

中国应对全球治理和 多边主义挑战的实践和 理论意义^{*}

杨洁勉

【内容提要】 当前,世界经济增长乏力,国际政治和安全挑战增加,科技冷战和集团对抗的阴影加重,全球治理和多边主义面临美国单边主义及世界范围的民粹主义和保护主义等社会思潮的叠加冲击,国际形势的不稳定性和不确定性急剧上升。中国从国际关系的方向、目标和道义高度认识和提倡多边主义,形成了对多边主义主要内涵、基本路径的科学认识,多边外交理论不断丰富发展。与此同时,中国在全球治理的有效实施、体系变革、内涵更新和国际努力方面贡献了中国智慧和方案。展望未来,中国和国际社会作为利益攸关方,需要长期坚持和创新多边主义,增强全球治理的实践和理性认识,共同克服困难和应对挑战,更加积极有效地建构新型国际关系和人类命运共同体。

【关键词】 全球化;全球治理;多边主义;科技治理;中国外交

【作者简介】 杨洁勉,上海国际问题研究院学术委员会主任,研究员(上海 邮编:200233)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2020)03-0004-17

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中可能的疏漏由笔者负责。

当前,全球化受到质疑,全球治理步履维艰,多边主义面临单边主义的严峻挑战。在此背景下,习近平在多种场合反复强调“加强多边主义,改善全球治理”,^①提纲挈领地指明了在全球治理进程中加强多边主义的逻辑关系、现实意义和历史使命,把多边外交提升到多边主义的高度,即从外交的行为方式上升到外交的原则理论,使之成为全球治理的基本立场、重要途径和重要理论,促进新型国际关系和人类命运共同体的建设。

一 全球治理和多边主义的时代新考验

全球治理作为人类对天下大治的理想和追求存在已久,存在于世界各大文明之中。20世纪90年代以来,在全球化和全球性挑战的推动下,全球治理日益成为国际社会普遍关注的重大议题。进入21世纪以来,美国政府战略和言行中的单边主义逐步抬头,及至2017年特朗普政府上台,标志着其在美国对外战略和政策中占据了主导地位。同时,民粹主义和保护主义等社会思潮不断抬头甚至席卷全球,一些主要国家的政策趋向内敛和内顾,形成了对全球治理和多边主义巨大的叠加冲击。

(一) 政治战略的实践和理念考验

20世纪90年代到2017年前,国际社会在全球化、全球治理和多边主义方面形成了一定共识,认识到全球化是不可阻挡的历史潮流,全球治理是各方共同肩负的时代使命,多边主义是最大公约数的共同理念。

1. 美国成为当前反全球化和单边主义的主要鼓吹者和推行者

美国长期以来是全球化的主导者、推动者和受益者,但在发展中大国乃至发展中国家群体性崛起和美国国内政治经济对立分化日趋严重的国际国内背景下,美国不断质疑其原有的全球化理念。在此历史发展面前,特朗普政府提出了“美国优先”原则,“涉及一系列单边主义政策行动,这从根本上打破了全球治理的多边原则和方式,也是美国国家治理对全球治理的单边渗透,给未来全球治理体系格局带来巨大的不确定性”。^②2018年9月25日,特朗普第二次以美国总统身份在联合国大会发

^① 2018年7月25日,习近平在南非约翰内斯堡举行的金砖国家工商论坛上明确提出“坚持多边主义,完善全球治理”的主张。参见《顺应时代潮流,再创“金色十年”》,载《人民日报》,2018年7月27日。2019年3月26日,习近平和法国总统马克龙在巴黎公布了关于中法共同维护多边主义、完善全球治理的联合声明。参见钟声:《让中法关系继续走在时代前列》,载《人民日报》,2019年3月29日。

^② 季剑军:《美国单边主义对全球治理体系的影响以及我国参与全球治理的应对策略》,载《兰州学刊》,2019年第1期,第86页。

言,声称全球治理威胁美国的主权,“我们拒绝全球化理念,我们拥抱爱国主义信条”,“美国总是置独立与合作于全球治理、管制、控制之上”。^① 特朗普就任美国总统三年多来,把美国的单边主义和霸权主义推至极点,严重冲击了全球治理的思想、机制、规范和理念。

2. 欧洲的全球治理观和多边主义主张

欧洲国家大多认同全球治理和多边主义理念。欧美作为盟国经历了战后 70 多年的考验,在当代国际关系和重大问题上的立场基本一致。但是,在单边抑或多边主义问题上,欧洲与特朗普治下的美国确实存在较大分歧,主要表现在三个方面:一是不同的国际格局观。欧洲大多数国家认同多极世界,而且认为以欧盟为代表的欧洲应是其中一极。特朗普政府在本质上属于“单极派”,认为欧洲在国际格局中不能与美国相提并论。二是不同的同盟观。美国认为“美主欧从”是跨大西洋联盟的基本格局。战后,美欧在跨大西洋联盟中一直存在“老大”和“伙计”之争。特朗普政府上台以来,在联盟内部既要维护美国对联盟事务的独断专行,又要“小伙伴们”大幅度增加军费分摊份额,加剧了联盟内部的分歧和矛盾。三是不同的策略观。在一些重大国际问题上美国往往以势压人,动辄制裁,欧洲则倾向于对话谈判。欧洲通过多边努力达成的气候变化《巴黎协定》和伊朗核协议遭到美国的攻击和“退群”,欧洲也强烈反对美国不顾盟国的利益和立场而强行“迁馆”耶路撒冷。

