


中国与世界丛书

丛书主编：王健

吴泽林 著



中国跨国行政合作研究

 上海人民出版社

中国与世界丛书

丛书主编：王健

吴泽林 著

中国跨国行政合作研究

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国跨国行政合作研究/吴泽林著. —上海:上海人民出版社, 2019

(中国与世界丛书)

ISBN 978-7-208-15876-4

I. ①中… II. ①吴… III. ①行政管理-国际合作-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 097899 号

责任编辑 王 琪

封面设计 王小阳

中国与世界丛书

中国跨国行政合作研究

吴泽林 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 常熟市新骅印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 14
插 页 4
字 数 205,000
版 次 2019 年 7 月第 1 版
印 次 2019 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15876-4/D·3417
定 价 52.00 元

丛书总序

2018年6月,习近平总书记在中央外事工作会议讲话中指出:“当前中国处于近代以来最好的发展时期,世界处于百年未有之大变局,两者同步交织、相互激荡。”

中国处于近代以来最好发展时期的一个重要标志,就是中国特色社会主义建设进入了新时代,中国与世界的关系越来越紧密。首先,我国的综合国力上了一个新台阶,在全球的地位不断上升。2018年,中国的国内生产总值达到13.5万亿美元,居世界第二位,约占全球经济总量的16%。与此同时,中国还是世界第一大货物贸易国、第二大服务贸易国、近130个国家和地区的最大贸易伙伴和最大出口市场、世界第二大对外投资国。特别是中国已经成为世界经济增长的主要引擎,这些年对世界经济增长贡献率每年超过30%。2018年《全球竞争力报告》显示,中国在全球竞争力排行榜列第28位,是最具竞争力的新兴市场国家之一。其次,中国的国际话语权不断得到增强,越来越走近世界舞台中央。目前,中国在世界银行和国际货币基金组织中的投票权仅次于美国和日本,居世界第三。中国在联合国、世界贸易组织、二十国集团、金砖国家合作机制等多边机制发挥越来越重要的作用,是亚太经合组织、亚信、东亚“10+3”等区域性国家组织或机制的重要成员,还积极创建了上海合作组织,创设了亚投行、新开发银行等国际金融机构,在一系列的重要国际活动中,中国提出了一系列新的外交理念和倡议,如全球治理观、正确义利观、发展观、安全观、合作观、全球化观、新型国际关系、人类命运共同体,并积极推动“一带一路”建设。目前,120多个国家和29个国际组织同中方签署了“一带一路”合作协议。“一带一路”倡议提出6年来,中国同共建“一带一路”国家贸易总额超过6万亿

美元,中国企业对沿线国家投资超过900多亿美元,承包工程营业额超过4000亿美元。中国同沿线国家共建的82个境外合作园区为当地创造近30万个就业岗位,给各国带去了满满的发展机遇。最后,中国承担了与自身发展阶段、应负责任相称的国际义务。中国是联合国会费第二大出资国、联合国维和行动经费第二大出资国、安理会五个常任理事国中派出维和人员最多的国家。中国派出维和人员3.9万余人次,参与维和任务区道路修建工程1.3万余千米,运输总里程1300万千米,接诊病人17万多人次,完成武装护卫巡逻等任务300余次。中国积极参与反恐、打击海盗等国际合作,中国海军在亚丁湾、索马里海域护航行动常态化。中国积极推动朝鲜核问题、伊朗核问题、巴以问题、叙利亚问题、阿富汗问题等地区热点问题的解决,坚定支持《巴黎协定》。党的十八大以来,中国政府援建重大基础设施项目300余个,实施民生援助项目2000余个,为受援国培训各类人次近40万名,提供紧急人道主义援助177批次(累计受益人口超过500万人)。中国解决了13亿多人民的温饱问题,减少了7亿多贫困人口,仅过去5年就减贫6800多万人,占全球减贫人口总数的70%以上,率先实现贫困人口减半的联合国千年发展目标。当然,虽然取得了历史性的进步,但我国基本国情和国际地位并没有发生根本性变化。人均国民生产总值虽然超过9000美元,但仅仅是美国的七分之一,欧盟的四分之一,在世界上排72位,人均自然资源占有量远低于世界平均水平。同时,我们还有相当数量的贫困人口,城乡、地区差距仍然很大,发展水平总体还处在从中低端向中高端过渡阶段。因此,中国既是一个世界性综合实力很强的大国,又是一个人均收入较低的世界上最大的发展中国家。

