



Working Paper No. 202213

Oct. 14, 2022

本文已发表于《开放导报》2022年第5期

任琳、孙振民: renlin@cass.org.cn

全球治理变局及中国应对

【摘要】经济全球化减速降质且面临分裂风险，全球治理体系改革前景整体堪忧，但亦存有积极因素。全球治理变局中的不利因素主要指部分国家在地缘博弈思维指导下的破坏行为。地缘博弈阻滞了多边改革，导致了治理体系的碎片化，也加剧了全球治理在遭遇突发事件时的脆弱性。全球治理变局中的积极因素主要指在真正的多边主义指导下的建设行为。真正的多边主义在艰难环境中能够提升决策效率和改革进度。面对全球治理变局中的风险与挑战，本文主要从政策布局、理论建构、制度建设、国际交流四个方面梳理我应对思路。

【关键词】全球治理 经济全球化 脱钩断链 地缘政治 中国应对

当前，全球化与全球治理的发展呈现出新特征，不利因素与积极因素并存。在一系列发展问题和安全矛盾集中爆发的背景下，美国为护持霸权而广泛鼓动所谓的“志同道合者”塑造“集团化”的世界，破坏系统主要大国间的对话与合作，给国际环境注入大量不确定性、对全球治理改革横加多道障碍。从而，多国内部治理秩序遭到冲击，全球合作治理空间遭到挤压。不过，全球治理变局中仍蕴含



弥合治理赤字的希望。中国应把握新的历史机遇，团结和动员国际社会中的“积极力量”，引领包容性全球化与全球治理。

一、全球环境新变化

全球环境的新变化突出表现为全球化在减速降质的同时还面临分裂。这具体表现为三方面：一是全球化的发展速度和发展质量面临弱化，全球经济整体正在滑入新一轮滞胀；二是全球化的安全基础面临异化，传统安全的影响再次上升；最后是全球化的支撑载体面临分化，全球产业链供应链的断裂状态可能不断强化。

（一）全球经济形势面临滞胀困境

种种迹象表明，全球经济正进入“低增长伴随高通胀”的新一轮“滞胀期”。一方面，新冠肺炎疫情和俄乌冲突等事件给全球经济不断施加低增长压力。疫情暴发以来，全球增长动能持续不足、发展总量增长不足。除中国等少数国家外，大多数新兴市场与发展中国家的发展势头减弱、长期低迷。2022年6月的《全球经济展望》指出，在全球经济遭受新冠疫情重创的背景下，俄乌危机使全球经济形势雪上加霜，加剧了全球经济增速放缓。报告预测，全球经济增长率将从2021年的5.7%大幅下降到2022年的2.9%。其中，发达经济体的经济增长率将从2021年的5.1%降至2022年的2.6%，新兴市场和发展中经济体的经济增长率将从2021年的6.6%降至2022年的3.4%。受疫情和战争影响，新兴市场和发展中经济

体的经济增长率远低于 2011—2019 年间 4.8% 的年均增长率。

另一方面，多国政策选择的负外部性推升通胀。疫情爆发之后，为应对经济衰退、刺激经济复苏，主要西方经济体普遍实施扩张性财政货币政策，奉行超低利率甚至负利率政策。但自此大量注入的流动性使货币供应量急剧增加、价格显著上升。面对通胀压力的持续增加，它们又不得不调整宏观政策、收紧财政货币政策，将全球经济转而引入加息周期。主要西方经济体不仅自陷于刺激经济与治理通胀之间顾此失彼的困境，其政策波动也对新兴市场与发展中国家产生了更严重的负面溢出效应，加重后者的资本外流、本币贬值、外债负担和复苏压力。2022 年 6 月的《世界经济展望》预计，由于价格压力不断增加，2022 年发达经济体通胀率将达到 6.6%，新兴市场和发展中经济体通胀率将达到 9.5%。

（二）全球安全重心面临传统转向

冷战结束以来，能直接牵动世界主要大国的军事冲突无论是在数量上还是在烈度上均显著下降，传统安全因局势相对稳定而一度关注度相对淡化。相比之下，恐怖主义、气候变化、流行疾病等非传统安全威胁的关注度上升。但是，在国际分配矛盾加深、大国博弈加剧的背景下，传统安全的重要性和影响力再次抬升。

1. 传统安全因素的影响力再度抬升

随着地缘博弈加剧，大国关系中的传统安全因素相较于非传统安全因素变得更加重要，使国际社会就非传统安全问题进行合作的空间进一步收紧。2008 年

以来，北约迅速东扩，并调整针对俄罗斯的战略部署，在一定程度上催生了俄乌冲突。俄乌冲突的爆发进一步增加了欧洲的不安全感，不仅将东欧国家直接暴露在军事威胁中，也撼动了现有的欧洲安全秩序，安全问题由此成为欧洲的首要考量。北约在激化与俄罗斯的传统安全矛盾的同时，还将地缘矛头指向亚太地区。

