发布一份研究报告《完善基础设施，打造无缝亚洲》（*Infrastructure for a Seamless Asia*），其中正式提出亚洲实现“互联互通”的重要性，<sup>⑤</sup>并进行了充分论证。亚行专家们在此报告中认为，亚洲贸易的竞争力取决于“具有高效、快速、可靠并完善的基础设施联通”，而本地区基础设施的发展水平低于全球平均水平，其现状已成为制约经济增长的“瓶颈”。因此，有必要对那些与有利于促进亚洲地区合作的地区基础设施开发相关的重要挑战和事项进行分析，并提出一个“泛亚洲的（pan-Asian）基础设施合作框架”，其远景目标则是创建一个“无缝的亚洲”（a seamless Asia），即一个由世界级环境友好型基础设施联通一体的地区——既有“硬件”（物理的）又有

① 参见在线韦氏辞典，<https://www.merriam-webster.com/dictionary/connectivity>, 2020-10-22。

② 目前，国内明确从政策扩散视角研究互联互通的文章不多，代表性研究可参见张志原、李论：《“一带一路”倡议的扩散分析》，《国际政治科学》2020年第1期，第130—160页。该文采用配对事件史分析法，通过分析2014—2018年间64个沿线国家对“一带一路”倡议的响应数据，对该倡议的政策扩散机制进行系统分析。不过，该研究把是否响应或加入“一带一路”倡议作为因变量，并没有深究该种响应的具体过程和程度，也没有考虑到“加入”这一政策行为在各国的差异性，这显示了单纯量化研究的不足，需要更有针对性的政策定性分析来加以补充。

③ 李文韬等：《APEC互联互通问题研究》，《亚太经济》2014年第2期，第60页。

④ 王玉主：《区域一体化视野中的互联互通经济学》，《人民论坛·学术前沿》2015年3月（上），第17页。

⑤ 这份亚行报告中提到“互联互通”时的相关措词主要是“connections”和“connectivity”，也用到“interconnections”和“interconnectivity”及“connected”等，只不过在亚行自己翻译的中文版报告（译名为《完善基础设施，共建美好亚洲》）中，大多是将它们翻译成“网络”或“连通”等，只有两处译作“互联互通”。该报告英文版参见 <https://www.adb.org/publications/infrastructure-seamless-asia>, 2020-10-22；中文版参见 <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/179817/adb-infrastructure-seamless-asia-zh.pdf>, 2020-10-22。

“软件”(便利化)基础设施。<sup>①</sup>毫无疑问,打造一个基础设施上无缝联通的亚洲是一项宏伟的地区化政策建议。不过,从政策扩散过程的角度看,“泛亚洲互联互通”这一建议的提出,只是互联互通这一“政策范本”的创意和“发明”,而真正把“互联互通”作为一套新的政策计划,由国际行为体公开采纳和推行,则始于东盟。

东盟是该新政策计划的“早期采用者”或“领先用户”。2009年10月24日,东盟各国领导人在泰国华欣签署《东盟领导人关于东盟互联互通的声明》。2010年10月28日,东盟河内首脑会议通过《东盟互联互通总体规划》,确定以基础设施建设、机制构建和人文交流为主体的东盟互联互通建设蓝图,是“互联互通”成为政策的先声。该政策文件对“东盟互联互通”的定义是:“东盟互联互通指物理联通、机制联通和人文交流,包括对形成东盟共同体经济、政治安全和社会文化三大支柱的基础性支持和便利化措施。”文件同时确认“东盟互联互通”包括如下要素:(1)物理联通(交通运输、信息通信、能源);(2)机制联通(贸易自由化和便利化、投资服务自由化和便利化、互认协议/安排、区域运输协定、过境手续、能力建设项目);(3)人文交流(教育和文化、旅游)。<sup>②</sup>显然,东盟采纳了亚行的倡议,但又有所创新,增加了“人文交流”的内容。按照扩散过程的“S”形曲线理论,东盟“互联互通”计划出台后,才算完成了“互联互通”政策从创意到被早期采纳的初始过程。也就是说,亚行专家们首先意识到“问题和需求”(亚洲基础设施制约了地区发展),并开展“研究”,提出“新政策”建议(加强和完善亚洲地区基础设施),东盟率先采纳这一建议,成为这一新政策的“领先用户”,并对新政策进行修订、提供可供扩散的政策模型(物理、机制和人文三方面“互联互通”框架)。由此观察,这是一个典型的新政策产生过程,它清晰地展示出“互联互通”这一新政策是如何被“发明”出来并走上扩散起点的。

不过,对比亚行的研究结果,“东盟互联互通”并未完整地反映其创新观念,因为亚行报告的建议针对的是整个亚洲或“泛亚洲”地区,而不只是“东南亚”这样一个次地区。因此,只有在互联互通政策进入中国的对外开放战略议

---

<sup>①</sup> ADB and ADBI, *Infrastructure for a Seamless Asia*, Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009, pp. 3-4.

