

# 全球治理倡议与全球治理改革的守正创新之道<sup>\*</sup>

余博闻

〔内容摘要〕 在多元行为体的共同推动下,全球治理进程曾取得了一系列发展成就:部分议题领域的权力分配趋向公正;多边制度和联合国成为全球治理的中心;多元治理方案促使一些全球性问题得到改善。然而,随着国际形势的复杂化,全球治理的固有缺陷愈发凸显,原有成就也出现倒退迹象:西方中心主义、同化式治理理念犹存,全球治理缺乏实质性民主;权力分配公正化进程停滞甚至倒退;全球制度体系碎片化问题加剧,多边制度地位弱化;全球治理出现空洞化趋势。正是基于对全球治理的既往成就和新老问题的辩证认识,中国提出了全球治理倡议。一方面,该倡议旨在匡扶全球治理在权力分配、制度建设和实践方面的优秀传统,扭转近年来一些国家的“开倒车”行为;另一方面,该倡议力争以人本主义治理目标和深度民主的治理组织原则代替西方中心主义和同化式治理理念,并寻求加强对治理实践的系统集成。全球治理倡议以中国业已开展的丰富的全球治理改革实践为基础,将进一步推动全球治理的守正创新。

〔关键词〕 全球治理倡议 全球治理 中国外交 国际制度 改革

〔作者简介〕 余博闻,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授

〔中图分类号〕D814.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-5715(2025)06-0030-23

中国是全球治理的积极贡献者、建设者和改革者。中国不仅在气候变化、发展合作、经济治理、公共卫生治理、安全治理等重大议题上为全球治理事业提供

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金一般项目“新型国际组织成长的动力模式与中国的引领策略研究”(项目编号:24BGJ027)的阶段性成果。感谢《国际关系研究》匿名审稿专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

物质支持,还通过提出一系列新方案和创建新合作平台来提供制度性公共产品。中国非常重视推动全球治理体系的改革,努力引领其朝更加公正合理的方向发展。中国从在二十国集团框架下推动全球经济治理制度改革入手,逐步提出越来越多的新理念、新方案和新举措。中国提出的共建“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议(后三者合称“三大倡议”),以及人类命运共同体理念,均从不同角度触及全球治理改革。在继续推动既有国际制度改革的同时,中国还推动创建了以上海合作组织、亚洲基础设施投资银行、新开发银行、国际调解院为代表的新型国际组织。在实践层面,中国创造性地构建了中国特色的国际发展合作方案,<sup>①</sup>围绕生态文明理念积极推动环境治理方案创新,<sup>②</sup>并在数字、人工智能等新兴领域推进全球治理新实践,<sup>③</sup>这些行动都为全球治理注入了活力。2023年9月,中国外交部发布了《关于全球治理变革和建设的中国方案》,在安全、发展、人权、新疆域、多边机构改革五个方面阐述了中国对全球治理改革的立场。<sup>④</sup>在2025年9月1日的“上海合作组织+”会议上,习近平主席提出了全球治理倡议,系统全面地阐述了中国关于全球治理改革原则、方法和路径的主张。中国外交部在同一天发布了《全球治理倡议概念文件》,对该倡议的背景、内涵和实践路径进行了更细致的阐释。<sup>⑤</sup>“全球治理倡议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,强调主权平等、国际法治、多边主义、以人为本、行动导向五大原则支柱,为改革完善全球治理提供了系统方案。”<sup>⑥</sup>

全球治理倡议是中国全球治理改革战略的集大成之作。无论是共建“一带

---

① 罗照辉:《深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想推动中国对外援助和国际发展合作事业高质量发展》,《当代世界》2024年第9期,第4~8页。

② 郇庆治:《论习近平生态文明思想的世界意义与贡献》,《国外社会科学》2022年第2期,第4~15页。

③ 高奇琦:《全球善智与全球合智:人工智能全球治理的未来》,《世界经济与政治》2019年第7期,第24~48页;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65~84页。

④ 《关于全球治理变革和建设的中国方案》,2023年9月13日, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zcwj\\_674915/202309/t20230913\\_11142009.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zcwj_674915/202309/t20230913_11142009.shtml)。

⑤ 《全球治理倡议概念文件》,2025年9月1日, [https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202509/t20250901\\_11699909.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml)。

⑥ 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19~22页。

一路”倡议,还是此前的“三大倡议”,均各自聚焦于特定议题,仅在一些内容上触及全球治理改革。相较之下,全球治理倡议在全球治理改革领域展现出更高的政治站位和更为系统的规划布局。因此,随着全球治理倡议的提出,对中国全球治理改革的目标与实践的研究亟待更新。当前学界或是从宏观视角及纯学理路径探讨全球治理改革问题,<sup>①</sup>或是结合中国先前提出的理念、倡议和主张来分析中国的全球治理改革战略。<sup>②</sup>部分直接关于全球治理倡议的探讨侧重于一一对应式的政策诠释,<sup>③</sup>其中一些研究还存在夸大全球治理倡议与现有全球治理体系之间的矛盾倾向。若不加以细致辨析而轻易将全球治理倡议的所有内容一概视为全新的全球治理改革方案,不仅可能削弱该倡议的国际接受度,也与事实不符,更难以凸显其真正创新之处。因此,我们需要穿透《全球治理倡议概念文件》政策文本的底层,将其与对全球治理体系成就及困境的学理分析相结合,超越中西二元对立思维范式,构建一个更为全面、均衡的对全球治理倡议的理解。本文的核心论点是:全球治理体系并非完全由西方所缔造,而是在各方共同努力下,取得了一系列成就。当前,全球治理体系面临的最大挑战在于发展不充分,以及近年来在某些方面的倒退。鉴于此,中国提出的全球治理倡议融汇“守正”与“创新”两大方面。其中,守正强调对全球治理中已有有效做法(包括权力分配改革、多边缔约和实践导向的治理模式等)的再确认与再提升;而创新则强调在目标、原则与方法上的增量升级,强调为全球治理注入以人为本、共商共建共享、统筹协调等中国智慧。

---

① 卢静:《当前全球治理困境与改革方向》,《人民论坛》2022 年第 2 期,第 46~49 页;朱旭、王天屿:《“全球南方”推动全球治理改革论析》,《教学与研究》2025 年第 8 期,第 109~121 页;余博闻:《权力·话语·实践:全球治理深度变革的逻辑》,上海人民出版社 2023 年版。

② 于江:《三大倡议与全球治理体系改革和建设》,《亚太安全与海洋研究》2024 年第 2 期,第 1~17 页;刘宏松:《人类命运共同体与全球治理体系改革》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 1 期,第 25~35 页。

③ 曾向红、高伟通:《全球治理倡议的时代价值与实践意义》,《统一战线学研究》, <https://link.cnki.net/urlid/50.1215.c.20250908.1340.005>;刘贞晔:《全球治理倡议:新愿景、新理念、新路径》,《中国社会科学报》2025 年 9 月 12 日,第 A04 版;吴晓丹:《全球治理倡议的丰富内涵与时代价值》,《光明日报》2025 年 9 月 11 日,第 6 版。