3. 俄罗斯推进多边主义的理念和手段

冷战结束以来,俄罗斯一直面临美国和西方的战略挤压。普京上台后,表示要在独立的基础上重新塑造俄罗斯的大国地位,为此把全球治理和多边主义作为恢复和推进俄罗斯世界大国地位的重要理念和手段。在全球治理方面,俄罗斯认同世界的多极化,主张维护联合国的核心和权威作用,加强全球经济治理。俄罗斯在推进全球治理时强调多边和多元的战略选择,积极参与有助于提升自身话语权的国际多边机构,并以此反击美国等西方国家的垄断和单边主义。2019 年 4 月 23 日,普京在接受《人民日报》记者采访时指出:“为了改善国际形势,建立一个更加公平民主的世界秩序,我们将继续密切协调俄中两国在紧迫的全球和地区问题上的步调,在联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家、亚太经合组织等主要多边场合进行富有

^① Donald Trump, “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly,” September 25, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>, 访问时间:2020 年 1 月 10 日。

成效的合作。”^①

4. 中小国家的多边主义

中小国家是个复合群体,它们中既有发达国家,也有发展中国家,但大多主张在不同地域和领域范围内联合自强,主张全球治理和多边主义。与此同时,许多中小国家还倡导“中小国家组织机制+大国”的多边主义,旨在借助大国在地区或全球发挥更大的作用,如“东盟+中国”“东盟+中日韩”“东盟+中日韩印澳新美俄”,又如“东盟+欧盟”“东盟+中国”,再如新加坡倡导的“亚欧对话”、哈萨克斯坦倡导的“亚信会议”等。但是,中小国家同样面临许多困境和挑战,主要包括四个方面:一是大国权势对中小国家在全球和地区事务中的多边合作构成制约;二是一些中小国家对多边合作的自评与他评估之间存在较大差距;三是许多中小国家参与全球和地区多边合作的能力受到自身实力的束缚;四是中小国家不同的利益诉求经常导致其预期目标难以实现。

(二) 经济领域的实践和理念考验

在20世纪90年代开始的新一轮经济全球化浪潮中,以美国为首的西方利用其强大的经济实力和理论优势,在世界各国特别是发展中国家大获其利。但在短短的20年后,以美国为首的西方就不再能够实现其在全球经济全球化中的预期利益,被迫与发展中国家分享全球经济治理体系的部分主导权,还要面对在全球经济发展道路和治理方向上的新挑战。以美国为首的西方对经济全球化的片面认识不仅导致其逐步丧失原有的部分优势,而且在应对理论上陷入误区。

1. 在全球经济实力对比方面,南升北降的趋势持续发展

冷战结束时的1992年,以现价美元计算,世界国内生产总值(GDP)总量为25.46万亿美元,其中美欧日占世界GDP总量的74.78%,被称为“金砖五国”的中国、俄罗斯、印度、巴西和南非仅占6.71%。具体而言,美国为6.52万亿美元(约占世界总量的25.61%),欧盟地区为8.61万亿美元(33.82%),日本为3.91万亿美元(15.35%),中国为0.43万亿美元(1.68%),印度为0.29万亿美元(1.13%),巴西为0.40万亿美元(1.57%),俄罗斯为0.46万亿美元(1.80%),南非为0.13万亿美元(0.53%)。^②

^① 俄罗斯联邦驻华大使馆:《普京总统接受“人民日报”独家专访》,2019年4月26日,<http://www.russia.org.cn/cn/news/8881/>,访问时间:2020年1月9日。

^② 世界银行,“世界发展指标”,<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>,访问时间:2019年12月20日。

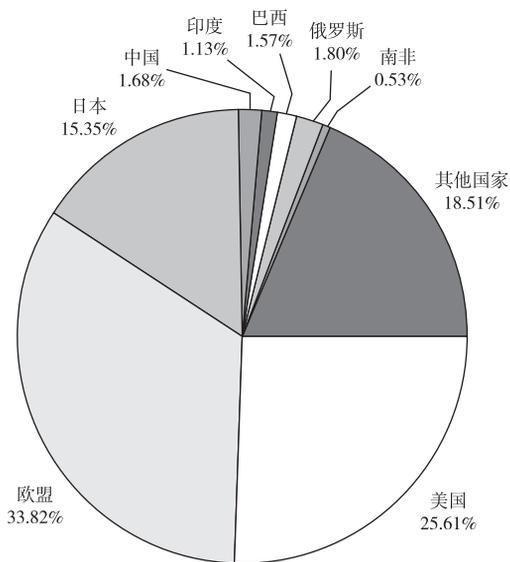


图1 1992年世界主要国家(地区)经济实力比较

资料来源:根据世界银行数据综合整理, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, 访问时间:2019年12月20日。

