外交评论　2026 年 第 1 期
DOI:10.13569/j.cnki.far.2026.01.001

全球治理倡议与中国特色大国外交

编者按：当今世界百年变局加速演进，国际力量对比结构出现显著变化，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字、信任赤字不断加重，全球治理面临严峻挑战。“特朗普 2.0”时代的美国，奉行单边主义、保护主义、霸权主义，大搞“脱钩断链”和“退群外交”，大肆破坏国际关系基本原则，严重冲击了既有全球治理体系的根基，更动摇了当前国际秩序的基础。在国际体系的危机时刻，时代呼唤新的全球治理理念、制度、方案，历史要求各大国以务实行动勇担大国责任。2025 年 9 月 1 日，习近平主席在“上海合作组织+”会议上提出全球治理倡议，有力地回应了国际社会的普遍关切，为全球治理体系变革贡献了新的中国智慧。如何理解全球治理倡议的时代意义，如何理解和阐述新时代中国之路、中国之治、中国之理的全球性价值和世界性意义？本刊邀请七位长期深耕于全球治理领域的学者，围绕“全球治理倡议与中国特色大国外交”这一主题，分别从不同侧面展开了深入分析，以期推动学界对全球治理倡议历史背景、时代意义、落实举措等议题的持续研究，助力新时代中国特色大国外交取得新成就。

引领普惠向善的人工智能全球治理：中国的角色

陈志敏

人工智能治理攸关全人类的共同命运。作为正在飞速迭代的颠覆性技术，人工智能的“双刃剑”效应越发凸显，在给经济和社会发展带来重大机遇的同时，也蕴藏高度的不确定性和复杂的风险挑战，亟待通过全球协商共治促进人工智能普惠向善发展。2023 年 10 月 18 日，习近平主席提出“全球人工智能治理倡议”，2025 年 9 月 1 日，习近平主席又提出了“全球治理倡议”，这些倡议

* 陈志敏，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、全球人工智能创新治理中心执行主任（上海 200433）。

中国知网 https://www.cnki.net

为破解人工智能领域的全球治理难题提供了“中国方案”，中国正在以创新性理念和扎实的行动引领人工智能全球治理。

一、面向未来、引领人工智能全球治理议程设置

习近平主席指出，“人工智能作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，深刻改变人类生产生活方式”，它既为人类发展带来了全新的重大机遇，也蕴含全方位的风险挑战。[①] 这是一个崭新的全球治理疆域，相关治理机制尚不成熟，亟需国际社会凝聚共识。作为“全球南方”阵营中的人工智能发展强国，中国通过迭代提出相关治理倡议，凭借“四个聚焦”，已经在人工智能全球治理中发挥了关键的议程设置引领作用。

第一，聚焦人工智能开放创新发展。如今，人工智能技术和应用正处于爆发性发展初期，发展潜力初步体现，需要国际社会营造友好的政策环境，以推动国际技术合作、提升创新发展水平。在实践中，美西方等全球人工智能技术发展和应用大国为加强技术垄断，对人工智能创新链和产业链的各个环节设置产业壁垒、阻碍国际合作，限制了人工智能最新技术和应用的普及和创新发展。为此，2025 世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议凝聚全球各方共识，发表了《人工智能全球治理行动计划》，倡议各国“共同把握人工智能机遇”“促进人工智能创新发展”，从而“营造多元开放创新生态”。[②]

第二，聚焦人工智能普惠包容发展。当前，人工智能技术能力失衡正加深全球人工智能发展鸿沟。一方面，少数发达国家和头部企业垄断人工智能发展所需的核心资源、技术，其出于地缘政治、经济考虑，排斥技术转移或制定歧视性标准，剥夺“全球南方”国家的发展机会；另一方面，“全球南方”国家关键基础设施欠缺、技术储备严重不足，导致它们过度依赖外部技术，难以摆脱“起步即落后”的结构性困境。“智能鸿沟”的存在与扩大不仅将“全球南方”国家锁定在产业链的底端，而且进一步削弱了其在人工智能议程制定与标准博弈中的话语权，更催生“算法依附”“数字殖民”等新型治理不平等现象。[③] 为此，2024 年 7 月，中国在联合国大会上提出了加强人工智能能力建设国际合作的倡议，并获得一致通过而成为联大决议，使“全球南方”群体的人工智能能

① 《习近平在中共中央政治局第二十次集体学习时强调 坚持自立自强 突出应用导向 推动人工智能健康有序发展》，新华网，2025 年 4 月 26 日，https://www.news.cn/politics/leaders/20250426/63f5cde8f4b54e22ba35aa7ec7884b3a/c.html。

② 《人工智能全球治理行动计划（全文）》，中华人民共和国外交部官网，2025 年 7 月 26 日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202507/t20250726_11677803.shtml。

③ 相关研究参见余南平、栾心蔚：《构建链权：人工智能价值链与大国战略竞争》，《外交评论》，2025 年第 5 期，第 78—103 页；王瑞领：《供应链俱乐部化的权力生成机制与安全风险》，《国际安全研究》，2025 年第 6 期，第 3—24 页；全球人工智能创新治理中心：《全球人工智能治理新趋势：以“上海宣言”为起点的观察》，《复旦智库报告》，2025 年第 8 期，第 8—11 页等。

中国知网 https://www.cnki.net

力建设成为全球治理的核心议题。[①]

第三，聚焦人工智能安全可靠发展。人工智能技术潜藏内生隐患与衍生风险。前者主要源于人工智能模型和数据自身带来的风险问题，如模型设计本身的缺陷、因算法“黑箱”问题而缺乏可解释性，以及“人工智能幻觉”所导致的大量虚假信息和“欺骗”“自我复制”等一系列问题；后者包括人工智能滥用所带来的危害，如在部分地区冲突中人工智能武器系统诱发的人道主义危机，以及不法分子借由“深度伪造”技术实施的诈骗、煽动等犯罪行为。2023 年，中国倡导的《全球人工智能治理倡议》就提出，“各国应秉持共同、综合、合作、可持续的安全观，坚持发展和安全并重的原则”，共同做好风险防范工作，“不断提升人工智能技术的安全性、可靠性、可控性、公平性。”[②] 2025 年，在中国上海举办的世界人工智能大会邀请了包括图灵奖得主辛顿在内的全球顶尖科学家和行业领袖，他们就前沿人工智能技术若得不到妥善治理将可能引发全人类的生存性风险发出了共同警告。

第四，聚焦人工智能全球治理机制建设。目前，人工智能全球治理机制碎片化问题日益突出，联合国教科文组织、经济合作与发展组织、七国集团、二十国集团等众多国际组织与国家间合作平台虽已着手构建人工智能治理框架，但在执行路径、议题重点以及参与机制等方面，皆呈现出分散和无序状态。不同国家和地区的政策与标准差异巨大，且缺乏统一和具有约束力的治理框架，为此，中国支持以联合国为中心推动构建人工智能全球治理机制，并与其他“全球南方”国家一道，携手提升人工智能治理机制的公正性和代表性。

二、共商共建、引领人工智能全球治理机制建设

面对全球人工智能治理的复杂局面，中国正积极发挥引领作用，奋力推动人工智能全球治理机制建设。

第一，倡导主权平等，反对恃强凌弱。《全球治理倡议概念文件》指出，“主权平等，真谛在于各国无论大小、强弱、贫富，主权和尊严必须得到尊重，内政不容干涉。”[③] 随着少数国家的人工智能技术发展突飞猛进，人工智能强国和弱国之间的巨大分野日益凸显，在这种背景下，坚持主权平等变得尤为重要。中国提出的《全球人工智能治理倡议》为此专门提出，“面向他国提供人工智能产品和服务时，应尊重他国主权，严格遵守他国法律，接受他国法律管辖。反

① 《联大通过中国提出的加强人工智能能力建设国际合作决议》，新华网，2024 年 7 月 2 日，http://www.xinhuanet.com/20240702/2c92d103b7954416bf1bded107d66885/c.html。

② 《全球人工智能治理倡议》，中华人民共和国外交部官网，2023 年 10 月 20 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202310/t20231020_11164831.shtml。

③ 《全球治理倡议概念文件》，中华人民共和国外交部官网，2025 年 9 月 1 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml。

中国知网 https://www.cnki.net

对利用人工智能技术优势操纵舆论、传播虚假信息，干涉他国内政、社会制度及社会秩序，危害他国主权。”[①] 根据斯坦福大学最近的一份研究报告，2024年，中国在人工智能领域取得的专利数位居世界第一。此外，中国当年开发出15个人工智能大模型，仅落后于美国的40个，而远远多于处于第三位的欧盟的3个。[②] 作为人工智能发展强国，中国积极推动在人工智能领域实现主权平等，此举既展示了自身负责任的大国形象，也强化了这一主张的国际影响力。

第二，坚持联合国的中心地位，大力推进全球治理合作。中国支持联合国在人工智能全球治理中发挥主渠道作用。2024年3月，中国作为共同提案国向联合国大会提交了“抓住安全、可靠和值得信赖的人工智能系统带来的机遇，促进可持续发展”的决议草案，并获得一致通过，成为联合国大会首次通过的人工智能相关决议。2024年7月，第78届联合国大会一致通过了由中国提出的加强人工智能能力建设国际合作决议，强调联合国系统在人工智能能力建设方面应发挥重要作用，支持“全球南方”国家有效、公平、切实地参与人工智能领域的国际治理进程，并拥有代表权。2024年9月，在中国推动下，联合国首次召开以加强人工智能能力建设国际合作为主题的高级别会议。在会上，王毅外长强调，“世界上只有一个体系，只有一套规则，联合国是其核心。要在联合国框架下建立各国普遍参与的人工智能治理机制，让各国平等参与、平等受益。”[③] 2025年7月，李强总理倡议成立世界人工智能合作组织。2025年9月，李强总理在联合国大会上提出了《“人工智能+”国际合作倡议》，[④] 引发了全球范围内的广泛讨论，并得到各方高度评价。

第三，增强“全球南方”合作机制建设，推动人工智能合作治理体系更加公平、开放。2024年12月，中国和赞比亚共同举办了“人工智能能力建设国际合作之友小组”首次会议，诸多“全球南方”国家积极参与合作之友小组一系列后续活动。此外，在金砖国家合作框架下，中国积极与其他成员国一道共同发布联合倡议，聚焦人工智能技术的应用与发展，注重提升金砖国家在人工智能领域的话语权与合作水平。2024年7月，中国-金砖国家人工智能发展与合作中心投入运营，并在上海徐汇滨江设立办公室，中心在联合研发、技术交流、人才培养等方面为“全球南方”国家提供了重要的支撑平台。另外，在上合组织框架内，中国也积极推动发布相关声明，强化各方在人工智能领域的合作，

① 《全球人工智能治理倡议》。

② Nestor Maslej et al.，“Artificial Intelligence Index Report 2025，” Institute for Human-Centered AI, Stanford University, April 2025, p. 3, https://doi.org/10.48550/arXiv.2504.07139.

③ 《人工智能能力建设普惠计划》，中华人民共和国外交部官网，2024年9月27日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbzhd/202409/t20240927_11498463.shtml。

④ 《“人工智能+”国际合作倡议》，中华人民共和国外交部官网，2025年9月24日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202509/t20250924_11715834.shtml。

中国知网 https://www.cnki.net

并邀请上合组织成员国共建人工智能应用合作中心，共同促进人工智能技术的普惠应用。

三、以人为本、促进人工智能普惠向善发展

中国在人工智能发展与治理领域坚持“以人为本、智能向善”的核心理念，促进人工智能技术造福全人类。

第一，注重发展和安全并重原则，确保人工智能安全向善发展。国际社会应高度重视人工智能带来的风险挑战，要确保其为人类所利用、为人类所掌控，使之朝着普惠向善的方向发展。为此，中国在《全球人工智能治理倡议》中提出，要“确保人工智能始终处于人类控制之下，打造可审核、可监督、可追溯、可信赖的人工智能技术”；要“逐步建立健全法律和规章制度，保障人工智能研发和应用中的个人隐私与数据安全”；要“坚持公平性和非歧视性原则”；要“推动建立风险等级测试评估体系，实施敏捷治理，分类分级管理，快速有效响应”。[①]

第二，注重普及普惠，让人工智能成为造福人类的国际公共产品。当前，人工智能技术正与经济和社会各行业、各领域进行广泛和深度的融合，促进生产力的革命性跃迁和生产关系的深层次变革。虽然各国无论大小、强弱，都有平等发展和利用人工智能的权利，但要做到这一点，让人工智能基础薄弱的广大“全球南方”国家能够共享人工智能知识成果、使其赋能各国的可持续发展，就需要国际社会聚焦正在出现的新的“智能鸿沟”，进而推动全球层面的人工智能能力建设。为此，中国在推动人工智能全球治理中着力聚焦能力建设维度。2024 年 9 月，在联合国“加强人工智能能力建设国际合作高级别会议”上，中国提出了《人工智能能力建设普惠计划》，以“主权平等、发展导向、以人为本、普惠包容、协同合作”为原则，明确了助力“全球南方”国家发展人工智能技术和服务、协助“推进‘人工智能+’赋能千行百业”以及“加强人工智能素养和人才培养”等六大目标，并提出了中国的十项具体行动。[②]

第三，引领人工智能开源发展，促进人工智能技术共建共享。与美国 OpenAI 等闭源巨头主导的人工智能发展路径不同，中国在人工智能领域坚持开源、开放原则，提出《国际人工智能开源合作倡议》，致力于以开源为纽带、携手各国打造开源生态，践行并引领人工智能开放、包容、普惠的发展路径。此外，DeepSeek-R1 模型也以其开源、低成本、高性能的开发模式，为全球人工智能发展提供了新范式、新方向。它降低了人工智能技术的运用门槛，促进了技术普及与创新民主化，从而有效弥补了南北之间、区域之间的人工智能发展

① 《全球人工智能治理倡议》。

② 《人工智能能力建设普惠计划》。

中国知网 https://www.cnki.net

鸿沟。

第四，应用分享和人才培训齐头并进，助力“全球南方”国家人工智能能力的提升。2025 年 7 月，中国气象局“在上海举行的 2025 世界人工智能大会正式发布全民早期预警中国方案‘妈祖’（MAZU），并向吉布提、蒙古两国代表捐赠‘MAZU-Urban’城市多灾种早期预警智能体，标志着这套深度融合人工智能技术与气象科学的智能体开启跨国气象防灾减灾使命”。[①] 而在老挝万象，“由广西投资集团投资建设的中国-老挝人工智能应用合作中心已建成约 500 平方米的展示与交互区域。从算力基础设施到老挝语大模型研发，再到共建企业征信系统等，中国企业正在为老挝的 AI 发展提供全面支撑。”[②] 与此同时，中国政府迄今已成功举办三期人工智能能力建设研讨班，广泛邀请来自亚洲、非洲、拉美和东欧各国代表参加，中方专家围绕模型训练与调优以及如何推进人工智能赋能千行百业积极传授成功经验。

