全球治理体系变革的现实要求与新趋向

高 飞

【摘要】当今世界正经历百年未有之大变局，从本质上看这场变局是原有的全球治理机制难以适应全球政治、经济和社会领域深刻变革的必然结果，并通过地缘政治、社会经济、环境气候等危机和挑战形式予以呈现。站在人类发展新的十字路口，各种新旧问题与复杂矛盾叠加碰撞、交织发酵，这些都离不开全球治理。当前，全球治理呈现出一些新趋势与新特征，有机遇、也有挑战。要深刻把握全球治理体系变革的现实要求，完善全球治理，为世界注入更多稳定力量，促进全世界共同繁荣。

【关键词】全球治理 世界百年未有之大变局 人类命运共同体 经济全球化

【中图分类号】D81 【文献标识码】A



2024 年 11 月，二十国集团领导人峰会在巴西召开并发表《二十国集团领导人里约热内卢峰会宣言》，提出应对全球重大挑战和危机，促进强劲、可持续、平衡和包容的经济增长，承诺构建公正的世界和可持续的星球。在峰会上，中国国家主席习近平提出“完善全球经济治理，建设合作型世界经济”“完善全球金融治理，建设稳定型世界经济”“完善全球贸易治理，建设开放型世界经济”“完善全球数字治理，建设创新型世界经济”“完善全球生态治理，建设生态友好型世界经济”五点主张。全球治理议题再次引发全世界的共同关注。

当今世界正经历百年未有之大变局，从本质上看这场变局是原有的全球治理机制难以适应全球政治、经济和社会领域深刻变革的必然结果，并通过地缘政治、社会经济、环境气候等危机和挑战形式予以呈现。近年来，经济全球化遭遇逆流，全球治理合作进程遇阻。面对日益加深的全球性挑战，少数国家在应对气候变化、参与全球经济合作、维护全球战略稳定各领域政策反复，引发或加剧了国际合作危机。经济全球化倒退、民族主义抬头、多边合作信任不足导致全球治理效能下降，加大了世界面临的全球治理赤字。站在人类发展新的十字路口，各种新旧问题与复杂矛盾叠加碰撞、交织发酵，为此，应完善全球治理。当前，全球治理呈现出一些新趋势与新特征，有机遇、也有挑战，需要深刻把握。

经济全球化虽遭遇逆流仍展现出强大韧性

贸易战并未降低全球经贸合作的脚步，全球产业链供应链正加速重组。美国总统特朗普在第一个任期内，采取了一系列脱钩、断链、退群政策，退出了《跨太平洋伙伴关系协定》，就《北美自贸协定》重新谈判，对中美之间 3/5 的贸易加征关税。然而，因应全球地缘政治经济形势的变化，全球产业链供应链作出适应调整，中国对越南、墨西哥等“连接器”国家的出口迅速上升，而这些国家向美国的出口也大幅增加，中国货物贸易总额仍连续 7 年位居全球第一，在全球贸易的份额大体稳定。从双边来看，中国直接出口美国的贸易呈现一定波动，但总量并没有减少。自美国对华加征额外关税以来，中国出口结构不断优化，在世界贸易中的地位反而愈加重要，从 2018 年底至 2023 年底，中国制成品出口增长了 40%，从 2.5 万亿美元增至 3.5 万亿美元，高于 2013

中国知网 https://www.cnki.net

年至2018年15%的增幅。

新冠疫情期间全球贸易继续增长。维护全球产业链供应链的基本稳定，中国与世界上大多数国家的利益和愿望是一致的。从2019年至2023年，中国制造业盈余在全球国内生产总值的占比上升了约一个百分点。扣除零部件进口，中国制成品出口占GDP的比例从新冠疫情前的约11%增至2022年的14%。以新能源汽车、光伏、智能电池为代表，中国经济成功转型升级，中国在未来世界产业格局中的地位将越来越重要。