《北约 2030 倡议》提出，必须更认真思考如何应对中国及其军事崛起。2022 年 6 月，北约峰会批准北约“战略概念”文件，称中国对北约构成“系统性挑战”，还邀请日本、韩国、澳大利亚、新西兰等四个亚太国家参会，标志着北约进一步染指亚太、围堵中国的潜在危险增加。

2. 传统安全考量渗透非传统安全考量

传统安全考量对非传统安全考量的压力与日俱增。一方面，部分国家主动出击，推动非传统安全的“武器化”。这其中最为典型的的就是美国凭借其在全球金融领域中的优势地位，针对他国在金融安全方面的相对弱势，发动金融制裁、干预金融秩序，企图通过使用金融武器冲击他国政治安全；另一方面，其他被迫应对的国际行为体在试图降低非传统安全隐患时，也不得不更多从传统安全角度出发。西方对俄金融制裁开启了国际货币体系的“信用政治化”，即美元信用保障只面向那些同美国政治上友好的国家，其他国家和地区都有可能成为美元“武器化”的目标。世界各国在选择外汇时将需要考虑“政治险”可能超过“经济险”。

3. 传统安全威胁加剧非传统安全威胁

传统安全问题引发的非传统安全次生灾害正变得更加广泛和深远。此次俄乌冲突加剧了能源、粮食等供给扰动，导致国际能源价格居高不下、粮食供应危机

在世界范围内频发，严重威胁多国的能源安全和粮食安全。而且，此次传统安全事件由于造成大量人员伤亡和基础设施损害，将重创相关地区经济复苏进程、严重损害其发展能力。俄乌冲突还在一定程度上挑战了“和平与发展”的时代主题。发展繁荣建立在和平安全的基础之上。安全不存，发展焉附。而发展又是解决一切问题的总钥匙，当发展赤字扩大时，国际社会应对各类非传统安全威胁的能力就会下降。

（三）全球供应格局面临分化可能

受中美贸易摩擦、新冠疫情、俄乌冲突等一系列事件影响，全球供应格局在主客观因素的共同作用下持续分化。疫情与战争等非常规状态客观上导致了全球供应链部分断裂，给全球供应链带来诸如交易和物流不畅、上下游产品交付阻塞等多方面问题。在此背景下，增强供应链弹性与韧性、提升供应链自主化与多元化、推进“缩链”“固链”“补链”“强链”成为世界各国普遍考虑的政策选项。不过，这一转变过程也蕴含着全球供应格局逐渐分化的演进方向。一段时期内，各国引导供应链在岸和近岸发展的政策可能会推动区域性价值链板块的形成。

相比于疫情等客观形势对各国政策选择的冲击，主要发达国家的对外行为更进一步加速了全球供应格局分化。美国、欧盟、日本、英国等近年来推行新一轮干预主义，推出多项针对产业链供应链的保护主义政策，将经贸问题泛安全化的趋势明显。这其中最具代表性的就是美国政府推动的高科技产业链“脱钩断链”和制造业产业链“友岸外包”。拜登政府上台后对半导体、医药、稀土等产业的供应链展开“百日审查”，成立涵盖十多个部门的工作组以研判供应链漏洞并制定解决方案。在“脱钩断链”方面，美国针对核心技术和特定领域集中实施更大力度封锁，还加紧对盟友的控制、号召所谓“全球民主国家”协同对华管制技术产品出口，接连召集将中国排除在外的芯片峰会、全球供应链弹性峰会。2022年7

月，美国会更是通过《芯片与科学法案》，鼓励盟友企业在美建立芯片工厂，并限制美本土芯片企业在华开展经贸活动。在“友岸外包”方面，美国官员不满足于“近岸外包”及由《美墨加协定》圈定的区域价值链，进而倡议把生产设施转移至其“友好国家”，在推动供应链近岸化的基础上进一步推动供应链盟友化，意图吸纳同美国价值观一致的盟友打造以美国为中心的西半球供应链。

二、全球治理变局的不利因素

全球治理变局中的不利因素主要指部分国家在地缘博弈思维指导下的破坏行为。它们一方面持续在主要国际组织中阻滞多边改革，另一方面还愈发在多边机构之外创设排他的“小团伙”“小圈子”，从而加重了治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字，也加剧了全球治理在遭遇突发事件时的脆弱性。全球治理变局中不利因素的消极影响在于，非但不能使安全治理与发展治理相互促进，反而将其陷入恶性循环。