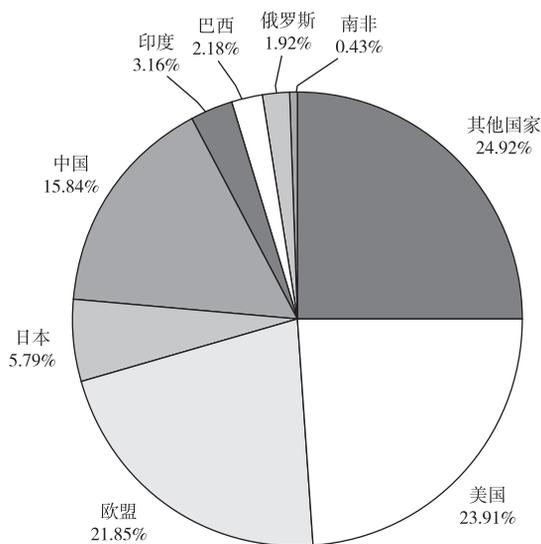


图2 2018年世界主要国家(地区)经济实力对比

资料来源:根据世界银行数据综合整理, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, 访问时间:2019年12月20日。

到2018年,南北经济力量对比发生了重大变化,世界GDP总量为85.91万亿美元,其中美欧日约占51.55%,金砖五国占23.53%。具体而言,美国为20.54万亿美元(23.91%),欧盟地区为18.77万亿美元(21.85%),日本为4.97万亿美元(5.79%),中国为13.61万亿美元(15.84%),印度为2.72万亿美元(3.16%),巴西为1.87万亿美元(2.18%),俄罗斯为1.66万亿美元(1.92%),南非为0.37万亿美元(0.43%)。^①在这一趋势的推动下,发展中国家和发达国家的差距将进一步缩小,世界经济将继续朝着更加平衡的方向发展。

2. 经济理念方面北退南进的趋势同样明显

在气势逼人的全球性经济挑战中,一些发达国家的政府无法提出积极的执政理念,反而后顾退缩。在全球经济治理主要平台上试图从二十国集团倒退到七国集团,在国家对外经济关系上试图从多边合作倒退到单边主义,在处理国际经济关系上试图从对话转向对抗,其中又以美国“退群”和英国“脱欧”尤为突出。相反,作为新兴经济体的发展中大国则是全球经济增长的主要动力,在应对全球经济治理的政策和理念上具有相当的进步意义。中国提出的创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”,印度总理莫迪(Narendra Damodardas Modi)推出力主改革和促进经济增长的“莫迪经济学”,印度尼西亚总统佐科·维多多(Joko Widodo)提出的“海上统帅精神”等都在不同程度上体现了发展中大国积极向上的发展理念。

3. 在全球治理的理念竞争中南北双方处于角逐胶着状态

就当前而论,发达国家的许多理念虽然存在不少历史的不公和现实的错误,但尚能凭借着相对优势在已有的国际轨迹上前行;发展中国家的许多理念虽然具有历史的正当性和时代的进步性,但还不能在国际大势中占据主导地位。而且,在相对和平条件下的全球经济治理的发展过程中,发展中国家还需要在相当长的时期内才能真正实现理论上和实质上的公平和公正。

(三) 科学技术领域的实践和理念考验

当前,新一轮科技革命和产业变革正处于重要阶段,人类社会由此面临前所未有的机遇和挑战,而后的严峻性非常突出。

1. 全球科技治理的体系建设相对滞后

新一轮科技革命和产业变革快速发展的新态势是:基础科学向宏观拓展、微观深入和极端条件方向交叉融合发展;前沿技术呈现多点群发的集群式创新态势;重点领

^① 世界银行,“世界发展指标”,<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>,访问时间:2019年12月20日。

域在学科高度融合汇聚及科学技术螺旋上升的驱动下,带动其他科技领域快速跟进;科研组织模式与科学研究范式正在重构,科技革命和产业变革的科学基石、主导力量、组织载体、资源基础正在发生变化。^① 面对科技快速进步的新形势,全球科技治理体系建设的滞后性主要表现在以下三个方面:

第一,治理体系的指导思想和原则相对滞后。在科技高速发展的冲击下,不仅现有国际科技关系、国际经济关系和国际安全关系的国际共识受到严重侵蚀,而且在网络主权、数字鸿沟、生命伦理、人工智能规范和军事安全红线等思想原则上莫衷一是,削弱了人类社会共同利用科技发展的机遇意识,增加了相关的思想混乱和原则分歧。

第二,治理体系的体制机制建设相对滞后。科学技术的发展没有国界,科学技术的交流合作需要超越国界,全球科技治理亦需要基于各国政府间的国际合作以及全球范围内的非政府间和民间合作。然而,受地缘政治以及经济、科技民族主义思潮严重抬头的影响,全球科技合作正遭受巨大冲击,跨国科技与相关的科技产业合作交流障碍不断增多。这集中体现在以美国为代表的主要大国将技术出口管制、科技产业投资限制、知识产权执法等措施作为打击他国科技产业发展的重要依托。与此同时,同政治、安全、经济等领域相比,科技领域的全球治理体系相对“单薄”,与其在人类发展中的重要意义极不相称。而且现有的相关国际组织与合作机制多偏重专业领域,缺乏与科技安全、科技经济相关的国际制度。因此,为应对新一轮科技革命所产生的诸多安全、经济与科技伦理问题,当前全球科技治理需要全面、综合、多边和专业的组织、机制和规章制度,这些在当前和未来的治理中恰恰是最为缺乏的。