结　　语

习近平总书记在中共中央政治局第二十次集体学习时强调，“人工智能可以是造福人类的国际公共产品。要广泛开展人工智能国际合作，帮助全球南方国家加强技术能力建设，为弥合全球智能鸿沟作出中国贡献。推动各方加强发展战略、治理规则、技术标准的对接协调，早日形成具有广泛共识的全球治理框架和标准规范。”[③] 随着中国对全球治理的认识不断深化、各项治理倡议陆续出台、政产学研全面参与，中国在人工智能全球治理领域中的引领作用将持续提升。

深刻把握全球治理倡议的时代意义

吴志成

2025 年 9 月 1 日，习近平总书记在“上海合作组织+”会议上郑重提出全球治理倡议，强调奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、

① 《中国气象局发布全民早期预警中国方案“妈祖（MAZU）”》，新华网，2025 年 7 月 26 日，https://www.xinhuanet.com/politics/20250726/5c66936e6b1844cda2ffd08f7432bc44/c.html。

② 《广西打造面向东盟人工智能合作高地》，新华网，2025 年 10 月 24 日，https://www.xinhuanet.com/liangzi/20251024/19e8e4a0fd534433b68c11079f777f0e/c.html。

③ 《习近平在中共中央政治局第二十次集体学习时强调 坚持自立自强 突出应用导向 推动人工智能健康有序发展》。

* 吴志成，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院院长、教授（北京 100091）。

中国知网 https://www.cnki.net

注重行动导向五大核心理念，这是中国对“构建什么样的全球治理体系、如何改革完善全球治理”时代命题的深刻解答，是新时代中国为世界提供的又一重要国际公共产品，也是人类命运共同体理念的重要发展和实践拓展。这一重大倡议顺应历史前进大逻辑和时代发展大趋势，阐明了改革和完善全球治理需要遵循的原则、方法和路径，为全球治理体系变革指明了正确方向，是中国推动构建更加公正合理的全球治理体系的重大战略之举，充分彰显了中国共产党胸怀天下、为世界谋大同的大党责任，以及中国协和万邦、为人类进步事业做出新的更大贡献的负责任大国担当。全球治理倡议一经提出便立即在国际社会引发广泛而热烈的反响，目前，已有 140 多个国家和国际组织表示欢迎和支持。在全球治理倡议指引下，中国倡议成立的“全球治理之友小组”于 12 月 9 日在联合国举行启动会议，43 个创始成员国发表共同声明，强调各方要共同维护二战胜利成果，支持联合国发挥重要作用，共同应对全球性挑战，回应各国人民期待，为改革和完善全球治理贡献智慧和力量。

一、合作应对全球性风险挑战的需求更加迫切

当前，百年未有之大变局加速演进，世界局势动荡变革的特征更加明显。虽然和平、发展、合作、共赢的时代潮流总体没有改变，但冷战思维、单边主义、保护主义、霸权主义阴霾不散，和平赤字、发展赤字、安全赤字、信任赤字、治理赤字加剧，多领域、多层面的新威胁和新挑战有增无减，诸多全球性问题的波及广度、复杂程度与演变速度前所未有，并已超出现行全球治理体系的承载能力，全球治理走到新的十字路口。加强和完善全球治理合作、推动全球治理体系改革和建设，已成为国际社会的迫切需要与共同呼声。

其一，全球性问题的波及广度不断拓展。全球性风险和挑战几乎遍及人类涉足的所有问题领域并影响绝大多数主体，在处于不同发展阶段的地区和国家均有不同程度的显现。尤其是近年来，随着部分发达国家进行战略调整，自私自利的国家主义、孤立主义不断回潮，这些国家的内顾和保守倾向日益加强，逐渐从全球治理的主导者、推动者转变为诸多全球性问题的制造者。同时，全球性问题不断突破传统疆域，深海、极地、外空、网络等新疆域的治理需求不断涌现。随着全球化的拓展和深化，许多问题已经不再局限于某一国家内部，很多风险挑战也不再是一个国家所能单独应对。“面对共同挑战，任何人任何国家都无法独善其身，人类只有和衷共济、和合共生这一条出路。”①

其二，全球性问题的复杂程度极大增强。一方面，大国竞争博弈、地区纷争和对抗、民族宗教矛盾、地缘政治冲突、军备竞赛、冷战零和思维等传统安

① 习近平：《加强政党合作 共谋人民幸福——在中国共产党与世界政党领导人峰会上的主旨讲话》，人民出版社，2021 年，第 3 页。

中国知网 https://www.cnki.net

全威胁还远未得到有效控制；另一方面，气候变化、网络安全、能源与粮食安全、关税霸凌等非传统安全挑战持续加剧。两者相互联系和交织、彼此发酵和助推，形成高度互联、相互传导的安全风险复合体，从而进一步增加了应对这些全球性问题的复杂性和困难度。

其三，全球性问题的演变速度显著加快。数字技术、人工智能、太空探索等新领域涌现的新问题往往借助高新技术迭代而迅猛发展，其解决并非现有治理议程所涵括，也非既有治理体系力之所及。在既定的全球治理体系框架下，新规则的制定与实施周期较长，而新技术迭代速度飞快，不断扩大的治理盲区和规则真空引发严重的治理赤字。总体而言，层出不穷的全球性问题放大了现行全球治理体系的脆弱性、滞后性，加剧了全球治理的不确定性、不稳定性，进而凸显了国际社会提出与践行全球治理倡议的紧迫性。

二、现行全球治理体系面临的制约日益复杂

随着国际力量对比发生深刻调整，全球治理体系发展未能反映新变化、新格局，其权威性、代表性、有效性和包容性欠缺，不公正、不合理、不适应的地方越来越多。总体上看，作为当今世界最具代表性的国际组织和最重要的全球治理架构，联合国还缺乏有力权威；国际关系法治化和民主化还远未实现；全球多边贸易体制受到少数国家保护主义、单边主义的严重干扰，广大“全球南方”国家特别是最不发达国家的发展问题，还没有得到国际社会足够重视；和平与发展的时代主题遭遇严重挑战，世界变得更加动荡不安，一些国家依然固守冷战思维与零和博弈逻辑，阵营对抗特别是大国博弈失控的风险上升；不同文明之间的对话交流受到严重阻碍，世界思想文化领域的斗争变得更加尖锐复杂，民族和宗教冲突有增无减。整体而言，全球治理体系面临一系列制约与挑战，具体体现在以下几个方面。

其一，现行全球治理的一些理念陈旧落后，不能满足当今治理实践的需要。现有全球治理主要基于西方理念尤其是美国的国家治理理念，通过建立各种国际制度、规范、机制来实施治理。美西方国家的理念源于西方的历史文化传统、国家治理经验和思维逻辑，越来越难以反映和体现全球化进程中全球治理演进发展的价值共识，也难以把广大非西方国家的复杂多样文化和多元价值理念涵盖其中。当前，由美西方国家长期主导的单一治理理念与世界各国多样化治理实践之间的不匹配现象更加突出。[①]

其二，全球治理体系机制改革滞后于国际格局的现实演变。当下大部分国际组织和全球治理机构实际上都是由美西方大国主导建立的，“全球南方”国家

① 吴志成、刘培东：《论全球南方精神与中国的实践作为》，《国际问题研究》，2025 年第 4 期，第 5 页。

中国知网　https://www.cnki.net

的代表性严重不足。联合国已经运行80年，国际局势早已发生翻天覆地的变化，然而，联合国的主体框架和基本结构并没有发生太大变革，其机构和体制改革极其艰难。在成立时，联合国只有51个创始会员国，如今达到193个，而且当时全球的经济规模还不到如今的十二分之一。由于美苏两大阵营的冷战对峙，在冷战时期，这一体系的治理对象主要是美西方掌控的半个世界。冷战结束后，随着苏联解体和美国成为唯一的超级大国，这个实质上的“半球治理”体系被直接拓展为治理整个世界，因而，其在运行过程中也暴露出越来越多的不适应和不合理之处。面对这种全球治理僵局，现有治理体系的主导国不断打压新兴国家提出的治理理念、标准及其改革要求，以此维护美西方对全球治理体系的主导权。当下，联合国的宗旨原则虽然具有普遍性和稳定性，但是技术演进、地缘政治变革和全球化发展悄然改变了权力关系，世界正在经历动荡转型，联合国系统正遭遇普遍性的挑战和变革压力，它的很多具体机制、规则标准已难以适应现实世界的巨大变化，需要与时俱进进行调整和改革。

其三，现行全球治理体系的实际效能不足，难以有效应对不断增加的全球性问题。随着生产力和科技的快速发展，虽然国际社会治理诸多全球问题的能力得到极大增强，可是现实中的全球性问题反而越来越多、风险挑战越来越复杂。一些现行全球治理制度暴露出越来越明显的缺陷，已经不能满足全球治理的现实需要。比如，一些既有的全球治理组织和制度机制在当初进行制度设计时专业性太强，应对的问题与治理的领域也相对单一，已不能适应当下许多全球性问题之间密切关联、相互渗透的客观现实。长期以来，一些重要的国际机构凝聚力不强、领导力不济，在应对重大风险挑战时无法有效动员全球力量和资源，这些机构和机制需要国际社会适应新的形势和任务对它进行更多赋能和赋权。另外，对于部分全球治理机构而言，其官僚体制复杂臃肿，决策和议事程序繁琐、缺乏灵活性，且规则制定困难，容易出现“集体行动困境”。此外，还有一些新兴问题领域的治理目前仍没有引起国际社会关注，存在制度真空和治理盲区。

三、“全球南方”群体性崛起的大势不可阻挡

全球治理倡议的提出，准确把握了国际力量对比的历史性变化，将“全球南方”国家的发展需求、改革诉求与完善全球治理体系的目标追求相结合，使其成为构建更加公正合理的全球治理体系的重要载体，“全球南方”国家群体性崛起也将为践行全球治理倡议注入强劲动能。自2008年国际金融危机爆发以来，新兴市场国家和发展中国家成为拉动世界经济增长的动力源。2008年，基于购买力平价法测算，新兴市场国家和发展中国家的经济总量占世界经济比重首次超过发达经济体，2023年，这一比重达到58.9%，预计到2026年，新兴

中国知网 https://www.cnki.net

市场国家和发展中国家的经济增速将达到发达经济体的两倍以上。“全球南方”国家的快速发展推动了国际权力结构的深刻调整，提升了“全球南方”国家在国际事务中的地位和影响力，也使得“全球南方”国家逐渐从全球治理体系的边缘参与者转变为重要塑造者。

“全球南方”国家改革和完善全球治理体系的广泛共识与不断增强的参与能力，为提出和践行全球治理倡议汇聚了强大主体动能。伴随国际力量对比的深刻变化，“全球南方”国家的经济体量、发展潜力及其对世界发展的贡献率正逐步扩大，在促进世界和平、维护公道正义、应对全球性挑战等方面，也发挥越来越重要的作用。基于相似的历史经历、发展阶段与目标诉求，“全球南方”国家认同《联合国宪章》的宗旨和原则，支持“真正的多边主义”，反对任何形式的“新冷战”和阵营对抗，成为全球治理体系变革的坚定支持者和重要实践力量。近年来，“全球南方”群体依托 77 国集团、金砖国家、上海合作组织等多边平台，以实际行动为提升全球有效治理注入巨大信心和强大力量。从“77 国集团和中国”气候变化领导人峰会呼吁构建更加包容的全球经济治理格局，到推动《联合国气候变化框架公约》就启动损失和损害基金等议题达成一致；从举行关于乌克兰危机的“和平之友小组”高级别会议，到在第 79 届联大一般性辩论中发出完善全球治理的强烈呼声；从亚太经合组织第三十一次领导人非正式会议重申推动世贸组织改革，到二十国集团里约热内卢峰会确立以“抗击饥饿贫困”为首要议题，“全球南方”国家用集体智慧和合作力量点亮了全球治理的“南方时刻”。可以说，没有“全球南方”国家的共同发声与积极参与，任何全球治理改革方案都将失去合法性与有效性，而正是这种自主意识和主体力量的觉醒壮大，为提出和践行全球治理倡议提供了坚实的社会基础与实践动力。

四、中国参与引领全球治理的大国作用不断彰显

提出和践行全球治理倡议，离不开负责任大国的坚定意愿与能力支撑。作为世界最大发展中国家和全球第二大经济体，中国“始终做世界和平的建设者”“全球发展的贡献者”“国际秩序的维护者”和公共产品的提供者。[①] 中国式现代化的发展成就和深度参与全球治理的实践经验，使中国成为当今世界提出和践行全球治理倡议的引领力量。全球治理倡议既是对中国长期参与全球治理丰富实践的总结、提炼和升华，也为新时代中国推动构建人类命运共同体提供了战略指引，必将进一步引导中国在积极参与引领全球治理体系改革进程中做出更大贡献、发挥更大作用。

① 王毅：《回顾光辉历程，指明前进方向，携手构建人类命运共同体》，《人民日报》，2021 年 11 月 9 日，第 6 版。

中国知网 https://www.cnki.net

全球治理体系变革离不开理念的引领。中国推动全球治理理念创新发展，丰富和打造了共建“一带一路”、人类命运共同体、共商共建共享的全球治理观、正确义利观、全人类共同价值等一系列充满中国智慧的理念主张，倡导以共商共建共享来超越封闭排他的阵营对抗、你输我赢的零和思维、文明优越的意识形态偏见，推动各国真正实现权利平等、机会平等、规则平等，使全球治理体系跟上变化了的世界政治、经济形势。这些新治理理念满足了国际社会应对全球性挑战的现实需要，顺应了和平、发展、合作、共赢的历史演变趋势，从而为国际社会应对全球风险挑战提供了新的价值坐标和思想指引。

在物质实力维度，经过四十多年的改革开放，中国从世界体系边缘前所未有地走近世界舞台的中央，已成为世界第二大经济体、全球制造业第一大国、货物贸易第一大国、商品消费第二大国以及外汇储备第一大国。中国在经济发展、脱贫减贫、环境治理、惩治腐败、打击电信诈骗、维护社会稳定等诸多领域取得了显著成就，积累了丰富的治理经验与智慧。这种物质实力与治理经验的有机结合，为中国参与和引领全球治理体系变革奠定了软硬实力层面的双重基础。