<sup>②</sup> 参见杨祥章等:《中国—东盟互联互通研究》,北京:社会科学文献出版社2016年版。

程和亚太经合组织(APEC)议程后,“东盟版”的“互联互通”的扩散才开始进入“起飞阶段”,逐渐发展成“中国版”“亚洲版”和“亚太版”的互联互通,后来随着更多国家的加入,特别是欧盟作为该政策“后期采用者”的加入,其扩散甚至超越地区版图,成为跨地区的“亚欧版”“亚欧非版”和“欧亚版”,同时中国推动“亚洲版”提质升级、先行者东盟也推出“升级版”的东盟互联互通规划,最后扩散成为“G20版”和“全球版”的互联互通,从而完成整个政策扩散过程。下表列出这个政策扩散过程的一些关键时间节点事件,从中可以比较完整地观察到这一扩散的生命周期(参见表2)。

表2 互联互通政策范式的形成和扩散过程

时间节点	关键扩散事件	范本属性
2009年	亚行发布一份研究报告《完善基础设施,打造无缝亚洲》,其中正式提出亚洲实现“互联互通”的重要性	新创意
2010年10月28日	东盟河内首脑会议通过《东盟互联互通总体规划》,确定以基础设施建设、机制构建和人文交流为主体的东盟互联互通建设蓝图,成为“互联互通”走上政策层面的先声	东盟版
2013年9月7日	习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时,提出共同建设“丝绸之路经济带”并提出加强“政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通”的合作建议	中国版
2013年10月3日	习近平在印度尼西亚国会发表演讲时又提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”并提出“加强同东盟国家的互联互通建设”的合作建议,同时正式倡议筹建“亚洲基础设施投资银行”,以支持本地区发展中国家包括东盟国家开展基础设施互联互通建设。2015年12月25日,亚洲基础设施投资银行(AIIB)正式成立,这是全球首个由中国倡议设立的多边金融机构,重点支持基础设施建设,促进亚洲地区的互联互通建设和经济一体化	中国版
2014年11月8日	习近平在“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会上全面阐述了互联互通战略构想,明确提出“以亚洲为重点实现全方位互联互通”,并宣布中国将出资400亿美元成立丝路基金,为“一带一路”沿线国家与互联互通有关的项目提供投融资支持(2014年12月29日,丝路基金正式启动运作)	亚洲版
2014年11月11日	亚太经合组织北京年会通过《亚太经合组织互联互通蓝图(2015—2025)》,为亚太经合组织设定硬件、软件和人员交往三大领域互联互通的愿景	亚太版

(续表)

时间节点	关键扩散事件	范本属性
2015年3月28日	中国国家发展改革委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，对“一带一路”倡议进行集中阐释，提出“致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络”，重点以“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”为主要内容	亚欧非版
2016年9月和2017年7月	2016年，“二十国集团”(G20)领导人杭州峰会在公报中通过了中国提出的建立“全球基础设施互联互通联盟”倡议。2017年，“二十国集团”领导人汉堡峰会的主题为“构建一个相互连通的世界”(Shaping an interconnected world)	G20版
2017年11月26日至29日	国务院总理李克强赴匈牙利出席第六次中国—中东欧国家领导人会晤。会晤期间，中国与爱沙尼亚、立陶宛、斯洛文尼亚三国签署合作文件，实现了共建“一带一路”倡议与中东欧16国的全面对接	亚欧版
2018年9月	欧盟出台一份有关“欧亚互联互通”的联合政策文件《欧亚互联互通：欧盟战略的重要要素》，声明将按照“欧洲方式”构建欧亚之间“可持续、全面和基于规则的联通性”	欧亚版
2019年4月22日	中国推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发表《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》报告(八语种)，指出“共建‘一带一路’倡议正成为构建人类命运共同体的重要实践平台”，把这一倡议升华为源自中国但属于世界的全球治理“中国方案”	全球版

资料来源：笔者根据“中国一带一路网”(https://www.yidaiyilu.gov.cn)及其发布的《“一带一路”6周年大事记》(https://zhuanlan.zhihu.com/p/85552517)等相关报道材料整理。