第三,治理体系发展方向共识相对滞后。全球科技治理体系需要世界各国特别是主要国家在发展方向和发展战略上形成共识并共同努力。但是,在经济民族主义冲击全球经济治理与国际经济合作的大背景下,技术民族主义思潮与政策导向亦日益显著,这在很大程度上导致主要国家在科技发展方向和战略上受到各自为政、以邻为壑、相互牵制、相互抵消等因素的干扰。由此,主要国家短期内难以在全球科技治理领域形成共识和合力,并导致全球科技治理体系建设进程面临重重阻碍,从长期来看,这一进程的发展前景亦不容乐观。例如,在数字经济领域,由于缺乏共识,各国竞相出台有利于自身发展的政策。特别是在基础的跨境数据流动层面,各国为

^① 万钢:《开放、包容、多元、互鉴推动科技进步,创造美好世界》, http://www.xinhuanet.com/science/2019-11/03/c_138524835.htm, 访问时间:2020年1月9日。

保障自身数据安全与发展利益,全球已有近百种不同的法律措施用以限制跨境数据流动。^①

2. 全球科技治理面临“科技冷战”的危险

科技发展作为第一生产力和前沿思维,理应在全球治理中承担历史引领和时代先进的责任。但是在当前意识形态强化和单边主义抬头的大环境下,科技领域非但不能发挥积极正面作用,甚至还可能落入科技冷战的陷阱。

第一,科技发展在战略政治方面的错误作用。美国和一些西方国家面对中国和一些发展中大国的科技崛起,极为担忧被赶超,力图以尚存的优势对赶超者进行围堵封杀。亨利·基辛格(Henry Kissinger)指出,中国和美国都不能垄断世界的技术进步。如果两国互补,人工智能技术的前景会更光明;但如果停止合作,双方都会受到影响,总体进步将蒙受损失。如果任由传统的地缘政治、零和竞争思维主导两国关系,结果将是自毁性质的。^②

第二,科技发展在军事安全方面的错误作用。伴随军事科技发展而出现的新式武器、新的战争方式对人类产生了新的威胁,其后果具有极大的不可预测性,主要体现在三个方面:一是网络通信技术、机器人与人工智能技术结合,使得自主武器系统即杀人机器人的实战化成为可能,其破坏性后果难以估量。二是无人机技术和人工智能技术结合,使得具有自主识别功能和强大攻击力的无人机成为恐怖分子手中的利器,其可能产生的不对称攻击能力将使人类社会面临的非传统安全形势更为严峻。目前,具有目标识别功能的微型无人机可用于暗杀和攻击设施,其技术已经基本成熟。而近期在中东发生的一系列无人机袭击事件在某种程度上是无人机产生大规模非传统安全威胁的前奏。三是网络战争有可能造成破坏性后果。物联网、大数据、5G通信技术和数字经济的发展使得网络安全形势更为各国所关注。网络安全状况与核电厂等重要基础设施的安全运行状况密切相关。未来一段时期,关于网络安全的争议以及网络冲突将对各国的经济安全、军事安全产生更为深远的影响。

第三,科技发展“两极对立”的危险不断增长。随着美国泛化国家安全概念、滥用出口管制措施,对中国部分企业采取技术封锁和进口限制,特别是将华为公司、中国广核集团等企业及其下属公司列入出口管制“实体名单”,限制包括谷歌公司在内的美

^① DLA Piper, “Data Protection Laws of the World,” <https://www.dlapiperdataprotection.com>, 访问时间:2020年1月12日。

^② 《傅莹在创新经济论坛上关于人工智能的发言》, https://www.guancha.cn/fuying/2019_12_11_528026_2.shtml, 访问时间:2020年1月12日。

国企业为上述企业提供服务,还积极游说盟国限制采用相关公司的技术。美国试图以行政手段打破世界范围内的技术生态系统并最终造成中美技术“脱钩”的做法,可能导致全球数字世界和技术网络被迫接受双体系的主导,最终分裂成两个互不兼容、相互排斥的技术集团,造成全球市场、技术、供应链的割裂,阻碍全球化进程和人类科技创新和进步。

3. 全球科技的社会治理挑战

科技在推动人类社会向前发展的同时也带来了许多社会问题,因而需要理性思考、接受质疑,通过国际性的科学共同体、政府部门及社会公众携手共治,推动科技向善、服务人类福祉。

第一,社会问题日益增多和加深。2008年国际金融危机爆发以来,世界经济增长乏力。在不合理的体制机制下,科技发展的红利不仅没有转化为社会福祉,反而成为加深社会矛盾的助推器。当前,不合理的社会资源配置、不公平的社会财富分配以及固化的社会阶层和经济增长放缓等挑战严重削弱了全球治理的有效性。

第二,社会思潮极端化趋势严重。当前,许多国内国际社会问题通过现代化的信息技术快速传播和放大,催生和助长了民粹思潮、极端主义和过激行为。这些极化、激化和暴力化的社会思潮又对许多国家的政局产生严重影响,使选举政治沦为极端思潮的平台和陷阱。