## 一、全球治理的发展成就、痼疾和倒退

### (一) 全球治理的发展成就

全球治理概念兴起于 20 世纪 90 年代,其初心与使命在于为应对全人类所共同面对的全球性问题而组织全球集体行动、提供全球性公共物品。作为一个高度进步性的概念,全球治理强调全人类共同福祉,强调多元行为体的团结合作,强调治理权威并不依附于单一强权。<sup>①</sup>虽然一些文献在分析全球治理的困境时会将全球治理等同于由西方主导的霸权治理并强调其不公正性,<sup>②</sup>但事实上,从 20 世纪 90 年代全球治理概念提出伊始到 2015 年左右的历史时期内,在包括非西方力量在内的多元力量的共同塑造下,全球治理在很多方面取得了积极的发展,西方大国对全球治理的控制得到了一定程度的抑制。<sup>③</sup>

第一,进入 21 世纪初,在全球气候治理、全球贸易治理以及全球发展治理等一些领域,制度性权力分配呈现出向更加公平化方向发展的态势。例如,多边气候谈判和多边贸易谈判均在正式制度层面采纳了全体协商一致的谈判规则,这至少在名义上赋予了发展中国家更大的制度性权力,制约了西方大国的影响力。<sup>④</sup>在全球发展治理领域,国际发展机构及资金来源日益多元化,这使得发展中国家在合作伙伴的选择和项目设计上拥有了更大的自主权。<sup>⑤</sup>联合国新的可

---

① Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, New York: Oxford University Press, 1995; Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, "Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change," *International Studies Quarterly*, Vol. 58, No. 1, 2014, pp. 207 ~ 215.

② 朱旭、王天屿:《“全球南方”推动全球治理改革论析》,《教学与研究》2025 年第 8 期,第 109 ~ 121 页;吴志成、董柞壮:《国际体系转型与全球治理变革》,《南开学报(哲学社会科学版)》2018 年第 1 期,第 124 ~ 133 页;曾向红、高伟通:《全球治理倡议的时代价值与实践意义》,《统一战线学研究》,https://link.cnki.net/urlid/50.1215.c.20250908.1340.005。

③ 张贵洪、杨理伟:《从霸权治理到合作治理:百年变局下全球治理体系变革的进程与方向》,《当代世界与社会主义》2022 年第 4 期,第 4 ~ 13 页。

④ 李俊峰、王田、祁悦:《从巴黎气候大会成果看“多边主义下的大国推动模式”》,《世界环境》2016 年第 1 期,第 27 ~ 30 页;林灵、陈彬:《试析 WTO 决策机制及其对多哈回合的影响》,《世界贸易组织动态与研究》2008 年第 2 期,第 9 ~ 14 页。

⑤ 余博闻:《治理竞争与国际组织变革——理解世界银行的政策创新》,《世界经济与政治》2018 年第 6 期,第 78 ~ 107 页。

可持续发展目标的建构过程比先前千年发展目标的建构过程更加开放,这使得可持续发展目标较为全面地反映了发展中国家的诉求。<sup>①</sup> 上述成就的取得归功于三方面的有利条件:其一,多边主义规范(至少是其制度形式)逐渐成为主流国际规范,对国家产生了社会化效应;其二,发展中国家在多边谈判中通过联合自强形成了强大的谈判联盟,并利用 2008 年金融危机等战略机遇促进了权力分配的改革;<sup>②</sup>其三,全球性问题的特殊性使得权力的垄断与治理目标的达成存在天然矛盾,使一些议题自然而然地出现权力分配扁平化趋势。

第二,全球治理的制度体系逐渐完善,联合国居于全球治理体系的中心地位,国际法治初步形成。虽然今天人们总强调联合国所面临的挑战,但在全球治理的最初发展阶段,多数全球治理议题皆是以联合国为依托发展起来的。例如,在全球环境治理中,涉及气候变化、生物多样性、土地荒漠化的三大环境公约皆是在联合国平台上通过的。在全球发展治理领域,联合国不仅在机构上设立了联合国开发计划署,还是全球性发展目标的主要推动者。<sup>③</sup> 国际社会也初步开始用国际法治理念来开展全球治理,其标志是通过多边缔约的方式,而非依赖临时性或单边安排,来作为治理全球性问题的主要路径。<sup>④</sup> 以制度体系最为复杂的气候治理为例,即便全球气候治理天然地要求更加多样的制度安排和非制度化治理措施,但在 2015 年《巴黎协定》达成后,气候治理制度复合体的各主要组成部分都强调与《巴黎协定》的目标、原则和治理理念对齐,体现出多边制度的核心地位。<sup>⑤</sup>

第三,行动导向的全球治理模式逐渐形成。为了能够达成全球治理目标,全球治理主体能够做到不断探索,动态调整全球治理方案。无论是全球统一行动

---

① Sakiko Fukuda-Parr and Bhumika Muchhala, "The Southern Origins of Sustainable Development Goals: Ideas, Actors, Aspirations," *World Development*, Vol. 126, 2020, pp. 1 ~ 11.

② 王剑峰:《小国在联合国中的制度性权力探析》,《国际关系研究》2018 年第 3 期,第 78 ~ 92 页。

③ 中国现代国际关系研究院课题组:《联合国改革与全球治理的未来》,《现代国际关系》2015 年第 9 期,第 1 ~ 7 页。

④ Aarie Glas et al., "Understanding Multilateral Treaty-Making as Constitutive Practice," *Journal of Global Security Studies*, Vol. 3, No. 3, 2018, pp. 339 ~ 357.

⑤ 余博闻:《认知演化与全球气候治理的变革》,《世界经济与政治》2019 年第 12 期,第 101 ~ 133 页。

还是后来出现的“试验性治理”,<sup>①</sup>都体现了全球治理中积极追求治理绩效的思维方式。在诸多全球治理议题中,全球治理方案是基于对治理绩效的回应而动态升级的。例如,气候治理从行政命令发展到综合式去碳化治理模式,全球金融安全网的韧性不断加强,全球发展目标和促进方案也不断更新迭代。

当然,需要指出的是,即便在20世纪90年代至2015年这段全球治理不断发展的时期,全球治理的发展仍然是不充分的。在若干关键议题内,权力依旧呈现出垄断性,例如国际金融领域仍然主要由国际货币基金组织主导,美国仍然保有对该组织的霸权式控制。同时,国际法治进程的发展并非一帆风顺。美国拒绝批准《京都议定书》,在贸易谈判中频频利用《北美自由贸易协定》等区域性贸易谈判反向施压多边缔约进程,频频挑战国际法治。美国也一贯对多边制度采取有选择加入的态度。<sup>②</sup> 尽管存在这些问题,但从宏观视角看,全球治理体系在这一时期仍总体呈现出积极发展态势。

## (二) 全球治理的痼疾

虽然全球治理取得了巨大的发展成就,但也存在痼疾:全球治理的基本理念带有严重的西方中心主义色彩,强调同化逻辑。全球治理理念事关全球治理参与主体对于全球治理的目标、全球治理的主体间关系应如何组织(是平等关系还是等级式关系)、全球治理方案应如何建构(是应该开展包容性的协商,还是自上而下的方案制定)、全球治理实践应如何开展(方案执行过程中各方的参与度如何)等问题的规范性认识。<sup>③</sup> 这些规范性认识通过塑造全球治理参与主体的行动而深刻塑造全球治理体系的面貌。西方的全球治理理念是一个包含两重要素的认知体系:一方面,在治理目标的设定上,西方不仅着眼于全球性问题的解决,还隐含着推动非西方国家接受西方自由主义规范、发展模式与西方国家国内规则

---

① Gráinne De Búrca, Robert O. Keohane and Charles Sabel, “Global Experimentalist Governance,” *British Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, 2014, pp. 477 ~ 486.

