

中国参与全球治理的历史进程及前景展望^{*}

王新影

【内容提要】新中国成立后，其在全球治理中的角色和地位经历了多个历史阶段的转变，梳理总结中国参与全球治理的历史经验，对于更好地认识中国为完善全球治理体系所提出的“中国方案”具有重要意义。未来中国应以中国特色全球治理观为全球治理理念赋予新的内涵，并进一步推动中国全球治理方案的有效落实；推动全球治理体系的机制创新，充分发挥“一带一路”倡议等新机制、新平台在全球治理中的重要作用；提升全球治理的议题设定能力，将全球治理领域的新问题新挑战转化为国际社会共同关注的全球治理议题；强化全球治理的资源整合能力。

【关键词】全球治理 共商共建共享 人类命运共同体

作者简介：王新影（1982-），大连理工大学马克思主义学院副教授、大连理工大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究人员（辽宁大连 116024）。

全球治理是当前国际社会广泛关注的重要议题，它关系国际格局和国际秩序的形成与发展，也从根本上影响人类的前途与命运。学界现有研究成果多认为，全球治理是伴随经济全球化进程不断深入、全球性难题和挑战不断增多的历史进程而出现的新兴议题，因此国内外学术界对“全球治理”问题的研究也多始于20世纪90年代，并取得丰硕的研究成果。研究主要从理论和实践两个层面展开，理论层面的探讨主要聚焦于“全球治理”的概念界定、理论内涵、主要范畴、价值解读、研究范式等方面；实践层面的研究重点则是“全球治理”的治理结构、机制设计、推进路径、评价指标等问题。从研究对象上看，中国学者较为关注“全球治理”的国别研究，尤其是中国在全球治理中的战略定位、目标诉求、观念主张和应对之策，从而实现了全球治理研究的本土化转向^①。这些研究成果为本文的研究提供了重要基础。

但也有学者指出，如果“全球治理确实主要是指对国际秩序的追求而忽略其价值取向问题的话，那么，全球治理在资本主义大工业生产和普遍交往的出现、各民族国家之间的相互依赖形成一个有机整体的发展状况，即地域性的民族历史被全球性的世界历史所取代的情况下就已经出现了”^②。这意味着早在16世纪初期，伴随着地理大发现和资本主义生产方式确立而开启的世界历史进程，就已经出现全球治理的现实发展。正如恩格斯所说：“世界一下子大了差不多十倍；现在展现在西欧人眼前的，已不是一个半球的四分之一，而是整个地球了，他们正忙着去占据其余的七个

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“我国对非援助与贸易和投资的互动关系研究”（12CGJ013）的阶段性成果，并获得大连理工大学马克思主义学院马克思主义理论研究名家培育项目的资助。

^① 代表性成果包括：David Held, *Democracy and the Global Order: from the modern states to the cosmopolitan governance*, CA: Stanford University Press, 1995. J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*, NJ: Princeton University Press, 1990. David Held and A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: power, authority and global governance*, UK: Polity Press, 2002. 以及俞可平、蔡拓、庞中英、吴志成等国内学者的诸多研究成果。

^② 胡键：《资本的全球治理：马克思恩格斯国际政治经济学思想研究》，上海：上海人民出版社，2016年，第33页。

四分之一。传统的中世纪思想方式的千年藩篱，同旧日的狭隘的故乡藩篱一样崩溃了。在人的外在的眼睛和内心的眼睛前面，都展开了无比广大的视野。”^①在此背景下，由资本主义国家主导，以资本主义生产方式、资本和商品输出、殖民战争和对外扩张为主要手段的全球治理机制逐步确立。在经历了20世纪的两次世界大战后，国际社会已经在全球范围内形成了一套开展国际合作、应对共同挑战的相对稳定和成熟的国际机制，这直接体现为联合国的成立和一系列国际经济组织的建立。也因此，新中国成立之初，便面临着如何有效参与国际事务、应对地区和全球性挑战的现实要求，这也为新中国参与全球治理提供了必备的客观条件。

一、中国参与全球治理的历史进程回顾

一个国际行为体在全球治理体系中的地位和作用，既要受到全球治理体系自身的影响，也取决于特定历史阶段的国际格局和主要国际行为体之间力量对比的状况，尤其是行为体自身综合国力和国际地位的境况。回顾历史，新中国在全球治理体系中的角色发生过深刻的调整 and 变化，主要经历了以下几个历史阶段。