第三,社会治理机制落后。现有的全球社会治理机制本来就不完善,它面对科技进步导致社会问题几何式发展更加无能为力。同金融科技和经济科技相比,社会科技在量和质的方面都远远落后,从而在全球治理的统筹、多边和地区的协调、国际政府间和非政府组织之间的有效沟通方面存在巨大赤字。

二 中国的基本立场、理论和国际意义

作为世界文明古国,中国的“全球治理观”(天下主义)可以追溯到数千年前的春秋战国时期。中华人民共和国成立后,就开始了全球治理和多边主义的实践与理论探索。20世纪90年代以来,中国加大多边外交的力度,重视多边主义的作用,并在当前新一轮全球治理进程中,从国际关系的方向、目标和道义的高度认识和倡导多边主义。

(一) 中国的基本立场和主要观点

近些年来,全球化和全球治理面临巨大挑战,中国作为全球性大国需要负有更大

的责任和担当。在此新形势下,中国不仅强调全球治理和多边主义的时代意义,而且特别重视两者的建设性互动关系。

1. 中国坚信全球治理和多边主义是时代发展主流

多边主义制度的建立象征着现代国际关系向更加民主化的方向迈出了重要一步。多边主义是维护和平、促进发展的有效路径,世界比以往更加需要多边主义。“当前单边主义的冲击让许多国家都感到压力和担忧。但是,国际社会支持多边主义的声音仍然是主导力量。”^①因而,中国“坚定支持多边主义,积极参与推动全球治理体系变革,构建新型国际关系,推动构建人类命运共同体”。^②

2. 中国认为全球治理和多边主义是当代重大的课题

中国认为,在美国日益干扰全球治理和贬损多边主义的新形势下,国际社会需要抓住重点,在全球治理和多边主义上找到实践突破点和理论新认识。王毅指出:“在当前国际形势下,如何坚持、完善和发展多边主义是一个重大的课题。”“多边主义不能停在口头上,而要落在行动上。当前要做的是,各国共同维护以联合国为核心的国际体系,共同维护以世界贸易组织为中心的国际贸易规则,共同推动以对话协商解决地区热点问题,共同应对好恐怖主义、气候变化等全球性威胁与挑战。”^③

3. 中国关于多边主义主要内涵的理解

中国一贯认为,联合国是多边主义的旗帜,以联合国为中心的国际多边架构是国际合作的主要平台。《联合国宪章》集中体现了国际社会关于多边主义的共识,为当代国际秩序奠定了基石。中国还根据当前国际形势的发展对多边主义做出以下基本界定:一是相互尊重,积极构建伙伴关系;二是同舟共济,携手维护普遍安全;三是合作共赢,共谋全球发展繁荣;四是改革创新,推动完善全球治理。^④

4. 中国关于多边主义基本实施路径的认识

中国在践行和推进多边主义时,主要依循以下基本路径:一是在确保既有多边进程不停顿、已经取得的成果不倒退的基础上,国际社会要共同维护以联合国为核心的国际体系,共同维护以世贸组织为中心的国际贸易规则,共同推动以对话协商解决地

① 《习近平会见“元老会”代表团》,载《人民日报》,2019年4月2日。

② 《开发共创繁荣 创新引领未来——习近平在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》,2018年4月11日。

③ 王毅:《新时代应坚持多边主义》, <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1573539.shtml>, 访问时间:2020年1月15日。

④ 杨洁篪:《倡导国际合作,维护多边主义,推动构建人类命运共同体——在第55届慕尼黑安全会议上的主旨演讲》, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1638506.shtml>, 访问时间:2020年1月15日。

区热点问题,共同应对恐怖主义、气候变化等全球性威胁与挑战。二是维护和推进广大发展中国家在全球治理和区域治理中的权益。中国在国际货币基金组织、世界银行、世贸组织、二十国集团、金砖国家等国际机制中努力提高广大发展中国家的地位、代表性和发言权等。三是中国在推出重大倡议时强调共商共建共享的原则。近年来,中国在全球治理、区域合作和主动倡议时再三强调和践行这一原则。中国强调坚持多边主义和改善全球治理,中国在推进“一带一路”建设时强调施惠于民,在发起亚洲基础设施投资银行、丝路基金、南南合作基金等倡议和项目时也十分强调听取各方意见,主张合作共赢的发展理念。

(二) 中国多边外交理论的三大创新成果

从理论体系上说,中国多边外交理论是中国特色大国外交理论的组成部分,是马克思主义中国化在多边外交领域的具体体现和深入发展。中华人民共和国成立特别是改革开放以来,中国多边外交理论取得了三大创新成果。

1. 占据了多边外交的道德高地

中国作为有别于欧美的非西方大国,站在国际关系民主化和时代发展潮流的道德高地,努力纠正国际体系和国际关系五百年来的历史不公,凸显了多边外交的正义性和进步性。中国支持东盟在区域合作中发挥主导作用,^①主张对非合作遵循“非洲提出、非洲同意、非洲主导”原则并同非洲自身发展规划对接起来,^②在“17+1”合作中体现中东欧17国的主导作用,^③呼吁国际社会坚定支持“阿人主导、阿人所有”的阿富汗和解进程。^④

