

全球治理倡议的制度逻辑^{*}

张 骥 施欣怡

〔内容摘要〕 百年变局下,全球治理体系面临制度性困境,制度改革迫在眉睫。全球治理倡议的重点和核心是全球治理体制机制改革,这是全球治理倡议相较于其他三大全球倡议的突出特征。全球治理倡议的制度方案基于中国改革开放和参与全球治理的制度经验:中国对全球治理的参与,经历了从学习、引进制度到消化、吸收制度,再到创造、贡献制度的过程;中国式现代化建设过程中积累和创造的国家治理的制度经验不断转化为新的国际制度供给。当前,全球治理面临代表性不足、合法性危机和有效性缺失的制度性困境和变革需求。全球治理倡议贡献了中国的制度主张和实现路径:秉持共商共建共享的全球治理观,维护联合国的全球治理核心地位,推动治理规则优化。全球治理倡议的实践过程将进一步促进中国国家治理体系和治理能力的优化升级,并检验中国的治理经验和制度经验。

〔关键词〕 全球治理倡议 全球治理 国际制度 国家治理

〔作者简介〕 张骥,复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、教授;施欣怡,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

〔中图分类号〕D815;D820 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-5715(2026)01-0035-23

当前,世界百年变局加速演进,世界进入新的动荡变革期,和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字不断加重。人类发展面临的机遇和挑战前所未有,全球

^{*} 本文系教育部哲学社会科学研究重大专项(项目编号:2025JZDZ021)的阶段性成果。感谢匿名评审专家的意见。

治理走到了逆水行舟、不进则退的关键当口。^① 全球治理的改革到了深水区,触及到深层次的体制机制等制度性问题。2025 年 9 月 2 日,习近平主席在“上海合作组织+”会议上提出以奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、注重行动导向为核心理念的全球治理倡议,^②为全球治理体系变革特别是全球治理体制机制改革指明了方向、原则和路径。

在联合国体系改革呼声日隆、全球治理面临制度困境的当下,全球治理倡议的提出正当其时。当前,关于全球治理倡议的研究不断涌现,主要集中于探讨全球治理倡议对全球治理体系变革、联合国体系改革的贡献以及对中国特色大国外交理论与实践发展的贡献等,较少关注全球治理倡议与中国国内治理制度和国际制度间的关联。本文认为,全球治理倡议的核心和关键是全球治理体制机制的改革,这是全球治理倡议相较于其他三大全球倡议最为突出的特征,也是全球治理倡议的聚焦点。中国发布的《全球治理倡议概念文件》明确指出四大全球倡议之间的关系:全球发展倡议聚焦推动国际发展合作,全球安全倡议着眼对话协商解决国际争端,全球文明倡议致力于促进文明交流互鉴,全球治理倡议锚定全球治理体制机制改革的方向、原则和路径。^③ 可见,制度问题是全球治理倡议所要集中解决的主要问题,制度逻辑是理解全球治理倡议的核心逻辑。

全球治理倡议的提出是基于中国参与全球治理的历史进程,也是基于中国在现代化进程中的治理实践。全球治理倡议的提出离不开中国在参与全球治理的历史进程中所积累和创造的制度经验;它是中国围绕“构建什么样的全球治理体系,如何改革完善全球治理”这一时代命题,针对当前全球治理实践中的制度性困境和变革需求,所提出的制度主张和实现路径。全球治理倡议在促进全球治理体系变革和完善的同时,也对中国的国家治理体系和治理能力提出了新的更高要求。

① 王毅:《与时俱进推动全球治理体系改革完善》,《学习时报》2025 年 8 月 20 日,第 1 版。

② 习近平:《凝聚上合力量 完善全球治理——在“上海合作组织+”会议上的讲话》,《人民日报》2025 年 9 月 2 日,第 2 版。

③ 《全球治理倡议概念文件》,2025 年 9 月 1 日,https://www.mfa.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/xwlb_673895/202509/t20250901_11699909.shtml。

一、中国参与全球治理的制度经验

中国参与全球治理的历史进程,是一个从学习、引进到消化、吸收,再到创造、贡献的过程。这一历史进程伴随着中国的改革开放,不仅是中国与世界的物质关系、精神关系变革的历史过程,更是中国与世界的制度关系变革的历史过程。从改革开放之初的“引进来”,到逐步推动“走出去”,再到实现高水平对外开放,改革开放不仅使中国从世界体系的边缘日益走近舞台中央,更使中国在学习和积累丰富治理经验的基础上,在自身改革和推动国际治理改革的过程中,积累和创造了新的治理经验。

中国和世界关系的变革,最为深刻地体现在制度关系的变革上。在这一过程中,内外制度的互动互通发挥了至关重要的作用。一系列国际制度通过“开放促改革”,促进了中国走向现代化的国家治理能力的提升和国家治理体系的构建;同时,在消化、吸收、创造的过程中,中国通过自身成功的治理实践,走出了一条中国式现代化的道路,创造了新的发展方式和治理经验;随着中国参与全球治理广度和深度的拓展,中国对世界的贡献显著增长,中国的治理经验正在不断成为国际治理的新的经验,转化为新的国际制度。中国的国内治理离不开对国际制度的转化,同时,中国参与全球治理也离不开把中国国内治理成功经验转化为国际制度。

(一)以“引进来”促进改革发展和国家治理

邓小平同志曾指出,中国的现代化建设要取得成功,决定因素在于坚持改革开放政策和持久的国际和平环境。^① 习近平总书记指出,改革开放是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路,是决定当代中国命运的关键一招,也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。^② 改革开放以来,中国的国家治理水平和治理能力实现了全面提升,国家治理体系不断完善进步,

^① 邓小平:《拿事实来说话》,《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社2001年版,第156页。

^② 习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话(2018年12月18日)》,人民出版社2018年版。

其中一个重要动力就在于“引进来”:主动引入和对接国际标准规则体系,不断学习和吸收国际制度所蕴含的先进治理知识与治理经验。四十余年来,中国形成了以开放带动制度改革与制度创新的独特路径,为推动国家治理体系和治理能力现代化提供了源源不断的动力。

