

全球治理专题

# 世界格局的变化与全球治理的发展

邹治波 李 雪

**内容提要：**全球治理伴随国际秩序的创建而来，并随国际秩序的演进而发展。当前，世界格局面临百年之变局，国际秩序进入历史重塑期，全球面临包括大国冲突、秩序失序、异类社会思潮涌动和全球气候变暖等影响人类生存与发展的重大挑战和风险。因此，作为处理和应对全球性重大问题的机制，全球治理应发挥其维护世界和平与发展大局的历史性作用。为此，应把握好新时期全球治理的方向和目标，维护多边主义，加快国际机制改革，推进区域经济一体化以促进经济全球化，加大对发展中国家的支持和帮助，加强环境保护。建构和完善全球治理的平台和机制，从全局上看，应对作为首要全球治理平台的G20目标进行新的调整，建立“五个常任理事国”（P5）首脑峰会机制；在政治安全上，有效推进以安理会改革为中心的联合国改革，并建立安全新领域诸如网络、外空、极地等领域的国际公约谈判机制；在经济与贸易上，加快WTO、IMF等经贸机制的改革，支持并推动新的多边经贸机制的发展，旨在推进全球互联互通的“一带一路”建设全球化。

**关键词：**全球治理 国际秩序 世界格局 G20 多边主义 机制建设

**作者简介：**邹治波，中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长，研究员；李雪，英国卡迪夫大学硕士研究生。

**中图分类号：**D815 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002 - 6649 (2018) 06 - 0001 - 15

2018年二十国集团(G20)领导人峰会于11月30日至12月1日在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯举行。作为G20主席国,阿根廷确定峰会的三项主题分别是:未来就业、为发展加强基础设施建设和人类食品的未来。阿根廷总统马克里表示,这是阿根廷有史以来最重要的国际会议,对全球治理进程与阿根廷发展具有重要意义。作为全球治理的重要平台,G20峰会机制已经走过10年历程,每次峰会不仅受到全世界的广泛关注并寄予厚望,主席国根据国际形势发展和自身情况确定不同的主题,峰会也产生了不少共识和成果。然而,作为与世界格局和国际秩序伴生共进的机制,作为处理全球性重大问题的平台,G20应具有更高的高度和更广的视野,特别是在当前世界格局变局和国际秩序调整期,全球治理应承担起与时俱进的历史使命和重任。

## 一 全球治理与现代国际秩序

全球治理一词的出现虽然是近几十年的事情,但从全球治理的内涵和目的看,全球治理的实践是伴随着国际秩序的创建而来,并随着国际秩序的演变而发展。可以说,整个国际秩序的演变过程也是全球治理的发展史。我们从国际秩序的创建及其演变中,可以更清楚地认知全球治理的本源和演进脉络,发挥好全球治理的作用,特别是在世界格局处于百年变局和国际秩序处于历史调整期的当下,更需要把握全球治理的正确发展方向。

### (一) 全球治理内涵及溯源

全球治理的概念最初是由德国社会党国际前主席、国际发展委员会主席勃兰特于1990年提出,并在1992年由28位国际知名人士发起成立了“全球治理委员会”(Commission on Global Governance)。该委员会于1995年发表了《天涯成比邻》(*Our Global Neighborhood*)的研究报告,系统地阐述了全球治理的概念、价值以及全球治理同全球安全、经济全球化、联合国改革和全球法治建设的关系。根据全球治理委员会的定义,治理是个人和制度、公共和私营部门管理其共同事务的各种方法的综合。中国社会科学院世界经济与政治研究所<sup>①</sup>所长张宇燕在《全球治理的中国视角》一文中提出:全球治理是在没有世界政府的情况下,国家(也包括非国家行为体)通过谈判协商,权衡各自利益,为解决各种全球性问题而建立的自我实施性质的国际规则或机

<sup>①</sup> 该所在2016年被中国外交部指定为G20智库峰会中方首席牵头智库。

制的总和。<sup>①</sup> 从全球治理的产生和实践看，我们可以这样理解，全球治理的具体内涵是指由各国政府、国际组织和公民社会组织等共同参与对影响人类和平与发展的全球性重大问题的协调、安排和管理，以维护全球共同利益。

由此可见，全球治理的概念产生于 20 世纪 90 年代初，并在日益全球化的 21 世纪得以“暴涨”，越来越成为各国政府、国际组织、非政府组织、跨国公司等共同参与并得到全民普遍关注的议题。全球治理概念的产生并呈现持续升温的趋势，其背后动因在于，一是冷战的结束消除了东西方相互隔绝的坚固壁垒，世界关联性和全球意识（相对于意识形态阵营意识）上升，对国际事务的处理和解决需要从全球角度共同思考和行动；二是计算机技术推动的全球化迅猛发展，不仅加深了各国利益交融程度，而且还带来了单凭一国无法解决的一系列全球性问题，如经济危机、恐怖主义威胁、难民问题、气候变化、资源安全、大规模流行病传播等，这需要各国共同参与、合作解决；三是全球化发展打破了过去那种在国际事务中只有国家行为体唱主角的局面，非国家行为体如非政府组织、企业、跨国公司等在国际事务中起到越来越重要的作用，因此，全球性问题的解决需要国家行为体和非国家行为体及国际组织等共同参与。

