全球治理困境与中国治理方案

高 飞 于泽洋

【内容提要】当今世界在经济全球化和新科技革命的推动下，各国相互深度依存，传统安全与非传统安全问题相互交织，世界政治经济的传导性、联动性、互嵌性日益加深，全球治理面临严峻挑战。维护世界和平与发展、完善全球治理体系，成为当前国际关系的紧迫议题。面对后冷战国际秩序终结，地缘政治矛盾上升，经济全球化遭遇挫折，一些西方国家固守冷战思维，大力推动国家间关系集团化、阵营化，加剧了全球分裂与对抗。作为国际体系中的负责任大国，中国日益融入国际体系，同时自身发展也与国际体系秩序的进步相辅相成。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，中国团结广大“全球南方”国家积极参与全球治理体系变革，倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化，为全球治理体系变革提供了明晰的中国路径。

【关键词】全球治理；全球化；人类命运共同体；中国外交

一、问题的提出

当今世界正经历百年未有之大变局，全球政治、经济和社会领域深刻变革，全球治理体系面临前所未有的挑战和危机，在地缘政治、全球经济、社会发展三个维度引发了治理层面的“百年危机”。乌克兰危机、巴以冲突不仅破坏了地区安全格局，同时也加剧了国际社会的分裂，国际秩序存在由全球化滑向“新冷战”的风险。从美国总统特朗普第一任期对华单方面挑起贸易争端至今，中美两国从激烈的“遭遇战”转入了“阵地战”，全球产业链、供应链面临泛安全化冲击，相互依存从国家间合作的纽带变成大国博弈的武器，全球经济治理机制的协调性和有效性受到严峻挑战。同时，国家内部的社会问题也在不断加深，并形成外溢效应。美国社会内部的政治极化问题延伸至其外交层面，削弱了其在全球治理机制中的领导力；欧洲右翼崛起削弱了欧盟在全球事务中的一致性与协调性；新兴市场面临国际政治经济阻碍，影响了其参与全球治理变革的有效性。这些政治、经济与社会问题的交织，加剧了全球治理体系变革的难度，促成了经济全球化进程的倒退、民族主义的抬头、多边合作信任的丧失和全球治理效能的下降。中国作为国际体系中的负责任大国，中华民族的伟大复兴与国际体系秩序的变革进步息息相关，同时国际社会也期待中国为国际体系变革发挥更大的作用，推动国际体系秩序向着更加公正合理的方向发展。

中国知网 https://www.cnki.net

二、当前全球治理问题的表现与辨析

全球治理是指在全球层面上为了解决跨国界问题而实施的一种管理制度、规则、方式及行动。早在20世纪90年代，罗西瑙（James N. Rosenau）、奈（Joseph S. Nye）、基欧汉（Robert O. Keohane）等人就提出了全球治理理论，将全球治理设想为“包括通过控制、追求目标以产生跨国影响的各级人类活动，一套从家庭到国际组织的规则系统，甚至包括被卷入更加相互依赖的急剧增加的世界网络中的大量规则系统”。[①] 诸多国际组织更是相继发布了系列文件，明确指出全球治理体系需要进行改革，以应对贫困、饥饿、疾病、不平等和环境恶化等全球问题。尽管世界各国有强烈意愿，但随着国际体系的演化，本该有序推进的治理进程陷于停滞，甚至面临滑向“无政府”状态的风险。全球治理赤字的日益加重反映出现行治理机制在应对当代复杂全球性问题时的能力不足，迫切需要变革和完善以应对当今世界的复杂挑战。

（一）后冷战秩序的终结引发了治理方向之争

1. 后冷战国际秩序走向终结，中美两国结构性矛盾日益凸显

冷战结束以来，国际关系中意识形态色彩下降，以市场原则为主导的经济全球化席卷世界，和平、发展、合作、共赢构成了国际关系的主基调，世界则受益于冷战结束的红利总体保持和平。然而，2022年爆发的乌克兰危机标志着后冷战时代的结束，国际关系进入了新时代，表现出明显的新特征：

一是国际体系呈现二元多强结构。就经济而言，美国2023年国内生产总值为27.36万亿美元，中国为17.79万亿美元，第三名德国与第四名日本分别为4.46万亿、4.21万亿美元。就军费开支而言，美国2023年为9160亿美元，中国为2964亿美元，第三名俄罗斯为1094亿美元。尽管在诸多领域中美综合实力远超其他国家，但两国都无法拥有足够的体系主导力，世界格局在二元结构下表现出多强共存、复杂竞争的特点。

二是全球产业链、供应链面临泛安全化。出于解决国内问题的需要，经贸问题被各主要经济体上升到国家安全层面，相互依存从国家间合作的纽带变成大国博弈的工具。2018年以来，中美两国间相互贸易地位不断下降，美国先后通过“近岸外包”“友岸外包”持续降低对中国的依赖。乌克兰危机爆发后，欧洲方面更是基本中止了与俄罗斯的能源贸易，能源供应全面转向，进一步分化了全球产业链供应链。

三是秩序竞争成为大国博弈核心。基辛格（Henry Kissinger）曾提出世界处于“失序”（disorder）状态，“几乎所有主要国家都在寻找新的定位，内部分歧严重，希望改变或适应新的环境”。[②] 对于大国来说，影响与国际秩序密切相关的国际制度建设不仅关涉对自身行为合法性的解释、增强自身的道义地位，同时也关涉在国际体系中更加持久的制度性权利。伴随后冷战时代的终结，美国成为当前国际秩序最大的破坏者，先后暂停或退出了《反导条约》《中导条约》《新削减战略武器条约》《欧洲常规武装力量条约》《开放天空条约》，并瘫痪了世界贸易争端解决机制。