在实践维度，中国既是现有全球治理体系的重要参与者和建设者，也是改革和完善多边机制的积极推动者与贡献者。长期以来，中国坚定维护联合国的权威地位、注重发挥联合国的重要作用，积极参与联合国各项维和行动和“2030 年可持续发展议程”，坚决支持扩大广大“全球南方”国家在全球事务中的代表性和发言权。与此同时，中国坚定站在维护和平与历史正确一边，践行中国特色的热点问题解决之道，推动建立国际调解院，为世界和平与安宁点亮新希望。从推动人民币加入国际货币基金组织特别提款权货币篮子，到在世界贸易组织框架下引领投资便利化谈判；从积极参与应对气候变化，到推动成立全球发展和南南合作基金，中国始终致力于通过机制建设和规则完善来提升全球治理实际效能，并以渐进式改革推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。具体而言，中国提出并积极践行“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议等中国方案，积极推进金砖国家以及上海合作组织建设，广泛搭建亚投行、金砖国家新开发银行等覆盖广泛、形式多样、包容开放的合作平台与制度框架，切实将合作共赢的理念原则贯彻到具体合作项目中，为全球治理倡议的生成发展提供了现实土壤和实践动力。概言之，这种集物质基础、理念智慧与实践创新于一体的综合能力，使中国具备提出全球治理倡议的经验与底气，也拥有将其转化为具体行动、推动落地见效的执行力，进而增强了全球治理倡议的国际共识度与可行性。

结　　语

随着经济全球化的深入发展，世界各国的利益和命运更加紧密地联系在一

中国知网　https://www.cnki.net

起，马克思、恩格斯关于“历史成为世界历史”的预言早已变成现实，人类已经成为一个你中有我、我中有你的命运共同体。面对百年未有之变局的深刻演进，各国“不断扩大的共同利益必须通过不断完善的共同合作治理来维护”和实现，而命运与共、同球共济、携手合作和互利共赢“成为世界各国的唯一正确选择”。[①] 全球治理倡议契合当今时代潮流和世界迫切需要，深刻把握各国日益成为利益共同体、责任共同体、命运共同体的时代大势，为各方共享发展机遇注入了新动力，为携手应对全球挑战贡献了新方案，为世界走出动荡变革明确了新路径，从而为国际社会共创更加美好的未来提供了行动指南。

落实全球治理倡议与“全球南方”国际话语权提升

孙吉胜

近年来，随着广大“全球南方”国家的群体性崛起，南北差距日益缩小，国际秩序、国际体系经历深刻复杂调整。与此同时，全球性问题和全球性挑战不断增多，气候变化、贫困、地区冲突等老问题与人工智能、网络犯罪等新挑战相互交织，全球治理难度加大。尽管面临如此困境，但全球治理体系却运行不畅，治理体系失衡、失灵，全球治理赤字不断加剧。面对日益紧迫的治理任务，国际社会迫切需要新理念、新思路、新方案。而长期以来，全球治理主要依赖第二次世界大战后所形成的治理体系，基于当时的国际格局，西方发达国家在各治理领域一直占据主导地位。近些年来，虽然全球治理与“全球南方”国家的关联越来越紧密，但广大“全球南方”国家代表性弱、话语权低，其利益、诉求、关切经常被忽视，更无法在全球治理过程中发挥应有的作用。面对当今世界的全球治理挑战和治理困境，2025 年 9 月，在“上海合作组织+”会议上，习近平主席郑重提出全球治理倡议，为进一步推进全球治理明确了原则、理念和具体方案，也重塑了全球治理话语和图景，为改革和完善全球治理体系、提升全球治理水平指明了方向。未来，中国需要携手各国，加大力度推动全球治理倡议的实施和落实，更好发挥“全球南方”的作用，不断提升“全球南方”群体的全球治理国际话语权。

一、“全球治理”面临紧迫而复杂的挑战

当前，全球治理任务艰巨而紧迫，诸多全球性问题日益威胁人类的安全、

① 王毅：《深刻领会全球治理倡议重大历史意义 为构建人类命运共同体凝聚磅礴合力》，《求是》，2025 年第 20 期，第 19 页。

* 孙吉胜，外交学院教授（北京 100037）。

中国知网 https://www.cnki.net

发展甚至生存。自20世纪90年代以来，随着全球化进程的加速，全球性问题日益受到国际社会的关注。正是基于当时的治理需求，1995年“全球治理委员会”发布了《全球伙伴关系报告》，呼吁国际社会重视和加强全球治理。进入新世纪以来，随着科技水平的快速提升和人类活动边界的不断拓展，再叠加原有全球性问题的不断累积，全球治理任务日益紧迫和复杂。无论是气候变化、贫困、经济不平等、地区冲突、贸易金融等老问题，还是来自网络、太空、深海、极地、人工智能、生命科学等领域的新挑战，无一不对人类产生深远影响。一方面，各国需要处理经济发展等老问题，另一方面又需要应对网络安全等新挑战。例如，人工智能的快速迭代在给人类生产和生活带来便利的同时，也使人们越来越担心其不确定性、不可控性以及不法行为体对其的恶用、滥用风险；网络犯罪比以往任何时候都更容易发生，但却更难预防；无论是对国内治理还是全球治理而言，大量虚假信息的滋生都带来了新治理难题。

与此同时，全球治理与“全球南方”国家的关联日益突出。与发达国家相比，“全球南方”国家发展任务艰巨，在很多全球性问题面前，它们显得更加脆弱、更易受影响。很多全球性问题如气候变化、债务风险、数字鸿沟等，直接影响其发展路径和发展进程。例如，苏丹持续的国内武装冲突不断外溢，导致大规模难民涌入埃及、乍得、南苏丹等国，使这些国家在应对自身安全和发展任务的同时，不得不担负额外的人道主义援助责任。另外，气候变化正直接干扰撒哈拉以南非洲国家的农业生产，尤其对玉米、高粱和小米等主要农作物的影响日益显著，预计到2050年，农作物减产可高达50%。而南太平洋岛国地区海平面上升比全球平均速度快四倍，因海水倒灌，一些岛国的沿海社区已被迫集体迁移。此外，加沙危机等地区冲突引发当地人民生活物资短缺、医疗资源匮乏、居住环境恶化、平民被迫迁移等一系列人道主义灾难，加剧了贫困与冲突之间的恶性循环。面对新的全球治理形势，任何国家和群体都无法独善其身，各国协同合作成为唯一应对和解决之道。

二、“全球南方”迫切需要提升全球治理国际话语权

尽管全球治理需要各国合作应对，且很多问题与“全球南方”国家密切关联，但“全球南方”国家长期以来在全球治理体系中代表性低、话语权弱，与其诉求和愿望极不匹配，具体体现在以下几个方面。

第一，当前全球治理体系主要基于第二次世界大战结束后形成的国际格局，西方发达国家在议程设置、规则制定、标准规范和具体决策过程中都具有明显优势。二战结束后，世界面临的主要任务是维护和平、避免再次爆发世界大战，并尽快恢复战后世界经济。而当时大多数“全球南方”国家还处于从殖民地、半殖民地向独立国家过渡的阶段，经济基础薄弱、影响力有限，其在全球治理

中国知网 https://www.cnki.net

体系中更是处于边缘地位，这也自然形成了全球治理体系中长期固化的中心-边缘结构。进入 21 世纪以来，随着“全球南方”国家的群体性崛起，发达国家和“全球南方”国家的实力差距迅速缩小，国际力量对比发生根本性变化，很多全球性问题与“全球南方”国家的关联亦更加突出，旧治理架构与新治理需求之间的鸿沟不断放大，全球治理体系代表性、包容性不适配等弊端日益明显。为此，全球治理体系迫切需要变革，以全面体现世界多极化和治理需求多元化的新事实，尤其需要把“全球南方”国家诉求纳入其中。

第二，“全球南方”国家对当前国际秩序不满日益增多，普遍希望纠正历史不公、提升自身的制度性话语权、提高参与度和影响力，以使全球治理体系朝向更加公正合理的方向发展。近年来，西方主导的自由主义国际秩序日益暴露出诸多问题，尤其是对全球性挑战和问题应对不及时、治理效果差。例如，新冠疫情暴发后，各国际组织和机构应对迟缓，各国不得不各自为政，国际组织权威性和公信力由此大幅降低。在发展领域，广大“全球南方”国家的发展权利长期得不到充分保障，至今仍有 11 亿人口生活在极端贫困中。此外，大国关系不断变化、大国博弈加剧，各国合作意愿降低，国际公共产品供给减少。一些国家选择性遵守国际法和国际规则，推行双重标准更时有发生。在对以上问题表达不满的过程中，“全球南方”国家的独立性、自主性和自觉意识日益增强，普遍希望推动全球治理体系变革。巴西等具有代表性的“全球南方”大国多次强调，国际社会要加大针对联合国、世界贸易组织等机构的改革力度，提升“全球南方”国家在多边机构中的代表性。同时，“全球南方”国家也对能够体现其意愿和诉求的大金砖合作、上海合作组织等新机制、新平台充满期待，希望借助制度性改革和建设更好地参与全球治理，从而成为全球治理的主体。

第三，“全球南方”国家对国际议程和国际舆论的影响较弱。国际舆论是影响各国行为和资源分配的重要因素。近年来，国际议程不断被改写，冲突、对抗等话语和叙事开始主导国际舆论场，影响公众认知和国家的资源分配取向，严重侵蚀了国际合作氛围和社会根基。由于国际传播平台、国际传播能力、语言等因素的限制，“全球南方”国家对国际舆论的影响有限，其诉求、关切和主张很难在国际舆论和国际议程中得到体现。在国际议程设置中，与“全球南方”国家密切相关的发展、国际援助、融资、国际债务等议题经常被边缘化，很多推进发展问题的合作议程进展缓慢。例如，全球人类发展指数当前增幅遭遇自 1990 年以来的最低值，落实联合国可持续发展目标整体节奏也严重滞后。这些问题迫切需要“全球南方”国家提升国际话语权，使其声音、利益和关切以及与其密切相关的议题，能够在全球治理体系的改革和完善中得到更好体现。

中国知网 https://www.cnki.net

三、落实全球治理倡议与“全球南方”全球治理国际话语权提升

正是基于各国需要携手应对全球性问题和挑战、全球治理遭遇系列困境的事实，中国相继提出全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议，“形成以共同发展促繁荣、以普遍安全保稳定、以文明互鉴增互信、以完善治理求大同的有机整体。”[①] 全球治理倡议尤其有针对性地指出了当前全球治理的痛点和难点，强调奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、注重行动导向，为全球治理体系改革和完善提供了系统理念、原则和方案。未来，我们需要加快推动落实全球治理倡议，不断提升“全球南方”的全球治理话语权，使其成为推动全球治理改革的重要组成部分。

第一，通过落实全球治理倡议更好地塑造国际议程，提升“全球南方”国家的议程话语权。全球治理倡议以其五大核心理念明确了全球治理的首要前提、根本保障、基本路径、价值取向和重要原则。中国在“上海合作组织+”会议这样的重要多边场合提出全球治理倡议，本身就体现了全球治理倡议的国际议程影响力，提高了全球治理议题在国际议程中的可视度。该倡议提出后，得到150多个国家和国际组织的迅速响应和支持，联合国、俄罗斯、巴西、古巴、尼日利亚等国际组织和主权国家媒体对全球治理倡议进行了深度报道和解读，体现出全球治理倡议顺应了当前各国希望加强全球治理体系的诉求。不少“全球南方”国家认为，全球治理倡议为推动“全球南方”所关切的粮食安全、气候行动以及数字治理等议题提供了平台，“全球南方”国家可以借助全球治理倡议将自身诉求转化为实际的治理行动。在落实全球治理倡议的过程中，中国要携手广大“全球南方”国家努力塑造国际议程，如借助“一带一路”新闻合作联盟、“全球南方”智库合作联盟、“全球南方”媒体智库合作传播伙伴网络等机制和平台，在国际舆论和国际议程中强调全球治理议题和话语，更新全球治理叙事，突出全球治理挑战，探讨全球治理方案，宣介全球治理成效，从而全面提升全球治理议题的整体国际传播效能。与此同时，中国也要在联合国、二十国集团等重要双多边场合凸显全球治理议题，确保全球治理议题和治理话语在场。在此基础上，我们在国际议程设置中也应突出“全球南方”对发展、安全、现代化等重要议题的关切，明确国际社会的优先关注议题，重视包容性协同发展和可持续发展问题，对冲国际舆论场域中的冲突、对抗议程，为推动落实全球治理倡议奠定舆论与社会基础。

第二，通过落实全球治理倡议丰富全球治理的“全球南方”话语，提升

① 王毅：《学思践悟习近平外交思想 砥砺奋进民族复兴新征程》，《人民日报》，2025年12月18日，第6版。

中国知网 https://www.cnki.net

“全球南方”国家的理念话语权。当前的全球治理理念和话语主要是基于西方理念、西方经验和西方理论，亟需加以补充、更新和完善。全球治理倡议强化了全球治理的新理念、新方案，也构建了新的全球治理叙事，回应了“全球南方”国家的长期诉求，尤其是满足了后者关于主权平等、以人为本等方面的重要期望。例如，有印度尼西亚学者强调，全球治理倡议与印尼奉行的独立自主积极外交政策传统相一致，既强调独立性，也注重主动参与以构建更公平的国际秩序，呼应了“全球南方”国家希望提升话语权与代表性的总体诉求。[①] 巴基斯坦学者指出，全球治理倡议与巴基斯坦长期倡导的多边主义、主权平等以及和平解决争端的主张高度契合。[②] 土耳其学者则指出，如果说“一带一路”倡议促进了各国的基础设施互联互通，那么，全球治理倡议则体现出各国聚焦治理、主权和相互尊重的理念联通。[③] 未来，在推动落实全球治理倡议的过程中，我们要广泛总结、凝练“全球南方”国家的治理理念、治理原则、治理实践，丰富全球治理话语，从而更好地体现和满足当前更加多元、多样的全球治理需求。

第三，通过落实全球治理倡议提升“全球南方”国家的制度性话语权。国际制度是推动全球治理合作的重要基础，长期以来，“全球南方”国家在全球治理体系中始终遭受结构性不平等的待遇，在制度性话语权方面一直处于弱势。全球治理倡议对主权平等、国际法治以及多边主义的强调，为强化全球治理体系的制度建设提供了根本遵循，也为“全球南方”国家深度参与全球治理体系改革提供了新框架。近年来，中国在外交理论与实践方面不断创新，在制度建设方面也进行了诸多探索，彰显了“全球南方”国家的制度影响力。例如，在应对争端、危机和冲突方面，少数国家长期以来习惯于采取极限施压、经济制裁等措施，甚至直接动用武力，不时侵蚀国际法的权威。而中国牵头成立国际调解院，旨在通过调解方式解决国际争端，尤其强调非对抗性，奉行和解合作和谐理念，坚持公平公正公道精神，秉持共商共建共享原则，倡导以人为本，注重务实导向，从而与现有国际诉讼或仲裁机构相互补充，为各方化解分歧、和平解决国际争端提供了新平台。在全球治理倡议指引下，2025年12月，中国倡议成立了“全球治理之友小组”，携手各国围绕全球治理领域的重大议题加强交流合作，推动构建更加公正合理的全球治理体系。未来，无论是推动联合

① Muhammad Zulfikar Rakhmat, “Indonesia and the Global Governance Initiative: Walking the Tightrope,” China Dialogue, October 1, 2025, https://blogs.lse.ac.uk/cff/2025/10/01/indonesia-and-the-global-governance-initiative-walking-the-tightrope/.