（一）地缘博弈阻滞多边改革

地缘博弈投射在多边场景中的主要表现是，在涉及话语权和治理方案的改革上，北方压制南方、西方压制东方，且西方发达国家在维持自身优势、打压他国诉求时不惜以牺牲多边机构的有效性与合法性为代价。如此造成的改革迟滞鲜明地体现于全球经济治理的两大机构——世贸组织（WTO）和基金组织（IMF）。

1. WTO 改革迟滞

WTO 改革遇阻的最典型一面是争端解决机制的持续停摆。2017 年以来，美国一直阻止 WTO 上诉机构法官任命，意图将上诉机构推入停摆危机，借此实现自己长期追求的改革上诉机构的目标，并推动如发展中国家地位和待遇等其他议题依照美方诉求进行改革。其实质是要通过多边制度压缩新兴国家的发展空间。2019 年 12 月 10 日，上诉机构正式陷入停摆。拜登政府上台后，美国在争端解决机制改革问题上的强硬立场并未软化，继续阻挠上诉机构恢复正常运行。2022 年 4 月，美国第 53 次否决了上诉机构新法官的任命提案。而在争端解决机制陷入危机的同时，美西方关于世界贸易其他议题的合作几乎未受影响。2017 年底至 2020 年初，美欧日三方贸易部长会议密集举行七次，集中关注了非市场导向政策等发达国家共同关心的、有关 WTO 成员贸易政策制定的问题，也讨论了数字贸易等新兴议题领域的规则制定问题，主要目标就是维持并更新发达国家在多边贸易体制中的主导角色，却唯独回避了如何破解上诉机构僵局的问题。2021 年 11 月，美欧日发布贸易部长联合声明，宣布将延续其三方伙伴关系盟约，共同应对“第三国的非市场贸易行为”。

有分析指出，WTO 艰难改革的系统性背景是世界经济变迁中的中美关系紧张。中美欧作为世界贸易中的三股主要力量，其博弈将会塑造 WTO 的改革进程。但是，中美之间没有像美欧之间建立起“跨大西洋协调”关系那样建立起类似的

“跨太平洋协调”关系。这种关系的建立需要其中一方承认另一方在全球治理中的领导地位，而这一前提如今对于中美双方来说分别是“已不可能的”和“尚不可能的”。在此背景下，发达国家提出的众多改革议题与主张超越了技术标准、落入了地缘政治范畴。

2. IMF 改革迟滞

IMF 改革受阻集中体现为份额改革的不断拖延。据 IMF 协定，份额总检查通常相隔不超过五年进行，旨在动态调整资源规模及成员之间的股权分配，以反映全球经济总体及其中各国比重的变化。然而，自第 14 次份额总检查以来，IMF 份额改革就陷入拖延甚至失败的困境。2010 年 12 月，IMF 完成第 14 次份额总检查，决定将份额总量增加一倍，并将超过 6% 的份额从发达经济体转移到新兴市场和发展中经济体，但这项治理改革方案遭到美国会阻挠，直到 2016 年才正式生效，甚至超过了本应完成第 15 次份额总检查的时间。按照 IMF 于 2010 年通过的治理改革方案，第 15 次份额总检查将在 2014 年 1 月之前完成。可到 2019 年 10 月时，IMF 宣布维持现有资金规模不变，并将份额调整推迟到 2023 年底。2020 年 2 月，IMF 正式确认，由于在执董会难以形成多数支持而放弃了第 15 次份额改革。

IMF 新一轮份额改革的前景仍不明朗。第 16 次份额总检查于 2020 年启动并

计划在 2023 年完成，理事会就此对执董会提出了五项指导性要求：1) 分析份额的充足性，2) 确保份额在组织资源中的首要地位，3) 形成新的份额计算公式，4) 增加有活力经济体的份额，5) 保护最贫穷成员的代表性与话语权。然而，要在地缘博弈的压力下实现以上目标绝非易事。即便按照 2016 年的经济数据，中美之间的份额差距也应快速缩小，但是美国不会接受其份额被降至 15% 以下，毕竟，包括份额变化在内的重要事项决策需达到组织成员 85% 的投票权，美国掌握实质上的否决权。而要继续确保美国份额不低于 15%，就势必在份额计算公式上做出有利于美国的调整，这对中国等新兴市场和发展中经济体来说难以接受。此外，欧洲国家整体的份额超出其经济体量的程度甚至比美国还要夸张，这也成为目前一轮改革中的重难点。