② 曾丽洁:《国际法领域的美国例外主义》,《当代世界与社会主义》2006年第4期,第91~94页。

③ 关于全球治理理念要素的讨论,参见赵可金:《全球治理知识体系的危机与重建》,《社会科学战线》2021年第12期,第176~191页。

的目标。<sup>①</sup> 在气候、发展、金融等全球治理议题中,西方在参与提供全球性公共物品之外,均抓住一切机会推广西方的经济社会组织模式(如强调以市场化方法解决气候问题、以自由化原则处理发展和金融问题等)。这种模式既缺乏对多样性的尊重,也未能充分接纳非西方的知识与制度创新,且可能对全球性问题的解决产生负面影响。另一方面,在治理实践的组织原则上,西方主导的治理模式呈现出明显的等级性特征,其运作逻辑类似“教师—学生”式的单向传授关系,以规制和同化目标国(主要是发展中国家)为治理手段,而非将治理设定为平等的伙伴间协商过程。<sup>②</sup>

西方的制度性权力虽然受到正式权力(如投票权)分配公平化趋势的抑制,但其全球治理理念却借由其在全球治理中的非正式权力优势而得到强化。在知识生产、主要国际组织人员构成、国际议程设置、国际规范建构和传播等方面,西方仍然拥有很大的结构性权力优势。<sup>③</sup> 其结果便是,即使存在形式上较为公平的权力分配和以联合国为中心的多边缔约式治理体制,西方国家仍然能在全局治理实践中不断推出高度西方中心主义的全球治理议程、具体规则和方案。而非西方力量由于在人员、知识等方面的劣势,往往只能被动回应,较少具备主动创新的能动性。

### (三) 全球治理的倒退与异化

在上述痼疾尚未根除的情况下,随着 2017 年唐纳德·特朗普首次当选美国总统并发起一系列破坏国际合作的行动,以及 2019 年全球疫情的暴发,全球治理所依托的国际环境发生了前所未有的恶化。由此,全球治理先前所取得的发展成就发生了一定程度的倒退或逆转。

第一,全球治理权力分配公平化趋势发生逆转。随着大国战略竞争意识的抬头,主要发达国家在全球治理改革方面表现出保守与倒退倾向。一方面,发达

---

① 徐秀军:《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》,《世界经济与政治》2017 年第 9 期,第 62 ~ 83 页;赵晨:《中美欧全球治理观比较研究初探》,《国际政治研究》2012 年第 3 期,第 86 ~ 103 页。

② 秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》2013 年第 4 期,第 4 ~ 18 页。

③ 陈雪莲:《全球治理中的知识生产与结构性权力竞争——以专业性国际组织 FATF 为例》,《太平洋学报》2022 年第 9 期,第 11 ~ 22 页;Jeffrey M. Chwieroth, “Professional Ties that Bind: How Normative Orientations Shape IMF Conditionality,” *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 4, 2015, pp. 757 ~ 787.

国家不愿继续推进国际制度的结构性改革,反而谋求加强对制度的霸权化控制。例如,发展中国家不断要求建立世界银行和国际货币基金组织份额和投票权的动态调整机制,而这一长效改革方案遭到发达国家的拖延。同时,美国在联合国等国际组织采取了对华竞争政策,渲染“中国威胁论”,打压中国的规范倡导行动,并试图抵制中国的人员输送。<sup>①</sup>另一方面,非国家行为体——尤其是西方背景的非政府组织——在某些议题上形成了过度的国际权威。他们的标准设定、舆论倡议,甚至是“准制裁”行动不但影响了全球治理进程,更介入他国内政。<sup>②</sup>由于一些非政府力量往往带有更加强烈的西方中心主义和同化主义理念,不能平衡地反映广大发展中国家的观点和诉求,也可能加剧全球治理权力分配的不公。

第二,全球治理制度体系产生异化趋势,制度竞争加剧,多边制度和国际法治被削弱。由于全球治理议题的复杂性,制度复合体广泛存在于诸多全球治理议题中,非多边制度可以与多边制度形成相互配合的关系网络。但是,在大国竞争加剧的背景下,制度复合体正发生异化。以美国为代表的西方国家日益倚重排他性的“小圈子”来创建一系列具有明显政治与战略导向的排他性制度安排。<sup>③</sup>奥巴马政府时期,美国推动的《跨太平洋伙伴关系协定》就旨在绕开世界贸易组织来构建基于美式标准的排他性小多边制度,这是对多边贸易制度的巨大破坏。拜登政府推动组建了包括“全球基础设施与投资伙伴关系”“印太经济框架”在内的诸多小多边机制。欧盟借由“碳边境调节机制”等单边气候贸易措施将碳定价体系转化为具有排他性的规制工具。这些以竞争为导向的新制度实质上推行的是违背多边主义的霸权式治理模式,<sup>④</sup>使全球治理制度体系从有中心的制度复合体异化为碎片化、集团化的制度混合体。以上问题,叠加大国间在安全、发展、环境等重大议题上越来越难以达成全球性共识这一令人担忧的发展趋势,进一步加剧了全球治理制度体系的倒退和异化。

第三,全球治理实践呈现出空洞化的趋势,即全球议程中不断涌现出雄心勃

① 毛瑞鹏:《大国战略竞争背景下美国在联合国的对华政策》,《太平洋学报》2025年第1期,第11~25页。

② 张方建:《国际非政府组织准制裁的合法性边界研究》,《国际法研究》2025年第4期,第56~69页。

③ 王明国:《地缘政治转向:中美竞争时代的国际制度》,《当代亚太》2024年第3期,第4~29页。

④ 任琳、孟思宇:《霸权护持、复边主义与全球治理秩序的危机》,《外交评论》2022年第5期,第53~77页。



勃的目标和倡议,然而具体执行与落实却严重滞后。全球气候治理便是其中一个典型案例。自《巴黎协定》签署以来,各方不断在全球气候谈判中提出新的目标与倡议。在拜登政府时期,美国及其盟友迫切争夺气候治理领导权,不断提高减排目标和资金承诺。然而,美欧均未能充分落实各自的气候承诺。尤其在资金方面,其贡献值与承诺相差尤为巨大。在发展治理方面,类似困境同样存在。出于与“一带一路”倡议开展竞争的考虑,美欧都曾推出一系列所谓“高质量”的基础设施合作倡议,但实践证明,这些倡议除了耗费外交资源外,并未能给发展中国家带来任何实际利益。<sup>①</sup> 如果这一势头持续下去,全球治理将进一步趋向庸俗化和工具化,大国将不断进行象征性承诺而非实质性合作。这不仅会稀释人们对真正有价值的全球治理方案的信任,损害全球治理体系的公信力,而且也在客观上延缓了重大全球性问题的解决进程。