1. 从1949年新中国成立到1971年第二十六届联合国大会召开

第二次世界大战结束后，以美国为首的西方国家通过一系列措施牢牢掌控了战后全球治理体系的构建和运行：以联合国为核心的政治安全治理体系、以布雷顿森林体系为核心的经济治理体系。凭借其在国际格局中的优势地位，西方国家将这一时期的全球治理体系转变为由其主导的“西方治理体系”，并通过一系列措施将新生的中华人民共和国排斥在体系之外：在政治上，不承认新中国，尝试建立孤立中国的统一阵营，还采取诸多阻挠措施，不承认新中国在联合国的合法席位，将新中国孤立于全球政治安全治理体系之外。在经济上，世界银行、国际货币基金组织、关税与贸易总协定等国际经济组织同样不承认新中国合法地位，使得新中国无法有效参与全球范围的经贸活动，并被迫承受来自西方国家的严厉经济制裁。在军事上，通过在台湾海峡派驻舰队、发动朝鲜战争等方式威胁新中国的安全和独立，向新中国施加强大的军事压力。在舆论上，以美国为首的西方国家在国际社会中大肆散布反华言论，对新成立的人民政权进行恶意攻击，使新中国所处的国际环境严重恶化。

在这样的国际背景下，中国政府在承受来自西方国家强大压力的同时，依旧在有限的战略空间内积极参与全球治理，为维护国际和地区和平安全、加强国际交流合作做出重要贡献。

第一，根据当时的国际环境，确立了指导中国外交的三项基本方针：首先，“另起炉灶”，新中国外交的首要任务就是同旧中国的屈辱外交彻底决裂，不承认此前旧中国与其他国家所建立的外交关系，而是在平等谈判的基础上同世界各国建立新的外交关系。其次，“打扫干净屋子再请客”，这意味着新中国将在彻底清除旧中国遗留下来的、帝国主义国家强加给中国的治外法权等一系列不平等条约的基础上，再请客人做客，建立正式外交关系。最后，“一边倒”，在以美苏为首的两大阵营对峙局面已经形成、国际关系两极化的背景下，中国选择站在以苏联为首的社会主义阵营一方，并成为社会主义阵营中的重要成员。这三项基本外交方针的确立，明确了新生的人民政权所秉持的外交原则和立场，也体现了这一时期中国参与全球治理的基本主张。在该方针的指导下，中国先后与苏联以及中东欧和亚洲的社会主义国家建立外交关系，取得了更广阔的参与全球治理的战略空间。

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第92页。

第二，积极参与地区安全治理。在朝鲜战争和越南战争期间，中国大力支持朝鲜人民和越南人民维护国家主权和独立的斗争，并最终取得胜利。1954年举行的日内瓦会议是新中国受邀参加的第一个真正意义上的重要多边国际会议，也是新中国首次以五大国之一的身份参加讨论国际问题的一次重要会议，周恩来总理率领中国代表团在会议期间阐明了中国外交的立场和原则，推动印度支那问题的和平解决、维护地区和平与安全，有力提升了中国的国际地位和影响力。

第三，20世纪50年代中后期，中国积极发展与亚非拉发展中国家之间的友好关系，将其作为中国参与全球治理的重要舞台，并提出了“和平共处五项原则”，有力提升了第三世界作为一个整体在国际事务中的地位和作用。1954年6月，中缅、中印分别发表联合声明，正式提出和平共处五项原则。这是中国处理国际事务、发展国际关系的基本方针，此后也成为绝大多数国际行为体都接受的国际关系基本准则，是新中国为全球治理理念和实践做出的重要贡献。在和平共处五项原则等外交理念和方针的指导下，中国与广大发展中国家间的友好合作深入开展：1955年召开的第一次亚非会议暨万隆会议，是让国际社会更好地了解中国的重要机会，中方在会上倡导的“求同存异”原则为会议最终成果的达成发挥了重要作用。1963年底至1964年初，周恩来先后访问亚非14国，这是新中国国家领导人第一次对非洲国家进行正式访问，开启了中非友好合作的新篇章，进一步拓展了中国参与全球治理的战略空间。