今天,中国与世界的关系早已超越了以往任何一个时代。中国深刻地影响着世界,百年未有之大变局下的世界也会更深刻地影响到中国的未来发展。如何看待世界正处于百年未有之大变局,学术界有不同的看法。我以为,要跳出百年看百年,从一个较长的历史视角来观察,或许有助于我们正确把握和认识这一判断。所谓百年未有之大变局,是因为我们正处于全球化发展调整期、世界权力结构转移期和科学革命发展孕育期这三个历史长周期的叠加期,所以矛盾深刻、形势复杂。

首先,全球化发展到今天,出现了一些严重失衡问题,亟须调整。例如,在空间发展上的不平衡。1453年是一个人类历史上值得予以高度重视的年份。这一年,君士坦丁堡被奥斯曼土耳其帝国攻陷,拜占庭帝国覆灭。此后,奥斯曼土耳其帝国逐渐控制了欧亚地区,试图独占古代丝绸之路的商业利润。但陆路受阻,却迫使葡萄牙、西班牙等欧洲国家积极开辟新的海上贸易航道,推动了大航海时代的到来,世界开始通过海洋连为一体。据统计,全世界经济总量一大半集中在沿海岸带300千米之内的地区,美国、日本、欧洲等发达经济体皆是如此,中国也不例外。最近英国的中国经济史研究发现,并非中央对内地不重视,而是大航海时代开启后,东部沿海地区越来越多地卷入全球化,而内地因远离海洋而拉开了与东部的发展差距。突出的表现就在于货币白银。沿海地区获得了大多数的美洲白银,而内地则被海洋时代所抛弃。于是,沿海与内地的资本积累差距日益扩大。从2016年美国大选结果和美国各州收入水平相关性来看,沿海地区,特别是西太平洋沿岸地区绝大多数支持全球化,而特朗普和共和党的得票主要来自中西部内陆地区。

又如,文化交往上的不平等。在全球化过程中,很长一段时间是帝国殖民统治下的全球化,而殖民帝国统治下的文化交融不可能是平等的,还往往把宗教作为殖民扩张的工具,这就必然导致文化融合不足,冲突加剧。冷战后,这一文明或文化冲突又伴随着移民流动在全球扩展。其实,就目前全球经济发展来看,一些发达国家和地区如果要维持经济增长,需要大量移民。美国学者布赫霍尔茨提出过一个“25年法则”,即在现代工业化之后的社会,假如一个国家在连续两个25年(也就是两代人)的时间内,国内生产总值的平均增长率超过2.5%,那么这个国家的生育率就会降至人口置换率的水平,即每个妇女有2.5个孩子。如国内生产总值连续增长三代人的时间,那么其生育率通常会降至2.1,该国就需要通过移民来保持稳定的工作人口。但现实问题是,移民并不仅仅是一个移动的生产要素,他还是一个文化载体,一旦文化交融受阻,就会造成冲突,影响社会稳定。里夫金在15年前就撰文指出:移民问题是对“欧洲梦”的根本考验。欧洲每年必须招募至少100万移民,但与此同时,移民潮又将威胁甚至压垮已经十分紧张的政府福

利预算和人们自身的文化认同。

再如,受益与责任上的不对等。全球化中,受益最大的是跨国公司。它们不仅在全球配置各种资本、劳动力、技术等资源,甚至还配置了税收。例如,美国有些跨国公司直接将外国赚取的利润留在低税率国家不拿回来,或更有甚者,将美国赚取的利润“转让定价”出去放在国外,以“递延”交税。有些干脆不满足于“递延”交税,直接将总部迁出美国,迁到低税率国家,这样,跨国公司在外国的收入直接避免了在美国的纳税。2004年至2013年,47家跨国公司总部迁离美国。这就是所谓的母子倒置交易。据美国税收和经济政策研究所分析,截至2016年年底,世界500强跨国企业中,有367家在离岸避税地累计利润约2.6万亿美元,这使得美国政府每年损失1000亿美元,相当于政府公司税收收入3000亿美元的三分之一。2.6万亿美元离岸利润里,其中四分之一是来自苹果、辉瑞、微软和通用电气这4家公司,离岸利润最高的前30家公司合计超过1.76万亿美元。而政府主要是靠税收来提供公共服务的,这样就导致了受益和责任的不对等,影响了政府促进科技、教育和公共卫生等的发展。罗德里克在《全球化的悖论》一书中就提出了“全球化不可能三角”理论,即经济全球化、民主制度与国家主权三者不可能兼容。政府是每个国家的政府,市场却是全球性的,这就是全球化的致命弱点。这一弱点,加上事实上全球资源配置中的不平衡、不充分,就产生了全球化的另一个大问题:收入差距拉大。以美国为例,美国收入排名前1%的人,其财富占比达到居民财富总额的24%。斯蒂格利茨将这种现象调侃为“百分之一有、百分之一治,百分之一享”。美国布鲁金斯学会发布的一份报告显示,近几十年来美国工人的实际工资增长几乎停滞。1973年至2016年,剔除通胀因素,美国工人实际收入年均增长0.2个百分点。报告同时指出,虽然过去50年美国取得长足进步,但处于中间60%的中产阶级家庭收入变化很小。这一趋势在与收入最高的20%的人口相比时更为明显:中产阶级家庭收入自1979年至2014年的真实增长(剔除通胀因素)仅28%,而同期收入最高的20%的人口的增长是95%。更为重要的是,在过去这几十年中产阶级家庭取得的收入增长,全部都来自家庭中女性开始出门工作的贡献。由此可见,美国中产阶级正在逐渐贫困化,而这些失败人群成为了