以开放促改革、促发展是中国现代化建设不断取得新成就的重要法宝。^①“以开放促改革、促发展”准确地总结了中国自1978年以来的改革开放实践经验,国际制度规则与自身制度文化的融合创新已经成为中国对外开放的基本逻辑。^②正式确立改革开放政策以来,中国不仅通过开放获得良好的外部环境、吸纳全球生产要素,更持续从外部获得市场经济体制改革的参照系,不断将外部压力转化为国内改革与发展的动力。^③加入世界贸易组织深刻改变了中国与世界经济体系的关系。2001年,中国正式成为世界贸易组织成员国,这不仅标志着中国打开了通向世界市场的大门,开启了全面融入经济全球化的进程,更意味着中国的开放政策从过去由政府主导转向受国际规则监督和约束。在“入世”之后,中国全面履行承诺,按照国际规则清理和修订国内法律法规,推动市场化改革与法制化建设,不断深化涉外经济体制改革,扩大货物贸易和服务贸易对外开放,全面提高开放型经济水平。以国际规则为标准,中国构建起全方位、多层次、宽领域的要素流动型开放,并逐步实现了“引进来”和“走出去”的并重,形成了多层次、全方位、制度化水平也更高的开放格局。^④“入世”二十余年来,中国同世界贸易组织的关系已经发生了历史性变化,中国已经从国际经贸规则的被动接受者和主动接轨者,逐步成长为重要参与者。

中国实行的开放政策从来不是对外部经验的简单移植。在将外部经验“引进来”的过程中,中国始终将国际制度置于国家整体发展规划下进行本土化改造,实事求是地通过实践积累治理经验,循序渐进地推进国内制度改革。基于马

① 《习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调 积极参与世界贸易组织改革 提高驾驭高水平对外开放能力》,《人民日报》2023年9月28日,第1版。

② 王跃生、边恩民、张羽飞:《中国经济对外开放的三次浪潮及其演进逻辑——兼论RCEP、CECAI、CPTPP的特征和影响》,《改革》2021年第5期,第85~86页。

③ 江小涓:《新中国对外开放70年:赋能增长与改革》,《管理世界》2019年第12期,第12~13页。

④ 吴志成、袁婷:《互利共赢的开放战略论析》,《外交评论》2014年第3期,第32~34页。

克思主义唯物史观,中国共产党始终坚持开放水平应该与国家所处的历史阶段和生产力水平相匹配,并在此基础上有条不紊地推动改革,不断提高对开放的适应性,充分利用和平与发展的国际环境实现了经济腾飞,破解了发展难题。^① 中国采取的“既放开增量促进增长、又为存量调整留出时间空间”的渐进式开放方式,一方面为新型出口企业的成长提供充足的空间,另一方面也在不对国内市场造成巨大冲击的前提下,使企业能够在实践中逐步适应国际市场,并最终具备一定的国际竞争力。^② 从早期主要以让利方式吸引国外资本与先进技术,到逐步通过加工贸易走进国际市场,利用国际资源和先进技术逐步实现产业结构升级,再到发展技术和资本密集型产业,这种阶段性和渐进性特征保障了中国改革开放与经济社会发展的行稳致远,也使得中国积累了制度学习和制度创新的宝贵能力,为执行高水平开放与参与国际治理奠定了基础。中国改革开放的经验不仅纠正了西方自由贸易理论中将自由贸易绝对化、忽视发展中国家弱势地位的错误,更完善和补充了关于后发国家优势、外向型经济战略等在西方发展理论中未得到充分论述的概念,为其他发展中国家的现代化建设提供了宝贵的政策经验和制度经验。^③

对外开放为中国式现代化建设带来了制度经验。进入新时代以来,中国持续将开放作为推动经济发展和国家治理的内在要求。2015年,党的十八届五中全会公报提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。^④ 2017年,党的十九大报告正式提出推动形成“陆海内外联动、东西双向互济”的全面开放新格局。^⑤ 2021年底召开的中央经济工作会议指出“以高水平开放促进深层次改革、推动高

① 俞新天:《中国对外开放理论的演进与前瞻》,《毛泽东邓小平理论研究》1999年第6期,第16~18页。

② 谢伏瞻、马建堂、洪银兴等:《中国共产党与中国特色社会主义政治经济学——庆祝中国共产党成立一百周年笔谈》,《经济研究》2021年第6期,第19页。

③ 简新华:《社会主义市场经济对外开放理论的创新和发展》,《社会科学战线》2022年第10期,第58~65页。

④ 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》,新华网,2015年10月29日, https://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm。

⑤ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,人民出版社2017年版。

质量发展”。^① 从兴办经济特区到设立自由贸易试验区,从融入全球经济体系到提出共建“一带一路”倡议、举办中国国际进口博览会,中国不仅创造了新的治理经验,更走出了一条中国式现代化的道路,以自身发展为世界创造机遇。习近平总书记指出,中国将以开放纾发展之困、以开放汇合作之力、以开放聚创新之势、以开放谋共享之福,推动经济全球化不断向前,增强各国发展动能,让发展成果更多更公平惠及各国人民。^②

(二)从“引进来”到“走出去”:以高水平开放促国际治理

不断扩大高水平对外开放是构建新发展格局、促进高质量发展、推进中国式现代化的必然要求。进入新时代,中国的发展面临着一系列新的国际和国内环境变化:一方面,世界多极化趋势更加显著、新科技革命重塑全球产业链布局、反全球化与贸易保护主义兴起,全球经济深刻调整,中美关系发生急剧变化;另一方面,国内新旧动能转换不足,对外贸易长期失衡,产业空心化风险加大,来自资源、环境、人口与市场的约束和发展不均衡问题始终困扰着中国的对外开放。与此同时,国际贸易规则也进入了重塑期:一方面,“开放”进入生产阶段开放、边境后壁垒开放、服务开放和结构性开放共存的新阶段;另一方面,“开放”规则的滞后性开始显现,现有规则侧重于商品交换而非生产,未能适应当前的国际分工。^③ 中国发展仍处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。立足于中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,中国选择以高水平开放促进深层次改革、推动高质量发展,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这并非对外部政治经济环境波动的消极应对,而是中国面向新的发展阶段所作出的主动调整。

高水平对外开放意味着坚持高质量“引进来”,通过制度型开放提升国内外要素流通速度与整合效率。制度型开放具备规则、规制、管理、标准四个层面的意涵,强调的是对各个经济领域的系统性制度设计,是对国际高标准规则的创造

① 《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2021 年 12 月 11 日,第 1 版。

② 习近平:《共创开放繁荣的美好未来——在第五届中国国际进口博览会开幕式上的致辞》,新华网,2022 年 11 月 4 日,https://www.xinhuanet.com/world/2022-11/04/c_1129102459.htm。

③ 常昊、钱学锋:《制度型开放的内涵、现状与路径》,《世界经济研究》2022 年第 5 期,第 92~93 页。

性学习和修正。^①从促进生产力进步的角度看,制度型开放意味着从侧重降低关税、扩大市场准入等“边境上”的开放转向“边境后”的规则、规制、管理、标准等方面与国际通行规则相协调,从而对高端和先进生产要素产生集聚作用。从提高治理能力的角度看,制度型开放不仅指要加强在货币、汇率、贸易等传统领域的管理和协调能力,更强调构建规则 and 标准统一的国内大市场,从而更好联通国内国际市场。制度型开放通过国内国际双向的规则重构和适配兼容消除制度摩擦,旨在提高本国的制度比较优势与贸易竞争优势,为打造国内国际双循环新格局探索新机制,并最终提升贸易带来的福利效应。^②

