

“一带一路”对区域治理范式的创新：理念、结构、规范*

李丹

【摘要】 全球治理赤字突显、欧盟治理遭遇困难之际，“一带一路”这一新型区域治理形式出现。几年来，在与沿线周边国家共商共建实践中，“一带一路”倡议合作在治理理念、结构、规范几个方面动摇了西方传统治理范式，预示着区域治理的改变和转向：从强调良治的西方治理模式向强调良政的东方方式、中国方式转变，从主体导向治理向主题导向治理转变，从多元一体治理向多元多体治理转变。这些转变体现了“一带一路”基于共同处境解决问题、出于相同理念凝聚共识、立于共同需求寻找方案的新特点，有望为区域治理转型提供可行的经验、可鉴的模式与可期的前景。

【关键词】 “一带一路”；治理范式；理念；结构；规范

【作者简介】 李丹，厦门大学公共事务学院教授、博士生导师。研究方向为全球化与全球治理。联系电话：13950110218；电子信箱：lead@xmu.edu.cn；通讯地址：福建省厦门市思明区思明南路422号 厦门大学公共关系事务学院（邮政编码：361005）

The Innovation of "One Belt and One Road" for a Regional Governance Paradigm: Concept, Structure and Regulation

Li Dan

Abstract: The Belt and Road Initiative (BRI) has emerged as a new model of regional governance at a moment of an increasing deficit of global governance and a governance dilemma in the European Union. In the past several years, during the consultations with the respective countries, the BRI has shocked the traditional western governance paradigm from the perspective of governance concept, structure and regulation. The BRI has also marked a change from Western governance emphasizing good-governance to Oriental and Chinese governance, emphasizing good-administration. From actor-oriented governance to topic-oriented governance and from pluralistic integration governance to multivariate, multibody governance. Those changes indicate the characteristics of the BRI based on resolving problems under shared circumstances, building consensus with shared ideals, searching for new ideas with shared needs, and would help to provide a regional governance transition with a feasible and referable model providing promising prospects.

Key words: The Belt and Road Initiative (BRI), Governance Paradigm, Concept, Structure, Regulation

Author: Li Dan, Professor of School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China

新世纪以来,全球治理在应对恐怖主义、金融危机、气候变化、难民危机等全球问题上的无力和失效,国际治理由于治理主体多、实力悬殊大、需求不相同很难达成共识的现实和局限,欧盟为代表的区域治理在治理理念、方式、机制、价值上遭遇的挑战和内讧。与此同时,“一带一路”这一新型区域合作治理范式出现,令人思索全球治理赤字是否意味着治理重心开始向区域治理倾斜?西方治理范式之外是否出现了“一带一路”式新型治理形态?

一、治理范式

“一带一路”是中国首倡的区域合作架构,开启了历史上由单个国家发起的最大规模的国际经济合作倡议,并初步显现了一系列巨大影响——不仅影响着全球化和全球治理图景,也正在改变区域治理的样貌及人们对此的认知和解释范式,以往建立在西方知识经验实践基础上的治理范式部分地丧失了解释能力,充分认识和解决问题需要新的视角、方法和范式。

(一) 范式的概念

范式(paradigm)概念和理论最早由美国科学哲学家托马斯·库恩(Thomas Kuhn)提出。托马斯·库恩认为,“范式”(paradigm)不同于“模型”(model)和“模式”(pattern),是指那些公认的、对重要问题提供解释的分析框架及解答方式。范式可以指事物或事务呈现出的关系状态、架构、样貌;也可以指赖以运行的逻辑、规则、机制;也包括与不同的利益相关者相互协调合作的过程、方式、程序。^①库恩的界定清晰又模糊,成为中外学者进一步阐发的基础。中国学者对范式的理解是,“一套解决具体问题的信念、价值、技术、概念和规律,是科学研究中一整套的问题、认知、解释和解决思路的整合。”^②国外学者指出,“范式这个词来自希腊语,意思是框架或范例。因此,广义上的范式与一组概念和实践相关(即,一种探究模式以及相关的理论、原则、模型、分类、方法、规则和假设)。”^③中外学者的解释有共通之处。人文社会科学领域将范式应用到治理范式、政治范式、公共管理范式等不同

*课题来源:作者主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“习近平构建人类命运共同体思想研究”(17JZD002)、福建省高校哲学社会科学基础理论研究创新团队项目“‘一带一路’区域治理的范式转型与策略研究”(20720181100)。

^① Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions (Second Edition, Enlarged)*, The University of Chicago Press, 1970, p.23.

^② 王佃利、展振华:“范式之争:新公共管理理论再思考”,《行政论坛》,2016年第5期,第38-42页。

^③ Patrick Blessinger, Shai Reshef and Enakshi Sengupta, “The Shifting Paradigm of Higher Education”, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20181003100607371>, accessed on October 3 2018.