绿色转型未改变全球能源格局，能源保供和创新都依赖国际合作。应对气候变化是世界各国的共同责任，近年来推动温室气体减排、增加全球碳汇、发展新能源产业成为世界经济发展的大势。尽管风能、光能、核能等新能源形态具有明显的本地化特征，国际合作在相关领域仍呈上升趋势。一方面，伴随能源需求增加，石油、煤炭的国际需求并未减少；另一方面新能源所依赖的关键矿产国际合作需求持续上升。以能源绿色革命不可或缺的稀土等为例，截至2022年，中国占全球稀土开采量的60%，加工产量占全球的85%，永磁材料占90%。此外，中国企业加工了全球60%以上的重要电池组件，例如锂、石墨、钴和镍，并制造了约80%的阴极、阳极和电池芯。

新兴市场国家和发展中国家参与全球治理的能力和意愿增强

长期以来，由于发展中国家经济发展水平不高，缺乏国际合作经验，全球治理主要由西方发达国家主导。近年来，伴随新兴市场国家和发展中国家的快速发展，“全球南方”参与全球治理的意愿和能力明显增强。最明显的体现是上海合作组织和金砖国家的扩员。2022年9月，上合组织撒马尔罕峰会批准埃及、沙特、卡塔尔加入上合组织并同意巴林、马尔代夫、阿联酋、科威特、缅甸为新的对话伙伴。2023年和2024年伊朗和白俄罗斯先后成为正式成员。一个拥有十个成员的世界面积最大、人口最多的地区性国际组织形成。与此同时，金砖国家于2023年实现历史性扩员，沙特、埃及、阿联酋、伊朗和埃塞俄比亚五国正式加入金砖大家庭，并于2024年10月在俄罗斯喀山举行了首次“大金砖”会晤。作为“全球南方”的第一方阵，扩员后的“大金砖”集中代表了新兴市场国家的资源优势和增长优势。上合组织与金砖国家扩员意味着“全球南方”在全球治理中拥有了更大的话语权，号召力和影响力不断提升。据国际货币基金组织2024年世界经济展望报告统计，七国集团（G7）国内生产总值的全球占比由2000年的43.28%下降到29.64%，金砖国家由21.37%上升到35.43%。据世界银行预测，2024年中国与新兴市场经济体对全球经济增长贡献占比65.87%，美国、欧元区、发达经济体占比为29.77%。“全球南方”国家越来越自主、自信，正在成为影响国际事务和秩序演变的关键变量。

随着发展中国家对国际组织参与程度的不断提高，新兴市场国家和发展中国家要求由“西方治理”转向“全球治理”的呼声日益高涨。近年来，上合组织提出要反对通过集团化、意识形态化和对抗性思维解决国际和地区问题，强调将持续开展联合反恐演习，严厉打击“三股势力”、毒品走私、网络和跨国有组织犯罪，有效应对数据安全、生物安全、外空安全等非传统安全挑战。对于金砖国家来说，除了传统的开展经济合作、推动国际经贸制度改革等议题外，气候变化、公共卫生、数字经济等新兴全球治理议题，也已经成为合作协商的重点。金砖国家强调多边主义，构建公平、平衡的国际秩序，支持联合国改革以增强新兴市场国家和发展中国家的代表性；呼吁改革布雷顿森林体系，增强国际金融架构的包容性与公正性；推进疫苗研发、疾病预警机制，强化可再生能源合作，倡导数据治理和人工智能全球框架，缩小数字鸿沟，提升发展中国家技术能力；通过教育、文化、科技合作，促进青年发展、职业教育和文化保护，推动知识共享，为经济社会可持续发展提供支撑。这些主张都显示，“全球南方”开始以更宏观的视野审视和平与发展议题，参与全球治理的意愿不断增强。