② Haris Bilal Malik, “Global Governance Initiative (GGI): Strengthening the Global Governance,” Institute of Strategic Studies Islambad, October 21, 2025, https://issi.org.pk/issue-brief-on-global-governance-initiative-ggi-strengthening-the-global-governance/.

③ Mursel Dogrul, “China's Global Governance Initiative Aligns with Türkiye's Vision for a New World Order,” TRT Afrika, October 21, 2025, https://www.trtafrika.com/english/article/d572190eaa1d.

中国知网 https://www.cnki.net

国、国际货币基金组织、世界银行等传统机构的改革，还是推进大金砖合作、上海合作组织等新机制的建设和发展，全球治理倡议的五大核心理念都为提升“全球南方”国家的制度性话语权提供了理念指导。

第四，通过落实全球治理倡议提升“全球南方”国家的理论和知识话语权。近年来，“全球南方”国家物质实力大幅提升，知识、文化、文明自主意识不断增强，它们在总结自身发展实践的同时，也在不断进行理论创新。例如，中国通过自己的探索成功地推进和拓展了中国式现代化，在改变中国的同时，也进一步创新了现代化理论。对于治理模式而言，不同国家、不同文化孕育了各自不同的应对问题之道和治理之策。为此，全球治理倡议倡导主权平等，主张各国平等参与、平等决策、平等受益，也为各国平等贡献自己的理念、思想和方案提供了重要平台，必将汇聚出更多的理论和知识，更将丰富全球治理的话语体系。未来，国际社会应搭建更多聚焦全球治理的学术与实践交流平台，更好地总结、研究、凝练不同的全球治理实践，不断更新和完善全球治理理论与知识体系，更有效地提升“全球南方”的全球治理理论和知识话语权。

结　　语

在百年未有之大变局之下，国际秩序、国际体系不断变化，全球性问题治理效果不彰使世界更加不稳定，新老问题同频共振，时刻威胁世界的和平、安全、稳定甚至危及人类生存，如何应对各类全球性问题与挑战已十分紧迫。随着物质实力的逐渐壮大，“全球南方”国家参与国际事务的自主性、积极性日益增强，它们不仅希望纠正针对“全球南方”群体的历史不公，更希望发挥主观能动性，提升其在全球治理体系中的话语权与影响力，真正参与全球治理实践。针对发展、安全、文明、治理四大突出领域，中国相继提出四大全球倡议，明确了中国的治理理念、原则、价值和系统方案，为世界注入了更多稳定性和确定性，也彰显了中国智慧。未来一段时间，各国需要携起手来、相向而行，把四大全球倡议转化为解决问题、惠及各国的具体行动，进一步更新全球治理理念、完善全球治理架构、改进国际制度、丰富全球治理理论和知识，提升“全球南方”的全球治理国际话语权。此外，落实全球治理倡议更要推动全球治理体系更加公正合理，以其开放性、普惠性和包容性调动各国的参与积极性，使各国充分挖掘自身潜力，在正确理念的指引和正确倡议的推动下团结合作，共同应对当今世界的挑战，共同解决全球性问题，共建更加安全、和平、繁荣和美好的世界。

中国知网　https://www.cnki.net

落实全球治理倡议：国际法治和共进国际法的作用

易显河

一、国际法治在全球治理倡议中的地位

2025年9月1日，在“上海合作组织+”会议上，习近平总书记郑重提出全球治理倡议。[①]聚焦于构建何种全球治理体系、如何改革完善全球治理这一重大命题，全球治理倡议以“奉行主权平等”“遵守国际法治”“践行多边主义”“倡导以人为本”“注重行动导向”[②]为核心要义，以维护《联合国宪章》宗旨和原则、践行共商共建共享的全球治理观为基本遵循，“同各国一道，推动构建更加公正合理的全球治理体系，携手迈向人类命运共同体。”[③]

显而易见，遵守国际法治是落实全球治理倡议的重要内容，作为全球治理“五大坚持”的核心理念之一，坚持国际法治是全球治理的核心部分。同样重要的是，遵守和坚持国际法治是全球治理的根本保障，不坚持国际法治，全球治理的其他核心内容就无法落实。

关于如何遵守国际法治，习近平总书记指出，要“全面、充分、完整遵守联合国宪章宗旨和原则等公认的国际关系基本准则，确保国际法和国际规则平

---

* 易显河，外交学院中国国际法研究院院长、教授（北京 100037）。

** 本文采用了作者下述文章中的部分观点、措辞：易显河：《向共进国际法迈步》，《西安政治学院学报》，2007年第1期，第55—68页（原文为Sienho Yee，“Towards an International Law of Co-progressiveness，” in Sienho Yee and Wang Tieya，eds.，*International Law in the Post-Cold War World：Essays in Memory of Li Haopei*，Routledge，2001，pp. 18-39）；易显河：《共进国际法：实然描绘、应然定位以及一些核心原则》，《法治研究》，2015年第3期，第117—125页（原文为Sienho Yee，“The International Law of Co-progressiveness：The Descriptive Observation，the Normative Position and Some Core Principles，” *Chinese Journal of International Law*，Vol. 13，No. 3，2014，pp. 485-499）；易显河：《完美法治》，《西安交通大学报（社会科学版）》，2008年第5期，第1—8页（原文为Sienho Yee，“The Perfect Rule of Law，” in Sienho Yee，*Towards an International Law of Co-progressiveness* ，Brill | Nijhoff，2004，pp. 41-58），英文文献主要由易显书翻译。

① 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》，中国政府网，2025年9月1日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7038671.htm。

② 同上。

③ 同上。

中国知网 https://www.cnki.net

等统一适用，不搞‘双标’，不将少数国家的‘家规’强加于人”。[①]《全球治理倡议概念文件》指出，“联合国宪章宗旨和原则是公认的国际关系基本准则，必须毫不动摇加以维护。对于新兴领域，要在广泛共识的基础上制定国际规则。确保国际法和国际规则平等统一适用，不能搞双重标准，不能强加于人。要维护国际法的权威性和严肃性，大国尤其要带头做国际法治的倡导者和维护者。”[②]同样，中央外办主任、外交部长王毅强调，“这个世界需要的是公道，而不是霸道。国际法治是实现公平公道治理的根本保障。遵守国际法治，就要全面、充分、完整遵守联合国宪章宗旨和原则以及公认的国际关系基本准则，强国际法治之基；维护国际法治的公正性和稳定性，反对双重标准和强加于人，立国际法治之信；以国际良法促全球善治，在广泛共识基础上制定新兴领域规则，崇国际法治之权。国际法治应由各国共同维护。大国在完善全球治理、维护公平正义中负有关键责任，应带头做国际法治倡导者和维护者。”[③] 据此，一是认定《联合国宪章》宗旨和原则是公认的国际关系基本准则，也认识到新兴领域还需要制定新规则来治理；二是强调这些国际法原则和国际法规则处于“治”的状态，即确保国际法和国际规则平等统一适用、不搞“双标”、不将少数国家的“家规”强加于其他国家。

二、形式多样的“法治”：“高压法治”“法外法治”和“完美法治”

在不同人眼里，法治概念或法治状态有不同的体现。一般来说，国际法原理和规则的平等统一适用就是国际法治，如果这种法律适用状态是因武力威慑使然，那么，我们称其为“高压法治”更合适。这是因为，如果匪徒拿着枪顶着你后背，勒令说“把你的钱包给我，不然要你的命”，你虽然乖乖把钱包给他了，但是，你肯定不会认为他的命令是法律。如果国际法原理和规则的平等统一适用状态是由经济援助承诺使然，那么，我们称其为“法外法治”更合适。理想的状态是，国际法原理和规则的平等统一适用，或者说国际法优位或被遵守，只是出于法律自身的缘故——这就是“完美法治”，也就是说，法律是行为体自觉行为的根本动因：“首先，法律优位或者法律被遵守是出于自觉的行为。其次，这种行为的根本动因是法律自身。也就是说，法律不是驱动个人行为的众多因素之一，而是理想情境下唯一或者至少是‘决定性’因素。再次，‘法律是什么’是一个重要的问题，而且这个问题决定于这样一个过程，即社会中的

① 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

② 参见《全球治理倡议概念文件》，中华人民共和国外交部官网，2025年9月1日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml。

③ 王毅：《深刻领会全球治理倡议重大历史意义 为构建人类命运共同体凝聚磅礴合力》，求是网，2025年10月16日，https://www.qstheory.cn/20251015/f97845f82a1f4d58a96f5fb1e64241ec/c.html。

中国知网 https://www.cnki.net

参与者将法律内在化到一种程度以致把某种行为当作行为准则，并将其作为对行为进行评判（包括自我评判）的基准，只有这时法律才产生了。”[①] 最后，“内在化的过程导致了这样的后果，即社会的参与者们感觉到他们是具有某些特征的社会的成员，而守法就是其中最重要的特征之一。”[②] 同理，若法律的存在和法律内在化成为人们自觉行动的根本动因，亦同时显现在国际社会，此时，我们就可以说理想的“完美国际法治”出现了。

显然，法律内在化而成为决策者或行为者行动的根本动机是整个过程中最重要的环节，也是此过程的结果。这种内在化的过程也许来源于或者得益于许多因素，其中之一也许就是某些“承认规则”，在这样的规则之下，参与者们能够快速轻易地判断某些规则属于法律规则。很多时候，这种承认规则往往也包含或体现“制法规则”。两者相结合大致就是，法律就是这样“制成”的，这样“制成”的规则就是法律。在国内法背景下，有一种说法就是，国会制定的就是法律，这就是国内法（至少是英国的国内法）的承认规则，当然，这个说法也不能涵盖所有情况。在国际法语境下，一般认为，《联合国宪章》的有机组成部分《国际法院规约》第38条第1款体现了国际法的承认规则。该款大致表示，国际法院裁判时应适用（a）国际协约；（b）国际习惯；（c）一般法律原则；（d）作为补助资料，司法判例及各国权威最高之公法学家学说。当然，对于每一项还有约定俗成的认识和理解，在此就不再赘述。[③]

第38条（简指第38条第1款）之所以能被看作是国际法的承认规则，有如下原因：第38条是受到最普遍认可的《联合国宪章》的一部分，是联合国成员国，即国际社会绝大多数国家认可的“承认规则”，也是他们命令国际法院在解决争端中使用的“承认规则”。第38条的角色及其普遍性已不言而喻，然而，其重要性和普遍性却不止于此，在很多其他条约或场合，第38条也被照搬使用。[④] 这些包括《联合国海洋法公约》第74、83条，该处相关措辞就要求“海岸相向或相邻国家间专属经济区/大陆架的界限，应在《国际法院规约》第38条所指国际法的基础上以协议划定，以便得到公平解决”。[⑤] 与常见的在争端解决程序中适用第38条相对比，《联合国海洋法公约》是在所有场合包括争端解决程序之外适用第38条。总之，如果国际法体系中有承认规则，那么，它就是第38条，或许我们亦可称其为“国际法渊源原则”。

---

① 易显河：《完美法治》，第6页。

② 同上，第7页。

③ 参见“International Law Commission,” United Nations, https://legal.un.org/ilc/。

④ 参见 Sienho Yee, “Article 38 of the ICJ Statute and Applicable Law: Selected Issues in Recent Cases,” *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 7, No. 2, 2016, pp. 472, 475。

⑤ *United Nation Convention on the Law of the Sea*, Article 74, 83, https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201833/volume-1833-a-31363-english.pdf.

中国知网 https://www.cnki.net

借助承认规则，决策者更有可能把法律原则、规则内在化成其决策的根本动因，但是，内在化不一定通过承认规则就能轻易实现。内在化还需要借助很多其他因素，比如道德、舆论、法治文化等等。可以说，承认规则只让我们触及法律规则的“标记”，而并不一定是法律规则本身，其也不一定能保证促成法律内在化。概言之，承认规则的存在只是法律内在化的必要条件，而非充分条件。依据承认规则，有些规则虽然能被当作法律规则，但它们也许会因为违背一些根本性规范而随后被归于无效，进而不能在决策过程中发挥作用。

有时候，人们并不一定仔细纠结这些根本规范，或者这些根本规范处于变革历程，换言之，一场革命正在进行中。最重要的就是法律或法令是否得到普遍接受，法律获得这种普遍接受就是法律完成了在决策者或行动人头脑中内在化的体现，而当其丧失了普遍的支持，法律或政令就不再是行动的根本动因。在国内领域，正如斯塔尔夫人所说：“（法国）国民大会……的命令可以喻为从杜拉瑞宫的花园中拉出的丝带以使人们保持与皇宫的距离；当竖立丝带的那些人得到舆论的支持时，没有人意欲越过丝带；但是一旦人们不再需要这道屏障时，它就变得毫无意义。”①

在国际领域，国家对国际法的态度、处置亦是或尤是如此，国际法或国际法决定被普遍接受是国际法内在化的结果，亦是国际法治的体现。关于这一点，再好不过的例证就是《联合国宪章》起草过程中委员会对如何解释《联合国宪章》条款的答复了。在起草过程中，曾出现一个问题：如何以及由哪个机关才能正确解释《联合国宪章》的条款？负责处理该问题的委员会认为，“在本组织各机关日常运作过程中，每个机关对《联合国宪章》中适用于其特定职能的部分进行解释是不可避免的。”② 委员会承认意见分歧在所难免，但鉴于联合国的性质及其运作方式，它认为不宜在《联合国宪章》中规定最终解释权归属。委员会随后提出多种解决分歧的途径，其中包括通过国际法院审理争议案件，并声明：“若两个会员国对《联合国宪章》正确解释存在分歧，它们当然可像处理任何其他条约争议那样，将争议提交国际法院。”③ 委员会随后进一步阐明，“必须理解的是，若本组织任何机构或法学家委员会做出的解释未能获得普遍接受，则该解释不具约束力。”④ 此声明明确将“普遍接受性”作为“约束力”的基础，也就是说，约束力的存在有赖于法律或决定的“普遍接受性”，而普遍接受性的

① Mme Baronne de Staël, *1 Considérations sur les Principaux Evénements de la Révolution Française*, Libraire Delaunay, 1818, pp. 416-417.