视角和面向。亨廷顿是比较系统地谈及范式的政治学家，他的文明冲突论就是对二战后“冷战范式”的更新升级。他结合新世纪发生的一系列颠覆性的事件，认为冷战范式已成为历史，提出了“文明冲突”范式，认为这种范式有广泛的解释力，为冷战后的范式研究奠定了基础。从中看出，亨氏的“范式”指的是思考国际事务的框架、理解问题的逻辑、富有解释力的概念。^①

（二）治理范式的概念

治理有多种不同含义和类型，治理范式上也不尽一致，甚至至今并不存在一种放之普遍而皆准的模式（one size does not fit all），即使对理想治理范式（善治模式）学界也有不同看法。“在过去的十几年中，政策范式概念作为一个分析和理解思想、机构和以及参与政治和行政进程的有组织的行动者之间互动关系的有用工具，被证明是一种特别有趣和有用的方法，以此调查并对政策理念所处的公共政策范式进行理论化，范式也是制定政策的依据。”^②

②我国一些学者将治理范式定义为由治理问题、治理主体、治理机制和外界环境相互作用而构成的社会系统，侧重于治理问题、治理主体和治理工具的相互作用和影响，以“问题——主体——机制”的整体框架分析治理范式。^③也有的学者主张“主体——机制——客体”的治理框架，“范式是基于本体论、认识论和方法论过滤而提炼出的总体式样和基本模式，……治理主体、机制和客体三要素所构成的体系框架是范式的基本形态和外在表现，治理范式质的规定性是超越治理框架的权威、观念和制度三个内在要素决定的。一般而言，治理框架是治理范式的基础，主体——机制——客体的整体所反映和提炼出来的权威——制度——观念的结构才是范式的刻画和本质属性。”^④

正如治理没有公认的清晰定义一样，治理范式也是一种说不清道不明但大家彼此认可且达成一定共识的东西。如人们对欧盟治理范式、亚洲治理范式的认同，对公司治理范式、文化治理范式的认知，对传统治理范式与新型治理范式的认识。由于新的治理范式只是初露峥嵘，还尚未完全显现，因此对它的看法还在形成之中。有的学者指出，我们所谓的全球治理或公共行政实际上是西方的，不应该只有一种“最佳模式”，公共管理和治理范式有西方范

^① Samuel P. Huntington, "If Not Civilizations, What? Paradigms of the Post-Cold War World", *Foreign Affairs*, November/December 1993, pp. 58-68.

^② Marcus Carson, Tom R. Burns, and Dolores Calvo, "Paradigms in public policy: Theory and practice of paradigm shifts in the EU", 2009, p.11, <https://www.researchgate.net/publication/272488341>, accessed on October 3 2018.

^③ 薛澜、俞晗之：“迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析”，《中国社会科学》，2015年第11期，第76-91页。

^④ 陈伟光、蔡伟宏：“全球经济治理新范式”，《社会科学》，2018年第8期，第35-44页。

式、中国范式和伊斯兰范式三种典型。^①

(三) 治理范式构成——理念、架构、规范

怎样衡量一个治理范式是否出现或成型? 决定治理范式的最本质特征是什么? 首先, 治理范式的基础要素是理念, 也就是决定该范式不同于其他范式的内在属性, 是生产孕育出范式的母体, 通常要深入到文化根源上才能理解范式的内在理路; 其次是该范式呈现出的架构, 在一定意义上呈现可视感的框架外壳, 以此使人感觉到此范式与彼范式的不同; 再次是规则、规范, 这类东西是范式得以公认的依据, 介于有形与无形之间, 人们借此了解范式是怎样运转的, 通过治理最终达成了什么共识? 这是决定范式成型、转型的重要考量。

一是治理理念, 也可称之为治理文化。治理有多种含义: 是正确使用权力的方式, 是确保良好结果发生的一系列安排, 是通过集体行动引导社会和经济的进程, 是完成任务、解决问题的能力, 是塑造社会行为的规则和规范体系, 是符合最大多数人的最佳管理实践, 或者是达到一种良好的政府、市场、社会、个人之间关系, 即建立所有利益相关者的合作伙伴关系。更有人干脆将治理视为一种语言游戏, 冠之以一系列美好的字眼从而掩盖现实冲突和斗争话语的乌托邦。人们对治理的理解差异如此之大, 但的确都是在讨论治理, 因此有必要从根本要素上来对治理范式进行分析, 以免陷入细节上不必要的纷争。在描述治理的各种定义、概念中, 关于“伙伴”“合作”“对话”“平等”“协商”“民主”“透明”“监督”“责任”“互利”“信任”的话语是高频词, 这些体现了治理的文化属性, 不同于“统治”“管理”“命令”等自上而下、单向意志、高低层级、忠诚服从等政治词汇。

二是治理架构。治理的结构被形容为网络状、多层次、多中心, 过程是互动、交互、交错。有的学者称治理为“互动治理”或“交互治理”, 认为作为传统等级治理的主要替代方式, 交互式治理是多个行为方交换思想、规则和资源来制定、促进和实现共同目标的复杂过程。首先, 互动治理不是以线性方式连接的正式结构和制度。其次, 这一过程是由追求共同目标的集体抱负所驱动的, 以找到解决新问题和利用新机会的联合方案, 从而促进不同行为者的利益。再次, 治理中没有特权中心, 积极参与、制定和实现共同目标的行为体一起组成整个系统。^②如果说从等级制统治管理到网络式合作治理是一次治理革命, 标志着治理诞生, 那么从网络式治理到交互式治理则是治理的又一次重要转型, 因为无论是等级制管理还是网

^① Wolfgang Drechsler, “Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic”, *Society and Economy*, Vol. 35, No. 3, Sep. 2013, pp.319-342.

^② Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, “Interactive Governance: Advancing the Paradigm”,

<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001/acprof-9780199596751>, accessed on October 3 2018.

络式治理都是以静态方式纵向或横向逐级、次第展开的,有明确的范围,而交互式治理则是动态的、运作式的、未成型的,它形成的架构也是开放式的、变动中的。目前这一转型还正在进行中。

三是治理规范。治理是怎样发生的?为什么能?没有规矩不成方圆,规则制度在治理形成中扮演了重要角色。作为最佳治理典范的欧盟就是制度构建的产物,它的一个个条约就是其成长的里程碑和铺路石。布鲁塞尔条约是起点,巴黎条约是基础,罗马条约竖立了欧盟大厦第一根支柱,1967的合并条约则使一体化呈现雏形,单一欧洲法案像是一条横梁连接了不同单元,马斯特里赫特条约使共同体升格为欧盟,大厦轮廓成型。阿姆斯特丹条约为欧盟扩大和建设“社会欧洲”建立了法律基础,尼斯条约使欧盟以新的面貌进入新世纪,被称为条约型宪法的里斯本条约是欧洲一体化的另一飞跃,它与欧洲宪法条约仅一步之遥……条约推动一体化前行,使欧洲联合由欧洲原子能共同体(EURATOM)、欧洲煤钢共同体(ECSC)到欧洲经济共同体(EEC)、欧洲共同体(EC),再扩展到欧洲联盟(EU),由6个国家组成的“小欧洲”到28个国家组成的“联合大欧洲”,由经贸一体化到政治合作、由司法与内政合作到共同外交与安全政策。欧盟的制度与规范是形成其规范化治理的基石和特征,欧盟被公认为是治理的典范就是因为其密集有效的制度建设,几乎覆盖到各个领域的规则制度使欧盟这艘巨轮沿着既定的航线有序前进。近几年的疑欧主义思潮、反欧民粹主义、脱欧政治进程似乎正在表明,制度化未必不是一柄双刃剑,它成就了欧盟一体化典范的英名,但过多规制也成为疑欧者要求松绑的借口。似乎从一个侧面表明,治理规范的转换也在拉开序幕。

二、区域治理范式的转变

20世纪后期,伴随着增长的极限、福利国家的危机及种种全球性问题,传统的政府理论受到冲击,治理理论应运而生,尤其是全球治理成为最有时代标识意义的人文社会科学认识与研究范式,不仅区别于传统政治学、管理学、行政学的视角和逻辑,而且强调全球契约关系,致力于以全球层面的价值共识、多边主义的治理体制解决跨国界的全球性问题。1992年联合国成立“全球治理委员会”,1995年发表《天涯成比邻》的治理报告,成为全球治理的经典文献。但全球治理成果更多地体现为一场学术界的“革命”,有不少学者将其称为一种新的研究范式,其实践成果却不容乐观——《禁止杀伤人员地雷公约》《京都协议书》《保护和促进文化表现形式多样性公约》达成之时的喜悦与此后批准执行的尴尬形成了鲜明对照。有效的理论、无力的实践使人们将目光投向范围较小、灵活务实的区域治理。

(一) 区域治理范式的转变来自区域治理波澜壮阔的实践

20世纪90年代以来,是区域一体化大行其道的年代,欧洲一体化出现质的飞跃,统一大市场如火如荼,欧元横空出世,欧洲共同体正式过渡为欧盟,欧盟治理的成效让人们率先领略了区域治理的魅力。亚洲遭遇金融风暴后区域一体化的动力增强,拉美区域联合方兴未艾、初具形态,区域一体化呈现三足鼎立之势。欧盟成立标志着欧洲一体化从经济联合发展成为政治联合,实现了它最初避免欧洲征战、维护地区和平的政治初衷,将近现代以来战火不断、彼此厮杀的欧洲变成一个联合自强、繁荣富裕的欧洲。区域集团对于发展中国家意义尤为重要,他们“更加深刻地认识到,由于很难参与到当下的全球决策,只有团结一致它们才能够更好地进行谈判。他们还不够强大和一致,从而无法以同样有效的方式提出自己的积极议程。”^①区域一体化有助于推动资源的集中使用和规模经济,加强经济的多样化,提高集体竞争力,使发展中国家能够更加切实有效地参与全球经济。不断增强的东亚一体化也成为了新旧世纪交替时期重大的社会现实。东盟的制度化建设取得进展,东盟地区论坛(AFR)、10+3与东亚峰会并行发展。东盟是东亚共同体建设的驱动力量,10+3进程是东亚共同体建设的主要载体,东亚峰会是各方就广泛的战略问题展开对话的论坛。东亚已经稳步走上了地区化和共同体建设的道路。10+3各国政府一致将东亚共同体建设认定为地区合作的长期目标。^②拉美区域化更为复杂一些,在众多区域贸易和经济安排中,北美自由贸易区1994年一成立就成为全球最大自由贸易区,虽然成员国不多,但与欧洲和亚洲的一体化相比,却是发展水平差别巨大的南北混合型区域化代表。