虽然全球治理概念的提出只是近 20 年的事，但从全球治理的内涵和目的看，实际上早在国际秩序的创建之初，也就是在 1648 年威斯特伐利亚体系创建之时，全球治理就已然开始。威斯特伐利亚体系确立了以民族国家为主体，以平等、主权为国际关系准则，以条约为主要工具调和国家关系的国际秩序，标志着在一个无政府的世界里，确立国与国之间关系准则和行为模式的全球治理时代的到来。只不过，那时全球治理的主体是国家，还没有国际组织、非政府组织、跨国公司等其他行为体的出现，应对的问题主要是战争问题，远非今天我们面对的全球性问题这么多，全球治理内容这么复杂，更没有全球治理一词的出现。但是，在一个无政府世界里，各方共同参与维护共同利益的治理内涵的本质没有变。威斯特伐利亚体系确立了现代国际关系最重要的主权与平等原则，奠定了现代国际关系的基石，直到今天仍是国际关系的基本原则。威斯特伐利亚体系的创立为解决各国之间的矛盾和争端，建立了一个基本的国际秩序，大体规范着国家行为和国际关系。此后建立的其他国际体系，如维也纳体系、凡尔赛—华盛顿体系和雅尔塔体系，都是威斯特伐利亚体系演变、升级的结果。这也是全球治理逐步发展完善的过程，促进了

<sup>①</sup> 张宇燕：《全球治理的中国视角》，载《世界经济与政治》，2016 年第 9 期，第 4-9 页。

人类的和平与发展，特别是二战后建立的国际秩序，避免了世界大战的再次发生，基本维持了世界的总体和平与稳定，推动了世界各国的发展，体现了全球治理的宗旨和意义。

## （二）现代国际秩序与全球治理

真正对人类造成重大损失的世界性战争是第一次世界大战，这场由德、奥、土等同盟国与英、法、俄、美等协约国对垒的世界大战，给世界造成上千万人死亡、几千万人受伤的巨大灾难。痛定思痛，为消除引发战争的军备竞赛、同盟对立、秘密外交等诱因，防止世界大战再次爆发，人们希望建立一个国际组织，以国际合作的形式共同处理纠纷和危机。于是，战后第一个全球性组织——“国际联盟”应运而生，其宗旨是“促进国际合作，保证国际和平与安全”。但由于“国际联盟”为英法等强国所控制，产生了权利、责任和利益的严重失衡，作为大国的美国因争夺权利失利而拒绝参加，苏联也因意识形态原因而被拒之门外，这导致“国际联盟”功能的失效，未能防止第二次世界大战的爆发。但作为首个具有全球治理性质的全球性组织，“国际联盟”的出现为现代意义上的全球治理奠定了思想和组织基础，促成了各国共同参与处理全球问题共识的形成和二战后联合国的诞生。

第二次世界大战的惨痛经历和“国际联盟”失败的教训，使人们感到世界需要建立一个“广泛而永久的普遍安全的制度”，以保障世界的和平与安全。1945年6月26日，包括中、美、苏、英、法在内的50多个国家在美国旧金山通过了《联合国宪章》，随后联合国正式宣告成立，其宗旨是“维持国际和平及安全”，“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”等，这标志着一个新的全球治理模式的诞生。联合国不仅为大国提供了一个正常沟通、协商、合作的渠道，也是大国间相互牵制、制衡的平台，为缓解大国矛盾、消解大国冲突和战争风险发挥了重要作用。例如，在高强度对抗的冷战时期，美苏两个超级大国虽然在联合国这一平台进行了激烈斗争，但联合国毕竟为两国提供了一个政治外交对垒的“软战场”，这比过去那种相互孤立和封闭可能产生误解、敌意甚至直接走向战争好得多。联合国“大国一致”原则使得一方难以动辄发动战争，或者即使抛开联合国发动战争也因失去政治、道义合法性而面临失败的命运。在2003年美国发动伊拉克战争时，美国费尽心思和努力最终也没有获得联合国同意，此后美国抛开联合国发动了对伊拉克的战争。虽然美国获得了军事上的胜利，但由于没有政治、道义合法性，最终导致政治上的失败。美国在付出惨重代

价后不得不撤离伊拉克，这也成为美国从霸权顶峰开始衰落的起点。同时，联合国也为中小国家参与国际事务、发出自己的声音、维护自身权益，提供了一个有效的途径。联合国成立以来，虽然经历了冷战和两极对抗岁月，霸权主义和强权政治依然存在，但总体上，以联合国为中心的国际组织和机制在维护世界和平与安全、促进全球经济发展和人权事业进步等领域，发挥了主导和不可替代的作用，是全球治理主要的和最有效的平台。