反全球化的主要力量。

总之，全球化发展到今天，确实存在问题和失衡，目前正进入再平衡过程。但是，全球化是人类发展的必然趋势，如何正确应对和协调，事关全球经济的稳定和繁荣。

其次，世界力量和权力格局又迎来了新一轮的权力转移期。肯尼迪《大国的兴衰》一书从战略角度，以500年的世界政治史为背景，探讨了经济与军事的关系及其对国家兴衰的影响。从中可以看出，世界权力结构大约100年出现一次更替。16世纪是葡萄牙、西班牙称雄的时代，17世纪是荷兰的黄金时代，18世纪中叶到19世纪末是由英国主宰，而19世纪末开始美国逐渐夺取全球霸主地位。正可谓“为见兴衰各有时”。当前，世界力量和权力格局的一个重要变化就是新兴市场和发展中国家的整体崛起。2018年7月，习近平在金砖国家工商论坛上的讲话指出：“未来10年，将是国际格局和力量对比加速演变的10年。新兴市场国家和发展中国家对世界经济增长的贡献率已经达到80%。按汇率法计算，这些国家的经济总量占世界的比重接近40%。保持现在的发展速度，10年后将接近世界总量一半。”而其中，最为突出的就是中国的崛起。2000年中国的国内生产总值只有美国的10%多一点，但是目前已经接近美国的70%。特别是中国社会主义现代化的目标越来越清晰，世界社会主义运动在中国特色社会主义的带动下开始走出低谷，中国改革开放以来的发展经验引起越来越多发展中国家的关注，这引发了美国战略界的焦虑，并开始把中国视为美国主导的世界体系的修正者和美国世界领导地位的挑战者。2017年以来，美国多份战略报告明确将中国定位为“战略竞争对手”和“修正主义者”。美国副总统彭斯、国务卿蓬佩奥先后指责中国是与美国争夺世界主导地位的“坏人”(bad actor)。《华盛顿邮报》记者金斯指出：新的对华政策融合了国家安全顾问博尔顿的鹰派观点，国防部长马蒂斯的战略定位，白宫贸易顾问纳瓦罗的经济民族主义立场，以及副总统彭斯以价值观为基础的主张。美国学者白邦瑞在《百年马拉松》一书中强调，中国有一项百年计划，就是通过取得西方技术，发展强大经济，最后取代美国成为世界超级大国。哈佛大学肯尼迪政府学院首任院长艾利森认为，在国际关系研究领域，“修昔底德陷阱”几乎已经被视为国际关系的“铁律”。从

16世纪上半叶到现在的近500年间,在16组有关“崛起大国”与“守成大国”的案例中,其中有12组陷入了战争之中,只有4组成功逃脱了“修昔底德陷阱”。虽然中国一再表明,中国无意改变美国,也不想取代美国,并主动提出构建中美之间“不冲突不对抗,相互尊重,合作共赢”的新型大国关系。但是,美国从维护自身的霸权地位出发,将中国的发展壮大视为对美国的挑战和威胁。其实,在美国的“战略词典”里,哪个国家的实力全球第二,哪个国家威胁到美国地位,哪个国家就是美国最重要的对手,美国就一定要遏制这个国家,以往对苏联、日本等国的打压都是有力的例证。为此,目前,美国对中国的崛起从贸易、科技、教育、文化、军事等方面实施成体系性的总体遏制,甚至不惜与中国“脱钩”,而这也使得全球安全环境发生了新的变化,即传统安全议题复归主导地位,大国地缘政治博弈加剧,民粹主义上升趋势不减,导致了世界局势更加不稳定、不确定。世界经济论坛最新的《全球风险报告》指出,93%的受访者认为大国间的政治或经济对抗将更加激烈。如何避免中美之间的结构性权力冲突,能否跨越“修昔底德陷阱”,不仅关乎中美两国未来的发展,也关乎世界的和平与发展。