(二) 全球治理效果不彰让人们更多地寄希望于区域治理

联合国自上个世纪90年代致力于全球治理,但是由于国家成员太多,实力相差悬殊、需求各不相同,很难达成共识,迄今通过的大多数法律制度、建立的大多数机制平台、达成的大多数协议文件看起来无懈可击,但缺乏执行力,且都是出自占世界人口12%的少数西方发达国家之手,以最富有的几个国家的名义来决定全球事务,这是其最大局限性,也是其成事不足的最根本原因。与其在全球层面纸上谈兵,不如在区域层面解决问题。相比较全球治

^① “重构全球治理——有效性、包容性及中国的全球角色”, 全球治理高层政策论坛报告, https://issuu.com/undp-china/docs/undp-ch_global_governance_report_20, 上网时间: 2018年6月13日。

^② 魏玲、[德]诺伯特·霍夫:“‘对欧洲一体化和东亚合作的再思考’会议综述”,《外交评论》,2006年第6期,第106-111页。

理,“区域治理看起来是我们最好的选择,它有可能更灵活,更具创新性和响应性。”^①而且区域主义比全球同行能更有效地调动当地知识,其政策组合也更接近成员偏好,区域组织也可能从更大的合法性中受益。^②因此,区域治理成为现实中最大的治理单元,作为全球治理的缩微版、务实版,该治理单元共处相同地域环境、拥有共同或相似国际环境、历史上往来频繁关系密切、现实中拥有广泛共同利益,这是区域治理突出优势。全球治理常常因流于形式而缺乏实质性的行动纲领,由于缺乏超越主权国家之上的合法性权力、运行机制以及相关资源,对于诸如消除恐怖主义、控制气候变化、打击跨境犯罪等公共议程,显得无能为力。在区域层面提供公共产品,通常被认为是更为高效率、低成本的方式。规模更小、凝聚力更强的区域集团政策协调的成本更低、所花费的时间更短,因此有着更为良好的记录。^③

(三) 全球金融危机是推动区域治理范式转型的重要契机

全球金融危机是新自由主义危机的总爆发,这是一种模式的危机,是一种体系的危机,在一定程度上也代表了西方世界的危机,由此推演到美国主导全球治理的危机。这为区域治理点燃了希望,“今天转向更加民主的国际体系的唯一途径是,建立世界上大致相当的二十个由相邻国家组成的地区(平均规模将在3.5亿至4亿之间,中国、印度和欧洲自成一体),每个国家加入其选择的区域,并相互进行谈判。在这种规模上,每个区域内和区域之间的复数代表性以及决策机制可以通过有效多数来达成。”^④然而金融危机引发的欧债危机,加上移民危机、恐怖主义使欧洲偏离了一体化的正常轨道,分裂——英国脱欧导致的分裂、难民问题导致的撕裂——占据了欧盟的头条议题。人们不由得检视欧盟区域一体化的成败得失,将目光投向亚洲。当初亚洲金融危机之时,正是欧洲一体化乘风破浪、开拓进取之际,欧洲政治联盟、经济货币联盟成立,按照哥本哈根标准对排队等候的前苏东国家筛选审核。现在风水流转,欧洲国家一体化遭遇低谷,无形中给亚洲和其他区域传导了治理自信。近些年来,“亚洲方式”、东盟模式、金砖大国机制、区域全面经济伙伴关系(RECP)、亚投行、“一带一路”等新的治理范式、机制、平台引人注目,开启区域治理范式转型的先机。这正是危机给这个时代的机遇,像以往历次大的危机一样,它同时蕴含着转机。2008年的金融危机在

^① Yasar Jarrar, “By 2030, what will regional governance look like?”, <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/by-2030-what-will-regional-governance-look-like/>, accessed on December 9 2016.

^② Miles Kahler, “Regional Challenges to Global Governance”, *Global Policy*, Vol. 8, Iss.1, February 2017.

^③ “重构全球治理——有效性、包容性及中国的全球角色”, 全球治理高层政策论坛报告, https://issuu.com/undp-china/docs/undp-ch_global_governance_report_20, 上网时间: 2018年10月3日。

^④ “Governance: Paradigm Shifts That Need to Be Made for the Transition”, <http://rio20.net/en/propuestas/governance-paradigm-shifts-that-need-to-be-made-for-the-transition>, accessed on October 3 2018.