综上所述,当前全球治理所面临的主要问题既包括先天性不足,也涵盖发展成就的倒退与异化(见表 1)。准确把握全球治理当前缺陷的本质,有助于我们深入理解中国在全球治理改革方面的相关倡议与行动的本质,避免对中国改革目标的过度解读,同时避免陷入简单化的中西二元对立叙事框架。

表 1 全球治理的问题诊断

|        | 治理理念                  | 权力分配                      | 制度安排                  | 治理实践                   |
|--------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------|
| 历史发展情况 | 未取得进展:西方中心主义和同化逻辑根深蒂固 | 取得进展:在一些议题中权力分配更加扁平化      | 取得进展:多边制度和法治(形式上)得到建立 | 取得进展:治理实践能够在一些领域取得积极成效 |
| 新问题    | 不适用                   | 西方大国追求权力再垄断;西方非政府力量获得过大权力 | 制度竞争削弱了多边制度和国际法治      | 重方案轻实践                 |
| 问题诊断   | 痼疾                    | 倒退和异化                     | 倒退和异化                 | 异化                     |

图表来源:作者自制。

① 毛维准、刁国轩:《美西方“高质量基础设施”规范体系研究》,《当代美国评论》2024 年第 1 期,第 110 ~ 126 页。

## 二、全球治理倡议的守正之道

《全球治理倡议概念文件》明确指出,中国提出全球治理倡议“不是对现有国际秩序的推倒重来,也不是在现行国际体系之外的另起炉灶,而是增强现行国际体系和国际机制的执行力、有效性,使之更符合变化的形势,更及时有效应对各种全球性挑战,更好服务各国特别是发展中国家利益”。并且,中国在论及“改革完善全球治理的方法路径”时,明确提出要“秉持守正创新、开放包容精神,坚持共商共建共享原则”,并提出核心理念是坚持主权平等、坚持国际法治、坚持多边主义、坚持以人为本、坚持力求实效。<sup>①</sup> 尽管政策阐释已相当明确,但为了全面展现全球治理倡议所描绘的融合守正与创新于一体的全球治理改革路径,我们仍需在结合前文对全球治理痼疾及三个倒退或异化趋势的分析基础上,对全球治理倡议政策文本进行系统性的学理剖析。通过这一努力,方能更清晰地揭示全球治理倡议中哪些内容旨在巩固和弘扬全球治理既有的正道,而哪些内容展现出了更显著的革新性。本节聚焦全球治理倡议的守正方面,强调全球治理倡议的改革思路并非用全新的中国式全球治理代替所谓西式全球治理,而恰恰是将全球治理本已在权力分配改革、制度建设和实践维度所取得的发展成就重新发扬光大,纠正近几年一些国家和非国家行为体的“偏航”和“开倒车”行为。

第一,在全球治理权力分配方面,全球治理倡议既强调要匡扶国家主权原则的中心地位,又强调继续推动全球治理权力分配公平化进程。一方面,如前文所述,近年来,一些西方背景的非国家行为体获得了过度的国际政治权力,甚至侵蚀了发展中国家的主权,这破坏了以国家主权原则为基石的战后国际秩序。针对此,《全球治理倡议概念文件》中包含多处与反对干涉国家内政、保护国家自主性相关的表述,明确了国家主权的中心地位。维护主权国家在全球治理中的中心地位对全球治理的有序运行十分必要。主权国家作为国际关系最基本的行为

---

<sup>①</sup> 《全球治理倡议概念文件》,2025年9月1日,[https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202509/t20250901\\_11699909.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml)。

体,拥有政治和法律上的最高合法性,具有最强的资源调动与政策执行能力,并对本国人民承担最终责任。坚持国家主体地位,有助于保障国际规则在国内层面的有效转化与实施,避免因权力过度分散于非国家行为体而引发责任模糊、政策碎片化甚至干预内政的风险。<sup>①</sup> 只有尊重国家主权,才能够尊重各国发展道路与治理模式的多样性,从而在全球治理中践行真正的多边主义。

当然,对全球治理中主权平等原则的理解,必须结合全球治理倡议所倡导的其他几个“坚持”进行整体把握。重申主权国家的中心地位,绝不意味着退回到绝对排他的“国家至上”主义,因为倡议的第二个“坚持”明确强调了国际法治的重要性,要求在国际关系中恪守国际法和国际规则,这为各国主权行使设定了基本的规范框架与共同的约束条件。同时,倡议的第四点“坚持”所强调的“以人为本”,既为国家内部治理与对外行为提供了根本的价值导向,也构成了防止国家权力偏离全球治理初衷、避免忽视人民基本需求的重要纠偏机制。

全球治理倡议在权力分配方面的另一方面主张聚焦国与国之间的平权进程。如前文所述,全球治理在最初的发展过程中本已在诸多议题领域建立起相对平等的权力分配结构,但平权进程并未在全球治理所有议题中得到全面贯彻,且又在近几年重新受到美西方国家的威胁。针对此,全球治理倡议再次明确强调大小国家在全球治理的“参与”“决策”“受益”全过程都应享有平等权利。在这里,全球治理倡议既对提升发展中国家的代表性再次提出要求,又进一步要求建构某种实质性的全过程平等,这一点在“坚持多边主义”部分又再次得到强调和提炼。

第二,全球治理倡议力求匡扶多边制度和国际法治的中心地位,理顺全球治理的制度体系。如前文所述,多数全球治理进程的起点是联合国主导的多边制度建设进程,但随着实践的发展和竞争加剧,全球治理的制度复合体有向架空多边制度和联合国的趋势发展的风险。针对此,全球治理倡议提出了一套理顺全球治理制度体系的方法,我们可以将其概括为“一个中心、一个锚点和一个

---

<sup>①</sup> 任剑涛:《找回国家:全球治理中的国家凯旋》,《探索与争鸣》2020 年第 3 期,第 26~41 页;吴白乙、张一飞:《全球治理困境与国家“再现”的最终逻辑》,《学术月刊》2021 年第 1 期,第 80~92 页。

纠偏机制”。其一,一个中心,即坚持以联合国为中心的多边制度体系。联合国是全球集体行动最具合法性和包容性的平台,对推动全球治理有着历史功绩,是全球治理体系的中心枢纽。<sup>①</sup> 加强联合国的核心地位,要通过改革提升联合国及其专门机构应对新挑战的能力,加强不同国际制度间的协作与政策连贯性,同时鼓励将近年来出现的封闭排他的区域性制度改造为开放包容的平台,并使之与联合国或其他多边制度体系对接,避免制度冲突和规则重叠。这既关系到制度本身的完善,也需要相关大国的配合。其二,一个锚点,即坚持以国际法为基础的制度建构路径。这意味着全球治理应回归“多边缔约”的方式,通过平等谈判形成具有法律约束力的国际条约,而不是过度依赖地方化甚至单边化的试验性治理。坚持以多边谈判的国际立法为锚点,虽然可能牺牲一定的效率,却能够保证制度建构的公平性和规范性,确保“国际法和国际规则平等统一适用”,避免形成“双重标准”。<sup>②</sup> 其三,全球治理倡议并非忽视多边制度存在的效率问题。倡议中的第五个核心理念明确提出要“坚持力求实效”,就是要引入一个防止低效僵局的纠偏机制:全球治理倡议追求的不是“为多边而多边”,而是强调以实践为导向、以解决问题为目标的有效的多边主义。它呼吁国际社会共同致力于优化多边缔约机制的运作效率,增强其应对全球挑战的行动力。