最后,科学革命进入了发展孕育期。当前世界正处于新一轮技术创新浪潮引发的新一轮工业革命的开端,全球各主要科技强国都在围绕争夺新一轮科技革命的优势地位进行博弈。新一轮技术革命和产业变革是互联网、大数据、云计算、人工智能与传统的物理、化学和机械等学科的相互结合,是以人工智能、机器人、新能源、新材料、量子信息、虚拟现实等为主的全新技术革命和产业革命,但必须指出,我们现在所有的科技成果都是应用科技的发展,基础理论还停留在20世纪爱因斯坦时代。20世纪初至40年代,人类基础科学理论有了重大突破,代表成果就是量子力学与相对论,这两项成就重建了现代物理学,让人类对自然与宇宙的认识上了一个台阶。在基础理论突破的基础上,带来了第二次世界大战后应用科技的爆炸式繁荣。20世纪七八十年代,美国基于对未来科技发展的乐观前景主动将自己的中低端制造业转移出去,积极推动自由贸易。但是,由于目前新的科学革命尚处于发展孕育期,美国自身处于“科技高原下的经济困境”。教育水平衰落、研发投入停滞、科学家地位下降等又导致美国暂时无力推动出现科学革命的新高

峰,继续保持未来发展持续的科技红利。芯片的摩尔定律揭示,基础理论没有突破,应用科技早晚会走到尽头。特别是由于数字经济、人工智能等对于人口基数庞大、交易数据丰富、传统设备缺少的国家形成有利机遇,中国在市场规模、改造成本、应用场景等方面具备“后发优势”,在互联网的相关应用(包括社交、电商、移动支付等)和在新一代信息技术上(包括人工智能、大数据、5G、云计算等)取得了显著进步,这就使得美国担心在高科技领域被中国全面超越。目前看来,在新的科学革命没有产生前,现有的科技革命竞争将在存量基础理论框架内展开,会变得越来越激烈和残酷。唯有新的科学革命产生,才有可能改变目前的争夺态势,并最终决定世界力量和权力结构。

百年未有之大变局下中国的发展必然会受到外部国际环境影响,但中国自身的发展也将最终影响并决定世界格局。为此,我们要认真汲取人类发展的有益文明成果,在坚定走中国特色社会主义道路的同时自觉纠正超越阶段的错误观念,集中精力办好自己的事情,以进一步深化改革开放不断壮大我国的综合国力,不断改善人民的生活,不断建设对资本主义具有优越性的社会主义,不断为我们赢得主动、赢得优势、赢得未来打下更加坚实的基础,塑造更加有利于我国发展的外部环境,维护、用好和延长重要战略机遇期。

上海社会科学院国际问题研究所于2015年3月经上海市机构编制委员会批准,由成立于1985年,汪道涵先生创立的上海市人民政府上海国际问题研究中心更名组建,原上海社会科学院国际关系研究所建制并入,核定编制60人。合并更名之前,吴建民大使和上海市政协原副主席、上海社会科学院原党委书记兼院长王荣华教授曾担任中心的主席,本院著名学者王志平、潘光、黄仁伟等在中心担任过领导。上海社会科学院国际关系研究所的前身东欧中亚研究所和亚洲太平洋研究所也都是有影响力的国际问题研究机构。作为全国首批25家高端智库试点单位之一上海社会科学院属下的国际问题研究机构,上海社会科学院国际问题研究所面对百年未有之大变局,理应坚持以习近平外交思想为指导,牢固树立正确的历史观、大局观和角色观,坚持理论联系实际,深入探寻世界转型过渡期国际形势的演变规律,准确把握历史交汇期我国外部环境的基本特征,研判分析战略机遇期内涵和