后果上远远大于 80 年前的“大危机”，这是否会像“大萧条”带来的国家范式转变一样带来治理范式的转变？

三、“一带一路”：区域治理范式的转型创新

“一带一路”由中国首倡，各方共建，实质是一种跨国多边合作治理。有的学者表示，对于全球性问题，过于宏大的全球治理方案往往缺乏现实的可行性，所以“一带一路”倡议治理的对象并不涵盖全球，也不涵盖所有的领域，而是采取逐步拓展的跨区域治理方式，从欧亚开始，这个理念发展过程一点一点在扩大，包容开放的理念也慢慢形成。^①有的学者早在“一带一路”倡议提出前就探索了亚洲治理的新苗头、新趋势，并将其特征概括为：知识转移为基础的跨国治理、跨界治理、新型网络治理、文化治理和国家主导治理（威权国家为中心），“结构性和制度化的跨界亚洲模式在过去的十年里已经成型，并随着诸如‘10+3’这样的政府间合作机制以及博鳌亚洲论坛这样的非政府合作形式的建立而逐渐强化。作为经济增长引擎、人口流动的源泉和跨国制度化框架（如‘10+1’和中国—东盟自贸区）中的核心行为体，中国在新一轮的地区建构中扮演着关键性的角色。”^②如果说“跨国亚洲”概念是对区域治理实践的一种敏感捕捉，那么“一带一路”则进一步刷新了区域治理的新形态，使之由跨国治理发展为跨洲治理，由亚洲治理拓展为亚欧治理，由网络治理进化到运作治理（共商共建），并在实践中以由点到面、由面到线的沿线周边“两线一圈”“六大走廊”等全新形态呈现了区域治理的新现实、新版本。

（一）“一带一路”的治理理念：从西方善治转向东方良政（中国式良政）

“一带一路”《愿景与行动》中的“共建原则”部分比较详细地阐述了“一带一路”的治理理念，共有五条：恪守联合国宪章的宗旨和原则，坚持开放合作、和谐包容、市场运作、互利共赢。第一条是原则，与中国外交总则一致，第二条是范围，表明区域的开放性空间；第三条是理念，倡导文明宽容；第四条是规则，基于国际通行规则；第五条是宗旨，体现了治理精髓——“兼顾各方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大公约数，体现各方智慧和创意，各施所长，各尽所能，把各方优势和潜力充分发挥出来。”^③这些理念得到了沿线国家

^① 张伟伦：“‘一带一路’创新全球治理新方式”，《中国贸易报》，2017年10月10日。

^② Hong Liu, “Transnational Asia and Regional Networks: Toward a New Political Economy of East Asia”, *East Asian Community Review*, Vol. 1, Issue 1-2, pp 33-47; 刘宏：“跨国网络与全球治理：东亚政治经济发展的趋势与挑战”，《当代亚太》，2013年第6期，第4-29页。

^③ “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”，《人民日报》，2015年3月29日，第4版。

的认同,也已写入联合国、二十国集团、亚太经合组织以及其他区域组织等有关文件中。“一带一路”理念中没有民主、良治、价值观维度,却有互不干涉内政、尊重各国发展道路和模式选择的表达。中国倡导的系统性顶层设计、政府对经济发展的统领责任、“要想富先修路”的思维、民生先于民主的理念、公平与效率兼顾的思想,以及对多元文明的尊重、对南南合作的重视、以发展根除恐怖主义的思路、共商共建共享的思维方式等,都通过“一带一路”实施而得以彰显。“作为‘一带一路’的倡议者,中国经济的快速发展以及其积极融入全球和地区经济一体化的趋势,从根本上重塑了亚洲的经济结构和国际关系格局。对于包括东南亚国家在内的一些发展中国家而言,相比美国的‘华盛顿模式’,中国的经济发展模式(或称为‘北京共识’‘中国方案’‘中国道路’)更具吸引力,促使中国的软实力在地区范围内得到较大提升。”^①

《欧盟治理白皮书》中将“欧盟治理”界定为“在欧洲层面影响权力运行方式的规则、过程以及行为”,《白皮书》赋予良治以价值观维度,使民主成为良治的核心内涵,明确开放性、参与性、责任性、有效性、一致性是良治的五条标准。^②与此相比,亚洲对治理的理解是不同的,明显地呈现出由良治向良政的转向。对于亚洲治理、中国理念与西方治理范式的分野,马凯硕(Kishore Mahbubani)指出,“民主既不是良好治理的必要条件,也不是充分条件。而且,是的,没有民主而实现良好的治理是可能的。任何怀疑这一点的人都应该看看过去三十年来中国政府的记录。它并不完美,但却让更多的人摆脱了贫困,教育了更多的人,增加了他们的生命,并创造了世界上最大的中产阶级。人类历史上没有任何其他社会能像中国政府那样改善人类福祉。否认中国享有‘善政’是疯狂的。”^③他认为不光是中国,新加坡的成功故事从来没有得到适当的研究,因为大多数西方人的思想——以他们通常的非黑即白心态——不能将“善治”视为一种独立和可取的善。提出治理“三种范式”的 Wolfgang Drechsler 教授指出,即使非西方公共管理已经存在并且不错——也就是说它运作得很好并合乎道德的情况下,依然不被论证为是好的范式,因为主流化的观点是:全球=西方=好的治理=现代化。其他的传统包括中国的、伊斯兰的范式必须要融合到这种轨道中,否则被认为不仅是异类的,而且是不好的。他认为没有一种绝对好的治理范式,任何一种范式都有不起作用或不必要起作用的领域,只要是在给定情况下是有效的或朝着正确的方向前进的治理就是

