

中国参与全球创新治理的实践模式

林嫻岚

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘 要: 全球创新治理是全球治理的一个重要领域。结合其目的以及行为主体之间的互动关系, 大体可将全球创新治理的实践活动划分为 4 种不同的类型。当前中国在参与不同类型的全球创新治理过程中呈现出不同的实践模式并实现了不同身份阶段的转换。面对新的机遇与挑战, 中国需要注重针对不同类别的全球创新治理活动制定不同的参与对策, 通过能力建设提高自身在全球创新治理中的话语权, 并致力于推动相关的国际制度建设。

关键词: 中国; 全球创新治理; 实践类型; 实践模式

中图分类号: C939 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2017.09.008

习近平总书记在 2016 年新年贺词中说: “世界那么大, 问题那么多, 国际社会期待听到中国声音、看到中国方案, 中国不能缺席。”中国方案是什么? 是“积极参与全球治理体系建设, 努力为完善全球治理贡献中国智慧, 同世界各国人民一道, 推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展”^[1], 是“构建人类命运共同体, 实现共赢共享”^[2]。

中国参与全球治理已经有了明确的总体要求和方向, 但在理论和实践层面仍有许多问题有待研究。全球治理涵盖多个领域, 全球创新治理是其中一个重要分支。本文试图对全球创新的实践模式进行梳理, 并探讨中国参与全球创新治理的实践模式及未来发展方向。

1 全球创新治理的内涵

1.1 对全球创新治理的界定

20 世纪末 21 世纪初, 国内外开始讨论并研究科学技术的全球治理, 学者们基本认同科学技术对于发展具有重要意义, 认为全球科技治理既包括对全球科技活动(如科技全球化的国际规则)的治理,

也包括基于全球问题的科技治理^[3-6]; 同时认为高层次的政治对话以及科技创新能力建设对于全球创新治理具有重要意义^[7]。

然而, 对于全球创新治理, 至今尚没有一致的、明确的定义。本文认为, 全球创新治理可以被界定为: 以主权国家为核心的不同类别行为主体为应对人类共同面临的问题, 在全球范围内用科技创新手段或围绕科技创新活动而共同参与的治理过程, 以及随之产生的相应国际制度。

对于上述定义, 有两点需要说明: 第一, 全球创新治理的核心主体是主权国家。《威斯特法利亚和约》确立的国际体系结构至今仍未改变, 国家仍是最主要的国际行为体, 主权仍然是良好全球治理和国际秩序的基石。此外, 科技创新领域的发展与进步并非完全由市场主导, 其背后有政府的推动作用。以全球范围内的几次科技与产业革命为例, 其均经历了“胚胎培育”式的演化^[8], 而“胚胎培育”的场所是主权国家, 且“培育”的过程(尤其是其中规模化发展的过程)离不开政府的支持与推动。因此, 全球创新治理的主体首先是主权国家及以国家为支撑的国际制度, 当然也包括企业(跨国公司)、

作者简介: 林嫻岚(1984—), 女, 博士, 主要研究方向为科技创新政策, 国际合作。

收稿日期: 2017-07-30

社会团体、专业机构、非政府组织、个人等在内的非国家行为主体。第二，此处所言的国际制度是指规定国家如何彼此合作与竞争的一系列规则，既包含正式的政府间组织，也包含跨国的非政府组织与国际机制、国际惯例等^[9]。

1.2 全球创新治理的实践类型划分

全球创新治理的目的大体可以分为维护和平与安全、促进经济发展两大类，其主体之间的互动

关系又可大体划分为竞争与合作两大类。竞争包括良性竞争和恶性竞争，而合作则与冲突并存。全球创新治理是要在全球范围内，尽可能营造激励式的良性竞争氛围，减少恶性竞争，同时化解冲突，促成合作。基于此，全球创新治理的实践类型可以划分为如下四大类（见表1）：

第一种全球创新治理的实践类型为防止恶性竞争型，这类实践的首要目的是维护和平与安全，

表1 全球创新治理的实践类型划分

全球创新治理的实践类型		目的	
		维护和平安全	促进经济发展
主体之间的 互动关系	竞争类	A. 防止恶性竞争型 (如制约高技术军备竞赛, 互联网安全治理)	B. 促进良性竞争型 (如全球创新排名)
	合作类	C. 应对人类共同挑战型 (如国际大科学工程)	D. 创新促进发展型 (如国际制度下的创新议题或行动计划)