### （三）全球治理的作用与成果

虽然全球治理含义产生于国际秩序的创立，全球治理一词提出于 20 世纪 90 年代，但现代意义的全球治理践行则是 G20 机制的建立及其作用的发挥。G20 是一个从最初以应对世界经济危机、完善国际金融体系为目的，转变为采取共同行动应对全球性问题的国家间集团组织。1998 年亚洲金融危机的爆发不仅对亚洲和世界经济产生了严重影响，而且还反映了国际和各国金融体系存在严重缺陷，需要世界各国共同参与解决。于是，1999 年 6 月八国集团（G8）的财政部长在德国科隆发起创立了由美国等 8 个工业化国家加上中国等 12 个重要经济体参加的 G20 经济论坛，目的是防止类似亚洲金融风暴危机的重演，让有关国家可以就国际经济、货币政策举行非正式对话，以稳定国际金融和货币体系。2008 年国际金融危机爆发后，该机制由财长峰会升格为领导人峰会，并于当年 11 月在华盛顿举行第一届 G20 首脑峰会。从此，20 个重要经济体的领导人每年举行一次峰会，就全球性问题进行协商，以共同采取行动加以应对，这使得 G20 成为现代全球治理的一个重要机制。

G20 在世界金融危机中所采取的应对行动和措施，被普遍认为是成功的。<sup>①</sup> 例如，2008 年金融危机出现后，在 2009 年第二次 G20 峰会上，各国首脑一致同意启动 1.1 万亿美元的经济刺激计划以恢复全球经济增长，这一行动对减缓金融危机造成的影响、恢复全球经济发展起到了重要作用。G20 还采取了旨在完善国际金融体制、防范金融危机的一系列措施，改革了国际金融机构、加强了对国际金融机构的监管。随着 G20 在应对全球经济危机、改革国际金融体制等方面取得成功，鉴于全球化形势下全球性问题的涌现，G20 功能逐步向其他领域延伸。例如，G20 在推动各国谈判达成《巴黎气候协定》、促进联合国《2030 年可持续发展议程》进展等方面均发挥了重要作用。当前，世界格局和形势出现新的动向，有可能发生自二战以来没有出现过的

<sup>①</sup> 中国人民大学重阳金融研究院主编：《G20 与全球治理》，北京：中信出版社，2016 年。

剧烈、复杂变化，由此带来的挑战不仅远超经济金融范围，也超出一般意义上的政治安全和地缘影响范畴，我们需要从攸关人类和平与发展命运的高度上来认识和对待，这需要全球治理角色和作用有一个新的提升。

## 二 世界格局进入百年之变局

当今世界面临着百年未有之大变局，现有国际秩序难以为继，国际秩序进入重塑期，全球面临影响人类生存与发展的重大挑战和风险。

### （一）世界格局的变局

习近平总书记在2017年年底的驻外使节工作会议上指出：“放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局。”这是对当今世界发展大势的一个高屋建瓴的判断。对此，我们可以从以下三个方面理解当下百年之变局。

一是旧的格局正在瓦解，新的格局正在形成。在历史上，世界格局经历了如下几个阶段：1648年建立威斯特伐利亚体系，形成了民族国家独立的格局；1815年建立维也纳体系，形成了英、法、奥、普、俄“五强”均衡格局；1918年一战后建立华盛顿体系，美、苏进入大国行列，到1945年二战后建立雅尔塔体系，形成了美苏“两极”格局；冷战结束后，形成“一超多强”格局。但是，“一超多强”格局具有不稳定性。美国过度的战略扩张和金融危机爆发，导致美国陷入战略衰退，美国的实力和地位逐渐下滑，而新兴经济体则呈集体崛起之势，“一超多强”格局中的“一超”优势下降而“多强”实力上升。特别是特朗普上台后，美国连续退出多个国际多边机制和协议，这意味着美国在这些机制和协议中权利的削弱，也意味着美国对国际责任和义务的推脱。美国甚至对其维护霸主地位最重要的、对盟国的防卫责任也欲减责，这显示美国不愿再承担原来的那种大国责任和义务，这是美国无力“领导”世界的信号。目前，“一超多强”格局正在瓦解，世界加速向多极方向发展，一个新的格局正在形成。

二是东方崛起，东西方趋向历史性平衡。回顾人类发展史，自从哥伦布发现新大陆、世界连为一体以来，西方国家利用其先进技术制造的坚船利炮，开始对其他大陆进行武装侵略和掠夺，并对其夺取和控制的土地进行殖民统治，这使得亚非拉各大洲国家和人民处于被统治、被殖民地位，也使得他们始终处于贫困落后境地。二战后，虽然广大发展中国家纷纷获得了国家独立和民族解放，但由于国际事务主导权和国际秩序为西方国家所控制，发展中

国家仍然处于被动、弱势地位，东西方力量对比仍然处于严重不对等、不平衡状态。进入 21 世纪以来，特别是金融危机以来，随着西方国家发展遇到困境和以中印两国为代表的发展中国家的崛起，东西方国家力量开始向平衡方向发展。目前，新兴市场国家和发展中国家的经济总量占世界的比重接近 40%，如果保持现在的发展速度，10 年后将接近世界总量的一半。<sup>①</sup>也就是说东西方将形成对等、平衡局面，从此，东西力量对比将出现历史性逆转，这是人类历史上从未有过的变局。