以制度型开放为核心的高水平对外开放也意味着中国参与、融入和改革全球经济体系进入了高水平“走出去”的阶段,参与全球治理是高水平对外开放的应有之义。在过去,中国通过市场型开放发挥“洼地效应”,通过释放土地、劳动力等资源优势,推动商品、资本、技术、管理等要素从西方市场流向中国;而如今,制度型开放则是更加强调发挥“高地效应”,通过规则、规制、标准、管理等制度型创新、流动和推广,提升中国的国际制度话语权。^③习近平总书记在主持第二十届中共中央政治局第八次集体学习时强调,要全面参与世界贸易组织改革和国际经贸规则调整,以高水平对外开放促进深层次改革、高质量发展。^④中国当前的对外开放已不是仅仅以获取外汇和技术为目标,而是致力于提高自身全球治理参与度,从“融入和参与经济全球化”向“引领新一轮经济全球化”转变;不是以双边关系为导向,而是将开放政策定位在多边关系中,从“国际规则国内化”向“国内规则国际化”转变。^⑤

在“走出去”的过程中,中国不断通过大国外交,把中国特色社会主义的政治发展的理论和经验上升到国际合作中。中国共产党领导的多党合作和政治协商

① 国家发展改革委对外经济研究所课题组:《中国推进制度型开放的思路研究》,《宏观经济研究》2021年第2期,第126~127页。

② 胡再勇:《制度型开放与中国对外经济关系重构》,《外交评论》2023年第5期,第8~10页。

③ 赵可金:《制度型开放的逻辑:中国高水平开放的生态制度主义分析》,《国际观察》2025年第4期,第87~92页。

④ 《习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调 积极参与世界贸易组织改革 提高驾驭高水平对外开放能力》,《人民日报》2023年9月28日,第1版。

⑤ 赵龙跃:《高水平对外开放的理论创新与战略抉择》,《人民论坛·学术前沿》2022年第1期,第38~41页。

制度遵循整体协商和合作协商的逻辑,为中国在不干涉内政的前提下,推动国家间、政党间治理能力交流互鉴提供了制度经验;中国共产党领导人民推进社会主义民主建设的经验,也为中国在国际上采用民主协商、民主决策模式践行真正的多边主义提供了制度经验。^①当前,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开,和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字日益加重。中国提出构建人类命运共同体这一重要理念,不仅是中国对于世界秩序的构想,也是中国基于国家治理经验提出的全球治理方案。^②人类命运共同体理念与和平共处五项原则一脉相承,为平等互利、和平共处的国与国关系注入了新的内涵。全球治理倡议作为中国治国理政理念在国际层面上的延伸,不仅超越了西方中心主义的治理范式,更提出了以主权平等为首要前提和以多边主义为基本路径的治理方案,为构建更加公正合理的全球治理体系贡献了中国的制度智慧。

二、全球治理的制度性困境

百年未有之大变局是一个具有鲜明过渡性特征的特殊时期:旧的国际秩序在一系列冲击下失去有效性但尚未彻底瓦解,而新国际秩序的构建过程仍充满挑战和曲折。^③二战后建立起的全球治理体系为维护世界和平、推动世界多极化和经济全球化发展作出了历史性贡献。然而,在新旧秩序转换的过程中,全球治理赤字问题日益突出,全球治理体系在权力结构上存在明显的不平等问题,全球南方国家的代表性和话语权严重不足。全球治理体系的合法性、权威性也遭到前所未有的挑战和破坏,国际机制的正常运行受到冲击。各类全球性问题和新兴领域议题对治理制度的有效性提出更高要求,全球治理体系亟需制度变革与创新。

(一) 制度代表性不足

全球治理体系面临结构性困境,现行治理机制在全球南方代表性方面的缺

① 苏长和:《中国大国外交的政治学理论基础》,《世界经济与政治》2019 年第 8 期,第 8~16 页。

② 张骥:《深化习近平外交思想研究的着力点》,《马克思主义理论学科研究》2022 年第 7 期,第 38 页。

③ 张骥:《百年未有之大变局下安全与国家治理形态的变革》,《南京社会科学》2025 年第 4 期,第 7~8 页。

陷严重制约了全球治理的公平性和有效性。现存大多数全球治理机制诞生于二战后的权力格局,彻底终结了欧洲殖民体系,也维护了战后世界的基本和平与发展。然而,作为西方现代化模式的国际体现,既有国际机制已经越来越难以反映当下的权力对比与广大发展中国家的发展诉求。换言之,全球治理体系已经明显滞后于国际力量变迁。^①当前已经出现明显的多极化和“东升西降”“南升北降”的趋势,南方国家已经越来越有能力和意愿在全球事务中发挥更大影响。随着新兴市场国家和发展中国家群体性崛起,全球南方已经逐渐成为塑造当下国际治理体系改革的关键力量。然而,由于发达国家仍在先进技术、国际金融等方面占据主导,并且仍倾向于维护“中心—边缘”的不平等格局,导致南方国家在全球治理制度话语权和资源分配上处于不利地位,陷入代表性和影响力相对不足的困境。

此外,对于一些尚处于起步阶段的南方国家而言,因治理能力有限,其对稳定的外部环境需求更高,故而对更加公平和包容的全球治理体系的需求也更高。例如,2008年的全球金融危机加剧了阿根廷的外债压力,国内政策失误导致政府财政赤字成为常态,货币持续贬值,民众生活成本剧增;南非在2008年后也一蹶不振,“资源诅咒”问题日益突出,政府引导产业转型失败,贫富差距拉大,社会治安不断恶化。发生危机的原因并非是一些国家抵制经济和金融全球化,也并非国际投机资本,而是它们已然融入了世界经济,却未能同时在国内建立起适应全球化的经济结构、金融管理以及治理体系。因此,中国在全球治理中鲜明主张平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化,强调要提升全球南方国家代表性和发言权、纠正历史不公,构建更加公平和包容的治理制度,使全球治理体系更好服务各国特别是发展中国家的利益。