2. 从1971年第二十六届联大恢复中国在联合国的合法席位到20世纪80年代末

20世纪60年代中后期以来，国际格局和国际形势发生重大变化：政治方面，美国深陷越南战争泥潭，加之当时美苏的全面对峙，推动美国政府对其全球战略进行调整，这直接带动了中美关系的改善，为中国全面参与全球治理清除了一大障碍。经济方面，1973年一场席卷发达资本主义国家的经济危机直接导致布雷顿森林体系的瓦解，全球经济治理体系迎来重大调整。在此背景下，中国开启了参与全球治理的新历程。1971年10月25日，联合国历史上著名的联大2758号决议得以通过：决定恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利，并立即把中国台湾地区国民党集团的代表从联合国及所属一切机构中驱逐出去，它从政治上、法律上、程序上公正彻底地解决了中国在联合国的代表权问题。联合国是战后全球政治安全治理体系的核心和基石，恢复在联合国的合法席位为中国全面参与全球治理提供了重要平台。作为联合国安理会常任理事国，这一时期中国在维护国际和地区和平与安全、加强国际交流与合作方面发挥了重要作用。全球经济治理方面，20世纪80年代初，中国先后恢复在世界银行、国际货币基金组织等重要国际经济机构的合法席位，并在推动改革现有的国际经济秩序、提升广大发展中国家在全球经济治理中的地位和话语权、建立公平公正的全球经济治理体系方面做出重要贡献。尤其是随着中国改革开放进程的不断深入和中国自身综合国力的不断提升，中国在全球经济治理领域的国际影响力明显增强。

3. 从20世纪90年代初到2012年党的十八大召开之前

国际格局在20世纪80年代末、90年代初发生激烈变化：苏联解体东欧剧变导致持续近半个世纪的冷战宣告结束，两极格局也正式解体，国际格局进入了漫长而曲折的转换期，由此导致的国际形势和国际力量对比的变化必然带来全球治理体系的变化。与此同时，改革开放以来中国综合国力迅速提升，参与全球治理的范围、规模达到前所未有的水平，在全球治理中的话语权也得到快速提升。具体说来，这一阶段中国在全球治理体系中的地位和作用主要体现在以下几个方面。

第一，在全球政治安全治理体系中，中国积极承担其作为联合国安理会常任理事国的大国责任，无论是地区热点问题的解决，还是在应对霸权主义、强权政治等传统安全威胁，或是应对恐怖主义、减少贫困、气候变化等非传统安全威胁方面都发挥了重要作用。比如，为了应对由朝核问题引发的

地区紧张形势，中国于2003年发起建立朝核六方会谈机制，为相关各方加强交流对话、维护半岛和平起到重要作用。

第二，在全球经济治理体系中，中国成为地区和国际经济增长的重要引擎。全球层面，经过数年的谈判后，中国于2001年正式加入世界贸易组织。区域层面，中国以自身的发展积极辐射、带动周边地区共同发展，在1997年亚洲金融危机中坚持人民币不贬值政策，展现了负责任大国的形象；通过构建10+1、10+3等平台，积极与东盟成员国及其他邻国开展区域经济合作，并于2010年正式建成中国—东盟自由贸易区，推动区域经济合作的深入发展。

第三，中国在减少贫困、气候变化、环境保护、国际人权保护等发展议题上发挥了显著作用。以减少贫困为例，贫富分化、发展不平衡问题是国际社会面临的巨大挑战之一，作为国际社会中的重要一员，新中国一直积极参与国际发展合作：20世纪60年代，中国在自身发展面临较大困难的情况下依然向非洲国家提供经济、技术援助；改革开放以来，随着国家实力的不断提升，中国以更加积极的姿态参与国际发展合作，并通过促进国内发展带动全球共同发展，走出了一条具有中国特色的发展道路。气候变化同样是全球治理的重要组成部分，《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》等国际环境保护重要条约的签署和生效，都离不开中国的积极参与和支持，气候治理成为中国参与全球治理规则制定、改革全球治理体系最重要的舞台之一。

4. 党的十八大以来至今

2008年国际金融危机的爆发，引发了全球治理体系的深刻变化，国际力量对比的深刻变化使得全球治理体系的变革成为必然趋势。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央领导集体高度重视全球治理议题，在对国际形势和自身发展做出准确判断的基础上，提出了全球治理的一系列新主张和新举措，贡献了完善全球治理的“中国方案”。这标志着中国参与全球治理的进程进入全新的历史阶段，具体体现在以下几个方面。

理念层面，中国提出了构建“人类命运共同体”的全球治理新理念。2012年11月，党的十八大报告提出，这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。此后，习近平在多个场合强调加强国际合作，打造东亚命运共同体、人类命运共同体，共同应对全球性挑战。2017年1月18日，习近平在联合国日内瓦总部发表题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲，指出：“让和平的薪火代代相传，让发展的动力源源不断，让文明的光芒熠熠生辉，是各国人民的期待，也是我们这一代政治家应有的担当。中国方案是：构建人类命运共同体，实现共赢共享。”^①“人类命运共同体”理念的提出表明了中国同世界各国共同致力于促进世界的和平、稳定、繁荣与进步的决心和意愿，体现了中国致力于在国际和地区层面建设伙伴关系，走出一条“对话而不对抗，结伴而不结盟”的国与国交往新路的外交理念，是新时期中国参与全球治理、推进国际合作的指导思想和根本目标。