三是人类社会进入兼具高度发展与高度脆弱两重性的新时期。科学技术的进步与发展是人类社会发展的驱动力，也是改变世界的源泉。从 18 世纪第一次工业革命的机械化，到 19 世纪第二次工业革命的电气化，再到 20 世纪第三次工业革命的信息化，一次次颠覆性的科技革命带来社会生产力的大解放和生活水平的大跃升，从根本上改变了人类历史的发展轨迹。<sup>②</sup>当前，我们正面临以人工智能、机器人技术、生物技术和量子信息技术为主体的第四次科技革命，这将极大地加速人类社会的发展速度，给世界带来不可预知的巨变。但另一方面，科技发展和全球化进程加剧了人类社会的脆弱性，科技高速发展和全球化的加深使得人类社会相互关联性越来越强，其生存与发展也面临日益加重的危机。金融危机、网络犯罪、气候变化等任何一个事件的发生都会迅速扩展波及全球，造成重大损失。科技越发展，这种影响就越大。

## （二）国际秩序进入重塑期

在世界战略格局发生重大变化的情况下，现有国际秩序也难以为继，世界格局的变化必然要反映到国际秩序的调整上。二战以来的国际秩序虽历经冷战中“两极”高强度对抗、冷战终结的巨大冲击，但总体上保持基本稳定。然而，随着美国的衰落、西方的沉沦及新兴经济体的崛起，国际秩序进入一个重塑期，世界正在向未来一个新的秩序演进。目前，不仅包括新兴经济体在内的广大发展中国家对国际秩序有改革的强烈愿望，世界第一强的美国也因在全球化格局下的利益受损而不愿遵守现有国际规则，美国接连退出一系列国际条约和协议，甚至威胁要退出世界贸易组织（WTO）就是这种反映。这表明国际秩序的改革受到现有国际秩序的被动接受者即发展中国家和创建与主导现有国际秩序的美国的双方面压力，国际秩序正面临重大调整，这是

---

<sup>①②</sup> 《习近平：顺应时代潮流 实现共同发展——在金砖国家工商论坛上的讲话》，中国共产党新闻网，2018 年 7 月 26 日。http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0726/c64094-30170246.html。[2018-11-02]

历史发展的必然规律。

国际秩序改革主要是对现有国际政治安全 and 经济贸易的机制与规则的改革，主要包括以安理会改革为核心的联合国改革，以及国际货币基金组织（IMF）、WTO 和世界银行三大国际经济金融机制的改革，使之更能反映世界格局的变化和维护国际和平与发展的需要。例如，IMF 是联合国属下专门负责国际货币和金融事务的国际机构，对维护全球经济和金融稳定起到核心作用。但长期以来，发达国家一直在基金组织份额和投票权中占主导地位，其中美国就拥有 17% 的份额（IMF 决策一般需要 50% 以上的投票权通过，重大决策需要 85% 的投票权通过，因此发达国家足以主导 IMF 的日常决策，美国更是拥有对重大决策的一票否决权），而发展中国家在 IMF 中的代表性却严重不足，这是造成 IMF 监督缺失的根本原因。进入 21 世纪以来，新兴市场国家和发展中国家的群体性崛起成为不可逆转的时代潮流，近几年这些国家对世界经济增长的贡献率稳居高位，2016 年达到 80%，是当之无愧的主引擎。<sup>①</sup> 现有 IMF 份额比例及其投票权比重已远不能反映现在的世界经济格局和形势。2016 年 1 月 26 日，IMF 终于完成第一次改革，改革后中国的投票权升至第 3 位，而另外三个新兴市场国家印度、俄罗斯和巴西的份额也都跻身于 IMF 前十位。但 IMF 基本格局和框架并没有发生实质性改变，美国的投票权份额微调降至 16.5%，但依旧保留了超过 15% 这一否决权门槛，IMF 改革任重而道远。

### （三）全球面临重大挑战和风险

当前，无论是从世界格局的变局和国际秩序的重大调整，还是从社会发展进程和形态上看，全球面临影响人类生存与发展的重大挑战和风险，诸如大国冲突、秩序失序、反进步思潮涌动和全球气候变暖等。

历史发展进程显示，在世界格局变局和国际秩序调整期，大国特别是守成大国和崛起大国间矛盾和利益冲突会大幅上升，往往会导致大国间的冲突和战争，这是历史发展的一般规律。历史上，在格局、秩序的转型期，大国因不甘于地位、权力和利益的损失，不惜冒险发动战争以维护自身利益。这是一种历史常态，更是一个历史教训。一战前的德国和奥匈帝国对英法等传统强国瓜分了世界殖民地强烈不满，企图改变国际秩序，而二战前重新崛起的德国和崛起的日本要求重新划分势力范围，重建国际秩序，这些矛盾导致