2. 加强了当代外交的基础理论建设

一般而言,受选举驱动的西方政界因忙于应对现实挑战而难以顾及基础理论建设,多边外交往往会沦为互动制衡的外交方式。中国重视多边外交的理论建设,努力探索新形势下多边主义的内涵、特点和发展方向,强调有关理论的指导意义和深远影响,将其同全球治理和国际体系改革的历史进程紧密结合,因此具有更为重要的理论意义和指导作用。

① 《习近平在印度尼西亚国会发表重要演讲时强调 共同谱写中国印尼关系新篇章 携手开创中国—东盟命运共同体美好未来》,载《人民日报》,2013年10月4日。

② 《习近平继续出席二十国集团领导人第十二次峰会》,载《人民日报》,2017年7月9日。

③ 《李克强出席第八次中国—中东欧国家领导人会晤》,载《人民日报》,2019年4月13日。

④ 《王毅在十三届全国人大二次会议举行的记者会上就中国外交政策和对外关系答中外记者问》,载《人民日报》,2019年3月9日。

3. 具有强烈的现实指导意义

中国在70年的多边外交历程中,根据不同时期的形势和需要制定不同的政策,取得了辉煌成就,具有强烈的现实意义。在冷战时期,中国多边外交的重点在于联合一切力量反对霸权主义和大国沙文主义以及推进国际经济政治新秩序的建立。冷战结束后,中国站在反对单超独霸和单边主义的前列,运用理论武器在现实斗争中争取历史的主动和时代的感召力。特别是在近些年来,国际上单边主义和保护主义甚嚣尘上,中国更是站在斗争的前沿,成为维护多边主义的中流砥柱。与此同时,多边主义也成为不同类型和属性国家在全球治理问题上的重要共识,在当前世界事务中发挥着积极和建设性的作用。

(三) 中国多边主义和全球治理的国际意义

中国以多边主义推动全球治理朝着更加公正合理的方向前进,以全球治理促进人类命运共同体的建设,中国的相关实践探索和理论创新具有划时代的意义,因而正在国际上产生着重要的现实意义和深刻的长远影响。

1. 中国的多边外交为全球治理提供了实践支持

当前阶段,全球治理虽然面临挑战和缺乏动力,但中国在坚持多边主义和改善全球治理方面依然身体力行,在实践中克服困难,砥砺前行。在全球安全治理方面,中国是联合国第二大维和预算摊款国和经常性预算会费国以及安理会常任理事国第一大出兵国,^①在伊朗核问题和朝鲜半岛和平稳定问题上积极进行多边努力,在中东热点问题上坚持劝和促谈的基调。在全球发展治理方面,中国为实现联合国千年发展目标做出了重要贡献,^②在联合国2030年可持续发展议程上继续发挥更加重要的作用。与此同时,中国同广大发展中国家的多边机制性合作已经实现了全覆盖,中非合作论坛、中阿合作论坛、中国—拉共体论坛等合作已经硕果累累,在国际上具有强烈的示范效应。在全球社会治理方面,中国根据当前信息社会化趋势,强调维护社会稳定的基础在于尊重各类社会阶层和群体的基本利益和政治主张,突出廉政、善治和民生,加强国际间政府和非政府组织之间的沟通和协调,努力避免在社会嬗变时发生剧烈动荡。

2. 中国的多边主义为解决全球治理难点问题提供了中国智慧和方案

全球治理事关整个国际社会,其难点和重点更是复杂纷繁。有鉴于此,中国在多

① 国务院新闻办公室:《新时代的中国与世界(白皮书)》,载《人民日报》,2019年9月28日。

② 联合国前秘书长潘基文指出:联合国2000年制定千年发展目标,其中包括在2015年前实现极端贫困人口比例较1990年水平减半。“正是因为中国,联合国才能宣布达成了这一目标。”参见陈尚文:《中国值得这样的称赞——访博鳌亚洲论坛理事长潘基文》,载《人民日报》,2018年11月27日。

边外交中充分发挥优秀传统文化和当代思想理念的作用,坚持长期、全面、综合观察,提倡对立统一的辩证思维,强调合作共赢和互谅互让,注意照顾各方核心利益和重大关切。例如,中国在二十国集团杭州峰会上,“首次全面阐释我国的全球经济治理观,首次把创新作为核心成果,首次把发展议题置于全球宏观政策协调的突出位置,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议程,在二十国集团发展史上留下了深刻的中国印记”。^①

3. 中国的多边主义丰富了全球治理理论

近年来,美国特朗普政府为其推卸全球治理责任而制造种种似是而非的理论依据,欧洲对全球治理的理念兴趣和理论热情也有所减少。一些发展中国家对全球化和全球治理也忧心忡忡。在此背景下,中国坚持推进人类命运共同体建设,大力提倡多边主义,深化对全球治理问题的认识,重视顶层设计和舆论推介,因而在相当程度上引领了当代全球治理的理论建设和理论创新。

三 未来发展趋势和努力方向

全球治理是一项综合复杂的系统工程,中国和整个国际社会都是全球治理的利益攸关方,因而需要长期坚持多边主义,充分调动一切积极因素,紧紧抓住历史机遇,妥善应对战略挑战。