实践层面，中国提出了强化全球治理合作、推动全球治理体系变革的系列新举措，为全球治理的发展切实提供助力。在全球经济治理领域，2013年中国提出“一带一路”倡议，该倡议提出五年多以来，已经取得丰硕成果。这是中国为推动区域合作提供的最重要的公共产品，也为加强全球治理提供了新的合作平台。在逆全球化、反全球化思潮不断涌现的时代背景下，中国坚决反对贸易保护主义，坚定维护和推进经济全球化进程，主张通过开放、平等的自由贸易合作，推动世界经济的

^① 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第539页。

持续复苏和增长。2018年4月，习近平在博鳌亚洲论坛年会开幕式上发表主旨演讲，强调“面向未来，我们要同舟共济、合作共赢，坚持走开放融通、互利共赢之路，构建开放型世界经济，加强二十国集团、亚太经合组织等多边框架内合作，推动贸易和投资自由化便利化，维护多边贸易体制，共同打造新技术、新产业、新业态、新模式，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展”^①。这是开放的中国向世界发出的携手合作、共同发展的诚挚邀请，也是中国坚持合作、扩大开放的经济治理理念的直接体现。

以创新推进国际金融体系改革，是中国参与全球经济治理的重要主张。当前的国际金融体系是在第二次世界大战后的布雷顿森林体系的基础上建立和发展的，主要由美国等西方发达国家主导，广大发展中国家在当前的国际金融体系中相对边缘化，这不符合当前国际经济力量对比的客观现实，也未能体现当前国际发展的新趋势。因此中国积极主张对现行国际金融体制进行改革，增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，并将其视为当前全球金融治理的核心任务。

在全球政治治理领域，中国积极推动国际关系民主化、法治化和合理化，主张构建以合作共赢为核心的新型国际关系。2016年7月1日，习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话中指出：“什么样的国际秩序和全球治理体系对世界好、对世界各国人民好，要由各国人民商量，不能由一家说了算，不能由少数人说了算。中国将积极参与全球治理体系建设，努力为完善全球治理贡献中国智慧，同世界各国人民一道，推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理方向发展。”^②此外，中国政府历来高度重视国际法在国际事务中的重要作用，并积极倡导国际社会遵守以《联合国宪章》为代表的国际法律规范，推动全球治理的法治化进程。在严格遵守现有国际法的同时，中国还主张国际社会在平等协商的基础上制定新的国际法，补充现有国际规则的不足，比如，制定国际网络、极地、深海、外空等新兴领域规则，推进全球治理规则民主化、法治化，努力使全球治理体制更加公平地反映大多数国际成员的意愿和利益。

在全球安全治理领域，针对当前国际社会面临的传统安全与非传统安全问题交织的复杂局面，中国倡导新安全观，主张尊重和保障每一个国家的安全，加强国际和地区合作，共同应对日益增多的安全威胁和挑战。2014年5月21日，习近平在亚洲相互协作与信任措施会议上海峰会上发表题为《积极树立亚洲安全观，共创安全合作新局面》的主旨讲话，提出与会各方“应该积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全和合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路”^③。此外，中国倡导深化非传统安全领域的合作，共同应对非传统安全领域的威胁和挑战。2015年11月7日，习近平在新加坡国立大学发表题为《深化合作伙伴关系 共建亚洲美好家园》的重要演讲，指出：“‘单丝不线，孤掌难鸣。’亚洲各国人民要践行亚洲安全观，协调推进地区安全治理，共同担当和应对传统和非传统安全问题，坚持以和平方式通过友好协商解决矛盾分歧，坚持发展和安全并重，共谋互尊互信、聚同化异、开放包容、合作共赢的邻国相处之道。”^④

互联网安全是新兴安全议题，中国积极倡导国际社会应该在相互尊重、相互信任的基础上，加

① 习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2018年4月11日。

② 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第41-42页。

③ 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第354页。

④ 习近平：《深化合作伙伴关系 共建亚洲美好家园：在新加坡国立大学的演讲》，北京：人民出版社，2015年，第8页。

强对话合作，推动互联网全球治理体系变革，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系，号召国际社会携手构建网络空间命运共同体，做到发展共同推进、安全共同维护、治理共同参与、成果共同分享。2015年12月16日，习近平在第二届世界互联网大会开幕式上发表讲话，指出：“国际网络空间治理，应该坚持多边参与、多方参与……不搞单边主义，不搞一方主导或由几方凑在一起说了算。各国应该加强沟通交流，完善网络空间对话协商机制，研究制定全球互联网治理规则，使全球互联网治理体系更加公正合理，更加平衡地反映大多数国家意愿。”^①