② *Documents of the United Nations Conference on International Organization* (*UNCIO*), San Francisco, 1945, United Nations Information Organizations, Vol. 13, p. 709, https://digitallibrary.un.org/record/1300969? v=pdf.

③ *Ibid*.

④ *Ibid*., p. 710。亦可参见 Sienho Yee, “The South China Sea Arbitration Decisions on Jurisdiction and Rule of Law Concerns,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 15, No. 2, 2016, pp. 235-236。

中国知网 https://www.cnki.net

达成就是内在化过程的完成。

显而易见，很多社会因素促成了法律的“内在化”，被普遍接受是导致法律成为自觉行为的根本动因。法律大致得到遵守既是法律内在化的基础，也是其状态之一。影响法律被普遍接受的“其他的因素可能包括：某种程度上的实质正义和程序正义，‘法律的内在道德’，规则的确定性和清晰性”，平等适用，“以及独立、完整、有裁断能力的合格的司法机关。”[①] 习近平总书记强调的“确保国际法和国际规则平等统一适用，不搞‘双标’，不将少数国家的‘家规’强加于人”，[②] 就是一种可以促进法律内在化的状态，这种状态往往也是法律内在化的结果。

对法治来说，最重要的是，一旦法律内在化过程顺利结束，法律就得以完美形成，并作为行为体自觉行为的根本动因。而遵守法律成为社会成员自我认定为成员的最重要特性之一。此外，实体法的某些特性也可能被看作是参与者的个性特征，因此，要使法律优位只是让人性得到张扬。概言之，“这最后一点适用到社会就意味着法律体现了特定社会的精神，而法治就是这种精神的绽放。如此，法律便包含了某些内在的价值。”[③]

三、落实全球治理倡议与共进国际法的作用

国际社会的基石是国家主权平等，它并没有统一的权威中央制法或执法机制。国际社会的发展轨迹表明，国际社会、国际法的精神在不同的阶段有所不同，促进国际法原理和规则适用或者国际法治的主要力量也不尽相同，或者说，促进国际法在决策者心中内在化的主要因素更是不同。

直至冷战巅峰时期，国际社会、国际法精神的主题是共处（co-existence），主要关乎国家间的共同存在、战争与和平，并依靠传统法律力量或法律强制力作为行动的驱动力，可以说，这一阶段盛行的是“高压法治”。在冷战缓和期，国际社会、国际法精神的主题是合作（co-operation），合作国际法（the international law of co-operation）建立在共处国际法的基础上，其目标转向促进国家间的缓和与合作及其相互利益，它仍然主要依靠传统法律力量或法律强制力作为行动的驱动力。在此阶段，君子协定和其他形式的软法开始出现，并在一定程度上成为行动的驱动力，这体现出合作及其相互利益的法律或软法的制定和适用呈现上升趋势。我们可以观察得到，“法外法治”在这一时期发挥了可观的作用。

在后冷战时期的当代，国际社会、国际法精神则是共进（co-progressiveness）。

① 易显河：《完美法治》，第 7 页。
② 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。
③ 易显河：《完美法治》，第 7 页。

中国知网 https://www.cnki.net

由于继共处、合作之后缺乏一个理想的先存术语，作者于2001年自创了“共进”一词，以描述所观察到的状况。[①]“共进世界”（world of co-progressiveness）是这样的一种社会：“包罗万象，因而是‘共同的’（co）；在促进道德或伦理适度进步方面比在其他方面更为关注，且以人类繁荣为其终极目标，因而是‘进步的’（progressiveness）。”[②] 纵观当今世界，人们可以看到国际纷争四起、战火蔓延，那么，我们还能称之为共进世界么？混乱诚然在、战火依然烧，但令我们庆幸的是，当今世界并没有回到像第一、第二次世界大战那样的体系性战争中，这足以证明二战后建立的国际体系正如预期的那样运转正常。正如习近平总书记所指出的那样，“和平、发展、合作、共赢的时代潮流没有变”，只是“冷战思维、霸权主义、保护主义阴霾不散，新威胁新挑战有增无减，世界进入新的动荡变革期，全球治理走到新的十字路口”，[③] 进而中国提出全球治理倡议，就是要“同各国一道，推动构建更加公正合理的全球治理体系，携手迈向人类命运共同体”。[④]《全球治理倡议概念文件》强调“为人类发展进步提供更强推动力”和“与世界上一切进步力量携手共进，不断推动构建人类命运共同体，为人类和平与发展崇高事业作出不懈努力”；它还以此段收尾：“人类已经成为你中有我、我中有你的命运共同体，加强全球治理是国际社会共享发展机遇、应对全球性挑战的正确选择。中国将同各方加强合作，携手探寻全球治理改革完善之道，共同开辟和平、安全、繁荣、进步的光明前景。”[⑤] 这一论述不仅在内容上多处阐述了共同进步的含义，概念性文件更直接使用了“携手共进”这一词组。中央外办主任、外交部长王毅在《求是》发表的文章也同样强调了这一概念，他径直使用了“共进”一词，认为“这一重大倡议契合当今世界迫切需要，提供了国际社会团结共进的行动指南”，[⑥] 由此可见“共进”的中心地位。

国际社会的共进精神在法律上体现于“共进国际法”——该词亦是作者自创词汇。共进国际法建立在共处国际法和合作国际法的基础上（它们充当共进精神主题的背景），因此，其核心行为规则主要为《联合国宪章》的宗旨和原则。1970年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》权威性地把这些解释具体化为包含：“各国在其国际关系上应避免为侵害任何国家领土完整或政治独立之目的或以与联合国宗旨不符之任何其他方式使用威胁或武力之原则”；“各国应以和平方法解决其国际争端避免危及国际和

① Sienho Yee, “Towards an International Law of Co-progressiveness,” p. 19.
② 易显河：《共进国际法：实然描绘、应然定位以及一些核心原则》，第117页。
③ 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。
④ 同上。
⑤ 《全球治理倡议概念文件》。
⑥ 参见王毅：《深刻领会全球治理倡议重大历史意义 为构建人类命运共同体凝聚磅礴合力》。

中国知网 https://www.cnki.net

平、安全及正义之原则”；“依照宪章不干涉任何国家国内管辖事件之义务”；“各国依照宪章彼此合作之义务”；“各民族享有平等权利与自决权之原则”；“各国主权平等之原则”；“各国应一秉诚意履行其依宪章所负义务之原则。”[①] 而贯彻这些基本原则主要是依靠传统法律力量、法律强制力或者各国间的相互利益。

但这些原则显然已被证明并不充分，需要运用更多的手段来解决当下我们面临的诸多问题，以有效地落实全球治理倡议。伴随追求进步冲动而来的过度道德化会导致身份政治加剧，而身份政治的加剧反过来又会引发人们对诸多议题的更大分歧。在任何社会，权利与义务的正常界限若被突破，两者便会失衡且必定导致错位；突破越大，失衡就越严重。在一些新兴领域，现有治理框架缺位，有待国际社会尽力补全。尽管科技成就日益强大，但在认识世界和解决全球性问题的过程中，其仍未能满足我们对确定性的期待，世界上仍然存在大量的不确定性和意见分歧，从此可见，传统法律力量或法律强制力作为行动的驱动力，往往表现不佳。为了解决那些艰巨而紧迫的难题，随着我们转入共进世界，有必要诉诸自驱力、引导力作为行动的驱动力，并加以促进。正如作者此前所述，共进国际法主要包括以下内容：

“第一，处理具体问题时，国际法要尽可能地带有共进的倾向或偏向，也就是这样的一种精神：包罗万象，在道德伦理适度进步方面比在其他方面更为专注，且以人类繁荣为其终极目标。这一点起着作为体系及其构成部分——体系参与者，法律的形成，法律内容以及法律的执行——的综合定位指引的作用。……第二，进步将被同时从两个方面来衡量，即对内和自身历史上的成就相比较，对外在全世界与体系的其他参与者的成就相比较，但这一进步的内容和步调应当考虑每个国家或适格参与者的特殊情况而最终应由该国或该参与者去调整，只要国际法的最基本义务得到遵守。这样的话，世界将保持丰富多彩，这本身即为一项最为重要的价值。进步应当由每个国家或参与者内在发动或自我驱动，也可由外部诱发（但不是胁迫）。对共进的倾向或偏向大有希望胜任担当各国或参与者某种自我驱动引擎的工作。不然，则可采取努力诱使其向进步推进。如果一项普遍的进步准则得以达成并被遵守，那将是理想的；不然的话，至少一国或参与者内部亦应取得了一定进步。如果各国或参与者取得了一定进步，纵使是在内部面对历史的比拼，联合不同国家和参与者所取得的所有进步，整个世界将处于良好的状态中。”[②]

当然，其他内容依次还包括：“第三，内在价值和工具性价值之间的冲突应

① 《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》，联合国大会第 2625（XXV）号决议，A/RES/2625（XXV），1970 年 10 月 24 日，https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-2625%28XXV%29。

② 易显河：《共进国际法：实然描绘、应然定位以及一些核心原则》，第 121—122 页。

中国知网 https://www.cnki.net

当由决策者有意识地明确地去解决，尽可能优先选择一项更为重要但同时亦是一项适用的内在价值。……第四，国际体系中每个国家或适格参与者（包括国际组织、区域性组织，或许还有个人）均是权利的享有者或义务的承担者，这些权利义务在它们之间相互产生，亦产生于它们与国际体系，或者命运或利益共同的国际社会之间。……第五，欲追求的平等应当是开明而非机械的或表面的平等；它在每一步骤均应基于一个与特定的待决事项和场合相匹配的恰当和进步的标准，以期同等情形能够得到最大限度的同等处理或得到精确处理，即所谓的‘同样情况同样对待’和‘不同的情况区别对待’同时得到最大限度的尊重。……第六，伟大国家和领袖型国家在国际体系中享有特殊的权利同时承担特殊的责任。……第七，国际体系中的每个国家或适格参与者必须在每个方面遵守法治，在作出每个重要决定时最大限度地考虑法治因素。理想的状态是完美法治，意即在这种状态下，法律被遵守只是出于其为法律，法律是自觉行为的根本动因。”[①] 诚然，要发挥效力，共进的倾向与对自驱力、引导力的依靠和信任必须是全方位和相互提升的，并覆盖国际社会全体成员。

上述共进国际法的内容和特色在《巴黎协定》中体现得淋漓尽致。简言之，《巴黎协定》给国际社会制定了一个减少二氧化碳排放的目标，并建立了一个“国家自主贡献”体系（“Nationally Determined Contributions” System）。充分信任和利用各国的自驱力和相互引导力，这个体系给予各国自主权来决定自己的减排贡献，并通过一系列措施来引导各国在制定自主贡献目标和贯彻该目标方面均秉持诚信，并尽量做到最好。[②] 若各国尽量保持进步，国际社会整体的进步就是各国进步的总量。

结　　语

由此观之，共进国际法在落实全球治理的过程中大有用武之地。习近平总书记的论述、《全球治理倡议概念文件》的阐述和王毅主任、部长对“共进”一词的强调等等，这些都体现了“共进”的中心地位。共进国际法对自驱力和引导而非强迫的强调，均有利于国际法在各国的内在化，有利于促进国际法成为各国自觉行动的根本动因。在贯彻和维护《联合国宪章》宗旨和原则过程中，在为新兴领域打造治理框架、制定与贯彻治理原则和规则过程中，当传统法律力量或法律强制力或者相互利益不足以驱动国家采取正确的行动时，我们可以考虑让共进国际法以及其强调的国家内驱力大显身手，进而考虑如何触发该内驱力

① 易显河：《共进国际法：实然描绘、应然定位以及一些核心原则》，第122—123页。

② Sienho Yee, “Self-drive, Inducement, or Compulsion: Co-progressive Climate Change Solutions and the Advisory Proceedings Before the ITLOS and the ICJ,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 24, No. 3, 2025, Part II, https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmaf024.

中国知网 https://www.cnki.net

和引导该内驱力发扬光大、步步加强。由此可见，运用共进国际法、助力落实全球治理倡议，能让全世界向和平共进的光明前景迈进，向完美国际法治的理想迈进，做到共商共建共享共进。

全球治理倡议落地实施的创新性路径

刘贞晔

全球治理倡议是习近平主席继全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议之后提出的又一全球性重大倡议，是中国为世界提供的新的重要公共产品。审视全球治理面临的新形势、新挑战，积极推进全球治理倡议落地实施，加快全球治理创新步伐，是当前克服全球治理“四大赤字”和“三大短板”的重要任务和使命。概言之，积极推进“治理平权”和国际法治创新、创新多边主义、从倡导到践行以人为本、为全球治理提供中国“最佳实践”和最佳方案，是推进全球治理倡议落地实施、实现全球治理创新与突破的重要路径。

一、奋力推进“治理平权”

当前全球治理体系面临的核心困境之一在于治理权力分配的严重失衡。全球治理体系长期存在西方发达国家“代表权过剩”问题，而“全球南方”国家的代表性和话语权则严重不足，这种代表权失衡带来的是话语权和规则制定权的不平等，进而严重地影响和侵蚀了全球治理的公平性和有效性。全球治理倡议提出的首要主张是“奉行主权平等”，其核心要义在于推动实现“治理平权”，即“坚持各国无论大小、强弱、贫富，都在全球治理中平等参与、平等决策、平等受益”。[①]

第一，推进“治理平权”需要变革现有全球治理体系的权力结构。当今时代，“霸权之后”的国际秩序转型为“治理平权”提供了历史契机，全球治理平台正经历从霸权主导向多元共治的深刻变革。[②]在此背景下，全球治理倡议重塑了全球治理合法性，通过扩大“全球南方”的制度性参与，增强了全球治理体

* 刘贞晔，中国政法大学全球化与全球问题研究所教授（北京 100088）。

① 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》，中华人民共和国外交部官网，2025 年 9 月 1 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202509/t20250901_11699539.shtml。

② 陈拯、伍宸森：《“霸权之后”的国际组织变革与全球治理转型》，《外交评论》，2025 年第 6 期，第 1—30 页。

中国知网 https://www.cnki.net

系的代表性和包容性。[①] 在变革传统治理平台方面，中国积极参与和推动国际货币基金组织和世界银行改革，助推“全球南方”国家提升在联合国机构的话语权和代表权。在创建全球治理新兴平台方面，中国作为主要力量推动了上海合作组织、金砖国家集团以及亚投行、新开发银行、丝路基金等新兴全球治理平台的创建，据此，“全球南方”国家拥有了不受西方干扰的具有独立代表权和发言权的治理平台，相关实践有力推进了“治理平权”。