(二) 制度合法性危机

百年未有之大变局下,全球治理制度面临双重合法性危机。一方面,由美西方国家主导的所谓“国际规则”开始失去公信力。美西方国家政治极化愈演愈

^① 秦亚青、任琳、李强等:《以真正的多边主义重构全球治理体系》,《国际观察》2025年第5期,第20~21页。

烈、国家治理制度开始显现出失灵失效的迹象,暴露出西方中心主义的治理模式的局限性。曾经作为国际秩序构建者、提供者、主导者的美国,如今却成为了秩序的违反者、破坏者,其霸权行径导致一些国际组织的权威性和有效性受到极大挑战。欧洲国家深陷政治、经济、社会、安全和国际身份等多重危机,提供治理制度和公共产品的能力和意愿也大大下降。而与此同时,部分新兴市场和发展中经济体在独立自主的基础上保持了良好增长态势和社会稳定,国家治理也取得新成效。一些西方国家标榜的所谓“基于规则的国际秩序”已经越来越不被接受,国际社会呼吁建立更加公正合理的国际秩序。

另一方面,以联合国为代表的能够反映各国普遍意志的国际组织和国际制度遭到破坏,全球治理困境日益突出。习近平总书记指出,当今世界发生的各种对抗和不公,不是因为联合国宪章宗旨和原则过时了,而恰恰是由于这些宗旨和原则未能得到有效履行。^① 全球治理困境在经济领域表现得尤为集中和突出。近年来,民粹主义与逆全球化浪潮冲击了原有成熟的全球产业链供应链,严重干扰全球贸易体系的正常运转,动摇了国际多边贸易体制根基,严重伤害了经济全球化和各国人民福祉。由于贸易壁垒大幅增加、政策不确定性增强,世界银行预计 2025 年全球经济增长将放缓至 2.3%,这将是 2008 年以来全球经济增长的最低水平。^②

美国的“退群”外交更对全球治理体系造成了严重损害。事实上,美国在历史上曾多次通过退出或威胁退出多边国际机制的方式逃避国际责任,企图以此重塑自身霸权。^③ 在特朗普第一任期内,美国就陆续退出了《巴黎协定》、伊朗核问题全面协议、世界卫生组织、联合国教科文组织、联合国人权理事会等十余个多边国际机制,而 2025 年特朗普第二次当选美国总统后,再次掀起“退群”浪潮。

① 《习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调 推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》,《人民日报》2015 年 10 月 14 日,第 1 版。

② World Bank, “Global Economic Prospects,” June, 2025, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2193-6>.

③ 任琳:《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》,《国际政治科学》2019 年第 1 期,第 84 ~ 115 页;李志永:《政策自主性与美国退群外交》,《世界经济与政治》2022 年第 4 期,第 125 ~ 155 页。

至今,美国拖欠联合国会费金额累计已超过 30 亿美元。^① 2025 年 9 月 23 日,美国总统特朗普在第 80 届联合国大会一般性辩论上的发言中,猛烈抨击联合国及其他一些多边机构,公开质疑气候变化问题,这无疑再次严重冲击了以联合国为核心的国际体系。美国“退群”的国内根源在于利益集团的分化和竞争,而在美国政治极化和经济民族主义上升的背景下,这一趋势将进一步加剧全球治理秩序的不确定性。^②

(三) 制度有效性缺陷

治理议题的不断涌现给全球治理带来了新的挑战,现有国际制度在一些新兴领域的应对能力尚且不足,亟需提高制度的有效性。面对气候变化、公共卫生等全球性问题,现有治理体系在协调与执行方面呈现明显的滞后性。2020 年暴发的新冠疫情暴露了以世界卫生组织为代表的全球公共卫生治理体系的不足和局限。在前所未知、突如其来的传染性疾病面前,人类的生命权和健康权遭到严重威胁,没有任何一个国家可以独善其身。然而,一些西方国家以本国利益优先,无视国际组织的专业建议,消极应对联合国的抗疫呼吁,甚至执意在病毒名称上污名化中国。在药物开发和疫苗供应等问题上,许多地区性国际组织也因国家间博弈和分歧而无法发挥应有的作用,大大降低了全球卫生治理体系的效力。^③

在人工智能、网络空间、外空等新兴领域,国际规则正加速重塑,国际社会对有效治理的需求已经远远超过制度供给。各国都在探索超越传统范式的治理方案,但尚未形成具有普遍性的共识和具有约束力的制度安排。以数字治理这一新兴领域为例,因制度供给不足而产生的分配错位问题十分严峻。发展中国家在数字基础设施建设水平、互联网接入能力、数据和信息获取能力等方面与发达国家和地区存在显著差距,国际社会亟需弥合全球数字鸿沟,但大国战略竞争态

① Magdalena Del Valle, “Trump Heads to UN Gathering Facing Billions in Unpaid Dues,” Bloomberg, September 22, 2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-09-22/trump-heads-to-annual-un-meeting-facing-billions-in-unpaid-dues>.

② 张雪滢:《逆流而动:利益集团与美国退出国际组织》,《复旦国际关系评论》第 33 辑,第 344 ~ 373 页。

③ 张清敏:《新冠疫情考验全球公共卫生治理》,《东北亚论坛》2020 年第 4 期,第 52 ~ 54 页。

势进一步恶化了治理赤字。美国采取技术封锁与出口禁令等方式筑起“小院高墙”,加剧了全球数字治理的混乱。^① 2025 年 7 月 23 日,特朗普政府发布《美国人工智能行动计划》,宣布美国在人工智能领域的发展目标是“取得全球主导地位”,并公然将“遏制中国在国际治理机构中的影响力”作为政策目标。^② 国际制度武器化的趋势侵蚀着多边合作的根基,造成了愈加严重的全球治理赤字。

三、全球治理倡议的制度性回应

当前,世界正经历着百年未有之大变局的加速演进,全球治理体系正面临多重压力,国际社会普遍呼唤新的治理理念与制度供给。中国提出的全球治理倡议恰逢其时,为破解困境、重振合作指引了方向。全球治理倡议是中国以正确的全球治理观引领全球治理体系改革的抓手,旨在解决代表性困境、回应广大南方国家的变革需求、激发全球治理的内生动力。全球治理倡议也是对联合国核心地位的有益补充,顺应了国际社会对践行真正的多边主义和国际法治的心声。利用“一带一路”倡议所搭建的合作平台,中国将持续用务实行动推进全球治理倡议落地,与各国携手应对全球治理赤字挑战,推动人类命运共同体的美好愿景不断落实落地。

(一) 秉持共商共建共享的全球治理观

全球治理倡议以“共商共建共享”为核心理念,呼吁各国践行真正的多边主义,为全球治理提供了具有包容性与可操作性的方案。2015 年 10 月 12 日,习近平总书记在主持十八届中共中央政治局第二十七次集体学习时,明确提出“弘扬共商共建共享的全球治理理念”,^③为全球治理阐明了基本原则。党的二十大报

① 蔡翠红、李煜华:《全球数字治理赤字:表现、成因与中国的应对》,《国际展望》2024 年第 2 期,第 74 ~ 80 页。

② The White House, “Winning the AI Race: America’s AI Action Plan,” July, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>.