<sup>①</sup> 《习近平在新兴市场国家与发展中国家对话会上的发言》，新华网，2017 年 9 月 5 日。  
[http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/05/c\\_1121608786.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/05/c_1121608786.htm). [2018-11-09]



了两次世界大战。当前，历史又来到了相似的一个关键点上，但崛起国与守成国的对抗逻辑发生了相反的变化。作为崛起国，中国表现出积极融入世界、维护现有国际秩序、奉行多边主义之态；而作为守成国，美国却表现出孤立主义、抛弃现有秩序、对外奉行单边主义之势，这对现有国际秩序是一个重大挑战。美国面临实力下滑和世界霸主地位不保的前景，在这种情况下，美国有可能采取战略冒险以保住其全球地位，在美国以经济手段不能实现削弱对其霸主地位有威胁的国家实力，特别是阻挡不住中国崛起之目的情况下，最后为保住自己世界霸主地位而有可能不惜挑起冲突、引发战争。美国在2017年年底公布的《国家安全战略报告》将中国和俄罗斯定位为战略对手，表现出要与中俄进行战略对抗的决心，并在随后近一年的时间里采取了相应对抗行动。

现有国际秩序是二战后美国主导创建的，虽然这一国际秩序有很多缺陷，但总体上维护了世界的和平与稳定，特别是避免了世界大战，基本满足了世界上大多数国家的安全与发展的需要。然而，美国现在的所作所为显示美国正在抛弃现有国际秩序：美国退出了联合国人权理事会，退出了“六方”经过多年不懈努力达成的“伊朗核协议”，退出了联合国《全球移民协议》，退出了联合国教科文组织，退出了《巴黎气候协定》，正在退出《维也纳外交关系公约》、万国邮政联盟和《中导条约》，甚至威胁要退出WTO。可以说，美国在近一两年内接连退出或正在退出一系列国际政治、安全、外交、经贸、社会、文化条约或协议，创造了一个自二战以来的退约新现象，这表明美国正在抛弃现有国际政治经济秩序。虽然随着世界格局的变化和形势的发展，国际秩序需要与时俱进地改革以适应时代的发展变化，但这种改革应是渐进的，是对现有国际秩序的完善，而绝不能抛弃重建，更不能自行其是，否则将带来动荡和混乱。作为头号世界大国，美国目前的破坏性行为存在使国际秩序失序的危险。

格局剧变和秩序调整往往带来一股异类社会思潮的涌动，而两者相互作用和影响，对内会导致社会极化和极端化，对外则会威胁世界和平。二战前，德国国内法西斯主义猖獗一时，日本国内军国主义甚嚣尘上，这都直接导致德国和日本走上战争之路，给全世界人民带来深重灾难。当前，在全球化和世界格局剧变冲击下，一些国家内部民粹主义抬头、种族主义盛行，对外实行贸易上的保护主义、政治上的单边主义，这会导致其政策和行为上的偏执和极端，对外冒险性和攻击性上升。同时，国际上也出现了反对全球化的动向，一股逆全球化思潮暗流涌动。可以说，这些反进步、反人类社会发​​展规律的社会思潮的兴起及发展，会给自己国家和世界带来动荡和冲突。

全球气候变暖也是一个攸关人类生存的重大问题。随着人类发展步伐的加快,人均能源消耗大幅增加,再加上全球人口的增长,能源需求量呈倍数递增,而能源的巨大消耗和过度开发将可能导致环境、生态大灾难发生。现在我们已经看到了这种灾难的一些苗头,如北极冰川的日益消融,海平面的日益上升,一些风暴、海啸、极冷极热等极端天气频发。目前虽然只是一些局部性灾难,但根据量变和质变的辩证关系,未来这种发展趋势会不会逼近全球环境剧变的临界点从而导致全球性环境灾难发生、人类的生存环境面临不可持续局面,目前尚未可知。从目前人类社会形势看,我们还没有看到这种趋势的逆转。

### 三 新时期的全球治理

全球治理攸关全球性问题的处理与解决,攸关世界格局和国际秩序的演变与塑造,攸关世界的和平与发展,特别是在当下世界面临百年之变局、国际秩序进入重大调整期之际,全球治理应发挥其历史性作用。为此,全球治理应着重于两个方面:一是把握新时期全球治理的方向和目标,二是建构和完善全球治理的平台和机制。

#### (一) 新时期全球治理的方向和目标

全球治理应与时俱进,根据世界格局和形势的发展而定位自身的方向和目标。作为全球治理的重要平台,G20也需要根据形势的发展做出新的调整。目前的世界格局和形势不仅与1999年和2008年G20机制的创立和升级时有很大不同,即使与两年前杭州G20峰会时相比也有较大不同,主要体现在世界格局处于百年变局期、国际秩序处在历史重塑期、贸易保护主义和单边主义盛极一时。这些格局、秩序的变化和违背世界发展趋势、损害全球利益的事态发展,不仅严重影响世界经济的发展,还会带来更大的问题,如世界秩序的紊乱、大国之间的对抗、地缘政治冲突等,这是攸关世界和平与稳定的大问题,远比金融、经济问题严重得多。因此,在当前格局和形势下,G20的方向和目标应做出适当调整,以便应对涉及人类命运的全球政治安全和经济发展的重大问题。不仅G20如此,从世界全局看,新时期的全球治理应根据全球面临的重大挑战和风险,确定今后的方向和目标。