(一) 抓住全球治理的历史机遇

当前国际社会对全球治理不乏悲观失望的看法,但中国坚持用发展的眼光看待全球治理问题,强调“要抓住机遇、顺势而为”。^②

1. 全球治理格局变化的历史机遇

30年前,西方国家提出并主导了全球治理的理念和机制。30年来,全球治理的格局正在发生重大变化,以新兴市场国家为先导的发展中国家在全球治理的总体力量对比、理念战略、规章制度、话语权和参与热情等方面正在迎头赶上。在一些发展中大国群体性崛起后,发展中国家已经呈现出整体性崛起的强劲势头。广大发展中国家代表历史前进的动力和时代发展的方向,基于合作共赢的南南合作和南北合作为新一轮全球治理发展提供了历史机遇。

^① 《习近平谈治国理政》(第二卷),北京:外文出版社,2017年版,第449页。

^② 《习近平谈治国理政》(第二卷),第448页。

2. 全球治理客观需求的发展机遇

当前,国际社会在全球治理的需求和能力之间的差距日益扩大,改变全球治理相对滞后的局面已经成为国际社会日益迫切的议事日程。落实联合国 2030 议程、维护气候变化《巴黎协定》、改革世界贸易组织、应对新公域的挑战及促进科技创新等都为全球治理提出了新要求。国际社会及其各类行为体在应对这些客观需求之时,应当抓住历史机遇,在不断发现问题和应对问题中不断推进全球治理的进程。

3. 全球治理具体实践的理性提升

国际社会及其各类行为体在面对不断产生而且深化的全球治理问题时加强了理论思考。正如习近平在 2017 年达沃斯世界经济论坛上的讲话中所指出的那样,要在困惑中研究“世界到底怎么了”。^① 普京在全球治理理论上强调俄罗斯参与的重要性、国际格局的多极化发展和联合国的中心作用。^② 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯 (António Guterres) 强调全球治理中的“多边主义”“多边秩序”“基于规则的多极世界”等实践和理念。^③

(二) 充分认识和妥善应对挑战

全球治理的机遇和挑战总是同时存在并且相互转化。在当前挑战增加和趋向严峻之际,国际社会更需要高度重视,合力应对。

在全球政治和安全治理方面,国际社会及其行为体面临环境、能力、机制和理念的挑战。一方面,主要行为体对全球治理的政见分歧明显,多边主义和单边主义的斗争成为突出矛盾,局部冲突和暴恐威胁增多,国际安全环境趋向恶劣,军事科技发展增加了安全形势的复杂性,全球政治和安全治理的任务日益加重;另一方面,国际社会的应对机制和能力却远远滞后。联合国的权威不断遭到挑战,国际安全机制频受美国“退群”的困扰,基于“寻敌”的军事联盟和谋求合作的安全架构形成巨大的战略对立和战略抵消,国际安全军事机制改革陷入举步不前的困境。

在全球经济和金融治理方面,国际社会正面临动力不足和势头趋弱的挑战。2008 年国际金融危机后一度形成的国际经济金融机制改革进入徘徊期而逡巡不前,一些西方国家还利用世贸组织改革问题加大对中国等发展中大国的体制机制制约。此外,金融危机后虽然世界经济有所恢复和反弹,但增长势头放慢,许多主要经济体忙于内顾

① 习近平:《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛 2017 年年会开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》,2017 年 1 月 18 日。

② 参见涂志明:《冷战后俄罗斯参与全球治理的战略方式和利益诉求》,载《当代世界》,2017 年第 12 期,第 72—75 页。

③ 《习近平会见联合国秘书长古特雷斯》,载《人民日报》,2018 年 9 月 3 日。

而减少了对全球经济和全球金融治理改革的动力和关注,世界经济和金融的前景充满了不稳定性和不确定性。

在全球非传统威胁治理方面,缺乏国际思想共识和国际行动协调成为当前的突出挑战。在 21 世纪头十年,全球非传统威胁凸显,国际社会将此列为重点关切,并在应对国际恐怖主义、极端宗教和种族主义、大规模自然灾害和传染疾病等问题上形成了相当程度的共识并采取了一致行动。但随着全球化的深入及其弊端日益暴露,反全球化、逆全球化思潮伴随着民粹主义和单边主义大有压过非传统威胁全球治理之势,再加上美国的主要战略关注从恐怖主义转向中俄等战略竞争对手,国际社会对全球治理的关注明显下降,机制建设、战略对接、政策协调和舆论宣传等大不如前。