③ 《习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调 推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》,《人民日报》2015 年 10 月 14 日,第 1 版。

告系统提出了全球治理体系建设的价值导向、秩序准则、实现机制,^①进一步明确了“中国积极参与全球治理体系改革和建设,践行共商共建共享的全球治理观,坚持真正的多边主义,推进国际关系民主化,推动全球治理朝着更加公正合理的发展方向发展”。^② 共商,确保了各个国家在全球治理体系中权利平等、机会平等、规则平等,应当相互尊重、求同存异,以民主协商的方式处理好责任分担和利益分配的问题,最大程度凝聚共识;共建,意味着参与建设全球治理体系的主体和方式是多元的,发达国家、发展中国家和国际组织等都应当共同参与,实现各施所长、优势互补、联动发展;共享,意味着合作机遇与治理成果是非排他性的,应回应各方现实诉求,寻求合作最大公约数,同时也代表着合作责任、合作风险需要各参与主体共同承担。共商、共建、共享是中国式现代化民主观在全球治理领域的体现,在治理决策、责任、分配的完整过程中贯彻了全过程民主。^③ 这一全球治理观从人类共同命运和整体利益出发,与联合国倡导的主权平等原则和多边主义原则高度契合,回答了“谁来治理”“怎样治理”和“为什么治理”等核心问题,充分反映了中国参与全球治理的宗旨原则和大国担当。

从全球治理观到全球治理倡议,中国正在将治理理念与实际行动统一起来,为发展中国家争取更加平等的全球治理话语权和代表权。2021年9月,习近平总书记在第76届联合国大会一般性辩论上指出,“世界只有一个体系,就是以联合国为核心的国际体系。只有一个秩序,就是以国际法为基础的国际秩序。只有一套规则,就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。”^④ 面对单边主义和霸凌行径的逆流,全球治理倡议坚持真正的多边主义,以联合国、有关国际组织及区域/次区域多边机制为依托,旨在更好地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及以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则,是对全球治理体系的有益补充。

① 王公龙、李开盛、张骥等:《二十大报告读解:促进世界和平与发展,推进构建人类命运共同体》,《国际关系研究》2022年第5期,第16页。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,人民出版社2022年版。

③ 张骥:《深化习近平外交思想研究的着力点》,《马克思主义理论学科研究》2022年第7期,第40~41页。

④ 《习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》,《人民日报》2021年9月22日,第1版。

中国改革完善全球治理的途径不是要颠覆或者替代现有的国际秩序,更不是要强行推行一家独大的改革方案,而是秉持负责任的审慎态度,对全球治理体系作增量改进。这种增量改进的制度路径,同样来自中国改革开放的制度经验:不搞激进的颠覆式改革或者休克疗法,而是实事求是、循序渐进地推进改革。增量改进意味着对能够反映普遍意志的国际制度“在维护中改进”,对仅能反映少部分国家意志的国际制度“在改革中更新”,通过局部累积改革实现全球治理体系整体的平稳转型。^①这就需要在全球治理制度变革进程中,更加充分地表达发展中国家的利益诉求,使全球治理体系能更加平衡地反映大多数国家的意愿和利益。

(二) 维护联合国的全球治理核心地位

共商共建共享的全球治理观需要有稳定的制度载体作为依托。联合国是世界上最具有普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织,是二战胜利的重大成果,也是战后国际秩序的核心。中国把联合国视作多边主义的旗帜,始终把维护以联合国为中心的国际多边架构作为践行多边主义和完善全球治理的基本路径。^②

中国是战后国际秩序的缔造者和受益者。作为联合国创始成员国,中国主张加强联合国作用,是为了更好维护国际公平正义,让联合国在维护国际和平与安全、促进全球发展方面发挥更大的作用。自 1971 年恢复联合国合法席位以来,中国始终支持联合国在维护国际和平与安全、和平解决争端、推动多边合作、制定国际规则等方面的行动,把《联合国宪章》宗旨和原则作为国际法治的核心内涵。在联合国下属的具有国际组织性质的 21 个专门机构中,中国在 20 世纪 70 年代就恢复了在 13 个组织中的席位,并且完成了对其中 8 个组织活动的实质性参与。^③此后,中国不断用实际行动切实维护 and 加强联合国的核心地位。在 2018 年联合国大会关于 2019—2021 年成员国会费分摊比额的决议中,中国首次超过日本,成为了仅次于美国的第二大会费国。2015 年,中国决定设立为期 10 年、总

① 陈志敏:《全球治理体系的中国式增量改进战略》,《当代世界》2014 年第 8 期,第 8~10 页。

② 杨洁勉:《中国应对全球治理和多边主义挑战的实践和理论意义》,《世界经济与政治》2020 年第 3 期,第 12~14 页。

③ 李晓燕:《中国国际组织外交的历史发展与自主创新》,《东北亚论坛》2020 年第 2 期,第 58~70 页。

额 10 亿美元的中国—联合国和平与发展基金;设立 10 年来,已在 100 多个国家开展了 200 多个务实合作项目。广大发展中国家普遍从中受益,成为中国与联合国深化合作的典范。^① 在安全治理领域,中国积极支持联合国维和行动,维护全球和平与稳定。从 1982 年起,中国开始承担对维和行动的摊款,在 1988 年加入联合国维持和平行动特别委员会,并于 1990 年首次向联合国停战监督组织派遣军事观察员,开启了中国军队参与联合国维和行动的历程。至今,中国已经成为联合国维和行动中的一支关键力量,作为联合国第二大维和摊款国和安理会常任理事国中第一大维和行动出兵国,在监督停火、保护平民等方面作出突出贡献。35 年来,中国军队先后参加 25 项维和行动,累计向 20 多个国家和地区派出维和官兵 5 万余人次,17 名官兵在维和行动中牺牲。^②

坚决维护以联合国为核心的战后国际秩序是中国作为大国所应担当的责任,中国始终将联合国作为践行多边主义、推动全球治理的主要平台。气候变化是当前我们面临的最严峻的全球性挑战之一,尤其需要各国在《联合国宪章》框架下展开多边合作。长期以来,中国以积极而谨慎的态度持续参与联合国气候治理行动。^③ 自上世纪 80 年代末以来,中国建立了包括国家应对气候变化领导小组在内的一系列制度和机构,参与全球气候变化治理合作的意愿和能力都有所提升,同时也格外强调发展中国家和发达国家责任与义务的差异性,不同意按照发达国家设定的计划承担不公正的减排责任。^④ 近年来,个别发达国家在气候问题上言行不一,采取单边主义、保护主义行为,使得全球气候治理遭遇巨大不确定性。对此,中国将国内转型和国际责任相结合,始终坚持公平、共同但有区别的责任和各自能力原则,坚定维护《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》确定的目标、原则和框架。^⑤ 2020 年,习近平总书记在第 75 届联合国大会一般性