第二，“全球南方”的群体性崛起为推进“治理平权”注入了强劲动力。近年来，“全球南方”国家在全球经济中的份额持续上升，参与全球治理的意愿和能力显著增强。中国作为最大的发展中国家，积极搭建南南合作平台，推动“全球南方”国家在气候变化、数字经济、公共卫生等议题领域发出集体声音、开展集体行动。中国在全球治理中的角色作用已逐渐从“参与者”向“引领者”转变，这一转变的核心内涵就是“推进国际关系民主化，提升发展中国家的代表性和发言权”。[②]

第三，推进“治理平权”需要构建更加公正合理的全球治理规则体系。全球治理倡议的提出是对西方所谓的“基于规则的国际秩序”论调的有力反击，揭示了主权平等的真谛在于“各国无论大小、强弱、贫富，主权和尊严必须得到尊重，内政不容干涉，都有权自主选择社会制度和发展道路，都有权在全球治理进程中平等参与、平等决策、平等受益”。[③] 真正的“治理平权”要求国际规则的制定过程体现国际关系民主化原则、规则内容反映各国共同利益而非少数国家的特殊利益。事实上，中国倡导的“共商共建共享”原则为构建更加公平的全球治理规则提供了基本遵循。

二、积极推进国际法治创新

国际法治是全球治理的制度基石，推进国际法治创新是落实全球治理倡议的关键路径。当前国际法治面临的突出挑战在于，现有国际法律框架难以有效回应新兴全球性问题，国际法碎片化趋势加剧，部分国家对国际法采取选择性适用的双重标准，因此，国际法治创新已成为紧迫的时代命题。全球治理倡议明确提出“遵守国际法治”，强调维护以《联合国宪章》宗旨和原则为核心的国际法治秩序，这为国际法治创新指明了方向。

第一，推进国际法治创新的首要任务是推动中国提出的创新性理念向国际共识转化。中国先后提出“国际关系民主化”“尊重世界文明多样性”“共商共

① 杨娜：《全球治理倡议重塑全球治理合法性》，《现代国际关系》，2025年第12期，第5页。

② 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

③ 《全球治理倡议概念文件》，中华人民共和国外交部官网，2025年9月1日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202509/t20250901_11699909.shtml。

中国知网 https://www.cnki.net

建共享的全球治理观”“构建新型国际关系”和“构建人类命运共同体”等一系列重要理念，这些理念为国际法治创新提供了思想资源和价值指引。落实全球治理倡议的主要路径之一便是“推动中国理念的国际法治化”，即通过议题构建、规范倡导和制度建设，使中国理念逐步转化为国际社会的共同认知和行为准则。[①] 这一转化过程需要经历从理念倡导到国际共识形成，再到国际法治的原则化、规范化、规则化和程序化的渐进发展阶段。

第二，国际法治创新需要在守正基础上实现创造性发展。国际法的守正意味着必须“全面、充分、完整遵守联合国宪章宗旨和原则等公认的国际关系基本准则”，而创新则要求“根据国际社会的新发展新需求，推动国际法规则体系的与时俱进”。[②] 从守正维度看，主权平等、不干涉内政、和平解决争端等构成国际法治的基本原则，遵守国际法治就必须确保这些基本原则和准则的统一适用，“不搞‘双标’，不将少数国家的‘家规’强加于人。”[③] 从创新维度看，全球治理体系变革对国际法治提出了新的规范需求，对于新兴领域，我们要在广泛共识的基础上制定国际规则。《全球治理倡议概念文件》提出的优先考虑议题，如“国际金融架构改革、人工智能、网络空间、气候变化、贸易、外空等治理紧迫性突出、治理赤字较大的领域”，[④] 都是国际法治创新的重要突破点。

第三，积极推动国际制度话语权和规则制定权建设是国际法治创新的重要着力点。在争端解决机制建设方面，2018 年，最高人民法院设立国际商事法庭，专门审理重大涉外商事案件，创立了一站式国际商事纠纷多元化解决平台。2025 年，中国联合世界各国在香港特别行政区创立国际调解院，为进一步发挥调解优先、调判结合的东方智慧优势提供了新的平台。在投资规则构建方面，中国签署的双边投资条约正聚焦共建“一带一路”和区域投资规则，形成了多层次、宽领域的投资保护网络。在自由贸易协定制定层面，中国目前已签署的 23 个自贸协定正向更高建设标准迈进，涵盖货物贸易、服务贸易、投资、知识产权、电子商务等广泛领域。[⑤]

三、有效创新多边主义

多边主义是全球治理的基本路径，有效创新多边主义是应对当前全球治理困境的必然选择。全球治理倡议明确提出“践行多边主义”，这一表述具有鲜明

① 孙吉胜：《全球治理挑战与落实全球治理倡议的主要路径》，《世界经济与政治》，2025 年第 12 期，第 18—19 页。

② 赵骏：《国际法的守正与创新——以全球治理体系变革的规范需求为视角》，《中国社会科学》，2021 年第 5 期，第 31—42 页。

③ 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

④ 《全球治理倡议概念文件》。

⑤ 《自贸伙伴携手同行 共绘合作美好图景》，中国自由贸易区服务网，2025 年 10 月 27 日，https://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202510/57377_1.html。

中国知网 https://www.cnki.net

的针对性和深刻的理论内涵，为多边主义的创新发展指明了方向。

第一，践行多边主义需要厘清多边主义的本质内涵。“真正的多边主义”应当以联合国为核心，以国际法为基础，以平等协商为原则，以合作共赢为目标。然而，少数西方国家打着多边主义旗号行单边主义之实，以意识形态划线组建排他性“小圈子”，以“基于规则的国际秩序”取代以《联合国宪章》为基础的国际法治，这是对多边主义的扭曲和背离。中国倡导的“真正的多边主义”强调开放包容而非封闭排他、强调平等协商而非强权政治、强调合作共赢而非零和博弈。

第二，创新多边主义需要推动多边机制的改革与完善。现有多边机制在代表性、有效性、适应性等方面存在明显不足，难以有效应对日益复杂的全球性挑战和治理任务，只有创新和变革才能让多边机制释放出活力。中国积极参与和推动国际货币基金组织、世界银行和联合国机构的改革，努力推进二十国集团、金砖国家、上海合作组织等多边平台的功能拓展，并在2025年上海合作组织天津峰会上，倡议推动上海合作组织成为全球治理变革先行先试的“试验田”。

第三，创新多边主义需要积极为多边治理平台赋能。全球治理倡议指出，践行多边主义就必须“坚定维护联合国地位和权威，切实发挥联合国在全球治理中不可替代的重要作用”。[①] 而要发挥联合国的作用就必须积极发力支持联合国，改革与增强联合国机构在气候、卫生、发展和各个新兴领域的治理功能。例如，在发展领域，各国应该积极为联合国发展机构赋能，加大对联合国贸发会议、联合国工业发展组织和联合国开发计划署等发展机构的资助力度，着力提升其治理能力。

第四，创新多边主义需要拓展多边合作的议题领域。传统多边合作主要聚焦安全与经济议题，而当前全球性挑战日益呈现跨领域、跨边界的特征，气候变化、公共卫生、数字治理、人工智能等新兴议题对多边合作提出了更高要求。在去中心化背景下推动全球治理，国际社会需要携手“全球南方”国家推动构建更加灵活、更加务实的多边合作网络，以实现不同层次、不同领域多边机制的协调配合。

四、从倡导到践行以人为本

全球治理的终极目标是增进全人类的共同福祉，而非服务于少数国家或利益集团的特殊利益。全球治理倡议将“以人民为中心”的发展思想融入全球治理理念，提出“倡导以人为本”的理念，为全球治理变革提供了重要的指导

① 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

中国知网 https://www.cnki.net

思想。

首先，践行以人为本就需要将人的发展置于全球治理的核心位置。当前全球发展面临的突出问题是发展不平衡、不充分，南北差距、贫富分化依然形势严峻，数以亿计的人口仍生活在贫困之中。当前全球治理面临的根本挑战在于“未能将普通民众的福祉置于优先位置”，加上全球化的收益分配严重不均，导致社会不平等加剧和民粹主义抬头，“以人为本”理念的提出正是对这一问题的积极回应。

其次，践行以人为本的理念必须将发展议题置于全球治理议程的优先位置。践行以人为本必须将发展置于全球宏观政策框架的突出位置，推动实现更加包容、更加普惠、更有韧性的全球发展。此外，践行以人为本就必须坚持推动国际关系民主化，将“全球南方”国家关注的发展议程和利益关注点置于同等重要的全球治理议程之中，真正改变对“全球南方”群体发展诉求的忽视局面。

最后，践行以人为本就必须贯彻和落实“共商共建共享的全球治理观”，将治理的资源和行动更多地聚焦于改善民生、创造就业、提高公共卫生服务能力、促进绿色发展、保障粮食安全等紧扣人的需求、尊严与发展的领域。中国倡议和推进的“一带一路”发展项目和各种民心工程正是聚焦民生问题的全球合作典范，真正体现了以人为本的本质内涵，即“以促进共同发展为各国人民带来更大获得感、以更好应对人类社会面临的共同挑战为各国人民带来更大安全感、以更好促进不同国家和群体共同利益为各国人民带来更大幸福感”。①

五、为全球治理提供中国的“最佳实践”和最佳方案

全球治理倡议提出“注重行动导向”的原则，这不仅是理念，更是行动指南。中国作为具有世界性影响力和行动能力的大国，不仅要积极推进全球治理发展，更要以自身的治理实践经验为全球治理提供中国的“最佳实践”和最佳方案。事实上，中国在气候治理、脱贫发展和经贸合作等领域取得的发展成就和治理经验，已经为全球治理提供了关于统筹谋划、调动资源、务实合作、避免治理滞后和碎片化等方面的重要智慧和有益借鉴。

第一，中国的“五年计划”和长远规划模式为世界各国提供了重要的统筹规划经验。中国国家治理的首要成就应归功于“五年计划”和长远规划，总体而言，中国国家治理中的长远规划思想可以适用于推动实现诸多全球治理目标。在国家治理议程设置中，消除贫困被摆在优先位置，当前，中国已成为对世界减贫事业贡献最大的国家。同时，在工业化发展方面，中国已经成为按照联合国产业分类中工业门类最齐全的国家。“统筹规划”既是中国国家治理的重要经

① 《全球治理倡议概念文件》。

中国知网　https://www.cnki.net

验总结，也是中国为全球治理提供的重要智慧和方案借鉴。

第二，“充分调动各方资源”是中国在气候和发展等领域的重要治理经验。在中国的国家治理实践中，地方政府和企业的发展项目常常按照中央做出的发展规划进行设计，进而其能够获得国家的配套资金支持。反过来，在上级政府规划的建设项目竞争中，下级政府为获得成功往往自行筹集配套资金。在改革开放后的国际发展合作中，中国国家治理的这一做法为全球治理提供了很多重要的经验和借鉴。在发展领域，自 20 世纪 80 年代起，中国各级政府就为世界银行和联合国开发计划署在中国开展的项目提供配套资金，后者在中国的发展项目获得了“一份投资双倍甚至多倍收益”的效果。在气候治理领域，中国获得的联合国清洁能源资金项目常常搭配远超一半以上的自筹资金来实施，使得这些项目在中国获得了倍增的治理成效。来自中国的“充分调动各方资源”和自筹资金配套实施项目的经验，已经成为多个全球治理机构在全球推广的“最佳实践”。

第三，在国际经贸合作领域，中国的合作实践也正为全球治理提供成熟经验和方案。中国自贸试验区建设就为全球贸易治理提供了可复制、可推广的制度创新样板。自 2013 年上海设立自贸试验区以来，全国自贸试验区已经形成近 200 项制度创新成果。[①] 例如，中国率先在自贸试验区探索外商投资负面清单管理制度，负面清单长度从 2013 年的 190 条缩减至目前的 27 条，为国际投资规则制定提供了中国方案。[②] 此外，中国自贸试验区率先建设国际贸易单一窗口，实现了海关、税务、外汇等部门的信息互换、监管互认、执法互助，这一实践与世贸组织《贸易便利化协定》的要求高度契合，为该协定在世界各国的实施提供了成熟经验和样板。

第四，“一带一路”倡议是中国为全球治理提供最佳实践的典范。经过十余年发展，共建“一带一路”已成为当今世界最受欢迎的国际公共产品和最大规模的国际合作平台。[③]“一带一路”倡议在理念谋划、制度设计方面的创新性丰富了基于硬法性质的国际经济条约合作制度，是对二战后西方主导的国际经济法的范式创新。[④]“一带一路”倡议秉持共商共建共享原则，通过互联互通、产能合作、贸易投资便利化等务实举措，推动各国实现共同发展，为全球治理提供了新的路径选择。

---

① 《商务部：自贸试验区已形成近 200 项制度创新成果》，央广网，2025 年 7 月 18 日，https://news.cnr.cn/native/gd/kx/20250718/t20250718_527270050.shtml。

② 《“关键一招”开新局——一张“负面清单”见证中国高水平开放》，中国一带一路网，2024 年 7 月 2 日，https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0KF449J2.html。

③ 石静霞：《“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析》，《中国社会科学》，2021 年第 1 期，第 156—179 页。

④ 赵骏：《国际法的守正与创新——以全球治理体系变革的规范需求为视角》，第 39—40 页。

中国知网 https://www.cnki.net

结　　语

习近平主席在全球治理倡议中提出的五大理念内涵丰富，切中时代重大课题，为全球治理变革与创新提供了新的方向指引，故而，创新性地落实和推进全球治理倡议五大理念是当今时代赋予我们的重大课题和历史使命。展望未来，中国将继续以实际行动和更加创新的精神推动全球治理倡议落地实施，为构建更加公正合理的全球治理体系、推动构建人类命运共同体作出新的更大贡献。

“临界减速”背景下的全球治理倡议与中国外交角色转型

张胜军

如何在动荡与失衡中重建信任、在竞争与分化中寻求合作，已成为当代全球治理必须回答的重大命题。全球治理倡议通过理念创新、制度供给与合作实践，为破解全球治理困局提供了新思想和新思路。本文拟从全球治理体系面临的“临界减速”系统性挑战出发，探讨全球治理倡议在应对这一挑战中彰显的重大价值以及其所赋予中国特色大国外交的制度性角色。