政治危机、经济危机的相互交织，终结了后冷战时期的和平红利和经济全球化进程，后冷战时代“一超多强”的国际格局和“自由主

中国知网 https://www.cnki.net

义秩序”已趋于解体，争议主要集中在未来要建构怎样的国际秩序。

从2010年中国超越日本成为世界第二大经济体以来，西方国家就陷入了“历史决定论”的范式假定，即大国间的争霸进入了新的时期，中国将在亚太地区确立主导地位，并进一步谋求全球霸权。也有西方学者用“修昔底德陷阱”来映射中美关系，认为中国实力增长的变化，将使两国的战略风险急剧上升，处在战争冲突的边缘。在美国国内，美国政府也明确表达了对华战略竞争的立场，在各界传播“中国威胁论”的认知，形成了跨界的广泛认同，这种认同甚至一度超越国内党派分歧成为政治共识。从特朗普政府到拜登政府美国先后发布了两版《国家安全战略报告》，将中国明确定义为“唯一一个既有意图、也越来越有能力重塑国际秩序的竞争对手”。[③] 以此为依据，美国开始对中国的全面围堵、打压、遏制。在经济上发动“贸易战”“科技战”，强调“脱钩断链”“去风险”，打造“小院高墙”拖住中国；在政治上强化“民主威权叙事”，举办所谓“民主峰会”，通过“印太战略”“印太经济框架”孤立中国；在军事上大力推动北约东进亚太，组建美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS），并力图打造美日韩同盟遏制中国。[④] 随着中美结构性矛盾的不断上升，世界各国都面临被迫卷入中美战略竞争的风险，甚至在一些重要领域和重大问题上面临在中美间“选边站”的艰难选择。

2. 大国博弈加剧了治理赤字的累积，治理理念的差异决定了治理方向的不同

在大国战略竞争背景下，国际多边合作机制倒退，国家间互信基础弱化，二战后形成的以联合国为中心的全球治理体系面临多重挑战。

一是国际经济治理失衡现象突出。美国等部分西方国家出于维护自身霸权，在全球层面推广排他式竞争，将自身利益置于普遍发展利益之上，在世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织等治理平台以意识形态划分合作对象，阻碍了国际公共产品的有效供给，导致了现行治理框架的“供需”失衡局面。

二是国际安全治理机制效能明显不足。现行的集体安全模式普遍受“大国协调”原则的影响，强调大国合作、大国一致，但这也意味着一旦国际社会分化，这种模式就会陷入相互否决的瘫痪中。[⑤] 在巴以冲突、乌克兰危机、叙利亚内战等国际热点问题上，联合国安理会因国家间利益分歧常态化陷入决策僵局，美国等部分西方大国秉持双重标准，将国际法、安理会政治化、工具化，侵蚀并动摇国际安全治理体系的根基，其行为客观上鼓励其他国家另起炉灶以维护自身利益，严重削弱了联合国作为安全治理主体的权威性、客观性。

三是国家间合作共识不足。当前非传统安全治理中的能源危机、公共卫生危机、气候变化等诸多问题叠加传导，但在治理实践中难以达成集体治理的共识，存在明显集体行动困境。尤其是部分西方大国保守主义思潮兴起，不仅不愿从自身生产关系、体制机制寻找症源，还试图将国内政治极化、贫富差距、种族矛盾等问题转嫁至国际层面，进一步加剧全球价值链分化，动摇了多边主义基础。

四是治理主体的责任缺位。长期以来全球治理一直是以发达国家主导、发展中国家参与的“中心—外围”结构，[⑥] 但在应对诸多治理挑战时，发达国家往往倾向于实施利己的国家战略，提供全球公共产品的意愿显著下降。一方面拒绝接纳，甚至阻挠新兴国家、发展中国家参与治理核心，另一方面炮制“金德尔伯格

中国知网 https://www.cnki.net

陷阱”来为自身逃避国际责任寻找理论依据，形成双向恶性循环。

从本体层面出发，全球治理的根本目标是为了推动各国相互联系日趋紧密，有力促进生产要素在全球的优化配置，但同时也要看到治理参与者观念上的差异决定了治理方向的不同。中美两国是世界最大的经济体，经济总量超过全球的40%，中美两国治理理念的差异深刻影响着全球治理的方向与实践。美国与中国的治理理念可以被视为两种截然不同的范式。美国的治理理念始终围绕着全球霸权的维持与扩展，“基于规则的国际秩序”实质上是以其自身利益为中心的规则体系。特朗普政府的“美国优先”政策强调了在国际事务中优先考虑本国利益，意图通过单边主义和保护主义手段，确保美国在国际体系中的绝对主导地位。拜登政府虽然强调多边主义，但其内涵实则呈现出“小多边”或“俱乐部式”的特征，本质是以“多边”的名义维护美国的优先地位。这种“伪多边主义”更多的是为美国的战略利益服务，而非真正意义上的全球合作。[⑦] 这种“多边合作”往往依赖于特定盟友的团结，但并未真正惠及广大发展中国家，尤其是那些对美国主导的国际秩序持不同看法的国家，其实质是通过修复与传统盟友的关系来巩固美国在国际治理中的霸权地位。