主体之间的关系主要体现为竞争。实证案例包括互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）、信息社会世界峰会（WSIS）、互联网治理论坛（IGF）、《不扩散核武器条约》等。

第二种全球创新治理的实践类型为促进良性竞争型，这类实践的首要目的是促进经济发展，主体之间的关系主要体现为竞争。实证案例包括各类指数排名或竞争力报告，其中既有以国别（地区）为分析单位的，例如世界经济论坛的《全球竞争力报告》，康奈尔大学、欧洲工商管理学院与世界知识产权组织的《全球创新指数》，联合国教科文组织的《UNESCO 创新统计报告》，彭博社的《彭博创新指数排名》（创新经济体50强），中国科学技术发展战略研究院的《国家创新指数报告》等；也有以企业为分析单位的，如汤森路透的《全球创新企业百强》以及福布斯的《全球最具创新力企业排行榜》。

第三种全球创新治理的实践类型为应对人类共同挑战型，这类实践的首要目的是维护和平与安全，主体之间的关系主要体现为合作。实证案例主要是不同类别的国际大科学工程与计划，也包括与之相关的专业国际组织，如国际热核聚变实验堆（ITER）计划、国际空间站计划、国际南极科学

探险计划、人类和生物圈计划、部门太空脑科学实验计划、全球地震监测网、太阳活动观测网络组织，等等。

第四种全球创新治理的实践类型为创新促进发展型，这类实践的首要目的是促进经济发展，主体之间的关系主要体现为合作。实证案例包括在不同的国际合作机制与平台提出的以创新促进发展为核心的议题或行动计划，如二十国集团（G20）杭州峰会发布了《二十国集团创新增长蓝图》和《2016年二十国集团创新行动计划》，首次将“创新增长模式”纳入重点议题；在“一带一路”国际合作高峰论坛上，中国提出将启动“一带一路”科技创新行动计划；在第五届金砖国家科技创新部长级会议上，通过了《金砖国家创新合作行动计划》。

2 中国参与全球创新治理的实践模式分析

全球创新治理本质上是国际社会的行为主体通过一定的国际制度而开展的实践活动。行为主体自身综合实力的不同决定了其在国际制度中的身份差异。国际行为体在国际制度中的身份大致有三种类型：参与者，即后来加入的或相对弱小的行为体；建设者，即发挥积极作用的行为体；引领者，即起主导作用的行为体^[10]。这种身份定位并非一成不

变的，而是在“参与实践”^[11]的过程中可以不断进行重新建构。国际行为体在与国际制度互动的实践过程中，从最初的局外人，逐渐成为国际制度的一部分，获得身份的承认，此后通过进一步的互动实践加深对这个新身份的认知，一方面可以促成自身的转型和重塑，另一方面也可以创造性地影响国际制度的演变。结合前文对全球创新治理实践类型的划分，可以将中国参与全球创新治理的实践模式分析如下：

在防止恶性竞争型和促进良性竞争型的全球创新治理实践活动中，中国主要还处于参与者的身份阶段，正在通过积极的参与实践，努力争取获得身份承认。因为防止恶性竞争型和促进良性竞争型两者都属于竞争类实践，而国际社会既有的竞争规则是按照西方国家的传统价值理念制定的，并且在短时间内难以改变。中国首先需要积极参与上述竞争，确保不被隔离于国际通行的话语体系之外；其次再伺机提出自己所倡导的竞争规则，并逐步被国际社会接受。例如，在互联网的全球治理领域，美国借助其在互联网技术方面的先发优势，一直处于主导地位。中国参与互联网全球治理虽然起步较晚，但进入 21 世纪以来，中国以其逐年倍增的互联网用户数为基础，成为国际互联网最重要的参与者之一。“中国政府和其他私有企业在互联网治理研讨会上，如互联网名称与数字地址分配机构、互联网治理论坛，扮演着愈发重要的角色。”^[12]再如，全球创新排名过去一直为发达国家以及主要由发达国家构成的国际组织所主导。近年来，中国一方面通过自身努力提高在上述机构排名中的地位，另一方面，也不拘泥于既有的指标体系，尝试提出更加科学合理的评价方案。中国科学技术发展战略研究院自 2006 年开展国家创新指数的研究工作，2011 年开始发布年度《国家创新指数报告》，目前已经得到了国内外的广泛关注与认可。