（二）排他治理碎片愈发密集

近年来，美国从殖民历史记忆和所谓“民主”价值观出发，在全球各地组建多个互相交叠的区域性治理集团。这些碎片化的治理安排涵盖安全治理和发展治理，但具有鲜明的排他性和对多边主义的破坏性，既是封闭的区域“小圈子”，又是有选择的意识形态“小团伙”。

在大西洋地区，美欧强化跨大西洋伙伴关系，组建贸易与技术委员会（TTC）。欧盟在《全球变局下的欧美关系新议程》中提出，欧美双方应共同领导国际贸易

改革，并结成技术联盟共塑治理规范，甚至专门指出“每当双方取得一致，余下世界总会跟从”。2021年美欧峰会上，双方决定建立TTC，以就关键技术、数字贸易、供应链安全等加强协调合作。TTC首次会议在美国举行，联合公报声称将基于“共同民主价值观”深化跨大西洋经贸关系，宣布在供应链安全、出口管制、数据治理等10个领域成立工作组。TTC第二次会议在欧洲举行，主要围绕俄乌冲突展开讨论，在联合公报中强调TTC在协调对俄出口管制和制裁方面的基础作用，并决定就半导体生产建立一个预警系统，争取在客观存在竞争关系的西方发达国家之间加强协调，合力预测和应对潜在的半导体供应链风险。TTC的宗旨和内容显示出强烈的排斥并针对大西洋伙伴关系之外“第三方”的意图。

在亚太地区，美国政府强化印太概念，接连升级美日印澳四边机制（QUAD）并组建奥库斯安全同盟（AUKUS）和印太经济框架（IPEF）。首先是选择地区大国打造综合治理集团。2021年3月，拜登政府主导召开QUAD首次首脑级会议，决定成立关键与新兴技术工作组，尝试构建以美国为核心、以技术标准协调和高科技供应链合作为主要内容的国际供应链联盟。2021年9月，QUAD在华盛顿举行首次线下峰会，并将QUAD峰会确立为常态化安排。在发展过程中，QUAD触及的议题不断扩展，覆盖政治、经济、技术、军事、气候等各领域，就区域基础设施、清洁能源、网络安全等各种问题设立工作组。其次是在亚太安全治理中

楔入军事合作机制。2021年9月，美英澳三国首脑发表联合声明，宣布成立AUKUS以密切三国在国家安全方面的合作。2021年11月，三国在AUKUS框架内首次签署合作协议，由英美向澳大利亚出售核动力潜艇并提供全套核动力潜艇技术。此举意在通过盟友内部的军事技术扩散来加强美西方在西太平洋的军事存在，有损于国际核不扩散事业，加剧而非缓和了地区安全威胁。最后是在亚太发展治理中叠加经贸合作机制。2022年5月，美国总统拜登在访日时正式宣布启动IPEF，吸收日本、印度、澳大利亚、韩国等14个成员国，并于2022年7月在线上举行首次经贸部长会议。IPEF尚未在降低关税、开放市场等方面形成实质承诺，反而是美国希望借此在劳工、环境、数字标准等方面引领制定规则，争取对地区发展治理议程的主导权。

（三）突发事件干扰治理进程

突发事件往往将众多矛盾推向不得不解决的更紧迫位置，也同时制造出更多新矛盾。在百年变局和世纪疫情的背景下，俄乌冲突作为一头“灰犀牛”闯入了本已曲折的全球治理进程中。相较难以预知的“黑天鹅”事件，“灰犀牛”事件所蕴含的风险本应被预见并得到积极防范，却遭到忽视回避而未能促成有效应对。此次突发事件形成于全球治理中的沉疴痼疾，也对全球治理进程提出新的挑战。

首先是干扰全球治理核心——联合国的治理进程。一方面，安理会权威遭到挑战。2022年4月，联合国大会以协商一致的方式通过了对“五常否决权”施

加限制的决议。该决议草案由列支敦士登提出，获得包括美英两个安理会常任理事国在内的 82 国联署。依据该决议，在安理会有常任理事国投否决票的情况下，联大应在此后 10 个工作日内召开正式会议审查动用否决权的相关情况。新决议赋予联大新的授权，触及了联合国集体安全体制的根基——“大国一致原则”，很可能在实践中引发程序上的混淆，并在执行中被部分大国所利用。另一方面，联合国议程受到影响。在疫情肆虐下，联合国秘书长古特雷斯于 2021 年向联大提交秘书长报告《我们的共同议程》，提出从疫情中恢复经济并重振多边主义的愿景以及 12 个行动领域。但在俄乌冲突下，古特雷斯表示，和平成为了“首要的全球公共产品”，发展中世界的治理同时面临三重挑战：一是人道主义资金更加紧张，弱势群体痛苦加剧。二是粮价飙升，间接增加全球饥饿。三是在气候危机的背景下表明，全球对化石燃料的持续依赖将全球经济和能源安全置于地缘政治冲击之下。