^① 刘宏、张慧梅、范昕:“东南亚跨界华商组织与‘一带一路’战略的建构和实施”,《南洋问题研究》,2016年第4期,第1-10页。

^② European Commission, “European Governance: A White Paper”, 2001 Brussels, COM(2001) 428 final, July 2001.

^③ “Mahbubani on ‘What is governance?’”, <https://governancejournal.wordpress.com/2013/03/26/mahbubani/>, accessed on March 26 2019.

好的治理。^①多年以来,西方模式、欧美范式普遍流行,甚至成为教条和常识,非西方的治理范式自然被排除在外,如中国的好的做法和伊斯兰案例。即使是它们的绩效表现不错,但因不符合既定评价体系和内在逻辑,在自由民主话语体系中无一席之地,甚至被视为是不符合伦理的。贝淡宁(Daniel Bell)曾不无感慨地西方学者仍沉迷于“民主”或“独裁”的陈旧二分法。“最好将选举民主看成是一种程序,旨在产生好的治理方式,如果其它的程序更加行之有效,就该择其善者而从之。”^②贝淡宁在多种场合都谈到,中国的治理范式是贤能政治(political meritocracy),过去三十年来,中国成功使五亿人脱离贫困,也没有主要战事,已经达到了“良治”的两大指标。但却没有得到承认,因为它与西方以“一人一票”方式选举才有执政合法性的普遍共识不同。^③中国学者更加直言不讳地提出了全球治理的“东南主义”,认为能够与西方形成竞争的只能是来自南方国家和东方文化(或东西方文化融合)兴起所创造的机遇,“东南主义以回应南方国家的诉求与利益并从东方文化和传统汲取智慧而得名,但其根本性的目标并非为了从西方手中夺取全球治理的主导权,而是为变革和重建全球治理提供一个理论和实践新范式。”“而中国正在稳步推进的‘一带一路’建设,致力于推动新型全球化和政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体,更是全球治理东南主义的重要实践。”^④可见,对西方范式的祛魅进程已经开启,而“一带一路”治理将为此提供一个有力的现实注脚。

(二)“一带一路”的治理结构:从主体导向范式转向主题导向范式

在欧盟治理中,法德是两大发动机,起着主导作用,“小欧洲”六国是核心区,最后加入的前苏东国家在最外围。欧洲理事会、欧盟委员会、部长理事会、欧洲议会、欧洲法院的五大机构相互制衡,也是欧盟具有稳定治理结构进而在区域治理中独领鳌头的优势。亚洲治理虽然不像欧盟的结构这么清晰,但东盟在其中的主导地位已得到认可,“东盟方式”成为其最重要特征。有的学者认为在东盟,治理方式远比具体的机构和制度更为重要。“正是这种‘东盟方式’为区域事务的治理孕育了新的规范和原则,既保证了不同治理单位之间的平等关系,也体现了协同合作而非硬性强制的‘治理精神’,这在东盟框架下的区域治理中呈

^① Wolfgang Drechsler, “Paradigms of Non-Western Public Administration and Governance”, https://www.academia.edu/36950846/Paradigms_of_non-Western_public_administration_and_governance, accessed on October 3, 2018.

^② “贝淡宁:在一个西方学者眼中,中国模式魅力何在?——意大利记者 Marco Del Corona”, https://www.guancha.cn/BeiDanNing/2015_07_21_327510.shtml, 上网时间:2018年12月21日。

^③ “贝淡宁:基层民主制与高层贤能政治相结合 中国不必走西方民主道路”, 新加坡《联合早报》, 2016年12月19日。

^④ 张胜军:“全球治理的‘东南主义’新范式”,《世界经济与政治》,2017年第5期,第4-20页。

现出来,并通过相关协商机制得以确立。……成为东南亚区域治理最重要的特征,是保障东盟从复杂多变的亚太局势中突围的‘软实力’。”^①尽管如此,这种“东南亚区域特色的治理模式”依然是以主体治理的方式呈现出来,人们评价它不如欧盟一体化更为有效时通常以中日两个域内大国不像法德一样实现双轮驱动、东盟“小牛拉大车”力不从心作为证据。此外,从亚洲“10+1”“10+3”“10+6”的系列安排来看,似乎也证实了亚洲治理是以主体引导的机制。而“一带一路”不仅与欧盟的治理结构迥然不同,与亚洲治理、东盟方式也有一定不同,它是由“五通”主题为引导的动态治理。如果说亚洲治理的方式比结构重要,但它毕竟还是有一定结构的,而“一带一路”则没有明朗的治理结构,或者说它的结构是主题型结构,围绕着所做的事情来进行治理。