新一轮科技革命催生新疆域的全球治理需求

新一轮科技革命推动了世界经济、政治、社会和文化转型，冲击了旧有的全球性问题，也衍生出一系列新

中国知网 https://www.cnki.net

的问题，成为全球治理合作的关键领域。一是一些新疆域缺乏统一的治理规范。人工智能、元宇宙等科技创新将人类活动范围拓展至虚拟层面，在新一轮技术投入使用前，人们无法先验性地预见技术进步及其连带扩大的治理边界，也难以针对技术发展精准施策。这种非线性地发展造成了治理议题的不断衍生，治理领域出现大量空白和灰色地带。在人工智能治理领域尤为显著。近年来，中国、欧盟等先后发布《生成式人工智能服务管理暂行办法》《人工智能法案》等，联合国成立人工智能高级别咨询机构并通过《全球数字契约》，二十国集团、金砖国家、经济合作与发展组织等政府间组织也将全球人工智能治理纳入讨论议程，但目前尚未形成有效的多边机制化合作。

二是新疆域治理需兼顾科学与伦理。从人类文明史来看，科学技术通常沿着反自然选择的方向发展，技术变革在赋予人类改造自然力量的同时也在改变人类的思想方式、认知方式、生存方式。不同于前三次科技革命，新一轮科技革命不仅改变了人类的生产关系、生存环境，还从根本上挑战了关于人类意义的传统哲学理念。这就要求重新反思自己、重新概念化人与技术的辩证关系，通过新的伦理和法律框架来规范这些技术的使用，保障人类的自由意志、身份认同、选择权等最基本的人文主张，使人类文明得以可持续发展。

三是新疆域带来对生产和分配领域的冲击。科技创新对传统产业和行业带来的“创造性破坏”问题日益彰显，科技发展“新技术路线”赢者通吃现象越发普遍，人工智能、机器人等创新领域对传统工作岗位冲击加速等问题，都需要世界各国予以高度重视。此外，信息技术与传统产业的融合融汇对不同人群的影响也有很大差别，“数字鸿沟”在不同国家、不同社会阶层、不同代际中存在，信息技术发达国家的年轻群体作为“网络原住民”能够快速掌握网络发展带来的便利，而技术发展相对滞后国家以及社会中的中老年群体则容易被淘汰。

非国家行为体影响全球治理体系变革

随着世界百年未有之大变局的深入演进，全球性挑战呈现出全方位全领域特征，这也使以主权国家为参与主体的现行治理体系难以有效回应复杂多变的全球性挑战。如果把政府间国际组织视作国家权力的国际延伸，那么非国家行为体在全球治理中的作用，则体现出对国家权力的补充。

在全球治理中，治理权力不仅在国家间转移，也呈现从国家向非国家行为体流散的趋向。据有关数据显示，2021 年国际组织总计 74250 个，其中政府间国际组织 7825 个（10.54%），非政府间国际组织 66425 个（89.46%）。非国家行为体凭借其灵活的组织结构、广泛的国际网络和超越国家主权的特性，填补了传统政府间组织难以覆盖的治理空白。跨国公司在全球供应链、技术标准和生态环境保护中的深度参与，使其在某些领域具有巨大的影响力；非政府组织通过在气候变化等全球议题上的积极倡导，推动国际社会对相关问题的关注与合作，通过参与国际谈判、推广绿色技术和推动碳排放标准的制定，积极推动全球环保议程的落实。跨国公司和非政府间国际组织数量众多、机制灵活，凭借其灵活性和广泛的资源动员能力，能够在突发危机、全球议题和多边合作中快速反应，并与国家及国际组织形成互补。这种政府间组织与非国家行为体之间的合作机制，为应对复杂的全球性问题提供了新的路径。

与此同时，跨国公司、非政府组织本身也是全球治理的对象，追求利润的跨国公司尤其如此。在新一轮科技革命的影响下，一些高技术跨国公司在全球范围内获得了丰厚的利润和巨大的影响力，跨国公司与国家间的关系进一步复杂化。随着经济全球化的深入演进和技术进步，这些非国家行为体在全球治理中的地位将继续提升，对未来全球治理产生了不可忽视的影响。协调国家行为体和非国家行为体在推进全球治理进程中的作用，也将是一个长期课题。

为完善全球治理贡献中国智慧和力量

中国在全领域、全方位地融入经济全球化的进程中，不仅推动了自身的现代化发展，也成为了全球治理体系变革的积极参与者。中国改革开放的成功实践和在推动

中国知网 https://www.cnki.net

共同富裕、促进可持续发展、气候治理等问题上的成功经验，为全球治理改革提供了重要借鉴。面对国家间合作意愿不足、逆全球化思潮等问题，作为负责任的全球大国，中国创造性地提出了一系列合作倡议和治理方案。