在全球发展治理领域，中国坚持以正确的义利观为指导，将自身的发展与广大发展中国家的发展相结合，坚定走互利合作、共同发展的道路，主张国际社会，尤其是发达国家有义务帮助发展中国家摆脱落后面貌，倡导通过南北对话和南南合作等平台实现国际社会的均衡、可持续发展。“讲信义、重情义、扬正义、树道义”是中国所秉持义利观的内核。2014年7月4日，习近平在韩国国立首尔大学发表演讲时指出：“‘国不以利为利，以义为利也。’在国际合作中，我们要注重利，更要注重义……在国际关系中，要妥善处理义和利的关系。政治上，要遵守国际法和国际关系基本原则，秉持公道正义，坚持平等相待。经济上，要立足全局、放眼长远，坚持互利共赢、共同发展，既要让自己过得好，也要让别人过得好。”^②

二、中国参与全球治理的历史经验总结

通过历史回顾可以发现，在辩证唯物主义和历史唯物主义的科学世界观和方法论的指导下，中国在参与全球治理的历史进程中既有对基本立场、基本原则和基本主张的坚守和传承，也有审时度势、因势利导的发展和 innovation。正是在这种“变与不变”的过程中，中国对完善全球治理体系作出了独特的中国贡献，这其中蕴含的宝贵历史经验值得我们深入挖掘，对我们今天更好地参与全球治理具有重要指导意义。

1. 中国参与全球治理的坚守与传承

从新中国成立之初到党的十九大召开，中国所处的国际国内环境虽然已经发生根本变化，但指导中国参与全球治理的基本立场、基本原则和基本主张却没有发生变化，而是贯穿于中国参与全球治理的全过程，并将在未来继续指导中国参与全球治理实践。具体说来，这主要表现在以下三个方面。

(1) 中国积极参与全球治理、发挥负责任大国作用的基本立场没有变。无论是面对新中国成立之初被排斥在西方主导的治理体系之外、国际战略空间受到极大限制的严峻形势，还是进入“前所未有地日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献”的新时代，中国一直秉持“负责任国家”的角色定位，积极参与全球治理，并在力所能及范围内推动全球治理体系的发展完善。1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届通过了新中国的第一部宪法性文件《中国人民政治协商会议共同纲领》，宣布中华人民共和国外交政策的原则，为保障本国独立、自由和领土完整，拥护国际的持久和平和各国人民之间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策。这阐明了新中国外交的基本原则，成为此后中国积极参与国际事务、维护地区和国际和平、加强国际合作的指导理念。1971年11月15日，中华人民共和国代表团团长乔冠华在联合国大会第二十六届会议上发言表示，中国有七亿人口，应该

^① 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第535-536页。

^② 习近平：《共创中韩合作未来 同襄亚洲振兴繁荣——在韩国国立首尔大学的演讲》，《人民日报》2014年7月5日。

对人类进步做出较大的贡献。我们将同一切爱好和平、主持正义的国家和人民站在一起，为维护各国的民族独立和国家主权，为维护国际和平、促进人类进步事业而共同努力。这表明了中国坚持以联合国宪章宗旨为核心，为推动全球治理而努力的基本立场。2013年3月27日，习近平在金砖国家领导人第五次会晤时强调，不管全球治理体系如何变革，我们都要积极参与，发挥建设性作用，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展，为世界和平稳定提供制度保障。