中国传统文化遵循中庸辩证的思维逻辑，而非主体—客体的二分逻辑。中庸辩证法认为宇宙万物是通过“阴”“阳”极项的关系互动所产生的，主体间的关系互动从根本上来看是良性的，可以通过能动性管理而达成和谐。[⑧] 对于国际社会而言亦是如此，中国的治理理念从天下观念、整体主义的角度出发，科学辩证地看待人与自然、人与社会、人与自身的建构关系，形成了天人合一的自然观、天下为公的治理观、和而不同的文化观。核心体现的是人类命运共同体理念，它强调治理的普惠性，不同文化与发展模式的和合共生；兼顾治理的合作性，通过多边机制与国际组织进行合作，基于共同利益和合作解决分歧，寻求共赢；关注治理的可持续性与稳定性，在解决短期问题的同时关注长远发展。

通过对比可以明显看到美中两国在对全球治理的理解与构建中存在显著差异，不同于美国不断攫取权力维持统治霸权，中国强调国家间的关联性，对于现行治理体系更多的是寻求“变革”而不是“颠覆”或“革命”。

（二）现行全球治理体系与国际社会需求存在不匹配

1. 现行全球治理体系的公平性、代表性不足

长期以来，由于发展中国家经济发展水平不高，国际合作经验缺乏，导致全球治理主要由西方发达国家主导，发展中国家多处于被动参与地位。[⑨] 这种“治理者”与“被规制者”的身份角色与当今国际政治现实存在显著割裂。

一方面，由西方发达国家主导的全球治理结构存在诸多规则不公。以美国为首的西方国家在国际货币基金组织、世界银行等机构中拥有较大话语权，利用这些机构迫使发展中国家作出不利于自身利益的妥协和退让，通过新殖民主义垄断资本的全球配置并获得超额利润，财富和收入不平等在全球范围拉大。在应对气候变化、粮食安全、公共卫生等问题时，大多数发展中国家面临社会、经济的系统性挑战。但部分西方国家不仅没有承担相应义务，提供必要的资金和国际公共产品，反而将问题的根源归咎于发展中国家，试图为自身行为找寻合法化的依据。

另一方面，据国际货币基金组织2024年《世界经济展望报告》统计，七国集团国

中国知网 https://www.cnki.net

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%。[10]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29.77%。非西方的地区力量逐步崛起的同时，地区性大国如印度、巴西、南非等国在其所在区域内的影响力也在不断上升，参与全球治理的意愿明显上升。随着“全球南方”国家号召力和影响力的不断提升，必将成为影响国际事务和秩序演变的关键变量。同时发展中国家要求治理范式由“西方治理”转向“全球治理”也促使了国际社会对于全球治理体制改革的呼声日益高涨。[11]可以预见，在未来的全球治理改革中，“西方治理”与“全球治理”的方向竞争仍将是美国与发展中国家之间的重要议题。

2. 现行全球治理机制、制度急需调整

一个有效的治理体系离不开合理的制度性安排，随着国际关系社会化程度的不断加深，全球治理机制和规则不仅数量增长，也表现出了量与质变化关系不对等的情况，出现了全球治理的“熵增”效应。而这种量、质关系不匹配的现象，也充分表明了全球治理不是走向结构和功能性的革新，而是陷入了“内卷”的困境。[12]

一是区域性与全球性的多元困境。在多边机制合作受阻，全球化进展缓慢甚至倒退的背景下，以议题为导向的区域性治理机制成为各国合作的替代选择。但这些地区性合作机制的本质并非为了一体化、全球化的发展，而是部分大国为了实现特定议程而设立的“小多边”治理形式。这些“小多边”治理机制与更广范围的多边治理机制在理念、实践路径、方式方法上都背道而驰，造成了参与主体的选择困境，导致了治理制度的多中心化。

二是国际机制的碎片化、集团化。国际制度的主要功能是在特定议题范围内，确立治理规则、提供公共产品，现行的多数治理机制都是由特定行为体“自下而上”建立的，它们各自追求自身目标，极少有中心协调机制，大量的国际制度形成了“机制复合体”。[13]但就治理现状而言，不同议题间存在功能性外溢，例如气候变化治理与能源治理、发展治理等领域交叉重叠，导致了各议题领域的制度性安排契合程度较低，治理机制“碎片化”凸显。同时，由于发达国家与发展中国家在发展水平、自然资源方面的差异，对各议题的推动态度不同，甚至一定程度上出现了立场分化，导致全球治理集团化，即发达国家与发展中国家陷入对垒状态。[14]

三是国际制度内部的相互竞争。制度的设计往往依据大国的利益偏好，但随着制度内部其他参与国需求的上升，内部的系统性矛盾逐渐显现，导致制度效能下降。在碎片化、缺乏等级制权威的国际制度体系中，各国更倾向于根据自身利益偏好选择合适的规则和机制。这种实用主义行为随着制度和规则数量的增加变得更加频繁，进一步加剧了制度间的冲突与分歧。复杂化的规则不仅削弱了治理机制的权威性和合法性，还使全球治理的本质被割裂，难以实现共同增益，反而阻碍了全球治理的实效提升，导致治理结果不尽如人意。