一是以高水平对外开放为经济全球化注入内生动力。中国坚持全方位制度型开放，以共建“一带一路”为实践平台，不断推动区域一体化、经济全球化发展，为全球贸易提供稳定增长预期。截至2023年10月，中国与共建“一带一路”国家进出口总额累计19.1万亿美元，年均增长6.4%。中国与共建“一带一路”国家双向投资累计超过3800亿美元，其中，中国对外直接投资超过2400亿美元。同时，共建“一带一路”以合作项目为纽带，形成了全方位、多领域互联互通的伙伴关系，为共建国家带来切实发展利益。目前，我国已与150多个国家、30多个国际组织签署了230多份共建“一带一路”合作文件。与共建国家合作建设了一批境外经贸合作区，截至2023年末累计投资近730亿美元，为当地创造53万个就业岗位。世界银行预测，到2030年，共建“一带一路”相关投资有望使共建国家760余万人摆脱极端贫困、3200余万人摆脱中度贫困。

二是以三大全球倡议凝聚共识塑造全球合作方向。全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议从共同发展、共享安全、共话文明的角度，为当前国际合作同质性规范缺失、共识不足提供解决方案。全球发展倡议坚持普惠包容原则，从人民主体的角度倡议各国共同应对发展不均衡。作为负责任的大国与世界上最大的发展中国家，中国创设总额为40亿美元的“全球发展和南南合作基金”，助力“全球南方”共同发展。全球安全倡议坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，重视各国合理安全关切，反对“冷战思维”意识形态对抗。在国际安全合作领域，中国通过香山论坛、上合组织防长会等多边外事军事沟通机制，推动国际军事合作谈判，拓展理性声音；在乌克兰危机、巴以冲突等问题上，秉持客观公正立场，劝和促谈。全球文明倡议倡导尊重世界文明多样性，弘扬全人类共同价值，在承认文明多元化、尊重多样性的基础上推进国际规范的包容性发展。

三是以共商共建共享为原则参与和引领全球治理体系变革。中国从“全球南方”国家的普遍需求和未来导向出发，与广大发展中国家一道改革既有治理制度、规则，推动全球治理向公平正义、普惠包容的方向发展。中国主张维护以联合国为核心的国际体系，以国际法为基础的国际秩序，以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则；推进国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织改革；在相互尊重、平等互利基础上，加强国家间的对话合作，完善新疆域、新领域的治理。中国积极参与上海合作组织、区域全面经济伙伴关系协定等以促进地区合作和共同发展为目的的地区性合作组织。在新领域，以数字治理为例，中国推动成立世界互联网大会国际组织，发起《全球数据安全倡议》制定全球数字治理规则，积极申请加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），推动广泛领域的国际合作。2022年3月，中国正式发布《关于加强科技伦理治理的指导意见》，对科技伦理治理体制、治理的制度性保障、审查与监管等方面作出明确界定与要求，为健全全球科技伦理治理体系绘制了制度保障的路线图。这些都体现出中国作为全球负责任大国的积极作用。

当前，世界百年未有之大变局加速演进。积极参与全球治理，推动全球治理体系变革是当代大国成长的必由之路，也是全球性大国的必然担当。无论国际形势如何变化，未来中国都将继续承担自身的历史责任，以构建人类命运共同体为目标，以推动共商共建共享的全球治理为实现路径，以推动构建新型国际关系为基本支撑，以高质量共建“一带一路”为实践平台，团结广大“全球南方”国家，倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化，为推动完善全球治理贡献中国智慧和力量。

（作者为外交学院副院长、外交学与外事管理系教授）

【参考文献】

①卢静：《当前全球治理的制度困境及其改革》，《外交评论（外交学院学报）》，2014年第1期。

责编/于洪清　美编/李祥峰

中国知网 https://www.cnki.net