第三,全球治理倡议着力重塑实践导向的全球治理精神。全球治理本就是实践导向的,但近年来出现空洞化趋势。针对这一困境,全球治理倡议提出“坚持力求实效”,倡导国际社会从宣示性承诺转向切实行动,从单纯的制度供给思维转向问题解决思维,形成“局部成功—经验积累—信心提升—更大范围推广”的良性循环,从而逐步重建国际社会对治理体系的信任与参与意愿。在推动有效治理的过程中,最大化地动员参与力量尤为关键。倡议呼吁“发达国家要切实履行历史责任,提供更多资金、技术和公共产品”,同时要求“发展中国家也应联

---

① 薛晓源:《承认与成就:全球化与联合国》,《探索与争鸣》2025年第7期,第13~16页。

② 《全球治理倡议概念文件》,2025年9月1日,[https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202509/t20250901\\_11699909.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml);对多边缔约路径价值的讨论,参见廖凡:《多边主义与国际法治》,《中国社会科学》2023年第8期,第60~79页。

合自强,作出符合自身能力的贡献”。<sup>①</sup> 这一主张既体现了广泛存在于多边制度中的“共同但有区别的责任”原则,也强调了全球团结与协作的必要性,体现了立足于全人类共同利益的务实立场,将重点重新聚焦于解决实际问题 and 有效供给全球公共产品。这事实上是将中国近年来所倡导的“以义为先,义利兼顾”的正确义利观融入全球治理实践之中,体现了更高的政治格局。<sup>②</sup>

### 三、全球治理倡议的创新之道

在力主恢复全球治理的优良传统、纠正美西方“开倒车”的行为之外,全球治理倡议在全球治理理念和全球治理实践的组织方法两大方面做了三点重大创新:构建了新的“人本主义”全球治理目标,力争以深度民主的全球治理原则代替单向、非包容的西式全球治理原则,并强调提升全球治理实践的统筹度。

#### (一) 构建新的“人本主义”全球治理目标

不同于西方以传播特定规范和价值观为优先事项的全球治理理念,全球治理倡议明确提出“坚持以人为本”,强调以人民的“获得感”“安全感”“幸福感”为全球治理的目标,这一对全球治理目标的全新定位是全球治理倡议的重大创新。“获得感”“幸福感”“安全感”三个概念最早在党的十九大报告中被并列提出,<sup>③</sup> 是中国衡量自身改革发展成效的根本指标。第一,“获得感”是一种对生活水平得到切实改善的感受,其基础是客观的物质利益和经济利益。在国内维度,若要增强人民的“获得感”,就要通过发展经济和改善民生,使人民能够共享发展成果。“获得感”的客观化指标包括收入增长、就业稳定、社会保障完善等。<sup>④</sup> 以此推之,在全球治理中,“获得感”应体现为物质性国际公共物品的稳定供给(如全球环境治理目标、国际发展目标的达成)。这一目标提示人们,全球治理不应过

---

① 《全球治理倡议概念文件》,2025 年 9 月 1 日,[https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202509/t20250901\\_11699909.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml)。

② 吴志成、李佳轩:《习近平外交思想中的正确义利观》,《国际问题研究》2021 年第 3 期,第 23 ~ 46 页。

③ 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》,人民出版社 2017 年版。

④ 曹现强、李炼:《获得感的时代内涵与国外经验借鉴》,《人民论坛·学术前沿》2017 年第 2 期,第 18 ~ 28 页。

度聚焦价值观层面,而应致力于促进各国(包括发展中国家和发达国家,尤其是发展中国家)可持续发展,切实改善各国民众的生活条件,使其能够从全球化与合作中真正获得物质利益。第二,“幸福感”是高层次的主观满足感和精神愉悦。它体现了对美好生活的向往化为现实的主观认可。第三,“安全感”是一种综合性的内外安全认知与状态。在国内语境下,安全感涵盖了国家安全、社会安定、经济稳健、食品安全、网络安全以及个人生命财产免受威胁等多个维度。<sup>①</sup> 在全球治理中,给全体世界公民以“安全感”意味着要共同维护世界和平稳定,完善全球安全治理体系,应对各类传统与非传统安全威胁,形成一个稳定可预期的国际环境。<sup>②</sup> “获得感”“安全感”“幸福感”三者相互促进、有机统一。<sup>③</sup>

全球治理倡议将“以人为本”和“获得感”“安全感”“幸福感”作为核心目标,是对全球治理根本宗旨的深化与创新,旨在推动全球治理更加聚焦于各国民众的实际福祉,这显然具有明确的现实针对性和深刻的理念批判性。这与西方长期主导的、以规范输出和制度同化为核心的治理理念形成了鲜明对比。后者在实践中倾向于将对非西方世界的改造置于优先位置,甚至不惜以牺牲当地民众的现实利益为代价推进自由化、私有化等结构性改革。例如,国际金融机构在提供援助时强制附加的紧缩政策和经济自由化条款,常常导致受援国发生痛苦的经济转型过程,从而使底层人民的“获得感”被严重侵蚀,其“安全感”与“幸福感”更是无从谈起。全球治理倡议所倡导的“以人为本”及“获得感”“安全感”“幸福感”目标,否定了这种牺牲民众现实福祉以换取某种抽象政治目标的治理逻辑。它不仅要求治理的“结果”必须是普惠的、增进人民福祉的,同时强调治理的“过程”也应是尊重人的、非痛苦的。这意味着,任何声称为了“长远利益”而让一代人承受巨大转型阵痛的治理方案,在全球治理倡议框架下都是不可接受的。从这个意义上,“获得感”“安全感”“幸福感”升华了联合国可持续发展目标的“不让任何一个人掉队”的承诺。与此同时,“获得感”“安全感”“幸福感”在本质

① 刘跃进:《论总体国家安全观的五个“总体”》,《人民论坛·学术前沿》2014年第11期,第14~20页。

② 李东燕:《全球安全治理与中国的选择》,《世界经济与政治》2013年第4期,第40~54页。

③ 马振清、刘隆:《获得感、幸福感、安全感的深层逻辑联系》,《国家治理》2017年第44期,第45~48页。

上都是相对主观的、个性化的体验,其具体内涵必然因各国历史传统、文化语境、发展阶段和社会结构的不同而呈现出丰富的多样性。因此,全球治理倡议对全球治理目标的设定要求彻底摒弃一切形式的地区和国别中心主义,它坚信不存在“放之四海而皆准”的标准答案,转而强调全球治理必须尊重文明多样性和发展道路的自主选择权,其最终评判标准在于是否真正回应和满足了本土人民的真实愿望与切身感受。这为构建一个更加包容、平等、尊重差异的全球治理体系奠定了坚实的伦理基础。

## (二) 构建深度民主的全球治理组织原则

全球治理倡议强调深度民主的全球治理组织原则,旨在消解西方以自我为中心的“教师”身份设定,改革单向、排他和非包容性的全球治理方案设计和实施过程。全球治理倡议提出“坚持多边主义”是全球治理的基本路径,强调“要坚持共商共建共享,全球事务由大家一起商量,治理体系由大家一起建设,治理成果由大家一起分享,不能搞单边主义”。<sup>①</sup> 这体现了鲜明的针对性。