全球治理其他平台也普遍面临被政治化、工具化的压力。二十国集团（G20）作为全球经济治理首要平台，本应凝聚共识、助力疫后世界经济复苏，但在俄乌冲突爆发后却未能免于冲突外溢效应。部分西方国家寻求把俄罗斯踢出 G20 峰会，并将军事安全议题植入 G20 峰会。在 2022 年 4 月举行的 G20 财长和央行行长会议上，俄财长在线发言时，美英加三国财长和欧洲央行行长集体退席，轮值主席国印尼也被迫放弃发表联合声明。此外，不仅是政府间的全球治理平台面临政治操弄，行业性的全球治理平台也难以避开来自西方大国的政治压力。环球银

行金融电信协会（SWIFT）是国际收付清算系统的核心，其金融报文传送服务几乎涵盖了世界上所有主要金融机构。历史上，美国政府曾凭借其美元霸权多次干涉 SWIFT 业务，在此次安全事件中再次对 SWIFT 提出了强制。2022 年 2 月，美国联合欧盟、英国、加拿大发表声明，将部分俄银行排除在 SWIFT 之外，以阻止后者在全球范围内开展大部分金融交易。此举被称作动用了“金融核弹”，反映出全球金融治理被武器化的实质。

三、全球治理变局的积极因素

全球治理变局中的积极因素主要指真正的多边主义指导下的建设行为。真正的多边主义是大家的事情由大家一起商量、一起推动。在此精神指导下，才能形成真正有执行力的治理规则、有实效性的治理行动、有普惠化的治理成果，在艰难环境中提升决策效率和改革进度，进而弥补治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字。全球治理变局中的积极因素有助于将安全治理与发展治理推回到相互促进的正确轨道上来。

（一）经贸治理平台承压前行

在多边体制面临严峻挑战时，全球治理平台承受压力、排除困难，艰难推进机构改革、取得治理成果，为全球治理保留了信心。WTO 第十二届部长级会议



(MC12) 取得的一揽子成果表明，全球治理平台具备应对疫情与地缘政治危机的能力和韧性，国际社会可以团结应对全球挑战、推动世界经济复苏。

MC12 于 6 月 12—17 日在瑞士日内瓦成功举行，是时隔四年半再次召开的 WTO 部长级会议。2017 年时，第 11 届部长级会议无果而终，原定于 2019 年在哈萨克斯坦举办的第 12 届部长级会议也因疫情三度延期。在整体困难的全球经济形势下，WTO 的 164 个成员的发展水平差异性和利益诉求多样性更加突显，要通过协商一致来达成成果、制定规则的难度进一步提升。但在会议召开前普遍的低预期下，MC12 却在疫情应对、粮食安全、渔业补贴、电子商务和机构改革等重要议题领域取得了丰硕成果。WTO 总干事伊维拉表示，本次大会成果令人振奋，成员携手在多个关键议题取得突破，证明 WTO 能够取得多边成果、多边贸易体制能够在应对全球挑战时发挥关键作用。

在近六天的密集谈判中，广大发展中成员积极参与，主要成员基于大局意识充分协调，最终取得“1+4”的成果。“1”即发布《MC12 成果文件》，各方重申加强以 WTO 为核心的多边贸易体制，推进 WTO 必要改革。“4”包括：一是《关于〈与贸易有关的知识产权协定〉的部长决定》和《关于世贸组织新冠肺炎疫情应对和未来疫情应对准备的部长宣言》，推动疫后经济复苏。二是《渔业补贴协定》，作为 WTO 过去 9 年达成的首份多边协定，也是 WTO 首个可持续发展方面



的成果，为实现联合国《2030年可持续发展议程》作出重要贡献。三是《关于紧急应对粮食安全问题的部长宣言》和《关于世界粮食计划署购粮免除出口禁止或限制的部长决定》，维护自由开放的农产品贸易环境，增强全球粮食和农业市场的韧性。四是《关于电子商务的工作计划》，将电子传输临时免征关税的做法延续到下一届部长级会议，有助于企业降低交易成本，创造稳定和可预期的贸易环境，为数字经济发展提供有力支撑。

中国在这一进程中发挥了协调与促谈的建设性作用。在本次部长级会议前，为推动疫苗知识产权豁免谈判尽早达成协议，中国就主动宣布不寻求享受豁免决定所提供的待遇，为进一步加强国际抗疫合作、提升发展中成员的疫苗可及性和可负担性作出贡献。在会议期间，中国代表全程参与各项议题磋商，加强与总干事的沟通交流及与其他成员的团结协作，为推动相关议题达成协议作出重要贡献。