在全球文化和教育治理方面,维护世界文明多样性和推进各国文化交融的平衡和平行发展成为突出难题。首先,世界文明的多样性正在遭遇挑战。西方文明的优越感实际上否定了文明多样性的必要,文化和教育上的“文明霸权主义”严重阻碍了非西方文明的生存发展,而政治和安全上的“文明冲突论”则试图消灭“敌对文明”。例如,2019 年 4 月 29 日,时任美国国务院政策规划司司长凯润·斯金纳(Kiron Skinner)在华盛顿一家智库的发言中指出,与中国的斗争是美国之前从未遭遇过的与一个“不同的文明和意识形态”的斗争。^①其次,国际文明交流对于文明多样性是把双刃剑。一方面,全球化和科技创新加速了国际文明交流,加强了种种文明之间的取长补短;另一方面,西方文明在国际文明交流中的主导和霸权地位至今尚未得到根本改变,许多非西方文明在不利环境下面临生存和消失的危机。最后,全球文化和教育治理需要责任和担当。文化和教育是全球治理之本,对思想文化在国家治理与全球治理中的根本和长期作用怎么强调也不为过。美国决定退出联合国教科文组织,日本以拖延缴纳会费施压,体现了它们在文化和政治方面的短视。因此,国际社会更要加强全球文化和教育治理,为世界的和平发展奠定长远和牢固的基础。

(三) 多边主义的坚持和创新

中国在推进全球治理建设的进程中需要传承多边主义的外交传统,联合国际社会维护多边主义,不断推动多边主义实践和理论创新。

在“站起来”时期,毛泽东和周恩来坚持用世界的眼光界定中国外交,把当初有限的资源发挥到极致,提升了中国和广大发展中国家在世界事务中的地位和作用,并且

^① 张松:《斯金纳所谓“文明冲突论”在美国学界引发广泛批评》, <http://www.whb.cn/zhuzhan/huanqiu/20190523/264845.html>, 访问时间:2020 年 1 月 8 日。

成为20世纪70年代国际经济新秩序建设的重要推手。

在“富起来”时期,邓小平、江泽民、胡锦涛等带领中国走向小康社会,以持续增长的综合国力为后盾,全面参与国际体系,逐步走近世界舞台中央。中国不仅在全球经济治理中崭露头角,而且同新兴市场经济体和发展中国家一起逐步改变西方国家在全球治理中“一统天下”的局面。

在“强起来”时期,中国在全球治理和多边主义方面肩负着更加重要的责任。首先,需要继续夯实中国的经济基础。全球治理和多边外交的基础是国家的综合实力,而后者基础又是经济实力。中国必须继续坚持以发展为中心,为实现“两个一百年”奋斗目标 and 社会主义现代化强国奠定物质基础。其次,需要加强全球治理和多边主义理论建设。中国既要“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”,又要“弘扬共商共建共享的全球治理理念”,^①使多边主义理论更具时代进步意义和对实践的指导意义。最后,需要提高多边外交的水平和绩效。多边主义在相当程度上需要通过多边外交来贯彻和落实。与双边外交相比,多边外交的过程更加复杂、见效也更加缓慢。就全球强国的总体外交而言,多边外交是其重要的组成部分。中国作为新兴的发展中大国,还需要大力增强多边外交实践的自觉性,并不断将其上升为理性认识,从而成为更加自觉和自在的行为。

四 结语

当前,世界正处于百年变局的历史时刻,中国即将实现第一个百年奋斗目标并向着第二个百年奋斗目标奋进,中国和世界正在以史无前例的速度和广度进行着互动,中国和整个国际社会将在全球治理和多边主义的发展中迎来历史性机遇和时代的考验。

第一,国际社会要珍视在全球治理和多边主义方面已经取得的阶段性成就,巩固已有的体制机制。当前阶段的重点是要坚定维护以联合国为核心、以国际法为基础的国际体系,维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制。还要继续加强已有的思想共识,强调公平正义,协调各国的战略政策,夯实相关的内外支持基础,提高世界人民的民生福祉。

第二,国际社会要正视和有效应对困难挑战。全球治理和多边主义尚处于发展高潮后的回流盘整期,不可避免地会遇到更多更大的困难和挑战。国际社会十分需要鼓

^① 习近平:《论坚持推动构建人类命运共同体》,北京:中央文献出版社2018年版,第261页。

舞人心的实例,因此要在克服困难和应对挑战上努力争取“早期收获”,增强各国政府和人民的信心和勇气,并以此批驳种种奇谈怪论。

第三,国际社会需要提高理性认识和理论总结。国际社会克服困难和应对挑战的感性认识固然重要,但还需要在此基础上继续总结经验和吸取教训,不断提高总体思想认识水平,加强理性总结和战略思维,发现和掌握规律,逐步建构与时俱进的全球治理和多边主义的政治理论和学术理论,实现理性认识的飞跃,形成强大的时代潮流和公共舆论,从而在更高的起点上坚持多边主义,改善全球治理。

第四,中国要对全球治理和多边主义做出更大贡献。中国作为一个日益走近世界舞台中央的发展中大国,肩负着坚持多边主义和改善全球治理的历史重任。在实践中,中国要加强同国际社会的共商共建共享,提供更多的国际公共产品,增强世界各国人民的获得感和幸福感。在理论上,中国要在理论更新和创新的过程中不断总结自身经验和汲取他人经验,不断促进思想理论的飞跃。

第五,中国和国际社会共同努力创造新的集体成就。在当代全球治理和国际关系的风云际会中,中国和众多国际行为体正在重新审视多边主义的实践和理论,吸收国际上正反两方面的经验教训,努力提出与时俱进的新举措、新认识和新界定,继续排除国际上的理论和实践干扰,防止犯下颠覆性错误,促进新型国际关系和人类命运共同体建设。

(截稿:2020年1月 责任编辑:主父笑飞)