由此看出，现行的国际机制、制度并没有因为议题管理的细化、数量的增多而达成有序，而是出现了“熵增”的困境，只有通过系统性的变革才能抵抗无序化，维持治理体系有序化、可持续发展。

3. 新疆域需要纳入全球治理进程

科技变革重塑了全球经济、社会结构，世界经济、政治、社会和文化均经历全面转型，这

中国知网 https://www.cnki.net

种形势不但加剧了旧有的全球性问题，也衍生出一系列新的问题。人类不断地在打破传统认知边界，积极探索与拓展新的发展空间，如何管理和治理这些新空间成为国际社会面临的重要议程。

一是新疆域治理的同质性规范缺失。规范是社会层面中共同遵守的行为准则，制约和塑造着社会个体或国家行为体的行为。由于新疆域的合作缺乏统一规范，也难以简单移植传统领域的经验。例如，人工智能、元宇宙等技术的发展将人类活动范围进一步拓展至虚拟层面，然而如何定义虚拟空间、管控虚拟空间、推动虚拟空间制度化，各国又存在较大分歧，导致了规制与发展的二元困境。然而创新是不会停止的，也就意味着新的逻辑困境会不断显现，如何建立同质性的治理规范成为新疆域治理的首要难题。

二是新疆域治理的制度性合作不足。新疆域在本身面临新问题的同时，又经常与传统治理问题相互交织，相互关联，使全球治理任务更加复杂艰巨。[15] 然而围绕新疆域治理，国家间缺乏制度性合作，对于治理原则、治理主体、治理路径尚未达成一致，由于自身技术发展水平不足，发展中国家长期无法参与治理的进程，发达国家始终处于治理主导地位，呈现了新的“中心—边缘”结构。[16] 并且在无法主导或间接控制的技术领域和行业，一些发达国家采取“一刀切”的遏制模式，限制其他国家参与治理规则的制定，造成新疆域治理的制度性合作不足，治理规则制定严重滞后。

三是新疆域治理面临泛安全化风险。新一轮技术演进必然会涉及非传统领域的安全问题，但诸多的不确定性和安全风险是发展道路上必然面临的阻碍。受霸权护持思维的影响，部分发达国家将意识形态观念与技术发展应用挂钩，将诸多技术问题加以安全化建构、视为国家安全威胁，构筑新兴领域“权力行为体”概念，导致新兴领域的国际规则、准则、规范等治理框架呈现了竞争性的现状。而由于治理规则规范的缺失导致新疆域治理或将面临泛安全化风险。

由此可见，在新疆域建立合作机制、明确治理规范，做到治理与发展的有机统一，是当前乃至今后长时期内世界各国都需审慎思考的必要问题。

（三）现代性变化对现行全球治理体系的影响

1. 社会层面理念的转向导致治理进程受阻

全球治理的制度性安排一定程度上是特定时期社会主导的理念所塑造，在不同的历史时期，社会层面的思潮也在塑造各个政治行为体的观念，从而建构了全球治理的环境。[17] 例如，二战后世界各国苦于战争所带来的苦难，认为需要通过一套完整的安全、经济治理机制来避免战争的爆发；冷战后世界各国共同意识到经济全球化所带来的时代红利，逐步形成和完善了现代意义上的全球治理体系。而当前全球治理进程受阻、滞后甚至一定程度上的倒退也充分反映了当代世界各国社会思潮的转向。

一是全球化对国内社会的冲击。尽管世界各国都充分享受了全球化的时代红利，但与此同时全球化在不同程度上塑造了各国的产业经济、社会文化、政治文化。跨国人口流动的频繁、外来移民的增加重构了欧美国家人口结构，进一步压缩底层民众的就业机会。政治认同往往建立在同质性观念群体中，这也导致了欧美国家主体民族的底层民众建构了民族主义政治认同，产生了极大的排外情绪，将社会层面的各类矛盾归咎于全球化。

二是内部的政治极化伸至外交层面。外交是内政的另一种延续，西方建制派政治精英与

中国知网 https://www.cnki.net

民族主义团体的对立也延伸至外交层面，对外交政策制定产生较大影响，例如，2016 年英国全民公投脱欧也是执政党对国内民族主义的一种妥协，美国总统特朗普上台后所执行的一系列单边、保护主义贸易政策实质上是典型的经济民族主义主张。欧美国家内部的政治极化很大程度上阻挠了全球化进程，破坏了过去几十年的经济全球化成果。

三是民族主义的兴起动摇了全球治理的合法性。右翼保守主义认为个人的权利和国家主权在全球化的进程中遭到了破坏，[18] 其社会层面不断加大的贫富差距使得长期依赖传统生产模式的中产阶层感受到了威胁，使其对自由主义制度持保守或反对态度，主张通过政府的干预性手段来获取更大范围的社会福利，在国内层面更是形成了“反全球化”的政治文化。这类政治思潮反映在对外关系层面的表现多为抵制国际组织，拒绝遵守相关制度性安排，反对或退出相关国际制度，不仅损害了全球治理的权威性，更是阻碍了全球治理机制的有效性，甚至一定程度上动摇了全球治理体系的合法性。[19]

当前欧美国家社会保守主义思潮的转向阻塞了全球治理提质增效的路径，国家主义甚至替代了全球主义，个体国家利益取代人类整体利益，国家间对立的思维盛行，[20] 未来更应该关注如何塑造新的国际共识，有效化解、逆转当代西方社会政治思潮对全球化、全球治理带来的破坏。