(2) 中国坚持在和平共处五项原则指导下与国际社会平等合作、携手共同应对挑战的基本原则没有变。无论是在冷战期间两极化格局下，还是在后冷战时期经济全球化进程深入发展的新阶段，中国都积极倡导国际社会在平等互利的基础上加强合作，携手共同应对全球性挑战。1955年4月19日，周恩来在万隆会议上明确指出，国家不分大小强弱，在国际关系中都应该享有平等的权利，它们的主权和领土完整都应该得到尊重，而不应受到侵犯^①。这是对和平共处五项原则的重申，也是中国坚决反对霸权主义、强权政治的坚定立场，更是指导中国参与全球治理的基本原则：在平等互利的基础上，中国大力倡导国际社会加强合作，完善全球治理、实现共同发展。2013年3月，习近平在访问俄罗斯时指出：“各国和各国人民应该共同享受发展成果。每个国家在谋求自身发展的同时，要积极促进其他各国共同发展。世界长期发展不可能建立在一批国家越来越富裕而另一批国家却长期贫穷落后的基础之上。只有各国共同发展的，世界才能更好发展。那种以邻为壑、转嫁危机、损人利己的做法既不道德，也难以持久。”^② 党的十九大报告提出了“共商共建共享”的全球治理观，这表明作为当代国际体系的参与者、建设者、贡献者，中国倡导国际社会加强合作，主张经过国际社会的民主协商，在广泛听取意见的基础上达成全球治理体系改革的共识，并让全球治理的成果更多更公平惠及各国人民。

(3) 推动全球治理体系向着更加公平公正方向发展变革、提升广大发展中国家在全球治理体系中地位和作用的基本主张没有变。早在20世纪70年代，中国就提出了“建立国际政治经济新秩序”的重要主张。随着时代发展，现行全球治理体系不适应发展要求的地方越来越多，国际社会对变革全球治理体系的呼声越来越高，中国继续倡导对现行全球治理体系进行有益的改革，并坚持共商共建共享原则，使关于全球治理体系变革的主张转化为各方共识，形成一致行动。作为发展中国家的一员，中国一直积极主张提升发展中国家在全球治理体系中的地位和作用。1974年2月22日，毛泽东在会见赞比亚总统卡翁达时提出了关于三个世界划分的重要理论；同年4月10日，时任国务院副总理的邓小平在出席联大第六届特别会议时发表演讲，指出中国是一个社会主义国家，也是一个发展中国家。中国属于第三世界。中国现在不是，将来也不做超级大国。2015年9月，习近平在第七十届联合国大会上的讲话中指出：“中国将继续同广大发展中国家站在一起，坚定支持增加发展中国家特别是非洲国家在国际治理体系中的代表性和发言权。中国在联合国的一票永远属于发展中国家。”^③ 在实践中，中国十分重视与发展中国家的互利合作，以中非关系为例，中国始终将中国和非洲视为休戚与共的命运共同体、合作共赢的利益共同体，并将发展同非洲国家的团结合作作为中国对外政策的基石。

2. 中国参与全球治理的发展与创新

在坚持上述三个“不变”的同时，中国也坚持与时俱进、因势而进，根据国际国内形势的发展变化不断对其全球治理战略的理念和内涵、参与全球治理的路径和方式进行发展和创新，这主要体

① 参见《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社，1990年，第116页。

② 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第273页。

③ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第526页。

现在以下三个方面。

(1) 中国在全球治理中的地位和作用发生根本转变。从发达国家主导的治理体系的被排斥者,到当前全球治理体系的重要参与者、建设者,中国在全球治理体系中的地位和作用发生了巨大转变,这种转变主要取决于以下两个方面的变化:首先,中国自身综合国力的显著提升。全球治理格局取决于国际力量对比,全球治理体系变革源于国际力量对比变化,只有办好自己的事情,不断提升我们的国家实力,才能不断增强我们在国际上的话语权。换言之,只有强大的国家实力作为支撑,中国才能够实现在全球治理体系中地位和作用的提升。其次,国际格局和全球治理体系的发展变化。新中国成立初期,西方阵营的对华敌对立场是中国被孤立、排斥的直接原因;后冷战时期,美苏对峙的两极格局已经结束,国际格局多极化趋势在曲折中前进,这为以中国为代表的广大发展中国家更广泛、更有效地参与全球治理提供了前所未有的战略机遇。在此背景下,中国一跃成为当前全球治理体系中重要的机制构建者、规则倡导者和议题引领者。