一、当前全球治理体系的“临界减速”特征

近年来，随着国际体系动荡加剧与多重全球性议题叠加演化，全球治理体系出现韧性下降与修复能力弱化的趋势。从复杂系统视角来看，当前国际治理架构正在经历一种典型的“临界减速”（critical slowdown）现象，即体系在遭遇冲击后回归均衡状态的速度显著放缓、波动幅度却不断增大，反映出系统正朝向不可逆临界点逼近。全球治理体系的这种状态是长期治理赤字累积与制度更新乏力共同作用的系统性失衡，其核心逻辑在于，全球治理体系的制度框架与合作机制难以匹配快速演化的国际环境，其恢复能力滞后于风险扩散速度，从而导致体系逐步丧失稳定性与协调能力。

驱动治理体系走向“临界减速”的深层机制主要体现在四个方面：首先，世界权力结构出现深刻调整。既有体系中的主导力量参与治理意愿日益下降、制度承诺趋于收缩，而新兴力量虽不断提升制度参与度与影响力，却又面临责任与权利不对称问题。同时，“全球南方”国家日益增长的治理诉求正持续拷问

* 张胜军，外交学院国际关系研究所教授（北京 100037）。

中国知网　https://www.cnki.net

既有全球治理体系的合法性根基，这一进程不仅导致权威结构趋于分散、决策机制复杂性显著增强，更推动全球治理成本急剧攀升。其次，气候变化、金融风险、能源安全、数字鸿沟与地缘经济、地缘政治等诸多高度关联且易外溢的问题同时涌现，推动治理需求一时间急剧扩增，而现有治理机制的供给能力却严重滞后，从而导致制度供需出现错位。再次，技术革命与社会变迁极大提升了国际社会对治理规则创新的要求，但传统制度的响应速度显著落后。人工智能、数据流动与数字经济的发展不断突破主权边界，致使旧规则被反复挑战而又缺乏替代性机制，制度老化问题凸显。最后，各国内部的治理困境正以前所未有的强度向国际层面外溢。特别是在部分主要发达国家，政治极化、民粹化与政策制定短周期化趋势日渐明显，不仅削弱这些国家对国际公共产品供给的稳定承诺，也导致其国际合作意愿整体回落。

受制于上述四个方面的累积效应，全球治理体系呈现出明显的“临界减速”特征。其一，治理恢复周期显著延长。无论是全球卫生危机的协调应对，还是地区冲突后的和平重建，我们均可观察到，治理体系从危机爆发到回归稳定的时间已大幅拉长，危机不断外溢而治理修复明显滞后，总体呈现出“慢恢复-快失衡”的高风险态势。其二，治理体系碎片化不断加深。多边机制效率下降促使各类“小多边”安排与排他性集团兴起，贸易、数字、安全等领域的制度竞争加剧，导致制度重叠甚至冲突，以致于全球公共产品供给向区域化方向偏移、系统协调中枢日益虚弱。其三，全球治理合法性与互信基础持续遭到削弱。发达国家对规则的遵守存在明显的不确定性，而发展中国家则对制度代表性与公平性不断提出质疑，致使制度正当性衰落与遵约成本上升相互交织，治理领域的集体行动困境愈加难解。

综上，以“临界减速”为特征的全球治理体系演变，体现为全球性风险外溢加剧而合作机制响应迟缓、制度创新动力不足而治理赤字持续膨胀，导致既有秩序的稳定机制弱化而系统整体韧性下降。当前，世界已陷入一种高风险、弱改革和低协同的负向治理循环，即风险不断升级但国际合作效率与制度更新能力却逐渐减弱。这种趋势若得不到有效扭转，全球治理体系所面临的临界压力则可能引发结构性失稳，推动国际社会进入更加漫长的秩序震荡期。

二、全球治理倡议的制度性意义

在全球治理体系已出现“临界减速”现象的背景下，国际社会亟需新的理念供给与制度创新，以破解治理赤字、重塑体系韧性。全球治理倡议正是在全球风险积累与制度供给不足的双重压力下应运而生，其核心目标在于回应现有的治理困境，为恢复全球治理协同能力与更新合作模式提供新路径。

首先，全球治理倡议在理念层面为治理体系提供了新的规范框架。当前的

中国知网 https://www.cnki.net

一元化治理理念面临困境，既无法充分催生发展中成员的制度认同，也难以对多样化的治理主体形成普遍性引导。全球治理倡议坚持主权平等、国际法治、多边主义等理念，强调互利共赢与相互成就原则，重视包容性治理与合作共赢思维，从而为国际社会在激烈竞争与深度分化中重建共识提供了价值基础。全球治理倡议的理念创新，本质上是对全球治理合法性危机的一种回应，旨在弥合体系内的权力差距、身份分歧与利益鸿沟，使治理逻辑从对抗博弈回归增进合作。

其次，全球治理倡议在机制层面对治理体系的“制度缺口”进行了针对性补位。面对“临界减速”背景下多边机构制度供给能力的快速下降，全球治理倡议通过强化主权平等、国际法治和提高多边主义的效用，在制度层面夯实根基、提升效能，有效扩展了全球治理的制度外延，从而从功能上对现有治理体系实现支撑。更重要的是，这一倡议积极鼓励“全球南方”国家参与制度建设过程，有利于提升制度代表性和公平性，从而增强全球治理体系的制度韧性与可持续性。

再次，全球治理倡议在实践层面推动了治理能力建设与公共产品供给。不同于单纯的话语输出，全球治理倡议注重行动导向，侧重于将理念嵌入具体合作项目与制度安排。中方更通过“一带一路”建设、绿色发展与数字经济合作等方式，为国际社会提供切实可感的治理资源。这种以“项目化”支撑“制度化”的路径，有助于在不稳定的国际环境中维持合作关系，为处于“临界减速”下的治理体系持续提供正向反馈，进而增强全球治理体系的自我修复力。

整体而言，全球治理倡议深化了国际合作的韧性逻辑。在全球治理碎片化加剧的情形下，全球治理倡议强调以人为本构建人类命运共同体，通过提升合作范围、合作层级与增强合作结构的包容性，促进不同主体间角色的协同与互补，进而推动治理体系从分裂走向再联通。在全球治理体系面临结构性风险时，全球治理倡议的提出有助于突破既有治理方式的局限，实现制度更新与治理能力现代化，为体系重回均衡提供动力来源。

三、全球治理倡议与中国特色大国外交的制度性角色转型

全球治理倡议的提出标志着中国制度供给能力的实质性提升，体现了中国特色大国外交的大国责任担当。一方面，它回应了全球治理体系韧性衰退的结构性挑战，通过价值理念更新、公共产品供给扩展与制度创新安排，成为系统“临界减速”背景下全球治理体系再平衡的关键驱动因素；另一方面，它为中国在百年未有之大变局中重塑外交职责与战略定位提供了制度性抓手，从而推动中国特色大国外交从“参与型”向“制度型”角色的深刻转变。随着全球治理倡议进入制度化和机制化发展阶段，中国外交实践愈发体现出规则塑造、制度

中国知网　https://www.cnki.net

供给与治理领导等层面的变化特征，其角色演进不仅关乎自身发展，更对全球治理体系韧性恢复与秩序再平衡具有重要意义。

首先，中国外交的制度性角色转型体现于从单纯的规则遵循者向规则塑造者的改变。在冷战后构建的全球治理体系中，长期以来，中国更多被视为现存体系的融入者与适应者，经常以制度遵从来展示自身负责任的大国形象。然而，面对当前全球治理体系的深层困境，为避免全球秩序滑向更剧烈的失衡状态，中国开始积极参与新规则制定与体系修补过程。例如，针对数据治理、数字经济、投融资规则及绿色转型等新兴议题，中国不断提出新的治理原则与理念，为制度创新提供中国方案，并积极推动国际社会制定公平、包容的新国际规范。这一变化意味着，中国不再满足于作为制度结构的接受方，而要努力成为制度演进中的倡议方与推动者，以有效提升治理体系的韧性。

其次，中国外交的制度性角色正从能力适配型向公共产品供给型演进。在全球公共产品供给日益不足的情况下，国际社会迫切需要新的稳定力量。在此背景下，中国通过共建“一带一路”合作架构、全球发展倡议等计划，积极推进基础设施互联互通，推动各方能力建设与国际金融合作，为广大“全球南方”国家提供新的增长动力与治理资源。与传统援助模式不同，中国更强调合作可持续性与能力提升，其公共产品供给具有制度建设属性，有助于增强“全球南方”国家的自主发展能力，并强化制度对接。这种通过合作项目支撑制度供给的方式，可视为对修复全球治理体系韧性的一种结构性制度贡献。

再次，中国外交的制度性角色升级也表现为从议程参与者向议程引领者的转变。在多边外交舞台上，中国特色大国外交逐步成为塑造国际议题的重要力量。在“临界减速”的特殊时期，治理碎片化趋势使达成全球共识的难度显著提高，中国以包容性议题推动跨区域、跨身份主体参与国际合作，此举有助于降低治理体系的协调成本、减少治理分裂风险。这种议程设置能力的变化，体现出中国外交角色由被动响应向主动引领的转变，也为中国在提升全球议题权威性与制度合法性方面创造更大空间。

最后，中国外交制度性角色转型的另一重要维度，则是从侧重双边合作为主向推动多边与跨区域治理机制建设转变。在应对全球治理体系韧性下降过程中，强化制度间协调与推进治理网络化变得尤为关键。中国通过更积极参与联合国体系改革、支持区域组织发展与深化南南合作，努力推动不同层级治理结构之间的互补与衔接，从而帮助克服治理碎片化所导致的制度竞争与制度重叠。特别是在新兴治理领域，中国加强与相关国际组织协同推进规则更新，促进自下而上地确立多渠道治理的正反馈机制，以为全球治理体系注入凝聚力与稳定性。

概言之，全球治理倡议通过发起政策倡议以驱动制度创新、供给公共产品

中国知网 https://www.cnki.net

以提升制度能力，以及强化议程设置以增强体系协调，从而凸显其稳固治理体系与重构国际合作的重要贡献。从实践上看，中国外交制度化转型将继续成为全球治理未来演化的重要推动力量，助力国际社会避免处于危机中的全球治理体系跨越临界阈值。从理论上看，这一转型有助于国际关系研究超越单一权力分析逻辑，将制度建构与国际合作视为战略竞争之外的大国新型影响力来源。

结　　语

总体而言，当前全球治理体系的制度应对与自我修复能力持续降低，各类复杂风险迅速蔓延和扩散，出现了“临界减速”这一系统性危机的典型特征，这是国际秩序加速变革的深层信号。全球治理倡议通过理念层面的创新、公共产品的有效供给以及制度层面的补充完善，为全球治理体系提供了理念与制度维度的支撑，也为中国特色大国外交实现从“参与型”角色向“制度型”角色的战略转型，提供了清晰的战略指引，因而，其对于促进全球治理体系重新实现平衡具有至关重要的战略意义。中国外交制度性角色的转型，既体现了中国对全球治理责任的积极担当，也为建设更加公正合理的国际秩序提供了新的制度路径。展望未来，中国特色大国外交将在多边合作中发挥更大作用，继续推动全球治理体系恢复韧性与可持续发展。

全球治理倡议开创中国特色大国外交新局面

任　琳

当今世界“变乱交织、动荡加剧”，地缘冲突易发难控，大国博弈竞合相持，发达经济体内部博弈外溢，少数大国霸凌主义、单边主义行径盛行，逆全球化、保护主义思潮涌动，相关领域泛安全化、武器化趋势蔓延，多边主义精神和国际经贸秩序遭遇严峻挑战。与此同时，国际力量对比发生深刻调整，世界多极化深入发展，全球治理倡议获得国际社会积极响应，诸多因素也为中国砥砺奋进、主动运筹和塑造有利外部环境提供了一定空间。做好新时期外交工作，应答国际社会的时代之题、世界之问，交出中国答卷、提出中国方案，需要系统梳理中国面临的国际形势、研判国际秩序发展趋势，进而系统总结全球治理和中国特色大国外交的关键成果与重要经验。

* 任琳，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授、中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员（北京 100732）。

中国知网 https://www.cnki.net

一、当前国际秩序和全球治理的基本特征

总结当下、展望未来，国际形势发展的机遇与挑战并存。当前，国际秩序和全球治理的整体性特征主要表现在以下方面。

第一，“灵活现实主义”当道，全球治理赤字日渐深化。作为霸权国，美国不再把维护霸权和呼应全球主义、承担国际义务、确保全球影响力联系起来，转而强调“美国优先”、单方面追求国家利益。美国新版《国家安全战略》报告指出，特朗普总统的外交政策“务实而非‘实用主义’，现实而非‘现实主义’，有原则而非‘理想主义’，强硬而非‘鹰派’，克制而非‘鸽派’”。[①] 不少评论将这种“似是而非”的战略转向总结为追逐利益、放弃原则的“灵活现实主义”。[②] 外界虽无从判断美国是否彻底抛弃了以意识形态划线和全球主导权，但其更加务实和灵活地护持霸权、追逐国家利益的战略转向却是显而易见的。在全球战略层面，这种灵活转向表现为特朗普政府不再寻求永久性主导全球事务，不再将全球主义作为外交行动准绳，而是更加强调“美国优先”原则。换句话说，如果某一国际动议或全球治理议程不符合其国家利益，美国则会毫无道德负担地选择奉行“退出外交”，拒绝承担提供全球公共产品的国际责任。所谓“灵活现实主义”就是“合则用、不合则弃”，而这一点在其对待多边主义的态度上表现得最为明显。美国的利己主义战略转向导致气候变化、发展治理、人工智能等治理领域内的公共产品供给赤字状况和国际规则缺位局面愈加严峻。

第二，大国竞争步入战略相持期，全球经贸格局悄然发生变动。特朗普政府逐步意识到关税制裁作用的有限性，甚至观测到相关国家由此获得更多主动权，因此，美国不再把霸权护持等同于一味地进行战略对抗，转而探讨与对手开展竞争性共存。例如，美国把对华关系定位从视为战略威胁调整为更加聚焦经济领域的竞争，重在确保美国的经济优势，使其成为伙伴国在高科技、国防采购和资本市场进入领域的首选，同时，美国也巩固联盟关系，制造排他性小圈子，并以己为主塑造美国主导下的经济集团。[③] 此外，各经济体适应外部环境不确定性或应对经济制裁的行为，正在重塑全球经贸格局。联合国贸易和发展会议新发布的《全球贸易更新》报告揭示了全球贸易格局出现的诸多变化。例如，仅就区域分布而言，“南南贸易在2025年保持强劲增长，增长约8%，显著高于全球平均水平。从区域来看，非洲和南美地区的区域内部贸易在第三季度增长显

① “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 4, 2025, p. 8, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf.

② “Donald Trump's Bleak, Incoherent Foreign-Policy Strategy,” *Economics*, December 5, 2025, https://www.economist.com/united-states/2025/12/05/donald-trumps-bleak-incoherent-foreign-policy-strategy.