共商共建共享原则最初被用于指导共建“一带一路”倡议的落实,后被作为全球治理的根本指导原则加以推广,现已成为中国最具标志性的全球治理理念。共商共建共享是一个完整的理念体系。首先,“共商”就是在全球治理制度和具体方案的建构过程中,多元行为体(包括发达国家、发展中国家和非国家行为体)应在相互尊重的氛围下,平等、充分地开展协商。某一方或几方高高在上地教育甚至强迫其他行为体接受未经协商和讨论的规则、制度或方案是不可接受的。并且,这里的协商必须是充分且实质性的,要充分倾听和包容多样性,不能仅仅依赖投票这种形式上的约束,却在实际操作中仍极力兜售非包容性治理方案。<sup>②</sup> 其次,“共建”从责任义务角度要求多元主体更加积极主动参与全球集体行动。再次,“共享”从结果上要求全球治理的成果应惠及大多数国家和人民,而非仅对少数国家有利。<sup>③</sup> 从逻辑上说,若的保障共建和共享原则的落实,就需要首先加

---

① 《全球治理倡议概念文件》,2025 年 9 月 1 日,[https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202509/t20250901\\_11699909.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml)。

② 秦亚青、魏玲:《新型全球治理观与“一带一路”合作实践》,《外交评论》2018 年第 2 期,第 3~4 页。

③ 龚柏华:《“三共”原则是构建人类命运共同体的国际法基石》,《东方法学》2018 年第 1 期,第 30~32 页。

强共商原则的落实,因为唯有如此才能增强全球治理的合法性,提升多元行为体的共同使命感。同时,保障共建和共享还需要保持全球治理全流程的开放性,即保持“成员开放、议程开放、合作过程开放和结果开放,旨在防止治理机制封闭化和规则碎片化”。<sup>①</sup>

从上述意义上说,以共商共建共享为内核的多边主义比简单的以投票权均等化为基础的多边主义更加民主,因其强调了民主存在于决策、行动和结果全过程中,且表现形式不仅在于投票,而在于深度的互动和互鉴。践行此种深度民主化的全球治理组织原则,就无法以民主之名而行同化式、非包容、等级化治理之实,也无法以各种伪多边主义混淆视听。<sup>②</sup>

### (三) 提升全球治理实践的统筹度

全球治理倡议的第三个重要创新在于其对全球治理的实践质量与执行效能提出了更高层次的要求。如前文所述,全球治理倡议在“坚持力求实效”部分重新强调了全球治理应回归实践导向的传统。进一步研读文本可发现,全球治理倡议并未止步于对既有原则的重申,而是对如何实现“实效”提出了系统、深刻且具有可操作性的实施路径。中国在全球治理倡议中明确指出,“需要加强统筹协调、系统谋划、整体推进。要标本兼治,寻找可持续解决方案。既要立足当前的紧迫性问题,也要着眼今后的长期性挑战。”<sup>③</sup>这一表述反映出中国在全球治理方法论上的重要理念升级:强调必须超越短期化、碎片化、应急性的治理模式,转向更具战略性与系统性的治理范式。所谓“统筹协调”,是指要打破不同议题、不同制度、不同机构之间的壁垒,避免政策冲突或资源重复,使治理议题内,以及气候、贸易、安全、发展等不同议题领域的治理行动相互协同、形成合力。“系统谋划”要求将全球治理视为一个有机整体,进行前瞻性的制度设计与路径规划,而非零散、被动的响应。“整体推进”则突出多方参与、多层次配合,确保治理议程在不同国家和地区间得到均衡落实。这一思路与“坚持多边主义”的核心理念紧

① 秦亚青、魏玲:《新型全球治理观与“一带一路”合作实践》,《外交评论》2018年第2期,第5页。

② 张玉环、王文起:《“真正的多边主义”:理论意义与中国实践》,《国际观察》2025年第1期,第1~24页。

③ 《全球治理倡议概念文件》,2025年9月1日,[https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202509/t20250901\\_11699909.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml)。



密结合,共同构成一个完整而连贯的治理方案:以联合国为核心机制,通过顶层统筹增强不同制度之间的互补性与一致性,从而克服当前全球治理中常见的机制重叠、倡议竞争、目标分散等问题。其根本目的是形成协调一致、可操作、可持续的全球政策路径,真正提高治理的成功率和公信力。从更深层次看,这一主张也反映了中国对试验性治理和地缘化的制度体系带来的不确定性及低效性抱有审慎态度。

综上所述,如图 1 所示,若穿透《全球治理倡议概念文件》的底层文本,将之与全球治理在权力、制度、理念和实践四大层面面临的新老问题进行匹配,我们就会发现全球治理倡议的五大“坚持”与全球治理面临的主要问题之间有更复杂的关联性。这也进一步体现出五大“坚持”核心理念之间的相互支持关系。

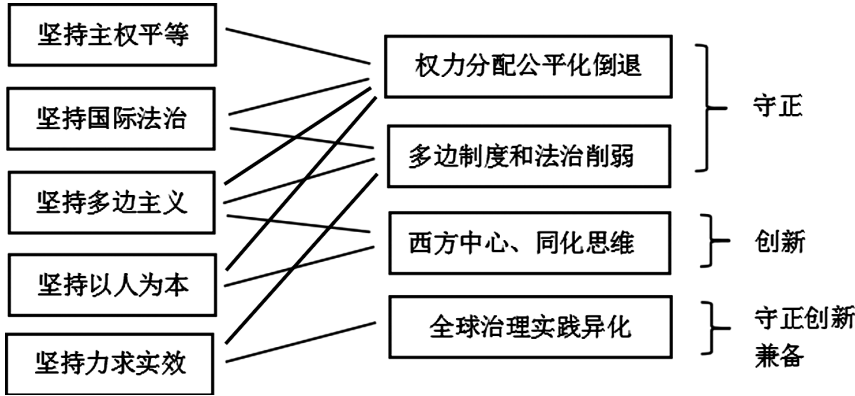


图 1 《全球治理倡议概念文件》底层文本与全球治理面临的主要问题的关系

图表来源:作者自制。

四、全球治理倡议的实践基础

全球治理倡议是中国为国际社会提供的全新公共产品,该倡议的提出有着深厚的实践基础,是坚持守正创新,对中国丰富的全球治理改革实践的总结、提炼和升华。

### (一) 中国“倡议外交”的积极实践经验

在全球治理倡议提出前,中国已经为全球治理贡献了丰富的理念型和制度型公共产品,其中最典型的代表包括人类命运共同体理念、“一带一路”倡议,以及全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议这三大倡议。除此之外,中国在网络安全、粮食安全、人工智能等诸多具体领域还提出了一些具体的技术性倡议。这些倡议与三大全球性倡议一起,共同构成了中国“倡议外交”体系。在这个体系里,人类命运共同体所提出的“五个世界”目标构成了总体的世界政治发展方向,而三大倡议则从物质基础、安全保障、沟通交流三个维度为落实人类命运共同体建设总目标提供支持,且三大倡议之间也能相互支撑。<sup>①</sup> 全球治理倡议正是在三大倡议基础上发展出来的,其与三大倡议从功能上存在分工关系,而从内容上有继承与发展的关系。