(2) 中国参与全球治理的理念和内涵不断发展创新。国际格局和全球治理体系的变化对中国参与全球治理提出了新的要求,正是在这一背景下,中国参与全球治理的理念和内涵都得到了不断丰富和发展。从全球治理理念来看,20世纪五六十年代,中国主要是在反对西方帝国主义和霸权主义思想的指导下参与全球治理,如支持朝鲜、越南等国家和人民反对帝国主义侵略的斗争,支持亚非拉发展中国家争取民族解放和民族独立,并以此推动国际政治经济新秩序的建立。后冷战时期,随着经济全球化的深入发展,国际行为体之间的相互依存程度日益加深,因此中国在推动全球治理体系变革时更加强调要合作而不要对抗,要双赢、多赢、共赢而不要单赢,不断寻求最大公约数、扩大合作面,引导各方达成共识,加强协调合作,倡导构建人类命运共同体。从全球治理的内涵方面看,冷战期间的全球治理更多地集中于传统的政治、安全和经济领域。20世纪90年代以来,全球性挑战日益增多,环境保护、气候变化、互联网安全等全球治理的新兴议题不断涌现,这极大地丰富和发展了中国全球治理战略的内涵,并为中国参与全球治理实践提供了新的机遇。以气候治理为例,2015年11月30日习近平出席在巴黎举行的联合国气候大会开幕式,发表了题为《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》的重要讲话,指出“中国一直是全球应对气候变化事业的积极参与者,有诚意、有决心为巴黎大会成功作出自己的贡献”^①,并提出了有效落实《巴黎协定》的重要建议。对此,国际社会盛赞习近平提出的全球气候治理的“中国方案”。

(3) 中国推进全球治理体系发展完善的方式和路径得到极大拓展。这种变化主要体现在以下三个方面:第一,在参与全球治理的空间范畴方面。新中国成立初期,受制于当时的国际环境,中国只能在有限的战略空间内参与地区和国际事务;后冷战时期,尤其是进入21世纪后,中国的全球治理理念更加具有全球视野,着眼于更多的全球性议题。第二,在参与全球治理的平台和路径方面。20世纪五六十年代,中国主要通过一些区域性机制和发展双边关系的方式来参与全球治理,20世纪70年代后联合国成为中国参与全球治理的核心平台,21世纪以来中国参与全球治理的路径进一步扩展,二十国集团、金砖国家、“千年发展目标”等新机制成为中国参与全球治理的新平台,多边合作、国际协调成为这一时期中国参与全球治理的重要遵循。第三,在参与全球治理的方式方面。冷战期间中国更多的是参与原有的全球治理体系,去学习、适应全球治理规则,进而逐步推动全球治理体系的变革。近年来,中国参与全球治理的态度则更加积极主动,并积极倡导建立新的全球治理机构和治理机制,为强化全球治理提供公共产品,为推动全球治理贡献中国力量,如“一带一路”

^① 《习近平谈治国理政》第2卷,北京:外文出版社,2017年,第529页。

倡议的提出和落实,以及亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、上海合作组织开发银行、丝路基金等新的治理机构的建立,有效弥补了现行全球治理体系的不足。

三、中国参与全球治理的前景展望

当前世界正处于大发展大变革大调整时期,全球治理体系和国际秩序变革加速推进,在此背景下,中国将更加积极参与、引领全球治理,发挥大国作用、承担大国责任,为全球治理贡献中国力量和中国智慧。可以预见,未来在共商共建共享原则的指导下、在构建“人类命运共同体”目标的指引下,中国在全球治理中必将发挥更加积极重要的作用。

1. 以中国特色全球治理观为全球治理理念赋予新的内涵

理论层面,中国应通过对于具有中国特色的全球治理观的阐释,积极发掘中华文化中积极的处世之道和治理理念同当今时代的共鸣点,推动全球治理理念的发展创新,从而打破传统西方全球治理理论的思维定式和话语垄断,讲好全球治理的“中国故事”。

在现行国际体系中,西方发达国家和大国集团在全球事务管理中拥有更大的发言权,使得国际秩序的形成总是为强国所操控^①,这导致当前关于“全球治理”理论的研究主要被西方学者、政界和媒体所主导,全球治理理念也成为部分国家进行模式输出和价值观输出的重要内容,如美国政府和学者所大力倡导的“人权高于主权”“人权国际干预”等全球治理思想就成为部分国家侵犯他国主权、干预他国内政的理论基础。能否提出反映发展中国家政府和人民对于全球治理诉求的新全球治理理念,是当前全球治理面临的严重挑战。在此背景下,中国提出了以国际社会合作共赢为核心的新型全球治理观,提出了共商共建共享的全球治理原则,根本目标是变革全球治理体制不公正不合理安排,构建“人类命运共同体”,这突破了西方学者基于“新自由主义”理论所提出的“没有政府(统治)的治理”理念^②,为当前全球治理的理论阐释提供了新的框架和视角,丰富了全球治理理论的内涵,也为中国有效落实其全球治理战略提供了理论指导。