2. 科技革命对全球治理的影响

在第四次工业革命的背景下，科技正在成为各国推动经济转型、促进社会进步、改善人民生活的重要推动力，也是各国维护国家利益、发挥国际影响力的重要因素，[21] 科技革命与全球治理成为当前国际关系的热点议题。

一是重塑哲学和伦理观念。从人类文明史来看，科学技术总是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。例如，基因工程与神经科学为医学治疗提供了更多可能性；新材料的发展为储能介质提供更多选择；脑机接口与人工智能更是能够进一步改造人类的思想。不同于前三次工业革命，第四次工业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。这就迫使人类重新反思自己、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，确保人类的自由意志、身份认同、选择权等最基本的权利，使人类文明保持良性可持续发展。

二是形成“国家—公司”复合体。在第四次工业革命的影响下，一批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。而国家的经济发展已经与这些跨国公司的发展密切联系，公司、国家间的关系进一步复杂化，形成“国家—公司复合体”。部分西方科技公司为了自身的壁垒性、竞争性，不仅通过公司法来“长臂管辖”，甚至还通过游说政府出台相关政策，来限制其他国家有关公司的发展。因此，需要从国际制度层面厘清公司与国家的法律制度边界，建立良性的企业竞争环境。这不仅能为国家间的科技交往创造更多契机，增强多边合作意愿，还能进一步服务于各国经济领域的可持续性发展。

三是治理规则滞后于科技发展。科技创新的快速发展不断扩大治理的边界，在新一轮技术投入使用前，人们无法先验性的预见这些技术本身对社会乃至整个人类带来的影响，也就无法相应针对技术发展的特性精准施策。这种非线性的发展造成了治理议题的不断衍生，治

中国知网 https://www.cnki.net

理领域出现大面积的空白、灰色地带，这一现象在人工智能治理中尤为显著。[22] 中国于 2023 年 7 月发布《生成式人工智能服务管理暂行办法》，该办法也是全球首份关于人工智能治理的办法；欧盟也于 2024 年 6 月发布《人工智能法案》，但目前尚未形成多边机制化合作制度；以联合国为核心的治理机制还未建立。

3. 非国家行为体改变了传统全球治理模式

在当今的全球治理中，非国家行为体的作用越发重要，逐渐改变了以国家为主导的传统国际关系模式。非政府组织在国际关系中的影响与作用进一步增强，非官方治理机制成为当今全球治理体系的重要补充。

一方面，结构性权力正在向非国家行为体流散。如今，权力不仅仅只为国家所有，而是正在由国家向市场进而向非国家权威转移。[23] 大量非国家行为体的不断增长极大挑战了以主权国家为参与主体的全球治理体系。尤其像跨国公司和全球公民社会等非国家行为体，不仅是诸多全球性问题的“制造者”，也是“解决者”。[24] 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无法覆盖的治理空白。例如，跨国公司在全球供应链、技术标准和环境保护中的深度参与，使其在某些领域甚至超过了国家的影响力；非政府组织通过在气候变化、人权保障等全球议题上的积极倡导，推动了国际社会对相关问题的关注与合作。这也表明了以主权国家为参与主体的现行体系已无法有力应对新兴领域的全球性挑战。

另一方面，非国家行为体助力完善全球治理机制。非政府间国际组织数量众多、机制灵活、可以规避主权壁垒，在当代国际关系中具有一种特殊的地位，而这种地位是一个国家很难做到的。非国家行为体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。在应对全球卫生危机、环境保护和人道援助等方面，跨国公司与非政府组织经常扮演关键角色，与联合国、世卫组织等传统机构共同合作，推动解决实际问题。这种政府间组织与非国家行为体之间的合作机制，正在成为全球治理的常态化模式，为应对复杂的全球性问题提供了新的路径。

随着全球化的深化和技术进步，这些非国家行为体在全球治理中的地位将继续提升，尽管现在非政府组织还没有被纳入国际法的主体地位，但仍然对全球治理产生了不可忽视的影响，成为全球治理中的重要模式。[25] 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话题。

三、中国方案的贡献

面对当今全球治理的挑战，传统知识体系、治理思路越来越难以解释现行全球治理事务的多元性与复杂性。基于西方理性主义范式的全球治理国家中心假定也暴露了其时代观的局限性，遵循国际社会无政府逻辑的治理模式不仅未能有效促进国家间的合作，反而加剧了治理的困境。世界已进入新的动荡变革期，但人类发展进步的大方向不会改变，世界历史曲折前进的大逻辑不会改变，国际社会命运与共的大趋势不会改变。作为国际社会的负责任大国，中国提出构建人类命运共同体理念，为当前全球治理知识体系提供了新的本体论、认识论。共建“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，强调多边主义

中国知网 https://www.cnki.net

框架下的合作创新，通过共商共建共享的实践路径推动全球治理体系向更加公正、包容与有效的方向发展，为消弭全球治理赤字、变革全球治理体系提供了方法论。

（一）重构全球治理理论知识体系

自 2013 年首次面向国际社会提出构建人类命运共同体以来，习近平主席在不同场合多次倡导人类命运共同体理念，弘扬全人类共同价值。构建人类命运共同体理念从历史、时代、空间的维度解构了当前全球治理的本体困境，重构了全球治理理论，体现了对复杂全球问题的统筹性和前瞻性思考。