在应对人类共同挑战型的全球创新治理实践活动中，中国已经从参与者跨越到建设者的身份阶段，并正在朝着引领者的方向努力。这类实践属于合作类，相比竞争类实践，其规则的可塑性更强。中国可以通过增加公共物品供给的方式，参与这类全球创新治理，进而对相应的国际制度产生一定的影响。最为典型的案例是中国参与 ITER 的过程。

ITER 既是一项国际大科学工程，又是一个独立的国际组织。中国自 2003 年起正式加入 ITER 计划谈判，此后参与了 ITER 组织建立以及 ITER 项目实施的全过程。ITER 计划进入工程实施阶段以来，中国每年都派出政府部门、科研院所、企事业单位的管理和技术代表出席各个层级的会议^[13]。在以实物贡献、资金投入和人员派遣为主要方式的参与过程中，中国已逐步发展成为对 ITER 组织和计划具有相当影响力的建设者。

在创新促进发展型的全球创新治理实践活动中，中国正处在从建设者到引领者的身份跨越阶段。这类实践同样属于合作类，相应的国际制度同样具有较高的可塑性，大多基于不同类型的国际经济合作组织而制定，目标是促进经济发展。中国在前期参与的过程中，已经积累了相当的实践经验。尤其是自 2008 年金融危机以来，中国应对危机的举措以及在 G20 等国际机制中发挥的作用已经得到了国际社会的充分认可。在此基础上，中国一方面在引领现有国际制度的改革，提出诸如创新增长方式的议题，试图推动 G20 从一个危机应对机制转变为长效治理机制。另一方面，中国也在其倡导的国际合作新机制中引领全球创新治理。例如，中国倡导将“一带一路”建设成科技创新之路，科技部等多部委已于 2016 年 9 月联合发布了《推进“一带一路”建设科技创新合作专项规划》，科技部还专门组织研究制定了《“一带一路”科技创新合作行动计划》。通过上述方式，中国正在创新促进发展这种类型的实践活动中引领全球创新治理。

3 中国参与全球创新治理所面临的机遇与挑战

随着全球化的不断深入发展，传统的治理结构与治理方式已经无法满足时代发展的需求，这为中国参与全球创新治理提供了机遇。首先，全球治理的主体在发生变化。原先主导全球治理的国家表现出逆全球化倾向。新兴经济体和广大发展中国家在全球治理中的参与度越来越高，以 G20、金砖国家组织为代表的非正式国际制度的影响力也越来越大。其次，全球治理的主题也在发生变化。一方面，当前世界经济依然低迷，增长动力不足，需要创新发展方式以挖掘增长动能。另一方面，新领域和新

类别的全球性问题也层出不穷，如能源、环境、外层空间、互联网等人类共同面临的问题亟待通过科技创新手段的不断升级来寻找解决方案。此外，科学技术自身的发展与规范也需要全球范围的创新治理。

当然，由于全球创新治理是一个崭新的议题，中国参与这项工程也面临着诸多挑战。首先，全球化的深入发展，使得全球治理的技术难度加大。科学技术，尤其是信息技术在全球范围内的普及与发展，催生了越来越多跨越传统国家边界的问题，例如网络安全问题以及极端势力与恐怖主义的网络化发展，科技自身的发展需要在全世界范围内建立相应的规制。其次，相对于全球经济治理中的各项议题，科技创新属于高政治领域议题^①，更容易触及国家的核心利益，治理难度更大。尤其是以国家安全为目的的科技创新，比以经济发展为目的的科技创新敏感度更高。最后，全球范围内的科技创新活动分散在各个领域各个部门，尚未形成全球创新治理的独立、统一框架。

4 对中国未来参与全球创新治理实践的几点思考

基于对中国当前参与全球创新治理实践的分类梳理，以及对机遇与挑战的分析，本文认为，中国未来在参与全球创新治理的实践过程中，可以在如下方面进行努力：

首先，有的放矢，针对不同类别的全球创新治理实践制定不同的参与对策，在不同领域实现从参与者到建设者再到引领者的身份跨越。对于竞争类的全球创新治理实践，中国需要更加积极地参与国际竞争，争取主导更多的国际技术标准以及科技创新的评价指标体系。对于合作类的全球创新治理实践，需要本着共商共享共建的理念参与国际合作，更多地参与全球创新治理国际规则的制定，协商修订已经过时或者不公平、不公正的既有国际制度条款。