从功能上看,《全球治理倡议概念文件》明确指出,“四大倡议各有侧重,并行不悖”,这说明了四大倡议是分工关系。但是,四大倡议并不是简单地按照议题领域进行分工。前三大倡议各自有一定的议题属性,即分属发展、安全和文明交流议题领域,但全球治理倡议没有特定的议题属性,其所聚焦的全球治理改革恰恰具有跨议题性。从这个意义上说,全球治理倡议是中国倡议外交的升级,说明中国将行动重点进一步聚焦世界政治的深层结构之中。

从内容上看,全球治理倡议与前三大倡议共享一些关键原则。例如,坚持主权平等和坚持国际法治原则曾在全球安全倡议中得到特别强调;坚持多边主义原则的相关表述在前三大倡议中均有提及;坚持以人为本和坚持力求实效原则为全球发展倡议所特别强调。这些共享表述体现了四大倡议之间的协调关系。当然,全球治理倡议在以人为本和力求实效部分的论述更加丰富和系统,且五条核心理念的系统化程度也更高,体现了其对前三大倡议的守正创新。

### (二) 中国推动全球治理权力分配公平化的努力

中国长期致力于推动更加公平公正的全球治理权力分配,相关实践经历了

---

<sup>①</sup> 吴凡:《新时代中国“倡议外交”的理论与实践》,《现代国际关系》2024年第11期,第118~133页。

一个逐步发展并趋于成熟的过程。中国参与全球治理的初期阶段以海利根达姆进程为主要平台,主要是在西方国家的邀请下参与关于全球经济问题的讨论。随着 2008 年国际金融危机的爆发,二十国集团的重要性显著上升,中国与广大发展中国家一道,借此平台推动全球经济治理制度向更加普惠包容的方向改革。二十国集团取代八国集团成为国际经济合作的主要论坛,反映了全球经济格局的多极化趋势。在二十国集团框架下,各国所达成的最重大成就是促成了国际货币基金组织和世界银行这两大布雷顿森林机构的份额和投票权改革。

在继续积极推动既有全球治理制度的权力结构调整的同时,中国也敏锐地注意到西方国家改革意愿随着金融危机的缓解而逐渐衰减的现象。由此,中国开始创设新型多边机构和平台,以求丰富全球治理制度框架,进而使全球南方国家在全球治理中获得更多的代表性和话语权。<sup>①</sup> 例如,金砖国家合作机制已经成长为最重要的新兴大国合作机制。它通过扩容和推动“金砖+”模式,显著增强了新兴经济体在国际金融、发展、贸易等领域规则制定中的集体谈判能力。<sup>②</sup> 亚洲基础设施投资银行和新开发银行以更偏向发展中成员的治理结构(如亚投行成员占 75% 的投票权,发展中国家占多数,而新开发银行完全是发展中国家分配投票权),打破了发达国家在多边开发金融领域的垄断。“一带一路”倡议、中非合作论坛、中阿合作论坛等则均是强调平等协商、发展议程对接的开放式合作平台,从而改变了全球南方国家长期处于国际决策边缘地带的局面,推动全球治理向更加多元、民主的方向发展。在制度建构过程中,中国虽然占有物质权力优势,却明确反对在新制度中复制传统霸权模式,主动抑制自身在新兴机构中的控制力,践行了平权改革原则和多边主义。<sup>③</sup>

### (三) 中国推动完善多边制度体系和国际法治体系的努力

中国积极支持完善以联合国为中心的多边制度体系和国际法治,这主要体

---

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 张蛟龙:《金砖扩员与全球治理变革》,《亚太安全与海洋研究》2024 年第 5 期,第 106~124 页。

③ 这非常鲜明地体现在中国对亚洲基础设施投资银行的运营上,参见刘红霞、于佳欣:《让人心服口服,亚投行的五年这样走过——专访亚投行行长金立群》,新华网,2021 年 1 月 15 日, [https://www.xinhuanet.com/2021-01/15/c\\_1126988037.htm](https://www.xinhuanet.com/2021-01/15/c_1126988037.htm)。

现在以下两个方面。其一,中国持续强化对联合国及其专门机构等传统多边国际组织的财政与政治支持。例如,中国已成为联合国第二大会费与维和摊款国之一。中国设立了“中国—联合国和平与发展基金”“南南合作援助基金”等多边合作资金机制,以支持联合国的相关活动。其二,中国所建设的新型国际制度网络除了促进权力分配公平化的功能之外,还强调支持以联合国为核心的多边主义制度体系,这与美西方的排他性、集团化、地缘化制度建设活动形成鲜明对比。例如,以亚投行为代表的新型国际金融机构均欢迎发达国家参与共建,其治理结构和运营标准与国际最佳实践接轨,并未将西方国家排除在外。<sup>①</sup> 这一做法彰显了中国倡导建构开放的制度体系的做法。中国所倡导的新合作平台和国际组织均致力于与联合国等现有体系建立紧密的合作伙伴关系,形成功能互补、协同增效的治理网络。例如,“一带一路”倡议通过与联合国开发计划署、联合国环境规划署等 30 多个国际组织签署谅解备忘录,推动倡议目标与可持续发展目标的深度对接。<sup>②</sup> 亚投行在实践中亦与传统多边开发银行(如世界银行、亚洲开发银行等)积极开展联合融资与合作项目,共同完善全球发展融资体系。<sup>③</sup> 中国的全球发展倡议也深入嵌入联合国系统,相关高级别活动均在联合国举行。这种“机制耦合”模式有效提升了全球治理系统的整体性与一致性,避免了制度碎片化与规则冲突。

在强化国际法治方面,中国继续加强对多边缔约的支持。例如,在生物多样性领域,中国作为联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会的主席国,成功推动各方达成了历史性的“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”。这一进程彰显了中国的谈判领导力,通过凝聚各方共识,设定了包括“3030 目标”在内的清晰行动路线,为全球生物多样性治理擘画了蓝图。在气候变化领域,中国坚定维护

---

① 朱杰进、胡馨予:《亚投行运营制度与传统多边开发银行趋同的动因分析》,《东北亚论坛》2022 年第 2 期,第 81 ~ 96 页。

② 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),2023 年 10 月, <http://www.scio.gov.cn/gxzt/dtzt/49518/32678/index.html>; 崔守军、王妃:《制度复杂性与“一带一路”国际制度对接研究》,《教学与研究》2024 年第 3 期,第 90 ~ 104 页。

③ 《世界银行与亚投行签署合作框架备忘录》,2017 年 4 月 23 日, <https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2017/04/23/world-bank-and-aiib-sign-cooperation-framework>。