（二）开放区域治理稳步发展

区域治理只有坚持多边主义、坚持联合国的核心地位、坚持开放性与包容性，才能避免流于碎片化，同全球多边治理及其他区域治理形成良性互动。“一带一路”与上合组织作为此类开放区域治理的代表，分别侧重发展治理与安全治理，同时注重发展治理与安全治理的相互促进，近年来取得稳步发展，其治理影响力和国际吸引力已经超出了亚欧大陆。

1. “一带一路”助力开放区域治理

截至2022年3月底，中国已同149个国家和32个国际组织签署200余份

共建“一带一路”合作文件。“一带一路”伙伴关系的扩展呈现“浪潮”之势。这一“浪潮”由中国特色大国外交纵向推动，由众多参与国的自主选择能动推进，表现出鲜明的“共建”特征。“一带一路”合作不限国别范围、不搞排他性制度设计，具有开放性与包容性。这些特征使“一带一路”倡议融入全球大多边框架并对后者形成增益效应。古特雷斯强调，世界需要“一带一路”倡议来帮助缩小实现可持续发展目标的资金缺口。此外，与全球发展议程相呼应，“一带一路”合作近年来注重拓展“健康丝路”“绿色丝路”“数字丝路”等新愿景，未来还将继续探索适合发展中国家的方法与道路，为全球发展治理培育新的维度。

亚洲基础设施投资银行（AIIB）是“一带一路”开放治理的代表。自正式成立以来，AIIB取得了广泛的国际认可：截至2022年7月，已拥有105个成员，代表约79%的全球人口和约65%的全球国民生产总值。其中，亚洲区域内成员51个，亚洲区域外成员54个；连续多年获得三大国际评级机构给出的最高信用评级；2018年获得联合国大会永久观察员地位。AIIB积极融入以世界银行为首的多边开发性金融机制复合体，注重同其他多边开发银行广泛开展交流合作，在保留了全球多边开发银行体系最佳实践的同时，推出责任框架等治理模式创新，为完善多边开发性金融体系作出了重要贡献。2022年7月，亚投行董事会批准在阿联酋阿布扎比设立首个海外办事处，进一步拓展全球业务，迈出了开放发展的坚实一步。

2. 上合组织护航开放区域治理



上合组织在二十余年的发展过程中探索了结伴而不结盟的区域安全治理新模式。上合组织成立之初的主要目标是打击恐怖主义。在聚焦反恐合作的基础上，上合组织此后又根据形势发展和现实需要，不断拓展新的非传统安全合作领域，以确保覆盖地区安全的各方面。上合组织成员国迄今已签署 30 余份安全事务合作文件，涵盖反恐、禁毒、打击非法武器贩运、保障国际信息安全、应对流行病传播等多个领域。上合组织始终坚持联合国的核心地位。古特雷斯表示，联合国与上合组织的定期联络为巩固双方在区域问题上的合作打下了坚实基础。上合组织本着“互信、互利、平等、协商，尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”，践行以不干涉内政为核心的主权规范，坚持大小国家一律平等、协商取得一致，秉持不结盟、不针对其它国家和地区及开放原则，以开放合作增强战略互信，为地区发展创造了稳定的安全环境。

上合组织的开放治理吸引了越来越多的区域国家加入。2022 年 7 月，轮值主席国乌兹别克斯坦宣布，将接纳伊朗为上合组织新成员。2022 年 8 月，上合组织成员国外长理事会会议讨论了上合组织接下来的扩员问题。将于 2022 年 9 月在撒马尔罕举行的上合组织峰会也可能启动接收白俄罗斯为新成员的程序。此外，来自中东、东南亚的多国也表达了推进加入上合组织进程的想法。在错综复杂的全球地缘形势和地区安全形势下，上合组织不排除异己、不以意识形态划线、协商解决问题、团结共谋发展的治理方式对区域国家产生了越来越大的吸引力。在不断吸纳新成员的过程中，组织成员的社会制度、文化传统、历史关系将更为多元，也将推动上合组织不断提升包容性，打造构建人类命运共同体的新典范。



（三）金砖创新增添积极力量

为有效应对全球化新挑战，加快推动全球治理体系改革，以及切实维护发展中国家在全球治理进程中的权益，金砖国家合作机制近年来从对内和对外两方面推进机制创新，为实现更加公正合理的全球治理增添积极力量。