“一带一路”不同于以往现有区域合作或治理范式。一方面,它没有最高决策机构,没有常设执行机构。推进“一带一路”建设工作领导小组旨在统筹做好对内、对外两方面工作,“一带一路”会也并非全会,两次峰会中参加会议的都只有1/3左右的成员国首脑,峰会成果是联合声明的形式。另一方面,“一带一路”没有明确的成员国身份。《“一带一路”规划》中没有明确划定沿线国家,提出“一带一路”建设是开放的、包容的,欢迎世界各国和国际、地区组织积极参与。但新闻报道、官方网站、相关报告中多次提到“一带一路”涉及60多个国家和地区,总人口达44亿等信息。具体哪些国家,按地缘范围划分,包括东亚11国、西亚15国、南亚8国、中亚5国、独联体7国、中东欧16国、西欧、南欧国家若干、非洲国家(主要是东非沿海国家和南非)。以上是理论上“一带一路”按照最初规划直接涉及到的国家和地区;事实上已经有越来越多的国家和国际组织参与到“一带一路”建设中。截至2019年8月底,已有136个国家和30个国际组织与中国签署了194份共建“一带一路”合作文件。具体参与者的数量可能随着“一带一路”建设推进还会有所增加,因此要为“一带一路”圈定一个明确范围是不太现实的,也似乎是不必要的。“一带一路”不同于通常意义上依托成员国身份进行的治理,也不是仅仅按地缘和地理空间划分的区域组织,亚太治理包括东盟和亚太经合组织都是开放式的地区主义,但“一带一路”不仅是开放,而且是脱域,不过于强调区域的空间特性。Anthony Giddens提出“脱域”(dislocation)的概念,将其定义为从当地互动环境中去除社会关系及跨越时空的重组,认为“脱域”意味着将现象(事物、人、思想等)从其原始环境中“提取出来”。^②“用日常语言来说,它可以被描述为从具

^① 张云:“‘国际社会’理论下的区域治理模式研究:东南亚的视角”,《当代亚太》2013年第2期,第50-76页。

^② Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press. 1990, pp. 1-54.

体的、有形的到抽象的、虚拟的一个逐渐的运动。脱离过程与现代性有关，实际上是现代性的一个中心特征。^①

“一带一路”对治理主题的强调和对治理主体的淡化是相连的，它关注于互联互通的事业，只要愿意参与到这些工程项目中来就可以了，“英雄不问出处”，身份并不重要。习近平多次强调“一带一路”不搞小圈子、不是俱乐部，欢迎大家搭快车、搭便车。这一点从两届高峰论坛文件和“一带一路”网站中可以窥见一斑，无论是2017年5月发布的《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，还是2019年4月发布《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，都是以“五通”主题进行总结的，“一带一路”官网也以“政策环境”“国际合作”“共话丝路”板块进行布局，充分体现了“倡议”性质，中国是首倡者，自觉行动者、积极引领者，但不突显以我为主的战略色彩，不强调成员国身份权利。如果说从参与主体看“一带一路”合作也呈现网络结构，但它的治理实则呈现“复式网络+互动结构”，各国政府高层引导、政策对接，各国企业是投资贸易的市场行为主体，各地非政府组织也成为决定项目进展的重要力量，公民投资、兴业、留学、旅游则构建了个体层面的活动网络，这些因素一起组成了交互叠加式超级治理大网，根本无法用星型、环型、网格型、公交型等体系结构^②来说明。“一带一路”建立的一系列新机制、新平台更是犬牙交错，如亚投行的93个成员国、丝路基金的各大股东，都不是简单以相关利益方理论可以概括的。“……我们可能看到全球化的转变。我们不认为全球化已经结束，但我们可能看到一种不同形式的全球化。新的全球化可能更多地由东方国家（特别是中国和印度）和其他新兴国家所引领，也可能更多地依赖南南而不是南北联系。此外，新的全球化可能比贸易自由化更多地强调发展（例如基础设施建设）。所有这些都影响全球治理结构的未来。诸如亚洲基础设施投资银行(AIIB)等倡议可能纳入新成员，如新兴和区域性大国。区域安排将继续扩大。”^③从这个意义上看，“一带一路”的确体现了新型区域治理的本质与精髓。“2030年，‘地区’的想法将变得更加虚拟，而且参与者将是‘部落’(tribes)，他们认为他们有共同的身份——这可能是出于对资本主义的信奉，宗教观点的共享或对削减碳排放的承诺，或任何其他基于共同信仰或利益的论坛。”^④

^① Thomas Hylland Eriksen, *Globalization: The Key Concepts*, New York: Berg, 2007, pp. 15-16.

^② 格雷厄姆·埃利森：“全球化对国际安全和国际安全的影响”，约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡主编：《全球化世界的治理》，世界知识出版社，第66-67页。

^③ “为什么治理？——全球治理的战略、功能和规范逻辑”，地球未来基金会
<https://oefresearch.org/publications>，上网时间：2018年10月3日。

^④ Yasar Jarrar, “By 2030, what will regional governance look like?”, <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/by-2030-what-will-regional-governance-look-like/>, accessed on June 16 2019.