多边机制,是《巴黎协定》的重要推动者和践行者。在 2025 年 9 月 24 日召开的联合国气候变化峰会上,中国国家主席习近平宣布了中国的新一轮国家自主贡献目标,包括到 2035 年,全经济范围温室气体净排放量比峰值下降 7% 至 10%,非化石能源消费占比达到 30% 以上,风电和太阳能装机容量达到 2020 年的 6 倍以上等内容。<sup>①</sup> 这是中国自主贡献目标的大幅提升,在美国退群和欧洲内部分歧不断的情况下为多边气候治理进程注入了信心。在贸易领域,中国宣布在世界贸易组织谈判中放弃寻求新的特殊与差别待遇,这有助于弱化多边贸易谈判中的矛盾,对多边贸易谈判起到了重大推动作用。<sup>②</sup> 上述做法均体现出中国的大国担当,即中国宁愿牺牲一部分现实利益,以换取多边制度建设取得进展。

#### (四) 中国积极开展包容、以人为本和系统集成的全球治理方案建构

在治理实践中,中国积极践行具有革新意义的全球治理方法与理念,逐步形成一套完善的实践路径。该路径注重系统整合、过程协商与发展实效,体现出鲜明的务实导向与人文关怀。

其一,中国强调方案建构过程的包容性,坚定贯彻共商共建共享原则。这一实践模式最集中地体现在发展合作领域。在此领域,中国强调所有合作项目必须经由中方与伙伴国充分协商确定,尊重对方的发展优先事项和实际需求。例如,“一带一路”倡议在宏观设计上强调发展战略对接。具有代表性的对接对象包括俄罗斯主推的欧亚经济联盟、蒙古国的“草原之路”倡议、非洲联盟的《2063 年议程》等。在印尼雅万高铁建设中,双方共同组建合资公司,就技术标准、融资模式和收益分配进行对等磋商。在近些年大力推动绿色“一带一路”建设的进程中,中国并未如西方国家在推行所谓高质量基础设施合作标准时那样直接推广现成的标准体系,而是通过创建“一带一路”绿色发展国际联盟,推动政策沟通、交流、研究和示范,从而使相关投资规则充分体现“共商”原则。<sup>③</sup> 在海洋、外空、

---

① 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》,2025 年 9 月 24 日, [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content\\_7042184.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7042184.htm)。

② 《商务部:中国在世贸组织当前和未来谈判中不寻求新的特殊和差别待遇彰显发展中大国担当》,新华网,2025 年 9 月 24 日, <https://www.news.cn/20250924/d0b9fa7f489d4a2f848fc4d74923f705/c.html>。

③ Yixian Sun and Bowen Yu, “Greening China’s Belt and Road Initiative: From Norm Localization to Norm Subsidiarity?” *Global Environmental Politics*, Vol. 23, No. 1, 2023, pp. 91 ~ 116.

网络等新兴议题的全球治理进程中,中国也通过外交宣示不断强调共商共建共享原则。<sup>①</sup>

其二,中国在全球治理中始终坚持“以人为本”为根本目标,聚焦民生改善与社会转型。仍以国际发展合作为例,中国在实践中特别关注教育、健康、饮水、农业等“小而美”的民生领域。<sup>②</sup> 这些项目不寻求颠覆对象国原有的政治、经济与社会结构,而是以渐进、适配的方式提升民众的获得感、幸福感和安全感,体现了“发展为人”的治理伦理。又如,在新兴科技的治理方面,《中国关于全球数字治理有关问题的立场》文件提出“确保所有人接入互联网”“保护线上人权”(尤其是发展权)等七点主张,体现了以人为本的理念。<sup>③</sup> 与之类似,中国的《全球人工智能治理倡议》提出,“发展人工智能应坚持‘以人为本’理念,以增进人类共同福祉为目标,以保障社会安全、尊重人类权益为前提,确保人工智能始终朝着有利于人类文明进步的方向发展。”<sup>④</sup>

其三,中国在全球治理实践中强调系统集成与长远谋划,超越单一项目思维。在发展合作领域,中国注重推动资源、规划与可持续目标的深度整合。例如,在“一带一路”框架下,中国的发展合作项目不仅提供优惠贷款支持,还同步推进沿线经济带规划、能源网络互联和人才技术培训,实现“交通—产业—民生”的多层次协同,助力东道国提升自主发展能力。<sup>⑤</sup> 又如,在全球安全治理倡议的框架下,中国推动建构共同、综合、合作、可持续的安全架构,建构安全伙伴关系,同时强调传统和非传统安全问题治理,广泛开展国际调解,并将发展和安全相结合,试图通过促进发展来根除安全隐患。这些做法鲜明地体现出中国在全球治

---

① 孙吉胜、韩雪亮、刘天一:《新疆域治理和未来全球治理格局中的中国角色》,《当代中国与世界》2023年第4期,第4~18页。

② 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),2023年10月, <http://www.scio.gov.cn/gxzt/dtzt/49518/32678/index.html>。

③ 《中国关于全球数字治理有关问题的立场》,2024年1月, [https://www.mfa.gov.cn/web/wjlb\\_673085/zzjg\\_673183/jks\\_674633/zclc\\_674645/qt\\_674659/202305/t20230525\\_11083602.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjlb_673085/zzjg_673183/jks_674633/zclc_674645/qt_674659/202305/t20230525_11083602.shtml)。

④ 《全球人工智能治理倡议》,2023年10月20日, [https://www.mfa.gov.cn/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202310/t20231020\\_11164831.shtml](https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/202310/t20231020_11164831.shtml)。

⑤ Bowen Yu, “Cognitive Evolution and China’s International Development Cooperation,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, No. 4, 2021, pp. 481 ~ 505.

理中的系统集成思维方式。<sup>①</sup>

总而言之,与西方言过其实、言行不一的做法不同,中国的全球治理倡议有着坚实的实践基础,中国一贯以其所主张的全球治理理念和原则严格约束自身行为,体现了负责任大国的担当。

## 五、结 语

全球治理倡议的提出是中国特色大国外交给世界的又一大贡献,为全球治理的改革与发展指明了方向。准确地理解和把握全球治理倡议的内涵,有助于提升其国际接受度,也有助于在外交中给予其更有效的配套举措。本文提出,全球治理倡议兼具守正与创新意涵,一方面旨在修正全球治理的航向,扭转全球治理在近些年的倒退趋势,恢复本已被国际社会大多数成员所认可和珍视的全球治理原则和理念;另一方面旨在为全球治理注入新的理念和更加行之有效的具体方法。因此,从行动上,应该在夯实全球治理的根基、避免全球治理进一步倒退和异化的基础上,再谋求打开创新的新局面。首先,当前的首要工作应是减少单边主义、霸权主义和战争对全球治理的破坏,最大程度地重新凝聚起对全球治理的重视,稳定全球治理的基本局面。其次,应团结一切可以团结的力量(包括部分发达国家),避免全球治理制度体系进一步碎片化、集团化,避免联合国和国际法治的进一步衰落。再次,应该对全球气候治理、国际发展治理等传统议题,以及一些优选的新兴议题,集中力量快速推进,产出一些物质性和制度性全球公共产品,使人们重树对全球治理的信心。在上述行动基础上,应以久久为功的心态,稳妥推动全球治理的平权改革、新兴制度的建构,以及推动非西方理念和知识的生产与传播。尤其重要的是,要整合全球南方的力量,加强对替代性全球治理理念的研究和推广工作,推动全球治理理念的去霸权化。

---

<sup>①</sup> 刘卿:《全球安全倡议的理论价值与实践路径》,《东北亚论坛》2022 年第 5 期,第 3~14 页。