一是确立治理本体论。传统治理理论遵循理性传统，国家利益和权力竞争的现实主义范式往往将国际关系视为权力的零和游戏，[26] 这也导致了全球治理过程中霸权护持、利己排他现象的产生。虽然自由主义强调国家间的合作和国际制度的重要性，[27]但通常在实际操作中受限于国家间的竞争与信任缺失。不难看出，这种一元主义的思维逻辑导致了以民族国家为中心的全球治理体系在实践过程中困难重重。人类命运共同体理念则遵循了多元主义的视野，将人、自然与社会相统一，从整体的角度超越“自我”本体的假定。其强调了在相互依存的全球环境中合作共赢的必要性，促使国家超越单一的收益计算，寻求共同的利益基础，建立长期稳定的合作关系。通过不同主体间的关系性互动加强认识与理解，塑造伙伴、共同体的身份认同。从治理过程实践中来看，人类命运共同体理念促使全球治理不再是以国家为中心的单向施动，而是成为一种基于互信、合作和共赢的伙伴社会关系网络。

二是树立治理认识论。构建人类命运共同体在一定程度上是一种新的社会建构过程，从历史、实践、未来、价值、文化等五个维度出发促使主体间相互建构关系认同、利益认同、价值认同，在这一理念的框架下，各国自我认识为多元性的个体，相互依存的关系性共同体。这种认识层面的转变为全球治理创造了新的叙事，使得“由谁治理”“治理什么”“如何治理”在更广泛的利益与责任中找到交汇点，人类命运共同体理念不仅是对传统国际关系理论的解构与重构，更是现代社会下行为主体“自我存在”与“关系性共在”认识的自觉彰显，构成了一种既符合现代社会环境需求又指向长远发展的新型治理思路。

三是提供治理方法论。习近平主席指出，“面对严峻的全球性挑战，面对人类发展在十字路口何去何从的抉择，各国应该有以天下为己任的担当精神，积极做行动派、不做观望者，共同努力把人类前途命运掌握在自己手中”。[28] 不同于传统大国协调、中小国家参与的治理路径，人类命运共同体理念坚持共商共建共享的方法路径，全球事务要由大家一起商量，治理体系要由大家一起建设，治理成果要由大家一起分享，让各国成为国际体系的参与者、贡献者、受益者。人类命运共同体理念主张各方对话而不对抗、拆墙而不筑墙、融合而不脱钩、包容而不排他，以公平正义为理念引领全球治理体系变革，使全球治理体系符合变化中的世界政治经济格局，顺应历史潮流、力促合作共赢，满足应对全球性挑战的现实需要。[29]

（二）提供全球治理改革方法路径

当今中国已深层次、全方位地融入经济全球化，不仅实现了自身的现代化发展，也成为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中国式现代化发展方式在促进可持续发展、气候治理等问题上的成功经验，

中国知网 https://www.cnki.net

也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，社会保守主义思潮转向等诸多问题，中国创造性地提出了治理方案。

一是为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。“一带一路”建设以合作项目为纽带，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，中国已与 180 多个国家和国际组织，签署了 230 余份共建“一带一路”合作文件，为当地创造了超过 33 万个就业岗位。[30]截至 2023 年 10 月，中国与“一带一路”共建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。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。[31]利己则达人，只有在自身良好发展的基础上，才能为世界各国发展提供更多机遇。党的二十届三中全会进一步明确，在新时代、新局势下，中国紧扣推进现代化这个主题，要通过全面深化改革，推动新质生产力发展。从制度层面打通束缚新质生产力发展的关键环节，形成与发展新质生产力相适应的新型生产关系，为经济全球化可持续性发展注入更多内生动力。[32]

二是重塑合作规范，凝聚合作共识。国家主义的盛行体现了国家间在全球化进程中利益和偏好的分歧，从而导致了国家利益与全球利益的二元困境。[33]三大全球倡议从共同发展、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、共识不足提供了破局之路。全球发展倡议坚持普惠包容原则，从人民主体的角度出发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，启动联合国粮农组织第三期南南合作信托基金并持续加大对联合国和平与发展基金投入，同世界粮食计划署、世界卫生组织、红十字国际委员会等近 20 个国际组织开展合作，在近 60 个国家实施 130 多个项目，使超过 3000 万人受益，努力推动实现联合国《2030 年可持续发展议程》，重振国际合作规范。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，通过香山论坛、上合组织防长会、国防部新闻发布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，坚决反对双重标准，劝和促谈。在非传统安全领域，在二十国集团框架下提出国际粮食安全合作倡议并推动通过《金砖国家粮食安全合作战略》，正式启用中国—太平洋岛国防灾减灾合作中心。坚定维护以联合国为核心的国际安全治理体系，为世界各国凝聚安全合作共识。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，推进形式多样的民间外交、城市外交、公共外交。以宽广的胸怀理解不同文明对价值内涵的认识，不将自己的价值观强加于他人，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。

三是改革和完善现行全球治理机制。当前多数治理规则、制度面临全球性向地区性的转向，但某些地区性治理机制设立的初衷并不是为了服务于区域一体化进程，而是带有鲜明的政治工具属性。例如，美国启动的“印太经济框架”“重建更美好世界”“蓝点计划”等地

