

# 促进多边主义与全球治理的 中国视角<sup>\*</sup>

吴志成 刘培东

**【内容提要】** 多边主义具有深厚的思想渊源、悠久的实践历史和丰富的理论内涵。随着全球化进程和多极化趋势的深入发展,多边主义已经成为国际社会推进全球治理的普遍共识。平等、互利、合作和协商是多边主义的题中要义,其基本原则包括相互尊重、平等协商、开放包容、遵规守制与合作共赢。多边主义与全球治理具有内在一致性,两者的共性表现为价值目标的多赢性、行为主体的多层性、问题领域的多样性和路径方式的多元性。多边主义从理念更新、平台夯实、合法性增强和模式转型等方面为促进全球治理做出了重要贡献。但是,近年来多边主义也面临多边机制赤字增加、单边主义和保护主义愈演愈烈、“退群”废约和分离主义风险上升以及全球化负面影响持续发酵等挑战。中国作为维护多边主义的中流砥柱,始终坚持多边主义的目标取向、价值追求、基本原则、平台依托、行为依据和行动导向,积极创新多边合作理念、完善现有多边机制、创设多边合作新平台、凝聚多边国际合力,以实际行动彰显践行多边主义的负责任大国担当。

**【关键词】** 多边主义;全球治理;合作共赢;中国立场;中国作为

**【作者简介】** 吴志成,中央党校(国家行政学院)国际战略研究院副院长、教授(北京 邮编:100091);刘培东,南开大学周恩来政府管理学院博士生(天津 邮编:300350)。

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2020)09-0023-22

<sup>\*</sup> 本文为中央党校(国家行政学院)校级科研项目“百年大变局下共商共建共享的全球治理观研究”(项目批准号:2020YB015)的研究成果。感谢《世界经济与政治》匿名评审人的意见,文中错漏由笔者负责。

随着全球化的深化与转型,国家之间的相互依赖与彼此联系日益密切,国内风险的全球外溢和全球挑战的国内渗透更加凸显,世界越来越成为一个“你中有我、我中有你”的命运共同体,坚持多边主义成为国际社会推动全球问题有效治理的普遍共识。但令人担忧的是,近年来单边主义、保护主义和民粹主义愈演愈烈,全球治理赤字有增无减,国际社会不稳定性不确定性明显上升,特别是西方个别大国强权霸凌、“脱钩”孤立甚至煽动冷战对峙的倒退行径有恃无恐,多边主义和国际合作面临前所未有的严峻挑战。<sup>①</sup> 面对这股违背时代主题和历史大势的逆流,中国作为多边主义和全球治理的坚定支持者,始终站在国际公平正义一边,坚持《联合国宪章》的宗旨和原则,秉持人类命运共同体理念,坚持以开放、合作、共赢精神,同世界各国共谋合作发展,为促进全球治理良性发展做出了重要贡献。

## 一 多边主义的思想渊源与历史演进

多边主义思想源远流长,实践历史悠久。第二次世界大战结束后,随着联合国等国际组织和国际关系民主化进程的发展,多边机制及其实践作用不断凸显,多边主义研究也日益兴起。

### (一) 多边主义的思想渊源

名词意义上的“多边主义”最早可追溯到1928年。<sup>②</sup> 古代没有出现多边主义,这主要源于主权、合作规范和大国主导等要素的缺乏。<sup>③</sup> 从多边主义生成发展的基础性条件看,让·博丹(Jean Bodin)的主权学说明确了多边主义的行为主体,雨果·格劳秀斯(Hugo Grotius)的国际法思想为多边机制约束国家行为提供了思想依据,约翰·洛克(John Locke)的个人主义理念则成为新多边主义的生成土壤。

第一,博丹的主权学说。博丹最早对主权概念做出明确的界定:“主权是一个国家绝对的、永恒的、不可分割的权力。”<sup>④</sup> 这一界定强调了主权的三个特征:其一,主权具有绝对性,是一个国家神圣不可侵犯的权力。其二,主权具有恒久性,“在权力、功

① 吴志成:《推动全球共同发展 打造多边合作典范》,载《光明日报》,2020年7月31日。

② Lindsey Powell, “In Defense of Multilateralism,” Yale Center for Environmental Law and Policy, 2003, p.5, <http://www.yale.edu/gegdialogue/docs/dialogue/oct03/papers/Powell.pdf>, 访问时间:2020年7月25日。

③ 陈玉聘:《为什么没有古代的多边主义?》,载潘忠岐主编:《多边治理与国际秩序——复旦国际关系评论(第6辑)》,上海:上海人民出版社2006年版,第24—45页。

④ Jean Bodin, *On Sovereignty: Four Chapters from the Six Books of the Common Wealth*, New York: Cambridge University Press, 1992, p.1.