第一,维护多边主义。当前,一些国家国内民粹主义、保守主义上升,对外经济上实行贸易保护主义,政治上推行单边主义,军事安全上表露出冒险性,这不仅损害了世界经济,而且引发大国对抗并加剧了地缘冲突风险,威胁着世

界的和平与发展。世界多极化、经济全球化、文化多样化和 社会信息化，不仅是人类发展的必然趋势，而且也符合全世界人民的共同利益，任何阻碍这一趋势发展的行为都应该受到全世界的共同反对和抵制。维护多边主义是发展中国家和绝大多数发达国家的共识，全球治理应强化这种共识，加强相互协作，发出坚定、清晰的声音，特别是维护以联合国宪章为核心的联合国体制，反对和遏制任何抛开联合国体制的单边主义行为，维护在世界格局变化和国际秩序重塑时期的和平与稳定，支持自由贸易和经济全球化，维护人类发展进程。

第二，加快国际机制改革。世界格局的变化必然要反映到国际秩序上。当前，世界格局和形势已发生深刻变化，国际机制、规则也应作出相应调整以适应新的格局和形势，这有利于维护世界的和平与稳定。一方面，随着世界格局的重大变化，特别是以新兴经济体为代表的发展中国家的崛起，东西方力量更趋平衡，国际秩序应能反映这种格局的发展变化，国际机制、规则需要进一步调整完善，国际秩序应向更加公正合理的方向发展；另一方面，美国认为现有机制、规范使美国利益受损，美国不愿意再遵从这些机制和规范，所以退出一系列多边和双边协议，美国正在抛弃二战后其主导建立并维持至今的国际秩序。若作为头号强国的美国不遵守现有国际秩序，国际秩序必将陷入混乱。因此，当前国际机制的改革有时代紧迫性，全球治理应推动加快对包括联合国、世贸组织等重要政治及经贸体制的改革，使其更能反映时代的需求，在变化了的格局和形势下取得新的平衡。

第三，推进区域经济一体化以促进经济全球化。开放、包容的区域经济一体化符合经济全球化发展大趋势，推进区域经济一体化是对逆全球化思潮的有力回应。当前，一些国家强加关税、构筑贸易壁垒，并采取极限施压手段重开不对等双边贸易协议谈判，企图建立一个以自我利益为中心、排他封闭的贸易体制。因此，加快区域自由贸易协议谈判进程并达成相关协议重要而紧迫，这是对上述贸易保护主义和单边主义行为的有效应对。有关国家应寻求共识并有紧迫感，加快推动诸如“区域全面经济伙伴关系协定”（RECP）等区域自贸协议的谈判进程，推动已达成的区域自贸协议诸如“全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定”（CPTTP）实现开放、包容并提高其适用性。总之，一切有利于区域经济一体化的行动和进展都符合地区各国的经济发展、全球化进程和世界发展趋势。

第四，加大对发展中国家的支持和帮助。目前，全球发展不平衡问题仍然

很严重。据报道，全球最富有的 85 人的财富与最贫穷的 35 亿人的财富相当。<sup>①</sup>也就是说，这区区 85 人所拥有的财富等于全世界 47% 人口的财富。在当前全球化发展条件下，世界发展的不平衡问题更加突出，这一问题越来越成为全球的重大政治和经济问题。比如拉美地区，其极度贫困问题一直没得到有效解决。多年来，拉美贫困人口占该地区总人口的比重近 30%，极度贫困人口占总人口的比重超过 10%。虽然该地区不是世界上最贫困的地区，但却是全球贫富差距最大的地区。<sup>②</sup>这给拉美国家带来经济发展困难和社会动荡等严重问题。帮助发展中国家摆脱贫困、实现发展，是联合国的主题、世界的共同使命，也是减少国家间矛盾、遏制恐怖主义发展、构筑和谐世界的根本要求。因此，帮助发展中国家实现发展、促进全球平衡发展，应是全球治理的优先方向之一。为此，全球治理应对此做出明确、具体、有效的安排，比如在基础设施建设、投融资、教育、工业化发展等发展中国家亟需发展的领域，推出相应政策、方案和措施等。