① 《中国—联合国和平与发展基金十周年主题会议在联合国总部举行》,《人民日报》2025 年 9 月 12 日,第 3 版。

② 《现有近 1800 名中国维和官兵执行任务》,《人民日报》2025 年 4 月 25 日,第 11 版。

③ 薄燕、陈志敏:《全球气候变化治理中的中国与欧盟》,《现代国际关系》2009 年第 2 期,第 46~48 页。

④ 薄燕:《合作意愿与合作能力——一种分析中国参与全球气候变化治理的新框架》,《世界经济与政治》2013 年第 1 期,第 135~155 页。

⑤ 《中国应对气候变化的政策与行动》,《人民日报》2021 年 10 月 28 日,第 14 版。

辩论上郑重宣示,中国将力争于 2030 年前实现碳达峰,2060 年前实现碳中和。^① 2025 年 9 月 24 日,在联合国气候变化峰会上,中国宣布了新一轮覆盖全经济范围、涵盖所有温室气体的国家自主贡献目标,即到 2035 年,中国全经济范围温室气体净排放量比峰值下降 7% ~ 10%。^② 面对全球气候治理动力有所减弱的局面,中国展现负责任大国的责任担当,不仅将应对气候变化摆在国家治理更加突出的位置,更向广大发展中国家提供力所能及的支持和帮助,以实际行动回应联合国 2030 年可持续发展议程。

(三) 以共建“一带一路”推动治理规则优化

中国是完善全球治理的倡导者和行动派。党的十八大以来,中央政治局围绕全球治理进行了两次集体学习,^③党的十九大和二十大报告都明确宣示了中国将积极参与全球治理。“一带一路”倡议为中国将治理经验和治理制度不断转化为全球治理提供了实践平台。依托平等、开放、合作的全球伙伴关系和多领域协同增效,以共建“一带一路”倡议推动全球治理体系不断优化,是中国实现全球治理倡议落地的重要实施路径。

全球治理需要世界各国平等地参与。“一带一路”倡议作为中国在全球治理领域的包容性合作创新模式,中国不预设治理方案、不附加政治条件、不局限于中国经验,尊重东道国意愿和具体国情,主动融合中西方知识,以治理绩效为唯一标准。^④ 因此,平等参与、开放包容的伙伴关系网络与伙伴行动成为了中国凝聚合作共识、完善全球治理的重要方式。“一带一路”国际合作高峰论坛的制度化为政策沟通搭建了长效机制,在“一带一路”倡议框架下达成的谅解备忘录、合作协议和联合声明等文件共同打造了多层次、多角度和多元化的全球发展与治

① 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话》,《人民日报》2020 年 9 月 23 日,第 1 版。

② 习近平:《践诺笃行 共同书写全球气候治理新篇章——在联合国气候变化峰会上的致辞》,《人民日报》2025 年 9 月 25 日,第 2 版。

③ 分别为第十八届中央政治局第二十七次集体学习和第三十五次集体学习。参见《习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调 推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》,《人民日报》2015 年 10 月 14 日,第 1 版;《习近平在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调 加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》,《人民日报》2016 年 9 月 29 日,第 1 版。

④ 余博闻:《“改革方法论”与中国的全球治理改革方略》,《世界经济与政治》2021 年第 10 期,第 124 ~ 128 页。

理平台,为深化务实合作奠定了扎实的基础。^① 在“一带一路”共建国家中,超过六成国家与中国建立了双边伙伴关系,且大部分都已达到全面战略伙伴、全面战略合作伙伴甚至更高的伙伴关系等级。截至2025年1月,“一带一路”倡议已经与32个亚、非、欧、大洋洲国家的发展战略实现了对接。在区域层面,“一带一路”倡议同众多区域性国际组织,包括东盟、非盟、阿盟、欧盟等,在区域发展展望和规划方面实现了有效合作对接。中国同样重视与联合国的合作,不仅把联合国2030可持续发展议程全面落实到“一带一路”建设中,更通过对接联合国专门机构和利用南南合作机制平台,探索全球治理新模式。^② 随着顶层设计的不断完善,共建“一带一路”已经成为增进区域间信任、加强全方位交流的重要合作平台。

作为构建人类命运共同体的实践平台,共建“一带一路”以人民为中心,坚持务实导向,与全球治理倡议核心理念相得益彰。面对突如其来的新冠疫情,“一带一路”伙伴关系成为了中国推动国际合作、加强全球卫生治理的重要渠道。在博鳌亚洲论坛2021年年会上,习近平提出了关于高质量共建“一带一路”伙伴关系的建议,包括建设更紧密的卫生合作伙伴关系、更紧密的互联互通伙伴关系、更紧密的绿色发展伙伴关系和更紧密的开放包容伙伴关系。^③ 同年,中国与亚太地区的另外28个国家共同发起“一带一路”疫苗合作伙伴关系倡议和“一带一路”绿色发展伙伴关系倡议,为国际抗疫合作和可持续经济复苏注入了稳定力量。^④ 平等、开放、合作的伙伴关系不仅促进了国家间政治信任与合作,加深了各国对人类命运共同体理念的认同,更为全球治理注入了新的动力。

新一轮科技革命和产业变革快速发展,为新兴领域治理带来新挑战。与西方主导的规则治理模式相比,“一带一路”倡议反映出更鲜明的关系治理的理

① 李向阳:《“一带一路”的高质量发展与机制化建设》,《世界经济与政治》2020年第5期,第51~70页。

② 张贵洪:《中国、联合国合作与“一带一路”的多边推进》,《复旦学报(社会科学版)》2020年第5期,第168~178页。

③ 习近平:《同舟共济克时艰,命运与共创未来——在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式上的视频主旨演讲》,《人民日报》2021年4月21日,第2版。

④ 《“一带一路”疫苗合作伙伴关系倡议》,《人民日报》2021年6月24日,第3版;《“一带一路”绿色发展伙伴关系倡议》,《人民日报》2021年6月24日,第3版。