在这一“互联互通”政策扩散的生命周期中，可以清晰地看到，东盟和中国先后发挥了扩散主体的作用，特别是中国，作为亚洲地区和全球政治经济中的主要行为体，在推动该政策扩散迈上“起飞阶段”、完成全球扩散发挥了关键作用。同时，互联互通政策扩散过程还生动地说明，当今世界的跨国界治理问题不再是一个二者择一的两难选择问题，各国大可不必再纠结于某一治理方案到底是“全球的”还是“地区的”，因为它可以既是“全球的”又是“地区的”，可以表现为通过地区治理而走向全球治理，成为全球治理与地区治理的共现与合题——这也正是本文所倡导和强调的“全球性地区治理”新观念的最佳体现。

## (二) 互联互通在亚洲地区合作中的扩散机制

根据比较地区主义学者的研究，地区主义、地区制度设计和地区治理的扩

散主要遵循的是间接效仿机制,而不是直接影响机制。托马斯·里塞在研究世界各地的实际情况后认为,“迄今为止,我们几乎没有见过导致制度雷同化的照搬模仿例子。竞争、经验学习、规范效仿,才是地区主义向外扩展的最重要扩散机制”。<sup>①</sup>从扩散机制角度来看,上述“互联互通”政策在亚洲地区合作中的扩散,也主要采取的是竞争、经验学习和规范效仿等间接扩散机制,几乎没有全盘照搬模仿的情形,不过明显存在着采取直接影响机制的情况,比如正面激励、社会化和说服,但强迫合作的情形并不存在。

“互联互通”最初作为亚行的一项政策创意提出来时,所针对的就是亚洲地区贸易竞争力面临的挑战即基础设施落后于全球平均水平,因此,东盟采纳这一政策建议的初衷也可以理解为增强本地区在全球贸易领域的竞争力,这其中就存在典型的竞争机制的作用。中国在与东盟国家开展合作过程中,意识到“互联互通”的重要性,这其中有经验学习机制的作用,不过中国在提出“五通”为内容的“一带一路”倡议时,显然又已“拓展了此前东盟界定的‘互联互通’的内涵”。<sup>②</sup>如果以东盟为扩散主体来看,“中国版”的“互联互通”之中甚至有被“社会化”的成分,也有效仿机制的作用。不过,在2008年全球金融危机后,中国在亚洲乃至全球日益发挥政策扩散主体的作用,主动对“东盟版”的“互联互通”政策做出较大修订扩展和“再创新”,扩大了“互联互通”的内涵和外延,提出了“五通”的政策新思路,并通过密集的主场外交活动,如主办2014年亚太经合组织年会、2017年和2019年两届“一带一路”国际合作高峰论坛等,以及积极推动国内国外政策联动、与大量国家签署相关合作文件,并不断延展“一带一路”的地理范围,甚至推出“冰上丝绸之路”和“数字丝绸之路”等,向全球展示了大国担当、大国责任和大国抱负,这其中既有开展大国战略竞争的考虑,也有反过来对周边和世界各国进行“正面激励”“规范社会化和说服”的逻辑。欧盟近来出台《欧亚互联互通》联合政策文件,明显受到亚洲国家尤其是中国密集开展跨地区的“互联互通”建设的影响,说明经验学习机制在对它起作用。正如欧盟驻华使团官网在对该文件进行的解释中说,该政策文件

---

<sup>①</sup> Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, p. 88.

<sup>②</sup> 王玉主:《区域一体化视野中的互联互通经济学》,《人民论坛·学术前沿》2015年3月(上),第26页。

“建立在欧洲联盟自身加强其成员国与其他区域之间互联互通的经验之上”，<sup>①</sup>当然，它没有言明的地方应该是，该文件的出台“有着与中国竞争欧亚联通主导权的很大成分”。<sup>②</sup>另外，由于欧盟的“互联互通”政策中明确强调“欧洲方式”，主张“基于规则”的联通，这从欧盟主体的角度看就是“规范社会化和说服”机制在起作用，并带着一定的法制“强迫”成分。

整体而言，由于东盟内部一向采取“不干涉内政”的地区合作原则，它所主张的互联互通肯定没有“强迫”机制的作用，中国作为政策扩散主体，也一直强调“共商共建共享”的原则，不断重申坚持“以和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢为核心的丝路精神”“不搞排他性、针对性的中国‘小圈子’”“不排除也不针对任何一方”“不干涉他国内政，不会输出社会制度和发展模式，更不会强加于人”等。<sup>③</sup>因此，互联互通的扩散过程中并不存在或极少存在武力“强迫”或法制“强迫”的机制。