2. 落实中国全球治理战略的对策建议

实践是检验真理的唯一标准,中国需要在参与全球治理的实践中逐步落实、发展和完善其全球治理战略,从而更有效地参与全球治理。在这个过程中有三个方面需要注意。

首先,推动全球治理体系的机制创新,充分发挥以“一带一路”倡议为代表的新机制、新平台在全球治理中的重要作用。全球性挑战的日益增多对全球治理机制提出了新的要求,因此在推动现有全球治理机制改革的同时,中国还应致力于倡导、构建新的全球治理机制和平台,为全球治理赋予新的活力,“一带一路”倡议即是其中的典型代表。“一带一路”倡议在理念、原则、机制以及涉及的领域和范围方面都与当前中国的全球治理理念和实践具有高度重合性和一致性,如二者均遵循共商共建共享原则,均将加强国际合作作为重要目标,均主张构建开放、包容、公正的合作机制等,这使得“一带一路”倡议在客观上能够成为中国落实全球治理战略的重要机制,倡议的五大重点建设领域,即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,也能够现实层面为加强中国与沿线国家和地区之间的政治、经济、文化、安全等全方位的交流合作提供平台。有鉴于此,有学者指出,共建“一带一路”是推动构建新型国际关系、构建人类命运共同体的实践,体现了多元主

① 参见陈承新:《国内“全球治理”研究述评》,《政治学研究》2009年第1期。

② 参见庞中英、王瑞平:《全球治理:中国的战略应对》,《国际问题研究》2013年第4期。

体、平等参与和协商建设的新型治理观^①。

其次，提升全球治理的议题设定能力，将全球治理领域的新问题新挑战转化为国际社会共同关注的全球治理议题。全球性挑战的增多导致对全球治理议题设定能力的要求也显著提高，中国要更好地落实其全球治理战略，就需要将那些最具代表性和迫切性、最能反映国际社会治理诉求的全球性问题纳入全球治理的相关机制当中，并通过各方的广泛协商，形成国际共识。例如，2016年举行的二十国集团领导人杭州峰会上，中方首次把发展议题置于全球宏观政策协调的突出位置，在会上倡导核准了《二十国集团落实2030年可持续发展议程行动计划》，发起《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》，使得推动落实2030年可持续发展议程成为G20杭州峰会的特色和主要成果之一，从而为减少全球发展不平等和不平衡、推动各国人民共享世界经济增长成果提供助力。此外，中国在杭州峰会上还推动多项治理议题，获得国际社会普遍关注并取得广泛共识：首次形成全球多边投资规则框架，首次发布气候变化问题主席声明，首次把绿色金融列入二十国集团峰会议程，丰富和扩展了全球治理的内容和议题设定。未来中国应该进一步增强议题设定能力，尤其要重视将广大发展中国家的合理诉求、面临的难题和挑战凝练为国际社会共同关注的全球治理议题的能力建设。

最后，强化全球治理的资源整合能力和国际协调能力，发挥联合国、二十国集团等机构、平台在全球治理中的独特优势。中国参与全球治理的最高目标是携手国际社会构建人类命运共同体，这就需要中国在参与全球治理的过程中加强国际协调与合作，有效整合现有的国际资源，形成完善全球治理的合力。在全球治理机构中，联合国作为最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织，未来应继续发挥在全球治理中的重要作用。作为第一个在联合国宪章上签字的国家，中国一直坚定主张在维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系、维护和巩固第二次世界大战胜利成果的基础上，对现行全球治理体系进行有益的改革。此外，伴随着世界经济西落东起的发展趋势，全球经济治理体系实现了重建，二十国集团已经取代七国集团成为当前全球经济治理主要平台。相较于“富国俱乐部”的七国集团，二十国集团的成员构成更具代表性，涵盖了发达国家、发展中国家和新兴市场国家，成员经济总量占到全球经济总量的85%，人口占到全球总人口的三分之二，这有助于缓解原有全球经济治理体系长期以来面临的“合法性不足”和“效率低下”的双重危机，也为全球经济治理体系的变革带来重要机遇。在全球性挑战日益增多的时代背景下，没有哪个国家或国际组织能够单独解决所有问题，在发挥自身比较优势的基础上加强协调、携手应对，是未来全球治理发展的基本趋势，也是中国落实其全球治理战略、构建人类命运共同体的必经之路。

参考文献：

- [1] 俞可平主编：《全球化：全球治理》，北京：社会科学文献出版社，2003年。
- [2] 陈家刚主编：《全球治理：概念与理论》，北京：中央编译出版社，2017年。
- [3] 张历历：《当代中国外交简史》，上海：上海人民出版社，2015年。
- [4] 杨雪冬、王浩主编：《全球治理》，北京：中央编译出版社，2015年。

(编辑：张 剑)

^① 参见秦亚青、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。