(三) “一带一路”的治理规范：从多元一体到多元多体

欧盟是趋同化程度最高的区域治理形态，欧洲一体化过程是各国彼此看齐、不断靠拢的过程。在经济上，从关税同盟，相互同意消除彼此间的贸易障碍、采取共同对外的关税及贸易政策，到建立共同市场，允许人员、资金、劳务、商品等生产要素自由流动，到彼此协商、制订共同的经济政策及社会政策，再按照马约规定的趋同标准发行、使用同一种货币欧元，乃至试图统一社会政策、出台宪法条约。欧盟在走向一体化的过程中强调同一性建设。“所谓自身同一性，就是具有使我们感到是共享和属于一个确定的各族人民共同体的特性。我们可以说，存在一种地方同一性，一种地区同一性，一种国族同一性，在所有这些同一性之上，还可以说存在一种超国家的欧洲同一性。”^①在欧盟的硬性规定下，许多成员国或制定专门法令（如英国1972年《欧洲共同体法案》），或修改宪法（如荷兰、法国、德国、意大利），把欧共体法置于优先地位，成员国的法院在司法实践中也大都承认欧共体法优先原则。如《稳定与增长公约》中对国债和赤字的要求迫使成员国参照其标准而对自身财政情况进行约束和整改。欧洲一体化进程，从煤钢共同体的建立起，就具有明确的目标，即促进各国的联合，并最终建立欧洲联邦。也就是说一体化的基本思路不仅要加强传统的国家间合作，而且要突破国家的界限，建立超国家制度。因此，伴随着一体化进程，一方面是各国国家主权的弱化与让渡，另一方面则是超国家机制的建立及其职能的强化，直到《欧洲宪法条约》仅一步之差就破土而出。

而“一带一路”治理则没有这样的诉求，它的目标是什么？建立一体化吗？中国领导人多次强调，“一带一路”是和平发展、经济合作倡议，不是搞地缘政治联盟或军事同盟；是开放包容、共同发展进程，不是要关起门来搞“中国俱乐部”；不以意识形态划界，不搞零和游戏，不打地缘博弈小算盘，不搞封闭排他小圈子。“一带一路”《愿景与行动》中明确共建途径是以目标协调、政策沟通为主，不刻意追求一致性，可高度灵活，富有弹性，是多元开放的合作进程。“一带一路”不诉诸同一性的共同身份，中国对区域治理的需求体现在：第一，安全性。安全秩序是第一位的要件，不生战、不生乱是最基本的要求。为中国改革开放营造安全稳定的国际环境，这也是中国对外战略的最大诉求；第二，发展性。发展性是内在持续需求，区域发展与中国发展相辅相成，为中国发展提供动力。区域长期得不到发展势必导致动荡，不利于中国崛起；第三，秩序性。良好的区域秩序，是区域治理的重要目标，也是中国大国治理成效的一个表现。睦邻、安邻、富邻是中国周边外交的基本方针；第四，

^① [西班牙]圣地亚哥·加奥纳·弗加拉：《欧洲一体化进程——过去与现在》，朱伦、邓颖洁译，社会科学文献出版社，2009年，“引言”第4页。

传承性。区域治理的最大成效是形成不同于其他区域的文化遗产。丝路精神“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”传递折射着中华文化魅力。中国要使“一带一路”满足中国对这些治理要求，不是通过像欧盟哥本哈根标准那样的方式整齐划一达成一致，而是通过共商共建共享达到多元多体共荣。这也是“一带一路”的建设原则——共商就是“大家的事大家商量着办”，强调平等参与、充分协商，以平等自愿为基础，通过充分对话沟通找到认识的相通点、参与合作的交汇点、共同发展的着力点；共建就是各方都是平等的参与者、建设者和贡献者，也是责任和风险的共同担当者；共享就是兼顾合作方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大公约数，使合作成果惠及双方、惠泽各方。^①“三共”原则体现了治理的动态协调过程和多元共赢结果，这些“各方”是具有良好伙伴关系的“各方”，不因参与共建而成为“一方”或“一体”。这就是“一带一路”多元多体治理的与传统区域的多元一体治理的不同。

总之，“一带一路”在治理理念、结构、规范方面的创建预示着区域治理范式的转向：从西式善治方式向东方/中国良政转变，从主体导向治理向主题导向治理转变，从多元一体治理向多元多体治理转变。这些转变体现了“一带一路”在区域治理上的多重创新，治理理念上体现中国式良政引领型治理，治理结构上突出主题导向的运作型治理，治理规范上呈现多元多体的包容型治理。这种基于共同处境解决问题、出于相同理念凝聚共识、立于共同需求寻找方案的“一带一路”式治理，体现了区域治理的本质精髓，提供了区域治理范式创新的实践探索。

^① 《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》报告，《人民日报》，2019年4月23日，第7版。