条件的变化,有力推动中国与世界的良性互动和合作共赢。为此,我们与上海人民出版社合作,将本所研究人员的一些高质量成果以“中国与世界丛书”的形式集中出版,以期为实现中华民族伟大复兴创造良好外部环境提供理论基础和政策建议。

是为序。



上海社会科学院国际问题研究所所长

2019年6月16日

序 言

当代国际关系中有一个引人注目的现象,就是各国政府之间越来越通过跨国行政合作解决双边乃至地区和全球治理议题。诚然,过去一段时间,针对双边和多边共同议题的解决,学术界多用力于如何发挥民间、企业和社会力量,由此取得了不少成果,这些成果同时对各国外交政策也产生了一定的影响。然而,人们不得不承认的一个事实是,各国以及国际社会碰到的很多共同问题,更多地或者主要地还是需要通过跨国行政合作来解决。将政府本该发力解决的议题,完全交给民间或者企业去做,有时并非是地区和全球综合治理的有效途径。这就提出了一个重要的学术命题:各国如何发挥政府更有为的作用,通过双边和多边行政合作,有效解决各自共同面临的议题?我的博士生吴泽林大胆地选择这个前沿议题作为自己博士论文专攻方向,研究了中国跨国行政问题,他的博士论文马上就要出版了,请我作序,我很高兴,借序言的机会,想就这个问题说两句。

人们如果有心连贯、连续地阅读这些年来《人民日报》经常刊登的中华人民共和国和他国签署的外交联合声明、合作发展规划等文件,就会注意到,这些文件中包含着丰富的政治学和行政学信息,展现出很多需要双方、多方政府各个部门共同合作解决的议题。现在的外交已经并不局限于各国外交部门,一国的对外工作已经扩大和延伸到政府及其各个职能部门、立法机构、司法、地方部门,等等,这是先前所不可想象的。这些文件中提到的农业、海关、检疫检验、标准、产业、海洋、交通、卫生、网络、环境、反恐、执法安全、教育科技、人文和地方交流等各个事项,极大地开拓了对外工作的范畴,同时,所有这些事项的解决和落实,最后都需要双边和多边跨国行政来参与。也就是说,在一个日益

互联互通的世界中,行政的国际延伸成为政府在推进互联互通中理所当然需要扮演的一个新的功能。从学术研究角度而言,囿于传统的学科割制,行政学主要关注国内治理,国际关系主要局限于双边和多边外交,前者鲜有从自己的学科角度研究跨国行政的,而后者很少想到从政府行政的国际延伸来思考地区和全球治理议题。但是恰恰在这样一个学科“两不管”的领域,实际上蕴藏着新的交叉研究的机会。吴泽林博士读书期间在阅读《人民日报》的外交声明文件中发现了这样一个议题,这种良好的问题发现意识,确实在治学中非常不易。

跨国行政命题可以触及很多学科过去没有关注到的新问题,是一个对政治学、行政学、国际关系学都很有意义的学术新命题。略作整理,就有以下一系列值得进一步研究的议题。第一,具有学科和基础理论意义的选题:例如,在目前的政治学学科和公共管理学科下面是否有必要根据形势的需要增设国际行政管理方向?国家治理和全球治理之间的关系及其协调的基本理论和方法,其对弥合国内政治与国际政治研究的鸿沟具有什么意义,以及政府的跨国合作对打通国内政治与国际政治研究以及内外政治结合的理论意义何在?进一步说,内外政治的合作对政府理论在互联互通时代的突破和创新有什么启发?第二,问题解决过程中的理论和实践议题:例如,多样类型的政府在跨国合作中如何克服多样性产生的效率问题?怎么克服不少国家由于政党轮替为政府跨国合作带来的多变性和不确定性?政府能力强弱如何影响跨国行政合作,如何解决跨国行政合作中政府行为的可预期性和政策的稳定性?能否通过政府规划之间的协调和衔接来提高政府跨国合作的效率?跨国行政成果怎样更好地在国内落实乃至监督?跨国行政的预算及其评估怎么做?跨国行政中的腐败和反腐败问题有哪些?政府跨国合作中的行政伦理或政策伦理有哪些?第三,与跨国行政有关的教学和人才培养问题:好的行政既在制度,也在人事,两者不可偏废。要推动跨国行政和双多边议题的解决,不仅需要传统的外交官,更需要高质量的参与跨国行政议题的人才。近年来,中国愈来愈重视国际组织人才的培养,从更广泛的意义上讲,国家还需要大量能够参与双边以及小多边合作的跨国行政人才,他们虽然并不在国际组织公务员序列,但同样是新时代中国特色大国外交以及全球治理人才培养的一部分。我