③ “National Security Strategy of the United States of America,” pp. 22-23.

中国知网 https://www.cnki.net

著，而在过去12个月中，东亚内部贸易额增长10%，在所有区域中表现最佳。”[①] 这一分析延续了联合国贸发会议在4月的判断，即南南贸易已占全球贸易的三分之一左右，正在改变全球贸易结构和价值链布局。基于对大国长期博弈的认识，特朗普政府愈发将战略竞争重心放在保持科技领先和确保经济安全方面，而保障供应链安全、控制关键能源矿产和关键通道、夯实国防与制造业基础等议题便成为核心关切。如在中亚地区，特朗普政府抬升中亚五国和美国合作的“C5+1”机制层级，推行单边主义外交，积极抢占当地的关键矿产资源，并伺机强化自身对地区战略通道的政治影响。

第三，强权政治痕迹愈发明显，世界多极化趋势亦难以抵挡。霸权国美国宣称将进行战略收缩、更加聚焦西半球，降低对中东的关注度、减少对非洲的援助，不过，在进行局部战略收缩的同时，美国在部分区域推行强权政治的痕迹却愈加明显，一种更加霸道的“门罗主义2.0”正在强势回归。在欧洲，美国试图拆解欧盟的一体化努力，希望欧洲成为去中心化的“志同道合的主权国家集团”；支持欧洲极右翼势力的移民政策主张，并试图借助该派系力量重塑欧洲政治生态；敦促欧洲尤其是盟国承担更多安全责任，尽快接手北约主要防务义务。而在拉美地区，美国重申拉美是自己绝对的势力范围，反对任何外部力量的干预，特朗普政府对“欧盟-拉共体峰会”的干涉就充分说明了这一点。从某种程度上看，这种反对他国染指拉丁美洲的政策宣誓是一视同仁的，既针对盟友，也针对主要竞争对手。整体而言，旧秩序虽未完全离场，但世界多极化进程中呈现的“后霸权”趋势却也日趋明显：新兴经济体、“全球南方”群体、中等强国等新型权力中心在国际事务中日渐扮演重要角色，正推动世界向着一个更加多元、更加自主、更加多极的格局悄然演进。

第四，“双层博弈”现象日益突出，国际秩序演变存在较大不确定性。受制于国内的政经需求，美国当下的对外战略转型仍存有变数，其对国际秩序演变带来的影响仍具高度不确定性。一般而言，美国对全球秩序的塑造逻辑，往往是内政向外交领域投射的结果。自建国以来，美国一直就具有“忧患”意识，善于寻找、发现、猜测乃至塑造敌人，惯于通过遏制或威胁遏制对手等方式，为国内政治统治寻求合法性。然而，在很多情况下“将美国推入绝境的罪魁祸首恰恰是美国自己”。[②] 随着国内政局动荡、经济表现低迷和民粹情绪起伏，美国对外战略也会随之产生变动。当国内政治的波动投射至外交表现层面，就会给国际秩序带来不确定性和不稳定性。例如，在就任总统第一天，特朗普就签

① “Global Trade Update (December 2025): Global Trade Poised for a Record-breaking 2025 as Flows Expected to Surge Past $35 Trillion,” UN Trade & Development, December 9, 2025, https://unctad.org/publication/global-trade-update-december-2025-global-trade-poised-record-breaking-2025-flows.

② 约瑟夫·斯蒂格利茨：《美国真相：民众、政府和市场势力的失衡与再平衡》，刘斌、刘一鸣、刘嘉牧译，机械工业出版社，2020年，第83页。

中国知网 https://www.cnki.net

署了重新退出《巴黎协定》的行政命令。特朗普政府之所以不履行气候变化治理承诺，甚至指控气候变化是场骗局，主要原因是借此支持国内相关利益集团、赋予其开采和使用传统能源的合法性。但是，这种“退出外交”却给全球气候治理带来沉重压力，很可能导致全球减排难以如期达标、气候融资难度上升。

二、全球治理倡议与中国特色大国外交新局面

上述复杂严峻的国际形势、不稳定的国际秩序和赤字叠加的全球治理格局，既是中国外交必须直面的现实问题与挑战，也构成了我们谋划布局、主动作为的时代背景。2025年是“十四五”的收官之年，也是打开“十五五”新局面的关键一年。面对这个“变乱交织”的世界，中国处乱不惊、沉着应对、奋发有为。一方面，我们着重强化能力建设，接续推进中国式现代化，统筹高质量发展和高水平安全；另一方面，我们心怀天下，积极开创中国特色大国外交新局面，推动构建人类命运共同体。

第一，从理念引领方面，提出全球治理倡议，获得国际社会高度认可。2025年9月，中国在“上海合作组织+”会议上正式提出“全球治理倡议”，[①]为改革和完善全球治理体系提供了理念支撑和道义引领。这一倡议揭示了现行国际治理机制存在的代表性、权威性和有效性不足三大短板，阐明了坚持主权平等、国际法治、多边主义、以人为本、行动导向等五大核心理念，提出了与各方携手共同探寻全球治理的改革完善之道。随即，“全球治理之友小组”在纽约联合国总部正式成立，获得国际社会广泛关注与积极响应。全球治理倡议的内容理解、实践落地和行动转化的过程，正是人类命运共同体建设从理念转化为现实的过程。长期以来，中国都是全球治理的重要参与者和贡献者，不仅坚持践行“真正的多边主义”精神，还积极倡议并支持建立新兴机制，为既有全球治理体系提供必要的补充，如成立八年来，亚投行成员已扩容至109个，累计批准融资超过60亿美元，成为推动南南合作、弥补发展赤字、推动共同发展的重要多边平台。展望未来，中国将一如既往秉持守正创新、开放包容精神，坚持共商共建共享原则，在全球治理倡议的框架下，携手各方借助联合国等重点平台，关注国际金融架构改革、人工智能、网络空间、气候变化、贸易、外空等治理优先领域，致力于推动构建人类命运共同体，为实现全人类和平与发展做出不懈努力。

第二，从体系支撑方面，开创中国特色大国外交新局面，积极支持以联合国为核心的国际体系健康运行。2025年的大国关系演变全程跌宕起伏，但年终收

① 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》，中华人民共和国外交部官网，2025年9月1日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202509/t20250901_11699539.shtml。

中国知网 https://www.cnki.net

尾相对平稳。自 7 月起，中美启动多轮双边经贸谈判。中方表示，“经贸磋商成果来之不易，中方期待与美方共同做好落实工作，为中美经贸合作与世界经济注入更多确定性和稳定性。”① 纵观 2025 年，中国特色大国外交实践巩固国际体系稳定成绩斐然。中方致力于“深化中俄新时代全面战略协作伙伴关系”，并且“推动建设具有全球影响力的中欧全面战略伙伴关系”，与此同时，“积极推进同新兴大国开展合作，共同推动‘大金砖合作’高质量发展。”② 此外，2025 年恰逢联合国成立 80 周年，中方郑重表示，“愿同各方一道维护联合国的地位和权威，维护联合国宪章宗旨和原则，支持联合国通过改革提高效率和履职能力，呼吁提升发展中国家的代表性和发言权。”③ 当前，中国已是联合国常规预算第二大出资国和维和摊款国，也是借助联合国平台应对全球性挑战的主要负责任参与者。中国不仅与联合国建立“中国-联合国全球南南发展支持机制”，还同联合国开发计划署在上海建立全球可持续发展中心，加快落实“联合国 2030 年可持续发展议程”。

第三，从内外互动方面，支持经济全球化稳健发展，以高水平开放促进深层次改革。当下，经济全球化逆流汹涌，世界经济逐渐步入深刻的重塑与调整期，然而，开放合作才是世界繁荣发展的必由之路。2025 年，中国大力推行自主开放，积极对接国际高标准经贸规则；渐次扩大免签国家范围，推出更多便利国际人员往来、优化营商环境的优惠政策，不断为实施高水平对外开放提供制度支撑；海南自由贸易港于 2025 年底正式启动全岛封关，成为中国进一步扩大开放、提升国际交往力度的重要尝试；持续履行入世承诺，关税总水平已降至 7.3%，低于中国当年 9.8%的入世承诺。概言之，面对惊涛骇浪的全球化逆流，中方始终坚持内外兼修，不断“扩大高水平对外开放，开创合作共赢新局面。稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环，以开放促改革促发展，与世界各国共享机遇、共同发展”。④

第四，从行动导向方面，推动绿色可持续发展，参与引领全球气候治理。中国逐渐成为全球绿色能源转型的先锋，党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出要“加快建设

① 《商务部新闻发言人就中美吉隆坡经贸磋商联合安排答记者问》，中华人民共和国商务部官网，2025 年 10 月 31 日，https://se.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_f1460a2ac4aa4b01a84c89bb6c822f31.html。

② 王毅：《推动构建人类命运共同体——学习贯彻党的二十届四中全会精神》，中华人民共和国外交部官网，2025 年 11 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202511/t20251105_11747260.shtml。

③ 《李强在第 80 届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，中华人民共和国外交部官网，2025 年 9 月 27 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202509/t20250927_11718398.shtml。

④ 《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》，中国政府网，2025 年 10 月 23 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202510/content_7045444.htm。

中国知网 https://www.cnki.net

新型能源体系”。[①] 这既是我国加快建设清洁低碳、安全高效的新型能源体系，实现绿色、韧性和可持续发展的应有之意，也为国际社会实现绿色能源转型、绿色赋能发展、构建清洁美丽世界提供了重要助力。长期以来，中国通过“一带一路”倡议为“全球南方”国家的绿色转型提供了指导建议、可行性方案和落地项目支持，并探索推动“绿色发展投融资合作伙伴关系”（GIFP）与巴西等国相关机构实现对接，加强各方在绿色可持续发展领域的务实合作，从而为“全球南方”国家实现绿色发展提供融资选项和经验指导。近年来，中国已经成为推动多边环境治理与国际能源转型合作的关键力量。在2025年联合国气候变化峰会上，中方宣布了新一轮国家自主贡献目标：“到2035年，中国全经济范围温室气体净排放量比峰值下降7%—10%，力争做得更好。非化石能源消费占能源消费总量的比重达到30%以上，风电和太阳能发电总装机容量达到2020年的6倍以上、力争达到36亿千瓦，森林蓄积量达到240亿立方米以上，新能源汽车成为新销售车辆的主流，全国碳排放权交易市场覆盖主要高排放行业，气候适应型社会基本建成。”[②]

结　　语

随着全球治理倡议的提出，中国外交逐步从“主动运筹”转变为“主动塑造”有利的外部环境，倡导构筑“平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化”，并以自身的发展、开放和稳定，对冲世界失序、全球化逆流和全球治理赤字等挑战。中国始终作为国际秩序与全球治理的稳定力量、正义力量、进步力量与建设力量，为世界注入更多稳定性与确定性。展望未来，中国将进一步致力于推动全球倡议体系尤其是全球治理倡议的转化落地，聚焦全球治理体系改革，持续维护世界和平，不断推动全球发展与繁荣，及时向国际社会提供中国方案、传递中国智慧、做出中国贡献。

（责任编辑：吴文成）

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，中国政府网，2025年10月28日，https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm。

② 《习近平在联合国气候变化峰会上的致辞（全文）》，中华人民共和国外交部官网，2025年9月25日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202509/t20250925_11716488.shtml。

中国知网 https://www.cnki.net

FOREIGN AFFAIRS REVIEW

Bimonthly Volume 43 Number 1 2026

The Global Governance Initiative and Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics

CHEN Zhimin WU Zhicheng SUN Jisheng YI Xianhe LIU Zhenye ZHANG Shengjun REN Lin

Editor's Note: The world is witnessing an accelerated evolution of great changes unseen in a century, with notable shifts in the structure of international power. Deficits in peace, development, security, governance, and trust are worsening by the day, presenting formidable challenges to global governance. In the era of "Trump 2.0", the United States has pursued unilateralism, protectionism, and hegemonism, pushed for "decoupling and supply chain disruption", and indulged in "diplomacy of withdrawing from international organizations". It has flagrantly undermined the fundamental principles governing international relations, dealt a heavy blow to the foundation of the existing global governance system, and further shaken the bedrock of the current international order. At this critical juncture for the international system, the times call for new concepts, institutions, and solutions for global governance, and history demands that major powers fulfill their responsibilities with pragmatic actions. On September 1, 2025, President Xi Jinping put forward the Global Governance Initiative (GGI) at the Shanghai Cooperation Organization Plus (SCO Plus) meeting, which effectively addressed the widespread concerns of the international community and contributed fresh Chinese wisdom to the reform of the global governance system. How should we understand the contemporary significance of the Global Governance Initiative? How can we interpret and expound on the global value and significance of China's path, China's governance, and China's principles in the new era? To explore these questions, this journal has invited seven scholars with long-standing expertise in global governance to conduct an in-depth analysis of the theme "The Global Governance Initiative and Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics"

中国知网 https://www.cnki.net

from diverse perspectives. It is expected that this will promote sustained academic research on the historical context, contemporary significance, and implementation measures of the Global Governance Initiative, and contribute to new achievements in major-country diplomacy with Chinese characteristics in the new era.

From Benevolent Leader to Predatory Hegemon: U. S. Alliance Strategy in the Trump 2. 0 Era

LIU Feng

Abstract: Since the start of Donald Trump's second term, Washington has been pressuring its European allies to assume a greater share of the security burden while brandishing tariff threats indiscriminately, jolting the U. S. alliance system. At the same time, the United States has also proactively ramped up its security commitments and support for selected allies in the Asia-Pacific and the Middle East. Neither traditional alliance theories centered on intra-alliance dilemmas nor hierarchical theories grounded in relational authority fully capture the shifting dynamics within America's alliance network. At its core, the relationship between the United States and its allies is a hierarchy anchored in alliance commitments, and hierarchy itself has two faces. One relies on rewards, respects allies' preferences and interests, and casts the United States as a benevolent alliance leader. The other advances U. S. self-interest through extracting concessions through pressure and coercion, displaying traits of a predatory hegemon. Faced with relative power decline and domestic economic strains, the Trump administration has reordered U. S. global priorities, recalibrating the relative importance of Europe, the Asia-Pacific, and the Middle East and, overall, accentuating the predatory dimension of hierarchy. Meanwhile, the U. S. alliance system has become a crucial hinge linking its two central strategic aims-preserving American primacy and advancing "America First". Hierarchy, in turn, serves as the principal lever for integrating international and domestic priorities. In this process, the roles allies play and the degree of support they provide shape their patterns of engagement with the Trump administration.

Key words: U. S. alliance strategy, hierarchy, international-domestic nexus, American Primacy, America First

中国知网 https://www.cnki.net