念,^①这种低强制性、高灵活性、长期导向性和包容开放性的特征为中国加快新兴领域治理制度建设提供了支持。面对全球数字治理规则缺位、技术伦理规范模糊等问题,2017 年,习近平首次提出了建设“数字丝绸之路”的倡议。^②“数字丝绸之路”的提出旨在通过数字基础设施“硬联通”与数字贸易规则“软联通”的有效结合,为全球数字治理提供多边合作平台,特别是帮助发展中国家提高数字治理能力,助力实现普惠共享的数字经济发展。在设施联通方面,截至 2023 年,中国与“一带一路”共建国家广泛合作,推进超百个通信项目,“中国—东盟信息港”“数字化中欧班列”“中阿网上丝绸之路”等重点项目全面推进,“数字丝路地球大数据平台”实现多语言数据共享。^③在规则畅通方面,中国在 2017 年与老挝、沙特、塞尔维亚、泰国、土耳其、阿联酋等 7 国共同发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》,并于 2023 年再次携手缅甸、冈比亚等 15 国共同发布《“一带一路”数字经济国际合作北京倡议》,提出“加强数字互联互通,建设数字丝绸之路”等 20 项共识。从技术普惠于民的国内实践,到“数字丝绸之路”的发展建设,中国正以开放的姿态和务实的态度,推进全球数字治理体系不断完善。

四、国家治理对全球治理倡议的制度性响应

全球治理倡议不仅是中国参与和完善全球治理的重要引领,也成为进一步推进中国国家治理体系和治理能力现代化的动力。一方面,全球治理倡议聚焦的是全球治理体系改革中最为关键的制度问题,而只有在充分熟悉国际规则、全面对接国际高标准的前提下,中国才能精准识别全球治理体系改革痛点,在复杂的治理议题中把握改革方向,提出具有可行性的改革方案。这就要求国内治理体系必须在政策规划、风险管控、跨部门协同等方面持续改革,不断提升对国际

① 陈伟光、王燕:《共建“一带一路”:基于关系治理与规则治理的分析框架》,《世界经济与政治》2016 年第 6 期,第 98 ~ 106 页。

② 习近平:《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲(2017 年 5 月 14 日)》,人民出版社 2017 年版。

③ 《共建“一带一路”:构建人类命运共同体的重大实践》,《人民日报》2023 年 10 月 11 日,第 10 版。

规则的适应和掌控能力,更好服务于“走出去”的目标。另一方面,推动全球治理倡议落地的过程也是对国家治理能力的检验。中国的治理理念能否被认可、中国的治理经验与治理模式能否“走出去”,都需要在区域与全球治理的具体实践中接受检验。在这种国家治理与全球治理的长期互动中,中国的国家治理能力得以不断优化和提升。

(一)以“走出去”倒逼制度改革

随着中国更加广泛和深入地参与到全球治理当中,中国原创性理念与倡议的“走出去”不仅是中国参与全球治理、推动国际规则演进的重要路径,也在深层次上倒逼国内治理体制机制改革。这种促进作用主要体现在三个方面:

一是持续强化国家对涉外活动的系统性规范和全流程管理。例如,在国家层面,国家发展和改革委员会在2018年制定、并陆续修订了《国家发展改革委委托投资咨询评估管理办法》,明确了投资决策的“先评估、后决策”原则,旨在规范投资决策过程中的委托咨询评估工作,提高决策的科学性和民主性。^①在企业层面,2018年,中国对外承包工程商会制定了《中国企业境外可持续基础设施项目指引》,该规范吸收了多项国际规范,涵盖经济、社会、环境、治理四个维度,为中国企业在境外参与基础设施项目设立了全周期规范。2025年9月,在第二十五届中国国际投资贸易洽谈会对外投资专题发布会上,商务部正式发布了《中国企业境外可持续基础设施项目实施指引》和《中国企业境外可持续基础设施项目评价规范》两项行业标准,成为全球首批由母国政府推出的相关标准。^②

二是推动建立跨部门协调机制,提升对涉外活动的保障和服务能力。在对外开放水平持续提升、海外利益不断扩大的背景下,海外利益保护已经成为加强国家安全体系和能力现代化建设的重要环节。2023年苏丹境内发生武装冲突后,为保护中国在苏丹人员生命财产安全,外交部立即启动领事保护应急机制,联动军队、各部门、地方人民政府、中资企业以及驻外使领馆,将1500余名同胞安

^① 《国家发展改革委关于修订印发委托投资咨询评估管理办法的通知》,2025年10月30日,<https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=20559>。

^② 《〈中国企业境外可持续基础设施项目实施指引〉和〈评价规范〉两项行业标准正式发布》,2025年9月12日,<https://www.chinca.org/sjtcoc/info/25091214523211>。

全撤出苏丹,同时协助撤离了来自其他 8 个国家的 231 名外籍人员。^① 这充分表明了海外利益保护和风险预警体系建设的重要性。在此基础上,全球性倡议因其覆盖的领域广泛,天然要求跨部门协作,进一步促进不同政府部门与层级间的信息共享与业务协同。以“一带一路”倡议为例,中国于 2015 年成立了由国务院领导牵头,外交部、商务部等多部委共同参与的推进“一带一路”建设工作领导小组,办公室设在国家发改委。由该领导小组办公室主管、国家发改委和新华社共同指导运营的“中国一带一路网”是共建“一带一路”最权威的信息平台,设有 6 个语言版本、覆盖全球 221 个国家和地区,为国内外企业及机构提供了政策文件、项目信息等一系列“一带一路”专题信息。

三是对加强和改进国际传播能力提出更高要求。中国倡议要有力地引导国际合作,不仅要注重具体项目的“做”,更要强调将行之有效的经验“讲清楚”,向世界宣传展示中国式现代化发展成果、释放中国坚持开放合作的强烈信号。比如,2022 年,中国成立了全球发展促进中心,通过开展政策宣介会、组织多边论坛、搭建项目库、提供能力培训等举措,为推动落实全球发展倡议和联合国 2030 年可持续发展议程搭建创新行动平台。此外,中国国际发展知识中心已连续四年发布《全球发展报告》,将中国的减贫、能源转型、数字化等发展实践与贡献转化为各国发展的有益借鉴。^② 这并非要输出中国的发展模式,而是在充分尊重各国国情与发展道路的基础上,将具有普遍价值的治理理念和制度经验分享给国际社会,为世界各国特别是广大发展中国家提供更多可借鉴的思路。

(二)以“走出去”检验治理能力

全球治理是否管用,关键在于能否解决实际问题。中国的制度经验正日益成为全球治理的公共产品,推动各国在平等的基础上深化务实合作。中国治理经验和治理模式的有效性正是在中国参与区域治理的实践中得到检验。