G20 峰会即将在拉美举办，这是拉美加强自身治理水平、寻求突破发展困境的良机。拉美在 20 世纪经历了一段稳定发展阶段后遭遇“中等收入陷阱”，从此陷入发展困境：政治上“左”“右”摇摆、内斗不断，经济上发展停滞、民生凋敝，社会管理上腐败丛生、治安形势严峻。拉美发展陷入困境的原因，除了历史造成的经济过度依赖资源出口的“荷兰病”、经济结构存在重大缺陷外，其偏失的国家治理模式是一个重要原因。拉美国家一些政府过度信奉新自由主义，无节制推行经济自由化、私有化、市场化，放松对外资的限制，全面实施国有企业私有化，放弃政府监管、控制，造成了金融危机、腐败和贫富悬殊等经济和社会问题。而另一些拉美国家政府则奉行民粹主义政策，过分强调政府的主导、控制功能，忽视市场经济作用，通过财政赤字等政策刺激需求，无度扩大社会福利，造成了严重的财政赤字和债务风险，导致经济发展失去可持续性。因此，拉美国家应纠正这种忽“左”、忽“右”的极端化政策，找到一种平衡、合理的国家治理模式。

第五，加强环境保护。环境问题攸关全人类命运。虽然环境问题日益受到人们重视，但随着世界工业化进程发展和各国经济体量的不断增大，地球环境恶化的趋势不仅没有被逆转，反而在继续发展，这一态势将严重影响人类赖以

---

<sup>①</sup> 据 BBC 报道，作为在全球范围扶贫救难的组织，英国乐施会公布了题为“Working for the Few”（《为少数人工作》）的报告，人民网，2014 年 1 月 21 日。http://world.people.com.cn/n/2014/0121/c1002-24181177.html。[2018-11-09]

<sup>②</sup> 中国人民大学重阳金融研究院主编：《G20 与全球治理》，北京：中信出版社，2016 年。

生存的地球环境。特别是，经济体量最大的国家悍然退出了旨在通过控制温室气体排放保护人类生存环境的《巴黎气候协定》，这对全球环境保护是一个重大打击。全球治理应将这一攸关人类未来命运的问题作为一个优先而紧迫的议题处理，从议程设置、制度安排和措施保障上推动并落实。

## （二）全球治理机制的建构和完善

全球治理目标的实现需要有相应的平台和机制做保障。因此，建议调整和完善现有全球治理机制，并根据世界形势的发展，建构一些新的全球治理机制。为此，从全局上看，应对作为首要全球治理平台的 G20 目标进行新的调整，建立“五个常任理事国”（P5）首脑峰会机制；在政治安全上，有效推进以安理会改革为中心的联合国改革，并建立安全新领域诸如网络、外空、极地等国际公约谈判机制；在经济贸易上，加快 WTO、IMF 等经贸机制的改革，支持并推动新的多边经贸机制的发展，将旨在推进全球互联互通的“一带一路”建设全球化。

毋庸置疑，G20 在全球治理中的作用和影响越来越大，已经成为全球治理的主要行为体。G20 成员国的经济总量占世界总量的 80% 以上，贸易总量占全球贸易的 3/4，人口总数占世界人口的 2/3。G20 的决策具有广泛影响力，有助于推进多边机制和各国内部的政策协调和改革。自 2009 年 9 月匹兹堡峰会宣布 G20 是“国际经济合作的首要论坛”以来，G20 机制在全球治理特别是在应对金融危机中发挥了重要作用，已成为全球治理中的重要机制。然而，随着 G20 作用和影响的不断提升，被寄予的期望也越来越大，其议题及其涵盖的领域和范畴也不断扩大，这样就产生了一个逆效应，即其成果落实和政策协调的效率也越来越低，甚至被一些人称为“清谈馆”。而且，G20 的代表性和合法性也受到一定程度的质疑。对此，G20 须重视并应进行调整完善。首先，从应对全球性重大问题的初心出发，作为全球治理主要行为体的 G20 国家不仅要在世界经济、贸易、金融等发展问题方面开展合作，而且也应就当前突出的影响世界和平与稳定的安全问题加强协调与合作，以维护变局中世界的和平与发展大局。其次，G20 议题不应太过发散，因为如果什么问题都涉及，就会什么问题都解决不了。G20 应回归其本质、要义，聚焦影响全球和平与发展的重大全球性问题而加以应对，这样才能提高效率，发挥类似其在金融危机之初的那种有效作用。再次，G20 应采取扩大参与范围的适当举措，比如，采取“G20+”的模式，邀请其他国家或行为体参与 G20，特别是邀请举办 G20 峰会地区的有关国家参与其中，以提升 G20 的普遍性和代表性。最后，鉴于 G20 机制非约束性但定期举办的特点，G20 应建立一个常设机制，以切实

落实会议成果。为此，建议建立一个 G20 常设秘书处及相应机构。

鉴于当前存在大国对抗的现实和可能冲突的风险，根据历史成功经验和维护世界和平的需要，应建立一个大国首脑峰会机制。二战时，基于对世界大战后果的痛惜和如何避免世界性战争的思考，美、英、苏、中等大国一同协商，创建了联合国，建立了一整套政治安全秩序，有效防止了世界大战。在当前世界变局和存在大国冲突风险的历史阶段，如果建立一个大国首脑协商机制，对世界性事务和各大国关切等重大问题进行沟通和协商，有利于消除误解、减缓矛盾，有利于避免大国冲突和战争，有利于维护世界的和平与稳定。为此，建议建立一个年度的 P5 首脑峰会机制，时间可选择在每年 9 月的联合国大会期间，可在联合国总部纽约举行。