如今，“互联互通”已经成为亚洲地区合作当中的流行语，其影响已超出亚洲地区的范围，成为全球关注的“政策范本”。据“中国一带一路网”初步统计，<sup>④</sup>目前，全球各地类似“一带一路”倡议这样的地区互联互通计划，除前文提及的“东盟互联互通”和“欧亚互联互通”计划外，还有像美国的“新丝绸之路计划”、日本的“亚洲基建投资计划”、欧盟的“容克计划”、韩国的“欧亚计划”、印度的“季风计划”、俄罗斯的“欧亚经济联盟”计划、印度尼西亚的“全球海上支点战略”、哈萨克斯坦的“光明大道计划”等十多个。如此之多互联互通计划的涌现，生动展示了互联互通这一全球性地区治理政策的优势和影响。有学者高度评价互联互通为“亚洲一体化的引擎”，<sup>⑤</sup>甚至是“全球组织的新范式”。<sup>⑥</sup>也有学者把“互联互通”当作总结和提炼自亚洲地区合作经验之中的国际关系

① 参见欧盟驻华代表团官网：[https://eeas.europa.eu/delegations/china\\_zh-hans/50748](https://eeas.europa.eu/delegations/china_zh-hans/50748), 2020-09-16。

② 这一判断来自房乐宪、殷佳章：《欧亚互联互通战略内涵及其对中欧关系的含义》，《教学与研究》2019年第5期，第65页。

③ 参见“中国一带一路网”，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/ztindex.htm>, 2020-10-22。

④ 同上。

⑤ 田丰、任琳：《中印关系视角下东亚互联互通的推进与完善》，《人民论坛》2014年12月（上），第26—28页。

⑥ [美]帕格拉·康纳：《超级版图：全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》，崔传刚、周大昕译，中文版“前言”，北京：中信出版集团2016年版。

新概念和新理论,<sup>①</sup>据以提出并初步探讨了“互联互通世界的治理和秩序”,认为互联互通可以使人们超越以往的国际政治理论和实践中流行的“排他、区隔、对抗、制裁、干涉、结盟、一体化等”对立性的词语,从而“创造了治理和秩序的新可能”,<sup>②</sup>这也从正面揭示了互联互通作为一种新型全球性地区治理方案的基本属性和长足优势。

总之,互联互通在亚洲及亚洲之外广泛扩散的实践进一步证明,“全球主义观照下的地区治理”即全球性地区治理,完全有可能成为统筹全球治理与国家治理紧张关系的更佳途径。全球学虽然密切注意到统筹协调二者关系的重要性,并提出了促进全球治理与国家治理良性互动即“互动互融、相互支撑、相互促进、相互贯通”的重要性,<sup>③</sup>但对如何统筹和协调二者的互动,一直未能或很少提出可落实的具体方案。亚洲地区对于互联互通地区合作道路的探索,已经通过政策扩散机制而超越地区范围,影响波及了全世界,这正展现了其相对于传统地区主义所主张的“一体化”道路的优势,同时,也展现了它统筹全球治理与国家治理互动关系的优势。互联互通可以很好地在全球治理与国家治理之间架起桥梁,调动起双方面的积极因素,而又规避各自的不合理要求。有学者甚至认为,互联互通可以帮助国际社会在维护当前主权制度的前提下改进全球治理和国际秩序,可以通过协商原则弥合国内政治与国际关系间的分歧、克服很多国家国内对立式制度体系对全球治理和国际合作的制约,可以创造制约大国关系走向全面对抗、构建新型大国关系治理模式的可能,可以培育国家间平等相待、相互尊重和信任的国际政治文化。<sup>④</sup>

当然,互联互通作为一种全球性地区治理政策,更可以应用于分析与全球治理、地区治理和国家治理相关的各个议题领域,比如安全、贸易、金融、发展、社会性别、移民、环境和公共卫生等领域,为其提供加强治理的指导措施或者可选择的中间方案。比如,在世界贸易领域,全球多边贸易体制(从关贸总协定到世界贸易组织)无疑发展了世界贸易,决定着世界贸易畅通的方向和目

---

① 苏长和:《互联互通:理解国际关系的新概念》,《中国社会科学报》2015年10月8日,第1版;吴泽林:《亚洲区域合作的互联互通:一个初步的分析框架》,《世界经济与政治》2016年第2期,第70—92页。