新中国成立以来,中国从不吝啬于将对各国有益的、行之有效的思想、办法、

^① 《这就是祖国,你永远可以相信她——中国政府自苏丹撤离中国公民纪实》,《人民日报》2023 年 5 月 7 日,第 3 版。

^② 《〈全球发展报告 2025〉在京发布》,《人民日报》2025 年 10 月 30 日,第 2 版。

路径与世界分享。二战结束之后,面对亚非拉民族独立解放运动的蓬勃发展,同时面对冷战阴云和强权政治威胁,中国坚持独立自主的外交政策,提出了互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则。和平共处五项原则与联合国宪章宗旨原则高度契合,被纳入中印、中缅联合声明,并迅速从周边走向亚洲、从亚洲走向世界,不仅在万隆会议上得到与会大多数亚非国家的赞同,推动了不结盟运动的兴起,更被载入一系列重要的国际文件,成为国际社会广泛认同和遵循的国际关系基本准则和国际法基本原则。2024年,习近平总书记在和平共处五项原则发表70周年纪念大会的讲话中提出共创人类美好未来的六大主张,并宣布了中国支持全球南方合作的“八项举措”,^①充分展现了中国弘扬和平共处五项原则精神、推动建立公正合理的国际秩序、践行共商共建共享全球治理观的决心与担当。

以上合组织为代表,由中国发起或参与的包容性区域合作机制展现出对全球治理改革的独特参考价值。自2001年成立以来,上合组织已经逐渐从一个单纯处理边界问题、增强军事信任、维护地区安全的磋商机制演变为一个覆盖政治、经济、文化等多领域的合作机制。至2025年9月,上合组织成员国、观察员国和对话伙伴国的地域范围横跨亚、欧、非三大洲,人口总数近世界一半,经济总量约占全球四分之一,已经成为当今世界人口最多、幅员最广、最具发展潜力的区域合作组织。^②上合组织的发展历程展现出鲜明的“中国特色”,表现在中国倡导下形成的互利合作模式与“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。2018年,习近平主席在上合组织第十八次峰会上首次提出构建上合组织命运共同体倡议。^③其后,随着共同体理念的不断深化与发展,上合组织模式已经成为一种新型国际关系实践。近年来,上合组织陆续通过了多项合作文件,涵盖信息通信技术、环境保护、数字经济、科技创新以及应对气候变化等

① 习近平:《弘扬和平共处五项原则 携手构建人类命运共同体——在和平共处五项原则发表70周年纪念大会上的讲话(2024年6月28日)》,人民出版社2024年版。

② 《王毅同上海合作组织秘书长共见记者》,《人民日报》2025年9月3日,第3版。

③ 习近平:《弘扬“上海精神” 构建命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话》,《人民日报》2018年6月11日,第3版。

新兴领域。以数字化转型为例,2025 年 6 月发布的《上海合作组织成员国数字化转型行动计划》为成员国深化数字合作提供了路线图。7 月,上合组织数字经济论坛在天津举办,其间发布了中国—上合组织国家数字经济合作典型案例,涉及数字基建、产业数字化转型、数字技术标准等多个领域,覆盖上合组织所有成员国。其中,中国—上海合作组织大数据合作中心已累计开展 8 期“上合之树”数字技术培训,培训学员 770 余人次,已经成为中亚地区数字化转型与数据治理合作的关键动力。^①

以澜沧江—湄公河合作机制为代表的次区域合作机制,也为区域治理机制创新、构建周边命运共同体提供了有益借鉴。自 2016 年机制正式启动以来,中国与澜湄国家已经在水资源合作平台建设、灾害应对、能力建设等多个方面取得历史性突破。2022 年,中方在澜湄合作第七次外长会上宣布将实施“澜湄农业合作百千万行动计划”“澜湄兴水惠民计划”“澜湄数字经济合作计划”“澜湄太空合作计划”“澜湄英才计划”“澜湄公共卫生合作计划”六大惠湄举措,意味着澜湄水资源合作迈入提质升级新阶段。^② 澜湄机制创新性地采用了“3+5+X”合作架构,即以政治安全、经济和可持续发展、社会人文为三大支柱,重点推进互联互通、产能合作、跨境经济、水资源合作、农业和减贫等五大优先领域,并根据实际需要拓展合作维度。在制度建设方面,澜湄合作建立了包括领导人会议、外长会、高官会和六个优先领域联合工作组在内的多层次治理体系。其秘书处特别设立在东盟总部雅加达,这一独特安排既体现了中国在项目推进中的引领作用,又充分尊重了东盟在区域合作中的中心地位。在湄公河地区已有多项国际制度重叠并行的情况下,澜湄合作机制之所以能够有效开展,正是因为中国参与的澜湄合作机制并非地区制度的“竞争者”,而是提高治理有效性的“补充者”,不仅改善了中国原本对地区治理参与不足的问题,更推动弥合既有制度之间的脱节,实现制度互补、协调发展。^③

① 《共拓数字经济合作新空间(弘扬“上海精神”:上合组织在行动)》,《人民日报》2025 年 7 月 17 日,第 3 版。

② 《澜沧江—湄公河合作第七次外长会在缅甸举行》,《人民日报》2022 年 7 月 5 日,第 3 版。

③ 卢光盛、金珍:《超越拥堵:澜湄合作机制的发展路径探析》,《世界经济与政治》2020 年第 7 期,第 104~111 页。

与上述区域治理的实践一样,中国推动全球治理倡议落地的实践,将成为促进国家治理体系和治理能力进一步完善提升的新动力,特别是成为推进体制机制改革和制度型开放的新动力。同时,未来全球治理倡议在具体议题和区域层面的推进,也将不断检验中国所创造的治理经验和制度的效能和韧性。

五、结 语

在当前百年变局加速演进、国际格局深刻调整、全球性挑战层出不穷的背景下,全球治理体系正在经历前所未有的考验,其中最为艰巨的挑战,是全球治理体制机制的制度性困境及其改革。全球治理体系的变革已经深入到了最深层次的制度改革上,改革到了制度的深水区。在此背景下,中国就如何改革完善全球治理体系的重大命题,给出了全球治理倡议这一回答。这是中国基于自身改革开放和中国式现代化建设历程,以及改革开放以来与全球治理体系的长期互动所积累和创造的制度经验,为改革和完善全球治理体系贡献的制度方案。从秉持共商共建共享的全球治理观,到维护联合国的全球治理核心地位,到通过共建“一带一路”推动治理规则优化,中国为回应全球治理体系的变革需求,解决全球治理的制度困境贡献了制度方案和实施路径。以全球治理倡议为引领,中国国家治理与全球治理的互动也将进一步促进国家治理体系和治理能力现代化,为中国式现代化建设注入持久动能。

【责任编辑:龙菲】