一方面，创新内部合作机制以迎接全球化新机遇。在新工业革命与数字革命背景下，应对新的发展挑战、抢抓新的发展机遇成为金砖国家共同的诉求。为此，金砖国家内部开展更具针对性的机制建设来推动相关合作升级。在 2018 年金砖国家领导人第十次会晤上，习近平主席倡议建立金砖国家新工业革命伙伴关系。在此倡议下，金砖国家新工业革命伙伴关系创新基地于 2020 年 12 月在厦门正式启动。截至 2022 年 6 月，金砖创新基地已发布 100 项重点任务清单，开展 23 期金砖人才培训活动，覆盖 30 个国家超 28 万人次，建设 8 个新工业革命领域赋能平台，推出 100 多个金砖示范项目，签约 40 个金砖合作项目，成功举办了金砖国家智库国际研讨会、金砖国家新工业革命伙伴关系论坛、大赛及展览等活动。在 2022 年金砖国家领导人第十四次会晤上，各国进一步提出要加快推进新工业革命伙伴关系，在人工智能、大数据、区块链、工业互联网、产业链供应链、绿色低碳等领域深化合作，并核可《金砖国家数字经济伙伴关系框架》，开启了金砖国家数字经济合作的新征程。

另一方面，创新外部联系机制以团结全球治理新伙伴。“金砖国家不是封闭的俱乐部，也不是排外的‘小圈子’，而是守望相助的大家庭、合作共赢的好伙

伴。”^①金砖国家的对外联系范围不断拓展，早在 2013 年金砖国家领导人第五次会晤，就形成了同金砖国家之外广大新兴市场与发展中国家举行对话会的传统，2017 年金砖国家领导人第九次会晤则进一步形成了“金砖+”合作理念。“金砖+”落实了金砖国家合作的一大使命，即带动世界其他经济体共同发展、共同完善全球治理架构。在此基础上，2022 年金砖国家外长会晤就支持推进金砖国家扩员进程达成一致，并首次举行“金砖+”外长对话会，金砖国家之外的 9 国外长或外长代表参加了会议，金砖五国外长一致表示支持金砖国家扩员。在之后举行的金砖国家领导人第十四次会晤中，五国领导人就推进金砖国家扩员进程达成共识，接下来将在充分协商和共识的基础上、通过金砖国家事务协调人来明确金砖国家扩员的标准。而在金砖国家正式启动扩员之前，金砖国家新开发银行已于 2021 年实现了首批扩员，正式接纳孟加拉国、埃及、阿联酋和乌拉圭四个新成员。

四、全球治理变局的中国应对

全球化为中国富起来提供了重要机遇，全球治理则为中国强起来提供了重要机遇。在全球化严重受挫、全球治理陷入疲软时，积极参与和引领全球治理是中

^① 《金砖国家领导人第十四次会晤举行》，《人民日报》，2022 年 6 月 24 日（02 版），
http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-06/24/nw.D110000renmrb_20220624_1-01.htm。



国提升自身实力、塑造外部环境的重要途径。可从政策布局、理论建构、制度建设、国际交流等四个方面梳理中国接下来应对全球治理变局的思路。

（一）应对全球治理变局的政策布局

在既有的参与全球治理实践的基础上，进一步明确参与引领全球治理体系改革和建设的政策布局。首先应明确，全球治理变局中的问题来源于三方面：主权之内产生的全球问题、主权之间产生的全球问题、主权之外产生的全球问题。有效应对变局就要做好自己的事、避免以牺牲外界为代价来做好自己的事、以及帮助外界一起做好事。因此，应统筹推进全球治理各项工作，以国家治理为出发点，以区域治理为生长点，以多边治理为落脚点。

首先，以国家治理为出发点，借助理能力和治理水平的提升，增强我参与全球治理的竞争力。推进国家治理现代化、打好国家治理基础，增强我参与全球治理事务的能力。作为出发点，国家治理既为参与全球治理储备物质资源和人才资源，也为参与全球治理供给治理经验和治理方案。因此，参与全球治理需强化从国家治理出发的意识，有意识地增强全球治理与国家治理之间的机制对接和经验转化。

其次，以区域治理为生长点，借力区域合作的机制和手段创新，破解多边合作领域内的难题。全球化进程步入慢速化、多元化的新阶段后，区域治理已成为在全球治理中创造增量的新窗口，也已成为各大国参与全球治理的基本盘。因此，应持续引领完善区域经济治理和区域发展治理，不仅加速推进落实《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等已有区域合作机制的落地，还要始终保持区域治理