其次，提升能力，以实力为后盾，抓住全球治理主体与主题变化的机遇期，提高自身在全球创新

治理中的话语权。参与全球创新治理有助于国家科技创新能力的提升，更好的全球创新治理则需要以提高国家的科技创新能力为支撑，对于发展中国家而言尤其如此。在国内层面，中国需要深入贯彻落实创新驱动发展战略；在国际层面，则需要加强自身创新驱动发展战略与其他发展中国家发展战略的对接，与广大发展中国家共同努力提高自身的创新驱动发展能力，为更好地参与全球创新治理打下坚实基础。

最后，搭建桥梁，推动建立全球创新治理的制度框架。全球创新治理缺乏统一的框架，这与发达国家和发展中国家的创新发展所呈现出的割裂现状不无相关。中国一方面需要继续加强与发达国家之间的创新对话，深度参与并积极牵头组织国际大科学与工程计划，更好地把握世界科技发展的前沿；另一方面也需要加深对发展中国家的科技创新政策与能力建设需求的调研，充分了解全球创新治理的短板。在此基础上，借用好“一带一路”的平台探索全球创新治理的制度建设，在科技创新国际合作中充分发挥桥梁与纽带作用，进而推动真正覆盖全球范围的创新治理制度建设。■

参考文献：

- [1] 习近平. 在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2016-07-02 (02).
- [2] 习近平. 共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲 [N]. 人民日报海外版, 2017-01-20 (02).
- [3] Calestous Juma. "Global Governance and Technology", Paper Prepared for the United Nations Development Program [R]. 2000.
- [4] 苏竣, 董新宇. 科学技术的全球治理初探 [J]. 科学学与科学技术管理, 2004 (12): 21-26.
- [5] 邢怀滨, 苏竣. 全球科技治理的权力结构、困境及政策含义 [J]. 科学学研究, 2006 (6): 368-373.
- [6] 薛澜, 陈衍泰, 何晋秋, 等. 科技全球化与中国发展 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2015: 52, 333, 336.
- [7] OECD. Meeting global challenges through better governance: international cooperation in science,

^① 在政治学与国际关系学科，通常按照与国家生存攸关程度的高低，将全球性议题划归为“高政治”或“低政治”领域。例如安全问题为典型的高政治领域议题，而经济与文化则属于低政治领域议题。

- technology and innovation[EB/OL]. [2017-07-01]. <http://www.ieabioenergy.com/wp-content/uploads/2013/10/Meeting-Global-Challenges-through-Better-Governance.pdf>.
- [8] 文一. 伟大的中国工业革命(下)[J]. 住宅与房地产, 2017(7): 43-50.
- [9] 田野. 中国参与国际合作的制度设计: 一种比较制度分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 22-27.
- [10] 陈岳. 全球治理中的中国角色: 参与者、建设者、引领者[M]// 靳诺, 庞中英, 金灿荣, 等. 全球治理的中国担当. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 73-82.
- [11] 秦亚青. 实践与变革: 中国参与国际体系进程研究[M]. 北京: 世界知识出版社, 2016: 78.
- [12] [法]塞维莉娜·阿尔塞娜. 在私人控制时期, 中国对全球互联网治理的影响[M]. 邹卫中, 译 // 王艳. 互联网全球治理. 北京: 中央编译出版社, 2017: 199.
- [13] 朱雅兰, 何开辉, 黄素贞. 培养国际组织人才提升科技外交实力[J]. 全球科技经济瞭望, 2016(10): 62-67.

The Practical Modes of China's Participation in Global Governance of Innovation

LIN Xian-lan

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: Global governance of innovation is one of the important fields in global governance. Based on the objectives of action and the relationship among the actors, it is possible to divide the practical activities of the global governance of innovation into four different types in general. China's current participation in global governance of innovation turns out to be in different types of practical modes and in the transition of different identity stages. Facing new opportunities and challenges, it is necessary for China to make diverse countermeasures aiming at different types of activities, to improve its own discourse power through capacity building, and finally to promote the institutional development of global governance of innovation.

Key words: China; global governance of innovation; practical types; practical modes