们阅读中国外交文件,都会注意到最后部分一般都会提到政府人力资源培训和储备,说明不仅仅是中国,其他国家也意识到行政人力资源队伍对推进双边合作的重要性。研究世界上的双多边行政合作协议会发现,许多协议签署了,但是执行总是有折扣,束之高阁的也不在少数,这固然有各方面因素,但行政人才匮乏未尝不是原因之一。中国提出“一带一路”倡议之后,大量的倡议需要跨国行政来进行落实,这些倡议做得高效了、廉洁了,会为中国政府赢得巨大的政治软实力。就此来说,这确实为中国的政治学、公共管理、国际关系人才培养带来了前所未有的机遇。

最后,吴泽林博士的著作应该是国内外就中国跨国行政问题进行系统研究的少有的一本,其中存在的不足,还需要学界的批评和建议,来提醒他在这一领域继续完善今后的成果。复旦大学国际关系与公共事务学院优秀的学科生态和学科文化,使得他在这里能够完成他的博士论文。当初论文开题的时候,我也担心他这篇论文既不像行政学,又不像国际政治学,但是指导小组和答辩小组的老师还是给予他包容和鼓励。在此,我也感谢这些老师对吴泽林博士的包容、鼓励和支持。

是为序!

苏长和

2019年5月5日

于复旦大学文科楼

目 录

丛书总序	1
序 言	1
导 论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 既有研究及评析	3
第三节 本书的章节安排	13
第一章 跨国行政合作:基本的概念界定	17
第一节 行政概念的国内属性	17
第二节 行政概念的跨国属性补充	20
第三节 跨国行政的模式	25
第四节 跨国行政合作的界定	30
第二章 宏观层面的共同执行机制	38
第一节 政府间合作共识	39
第二节 双边共同执行机制的历史变迁	44
第三节 共同执行机制的多边体现	53
第四节 共同执行机制的影响因素及今后发展	61
第三章 作为微观运行方式的联合行政	66
第一节 来自政策执行研究的启示	66
第二节 联合行政作为运行方式的具体实践	70
第三节 联合行政的运行过程	81
第四节 联合行政的影响因素	85

第四章 作为微观运行方式的协同行政	94
第一节 中国与国际组织	95
第二节 国际行政能力	104
第三节 气候变化合作与中国国际行政能力	107
第五章 共建“一带一路”与跨国行政合作工程	125
第一节 “一带一路”倡议的逻辑	126
第二节 跨国行政合作工程	139
第三节 跨国行政合作的挑战	143
结 论	166
附 录 中国双边行政合作机制一览表	172
参考文献	195

导 论

第一节 问题的提出

全球化的深入发展推动人、财、物、智在世界范围内的互联互通持续加速,在使各国生产方式深刻变革的同时,也使得各个层面的公共问题愈发凸显。这些跨越国界的公共问题很多都不是传统意义上的战争与和平问题,不属于传统外交的议程领域,而是越来越多地涉及非传统安全领域的功能性议题,包括气候变化、国际金融危机、投资风险、双重缴纳社保费,等等。这些功能性议题的出现意味着任何一个国家要想单独应对往往表现“失灵”。“失灵”的背后存在一个悖论,即一国公共事务管理的有界性与公共问题的跨界性之间的矛盾。对此,国际社会当前主要通过政府之间的通力合作与协调配合来解决。互联互通进程的扩展和深化正在显著提升这些功能性议题在国家对外事务活动中的比重,这一方面使外交部门的应对议题和工作重点逐渐发生转型,更多参与功能性议题的国际协调。另一方面要求其他处理国内功能性议题的政府部门扮演更加积极主动的对外角色。因此,传统的外交部门虽然在安全和政治领域依然处于关键位置,但不再能够垄断国家的对外职能,甚至在有些时候还略显逊色。

20世纪70年代诞生的国际机制理论和冷战后出现的全球治理理论及其众多分支,虽然在治理主体、治理过程、治理理念等研究问题上存在一定的差异,但均认识到了国际议题的功能性转向和集体行动的必要性,强调行为体之间的互动与合作对解决全球公共问题的有效性。这些理论运用多种方法,探讨不同的行为体是如何就某些全球公共问题达成共识或制定出政策的,这对于国际合作理论的发展具有重要意义。然而,当国际合作理论围绕政策制定展开,即局限于决策理论的同