联合国改革无疑是全球治理的重要一环，攸关国际政治安全秩序的演进。随着世界格局的演变和形势的发展，联合国结构和职能应适时反映这种变化，目前需要推进以安理会改革为中心的联合国改革进程。虽然目前联合国改革分歧较大，但联合国改革的方向和目标应清晰、正确，就是要秉持集体安全和多边主义，提升发展中国家的代表权，提高联合国的效率。

随着科技的高速发展，人类的触角越来越远，开拓了新的领域，这在给人类带来巨大福祉的同时，也带来了新的安全问题。例如，计算机网络给世界发展带来新的动力，也大大丰富、便利了人们的生活，但也出现了网络攻击、盗取、篡改等严重影响国家安全和人们生活的问题。再比如在外空领域，科技发展进步使人们开发、利用外空的程度越来越深入，人类社会越来越依赖外空，但如果外空发生冲突和战争，那么全球经济和人们日常生活将受到严重影响。因此，为应对新领域安全问题，应建立相应的多边谈判机制，推动达成在网络空间、外空、极地等新领域的国际法律文书，建立各国普遍遵守的国际法规、秩序。

随着世界格局特别是经济格局的演变，包括 WTO、IMF 等国际经贸体制都面临改革的要求。当前，WTO 正陷入一种危机：多哈回合谈判几乎陷入停滞，加征关税等贸易壁垒措施频现，贸易保护主义盛行，一些带有排他性的“小圈子”贸易协定开始出现（这与开放、包容的区域经贸协定不同），美国威胁要退出 WTO。在当前形势下，WTO 改革势在必行，并须遵守以下三项原则。第一，要维护基于规则的国际经贸秩序。没有规矩不成方圆，WTO 规则维护了世界正常经贸秩序，各国都应维护 WTO 权威，遵守 WTO 规则。现在对 WTO 的改革不是要推翻 WTO 另起炉灶，而是在原有基础上进行调整、完善。第二，维护 WTO 自由、公平贸易的宗旨。没有自由贸易，就谈不上公平

和公正的贸易，应正视各国间特别是发展中国家与发达国家间的差距，应根据差别给予一定的区别对待，而不应片面强调绝对公平、完全对等，这样会造成实际的不公平、不对等。第三，改革不能一蹴而就，应采取循序渐进、注重成效的改革方式，优先解决争端解决机制等危及 WTO 生存的问题。

2016 年 IMF 虽然完成份额调整，但新兴经济体和发展中国家在 IMF 的份额和投票权仍严重不足，不足以反映广大发展中国家在世界经济中的比重和对全球经济增长的贡献，IMF 的治理结构仍远远落后于世界经济格局的变化。因此，IMF 须顺应经济格局和形势的发展变化，对治理结构进行根本性改革。首先，应继续增加发展中国家的份额和投票权。同时，应转变基金监督管理观念和方式，不应只是按照西方经济学理论、模型和经验来分析发展中国家的经济，而是应按照发展中国家的经济实情来分析看待。其次，应对 IMF 的组织管理体制进行改革，增强发展中国家在基金组织机构中的代表性。最后，应改革 IMF 的决策机制，特别是改革由“双多数”即投票权的多数和成员国的多数共同通过决策这一机制。为此，应提高决策的否决门槛，防止个别国家因掌握否决权而导致阻挠 IMF 决策、降低效率的情况发生。

“一带一路”倡议是中国国家主席习近平于 2013 年提出的旨在构建世界互联互通、促进全球共同发展的宏伟构想，经过 5 年来的建设已取得显著成效，目前已得到全世界 130 多个国家和国际组织的支持。虽然“一带一路”倡议是中国提出的，目前是以中国为主推进的一个宏大工程，但究其内涵和目的看，“一带一路”应升华其高度和广度，应成为全世界共同参与和推动的一项世界性工程，应成为全球治理的重要内容。就当今世界发展阶段看，我们目前处在第四次科技革命的前夜，面临又一次大发展机遇，但横亘在发展中国家与发达国家间的鸿沟仍然无法消除，而且由于科技的突破性进展，鸿沟还可能会继续扩大。造成这一问题的原因是多方面的，其中，发展中国家基础设施落后是一个重要原因。没有基础设施或基础设施落后，其他诸如投资、贸易、市场，甚至科技和教育等方面的发展都无从谈起。笔者曾访问过包括非洲、拉丁美洲地区在内的多个发展中国家，对那里基础设施的落后程度印象深刻，没有道路、没有电力，谈何开采、建厂、兴业？谈何经济发展？基础设施落后成为制约广大发展中国家发展经济、搭上第四次科技革命便车的“瓶颈”。因此，“一带一路”建设应成为解决世界发展问题特别是发展中国家发展问题的重要途径，应成为世界倡议和全球治理方案。

(责任编辑 高涵)