中国知网 https://www.cnki.net

区性治理机制服务于美国国家战略，具有强烈的排他性意图，根本目的是排斥中国；部分欧美发达国家在世界银行、国际贸易组织通过制度主导权服务本国利益偏好，这些种种行为导致了地区、集团进一步的分裂和对抗。相比之下，中国—东盟命运共同体建设持续推进，双方政治互信不断提高，高层往来频密，建立了近 50 个领域和机构的对话合作机制；中国还积极参与《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。亚洲基础设施投资银行也是为了弥补区域治理在基础建设方面短板的制度性设计，促进了经济一体化发展，其所倡导的内涵具有和平性、普惠性，而非排他性、对抗性。以广大“全球南方”国家的普遍性需求、未来发展导向出发，中国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。尽管中国在现行治理体系部分领域的话语权仍显不足，但仍积极主动参与国际重大法治法规建设，用自身的方式方法去改革现行全球治理制度、规则。例如，中国参与联合国海洋法法院有关工作，坚决提倡共同开发，推动国际海洋法制体系的转变，并循序渐进地处理全球海洋管理问题。[34]

（三）以新疆域治理为契机有效推进治理实践

中国努力把新疆域治理打造成各方合作的新平台，而不是大国博弈的竞技场，依托联合国治理主体，深入参与新疆域国际规则的制定，确保新疆域开发有法可依，公平惠及每个国家。

一是确立新疆域治理理念。中国秉持和平、主权、普惠、共治原则，认为科技成果应该造福全人类，而不应该成为限制、遏制其他国家发展的手段，少数国家不应将霸权思维渗透到新疆域治理中，泛化国家安全概念，以科技优势构筑“小院高墙”。充分关注各方不同的合理关切，推动地区机制、多边机制的双向联动，解决国际层面缺乏发展中国家表达利益诉求平台的困境。例如，中国在成立世界互联网大会组织发起《全球数据安全倡议》的同时，也分别发布《中阿数据安全合作倡议》《“中国 + 中亚五国”数据安全合作倡议》，在制定全球数字治理规则的同时，充分反映发展中国家的合理诉求和利益关切。

二是建立科技治理同质性规范。科学技术发展的快速更迭在赋予人类社会进步的同时，也带来了安全隐患和科技伦理道德方面的风险。早在 2018 年，习近平主席就强调，“要未雨绸缪，加强战略研判，确保人工智能安全、可靠、可控”。[35] 2022 年 3 月，中国正式发布《关于加强科技伦理治理的意见》，对科技伦理治理体制、治理的制度性保障、审查与监管等方面做出明确界定与要求，为健全全球科技伦理治理体系绘制了制度保障的路线图。2023 年 10 月，习近平主席正式提出全球人工智能治理倡议，明确“以人为本、智能向善”的治理理念。[36]全球人工治理倡议为科技治理同质性规范的建立提供了基础。科技创新永远不会停止，但推动建立广泛认同的科技治理同质性规范就能有效化解治理过程中所面临的冲突性竞争、伦理道德、排他性合作等风险，走出由科技创新所带来的逻辑困境。

三是推动国家间制度性合作。新疆域的本质是国际社会共同治理的全球公域，而部分欧美发达国家为了谋求地缘政治利益，忽视了国家间的制度性合作。中国主张在相互尊重、平等互利基础上，加强国家间的对话合作，在《联合国宪章》《联合国海洋法公约》《外层空

中国知网 https://www.cnki.net

间条约》等现有国际法的基础上，完善新疆域、新领域治理的法律框架。数字经济方面，积极加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)，全面展现中国在新发展格局下与各国加强数字经济领域合作、促进创新和可持续发展的愿景。生物安全方面，鼓励所有利益攸关方自愿采纳《科学家生物安全行为准则天津指南》，以降低生物安全风险、促进生物科技健康发展。外层空间方面，维护以1967年《外层空间条约》为基石的外空国际秩序，在平等互利、和平利用、包容发展的基础上，开展外空国际合作。海洋探索方面，科学有序开发利用海洋资源，在平等互利、相互尊重基础上推进海洋治理合作。通过推动国家间的制度性合作来建立良好的合作共识，更好地实现功能性外溢的效应，使各国参与到更广泛领域的合作。

四、结语

在当今百年未有之大变局下，全球治理面临着诸多挑战。但人类社会发展的历史证明，无论遇到什么样的曲折，历史都总是按照自己的规律向前发展，没有任何力量能够阻挡历史前进的车轮。今天的中国正前所未有地走近世界舞台的中央，积极参与全球治理，引领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。

伴随中国日益融入国际体系，中国自身的发展与国际体系秩序的进步紧密结合。作为担当有为的大国，中国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”国家积极参与全球治理体系变革，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。

【注释】

①James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-First Century”, *Global Governance*, Vol.1, No.1, 1995, pp.13-43; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “Introduction”, in Joseph S. Nye and John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2000, pp.12-14.