的开放性，在实践中坚持开放包容的多边属性和不针对第三方的务实导向，并积极化解来自发达国家组建集团政治、集团对抗的挑战，为区域治理同全球治理的融通做好准备。

最后，以多边治理为落脚点，借助提供全球治理体系改革的中国方案，推进全球治理共识的塑造和行动的落实。只有确保既成全球治理体系朝着公正、有效的方向实现改革，才能确保国际秩序的稳定和世界经济的振兴。全球治理最终还是要在全球大多边层面上实现规则的普及、成果的普惠，进而构建人类命运共同体。因此，应以多边善治为目标、以多边制度为遵循，将各项工作锚定多边治理的改革和推进，践行并捍卫真正的多边主义。

（二）应对全球治理变局的理论建构

围绕中国参与引领全球治理体系改革和建设进行理论建构，应注重对政策话语做学理阐释。针对安全治理与发展治理，习近平主席近年来相继提出全球发展倡议和全球安全倡议。全球安全倡议与全球发展倡议相辅相成，是构建人类命运共同体的重要支柱。这两大治理倡议作为中国治理理念的官方宣示，不仅为理论建构提出了基本依照，也为深化人类命运共同体相关学术讨论提供了具体方向。学界应将两大倡议内化于研究过程，以两大倡议为遵循来发掘变量关系和揭示理论逻辑，同时把政治化和政策化的话语转化成更具学术性和专业性的话语，从理论上落实两大倡议。应提升从学术角度表述中国全球治理观的水平，综合政治学、经济学、社会学等社会科学各学科的基本概念对政策概念进行话语转换，在国际学界引发更多讨论、争取更多认可，加强中国智慧在国际学界的学术合法性。

在全球治理变局中进行理论建构还应抓住“以人民为中心”的主线。应从马克思主义基本原理出发、以中国经验为证，寻找西方经典理论与中国治理经验之间的错开之处，揭露西方传统政治经济学中为资本扩张和霸权主义辩护的学术概念和理论逻辑，并提炼有人民立场的假定、验证有人民立场的假设，最终阐述中国倡导的全球化与全球治理为何是利用资本、规制资本的，以及如何超越美西方所引领的资本驱动、资本掠夺的全球化与全球治理。可以将“一带一路”投资建设作为案例，发掘中国资金进入沿线国家的基础设施领域、促进实体经济发展背后的逻辑。

（三）应对全球治理变局的制度建设

在全球治理变局中推进构建兼具公平与效率的治理制度，是一个新与旧并行交错、兼具制度学习与制度创新的过程，既要在保持国内制度建设自主性的基础上积极学习国际先进制度，也要在不影响全球治理体系总体平衡的基础上推动国际制度的创新和改革。两者统一于深化制度型开放的进程，服务于推动国内制度与国际制度深度融合、提升在全球治理中的制度性话语权。

一方面，保持制度学习的开放性，学习发达国家经贸规则中的积极因素，以制度型开放促进国内制度改革。具体来说，一是提高货物贸易市场准入水平，二是深化服务业投资和贸易体制机制改革，三是完善公平竞争制度，四是加强知识产权保护。在对接高水平国际经贸规则的过程中，应不断提升接受国际通行经贸规则的能力，特别是处理敏感规则和条款的能力；另一方面，发挥中国优势，提供制度创新的中国方案，在国际上促进良性制度竞争。通过双边规则互认、国际

组织传播等方式推动制度的外溢，善于利用并及时把握国际整体局势、行业发展态势、议题博弈形势等变化的条件，将国内制度和标准向国际推广。比如，在数字经济领域，应充分借助在 5G、数字基建、跨境电子商务等方面的技术优势和市场优势，在应用基础设施、互联网融合服务等治理规则尚不健全的议题上提出中国方案，探索建立以确保数据安全为核心的数字经济治理体系。

（四）应对全球治理变局的国际交流

坚持在与各方就全球治理事务的开放交流中缩小分歧、扩大共识、推进集体行动。继续扩大开放合作、推进国际交流，就要积极发展全球治理伙伴关系，引导各国共塑求同存异的合作关系，不断寻求利益交集、扩大治理共识，妥善处理与各类国家及行为主体的关系、化解利益和观念冲突。首先，对政商学研及民间其他部门的更多主体扩大开放协商，鼓励各方提出方案，将原则和方案结合起来讨论、寻找治理方案之间的最大公约数。例如，加强智库对话，从智库层面提出全球治理体系改革的方案，提交重大多边会议参考。其次，根据从易到难、由近及远的顺序推进各种方案。政府部门可以在共识较多的环境治理先行推进，而在分歧较大的安全治理，可以由智库先发挥二轨的铺垫作用。最后，在不断取得阶段性成果的基础上逐步更新国际共识。



全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 吴国鼎 陈兆源 黄宇韬
韩永辉 宋锦 沈陈 田旭 彭博

研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