② 苏长和:《互联互通世界的治理与秩序》,《世界经济与政治》2017年第2期,第27页。

③ 刘贞晔:《全球治理与国家治理互动的思想渊源与现实反思》,载门洪华主编:《多层治理理论与实践》,上海:格致出版社、上海人民出版社2019年版,第253页。

④ 苏长和:《互联互通世界的治理与秩序》,第25—35页。

标,但是,20世纪70年代初和90年代末,世界上却发生过两次组建特惠贸易协定(PTA)的浪潮,很多是以地区为中心组建的地区贸易协定(RTA),一度引起人们关于它们是有益还是有害于多边开放的争论。最近十年间,各国建立双边和诸边自由贸易区(bilateral and plurilateral FTAs)的趋势正在向建立联通各个地区和次地区的超大型自由贸易区(如《跨太平洋伙伴关系协定》《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议》和《区域全面经济伙伴关系协定》)转移,这些表明,美国、欧盟和其他各大经济体都不相信世界贸易组织能够在多边贸易谈判上取得任何进展,于是就转向地区倡议。尽管近来受到美国贸易单边主义的影响,这种发展趋势有所放缓,但是传统双边或诸边自由贸易区都越来越走向相互开放和联通,原有的地区贸易协定也纷纷采取深层一体化措施,向国内监管体制领域延伸。这些虽都属于贸易治理的范畴,但也体现着互联互通政策扩散的影响,而且同时影响着全球、地区和国内多个层次,其中地区层次明显起着承上启下的中间作用。<sup>①</sup>又比如,在公共卫生治理领域,当前全球治理机制进退失据,面对持续蔓延的全球新冠疫情有些国家几乎束手无策,此时除了加快提升各个国家的国内治理能力,还应当根据各个地区的经济政治文化差异而采取有地区特色的治理措施。2020年5月,博鳌亚洲论坛线上发布的《疫情与变化的世界》专题研究报告,就提及“疫情促进了亚洲国家间的团结合作”。<sup>②</sup>后来又有越来越多的相关信息显示,在全球治理失策、国内治理乏力的情况下,加强全球性地区治理更加切实可行。

## 结 论

在全球化遭遇困局、全球治理面临“失灵”甚至“熔断”挑战的今天,把全球性地区治理作为全球治理领域中的一个新课题,似乎有着格外的重要意义。从上述理论推演和实证分析中,可以得到如下结论和启发。

第一,本文正式提出“全球性地区治理”或“全球主义观照下的地区治理”

---

<sup>①</sup> 有关地区贸易治理的详细讨论,参见 Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Chapter 15.

<sup>②</sup> 博鳌亚洲论坛:《疫情与变化的世界:对新冠肺炎疫情的十点观察与思考》, <https://www.boaoforum.org/u/cms/www/202006/03085333wqgv.pdf>, 2021-08-10日。

这个新观念和新议题,主要是受到全球学和全球国际关系学兴起与构建的启发,吸收了我国学术界两种主要的全球治理主张的精髓,既重视研究多元复合的地区世界,又重视统筹协调全球治理与国家治理的互动。

第二,国际学术界融合国际关系学、比较政治学和传统区域研究而努力打造的“比较地区主义”研究新领域,既重视制度主义—功能分析,也重视建构主义—规范分析,更重视全球相互依赖决策环境下的政策扩散分析,它们共同使得我们对世界上地区主义发展演变的认识更加全面深入。不过,我国国际关系学术界对前两种分析路径的重视明显超过第三种,所以,本文认为有必要重点引入政策扩散的分析视角予以补足。

第三,传播学中的创新扩散过程理论(罗杰斯提出的“S”形曲线理论)及比较地区主义研究中的扩散机制论(托马斯·里塞提出的扩散机制划分法),给我们认识地区主义的发展演变提供了很好的分析工具,可供我们对全球性地区治理的发展特点和演变规律进行细致考察,尽管在实证分析中各种扩散机制的表现明显各异。

第四,对互联互通政策在亚洲地区乃至全球的扩散过程和扩散机制进行的实证分析显示,互联互通作为一种全球性地区治理政策,具备统筹协调全球治理和国家治理互动关系的优势,是非常可靠可行的全球治理方案。

第五,比较地区主义视角下的全球性地区治理分析,也可应用于研究与全球治理、地区治理和国家治理相关的各个议题领域,只是需要开展更大规模的实证研究。当然,如果真正贯彻比较方法到地区主义研究中,还需将传统的制度—功能分析、规范分析和这里的政策扩散分析结合起来,并进行全球范围的跨地区比较研究,尤其是对南南地区之间的比较,这些也是全球比较地区主义学者共同努力的方向。