②Tunku Varadarajan, “Henry Kissinger Surveys the World as He Turns 100”, WSJ, May 26, 2023, https://www.wsj.com/articles/the-great-strategist-henry-kissinger-turns-100-china-ukraine-realpolitik-81b6f3bb，访问时间：2024年8月16日。

③The White House, “National Security Strategy”, December 2017, p.25, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf，访问时间：2024年8月16日；The White House, “National Security Strategy”, October 2022, p.23, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf，访问时间：2024年8月16日。

④高飞：《2023年国际形势回顾与展望》，载《和平与发展》，2024年第1期，第2—6页。

⑤苏长和：《全球安全架构设计的理论思考》，载《国家安全研究》，2022年第5期，第28页。

⑥卢静：《当前全球治理的制度困境及其改革》，载《外交评论》，2014年第1期，第109页。

⑦王鸣野：《看清国际关系中的“伪多边主义”》，载《人民论坛》，2022年第18期，第88—92页。

⑧秦亚青：《世界政治的关系理论》，上海：上海人民出版社，2021年，第6—7页。

⑨杨慧：《“全球南方”的兴起、分化与中国的选择》，载《外交评论》，2024年第2期，第1—23页。

⑩International Monetary Fund, “World Economic Outlook”, April 2024, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024，访问时间：2024年10月3日。

中国知网 https://www.cnki.net

⑪王亚琪:《后实证主义视角下的全球治理机制碎片化及其管控》,载《国际论坛》,2022 年第 2 期,第 135—154 页。
⑫刘雪莲、卓晔:《全球治理的“内卷式”困境与中国的作为》,载《国际展望》,2024 年第 3 期,第 79 页。
⑬卢静:《当前全球治理的制度困境及其改革》,载《外交评论》,2014 年第 1 期,第 113 页。
⑭于宏源:《从大国共治到南北分治—从沙姆沙伊赫大会看全球气候治理进程》,载《国际关系研究》,2023 年第 1 期,第 24—40 页。
⑮孙吉胜、韩学亮、刘天一:《新疆域治理和未来全球治理格局中的中国角色》,载《当代中国与世界》,2023 年第 4 期,第 5 页。
⑯Calestous Juma, et. al., “Global Governance of Technology: Meeting the Needs of Developing Countries”, *International Journal of Technology Management*, Vol.22, 2001, pp.7–8, 629–655.
⑰[加] 阿米塔夫·阿查亚:《建构全球秩序:世界政治中的施动性与变化》,姚远、叶晓静译,上海:上海人民出版社,2021 年,第 34—49 页。
⑱Markus Kornprobst, and T. V. Paul, “Globalization, deglobalization and the liberal international order.”, *International Affairs*, Vol.97, No.5, 2021, pp.1307–1310.
⑲Tanja A. Brözel, and Michael Zürn, “Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism,” *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.282–305.
⑳秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,载《世界经济与政治》,2013 年第 4 期,第 4—18 页。
㉑高飞,郝文佳:《科技外交的学理阐释》,载《武汉科技大学学报(社会科学版)》,2023 年第 5 期,第 553 页。
㉒Peter Cihon, et. al., “Should Artificial Intelligence Governance be Centralised?Design Lessons from History”, *AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*, 2020, pp.228–234.
㉓[英] 苏珊·斯特兰奇:《权力流散:世界经济中的国家与非国家权威》,肖宏宇、耿协峰译,北京:北京大学出版社,2005 年,第 6 页。
㉔卢静:《当前全球治理的制度困境及其改革》,载《外交评论》,2014 年第 1 期,第 110 页。
㉕于宏源:《全球气候治理伙伴关系网络与非政府组织的作用》,载《太平洋学报》,2019 年第 11 期,第 14—25 页。
㉖Hans J. Morgenthau, et. al., *Politics Among Nations: The Struggle for Powerand Peace*, New York: McGraw–Hill Companies, 1993, pp.4–13.
㉗Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., “Power and interdependence”, *Survival*, Vol.15, No.4, 1973, pp.158–165.
㉘《习近平谈治国理政》第三卷,北京:外文出版社,第 460 页。
㉙朱旭:《中国的全球治理观:立论基础、内在逻辑与实践原则》,载《国际问题研究》,2023 年第 2 期,第 1—25 页。
㉚殷德生、金培振、吴虹仪:《共建“一带一路”对收入差距的影响:机制与证据》,载《复旦学报(社会科学版)》,2024 年第 4 期,第 144—146 页。
㉛国务院新闻办公室:《共建“一带一路”:构建人类命运共同体的重大实践》白皮书,中国政府网,2023 年 10 月 10 日,http://www.scio.gov.cn/gxzt/dtzt/49518/32678/index.html,访问时间:2024 年 9 月 30 日。
㉜高飞:《推动构建人类命运共同体、赢得战略主动》,载《人民日报》,2024 年 7 月 10 日,第 9 版。
㉝刘雪莲、卓晔:《全球治理的“内卷式”困境与中国的作为》,载《国际展望》,2024 年第 3 期,第 79 页。
㉞何田田:《〈联合国海洋法公约〉40 年:历程、挑战和中国角色》,载《太平洋学报》,2022 年第 9 期,第 76—80 页。
㉟《习近平主持中共中央政治局第九次集体学习并讲话》,中国政府网,https://www.gov.cn/xinwen/2018–10/31/content_5336251.htm,2018 年 10 月 31 日,访问时间:2024 年 10 月 2 日。
㊱国家互联网信息办公室:《全球人工智能治理倡议》,中国政府网,https://www.cac.gov.cn/2023–10/18/c_1699291032884978.htm,2018 年 10 月 18 日,访问时间:2024 年 10 月 2 日。

(截稿:2024 年 11 月 责编:季哲枕)

作者简介 高飞,外交学院副院长、外交学与外事管理系教授
于泽洋,外交学院外交学与外事管理系博士研究生

中国知网 https://www.cnki.net