能和存续时间上不受限制”。<sup>①</sup> 其三,主权具有不可分割性,主权国家的一切行为都可以归结为主权权威的表现形式。<sup>②</sup> 博丹的主权论是近代国家学说的开端,其将主权国家置于国际关系的核心位置,为多边主义的产生与发展确定了独立、稳固的行为主体。

第二,格劳秀斯的国际法思想。格劳秀斯对多边主义的启示蕴含在“国家行为可以限制”和“国家合作可以达成”的论述中:一是国家行为必须遵循国际法规范。战争只能在法律的约束下进行,战后达成的和平条约必须遵守。<sup>③</sup> 二是国家之间的合作是可能的。类似于国内契约的国家间协定在国际社会存在生成基础,主权国家通过契约关系实现首次获益后,便倾向于将契约关系蕴含的社会规范内化为自身行为准则,最终达成多次合作。<sup>④</sup> 格劳秀斯的国际规范思想对英国学派和新自由制度主义产生了深刻影响,斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)甚至将重视国际制度的自由主义学者称为“格劳秀斯学派”。<sup>⑤</sup>

第三,洛克的个人主义理念。作为启蒙运动的代表人物,洛克的自然状态说和个人中心说为多边主义提供了思想启迪。洛克认为,自然状态是“和平、美好意愿、互助以及相互保存的”。<sup>⑥</sup> 区别于强调权力斗争的现实主义传统,洛克将自然状态从“霍布斯丛林”中解放出来,使得以利益为中心的国家间互动有了合作共赢的可能性。洛克还将个人置于神圣地位,指出“个人是本源和目的,国家是派生和手段”。<sup>⑦</sup> 对于国际关系而言,洛克的个人主义理念强调非国家行为体的作用,极大地弱化了主权国家在国际政治中的垄断地位,功能主义、权力与相互依赖理论以及新自由制度主义等多边主义研究的理论载体中都蕴含了明显的个人主义思想。

现代意义上的多边主义研究发端于欧洲,兴盛于美国。但作为一种思想,多边主义带有明显的东方印记,源远流长的中国“和”文化对多边主义具有独特理解:一是“和而不同”的文明观。“和”是中国文化的底色,但不是忽视差异的一味求和。既承认差别,尊重不同文明的差异性特征;又和谐相处,努力寻求符合群体利益的契合点。“和而不同”将差异性和同一性结合起来,在承认差别的基础上实现和谐合作,做到各

① 让·博丹著,李卫海等译:《主权论》,北京:北京大学出版社2008年版,第29页。

② 斯科特·戈登著,应奇等译:《控制国家:西方宪政的历史》,南京:江苏人民出版社2001年版,第23页。

③ Hugo Grotius, *The Law of War and Peace: De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*, New York: Bobbs-Merrill Company Inc., 1925, p.171.

④ 秦亚青:《理性与国际合作:自由主义国际关系理论研究》,北京:世界知识出版社2008年版,第6—7页。

⑤ Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1982, p.8.

⑥ 肯尼思·汤普森著,谢峰译:《国际思想之父:政治理论的遗产》,北京:北京大学出版社2003年版,第98页。

⑦ 李强:《自由主义》,北京:中国社会科学出版社1998年版,第55—56页。

美其美、美美与共。多边主义就是在利益冲突与利益趋同共存的局面中寻求符合各方利益的最大公约数,“和而不同”堪称多边主义精神内涵的最早表述。二是“协和万邦”的国际观。“九族既睦,平章百姓。百姓昭明,协和万邦,黎民于变时雍。”<sup>①</sup>从宗族和睦、国家和盛到万邦协和,展现了古代中国的家国理念和价值追求。“协和万邦”的国际观根植于中华文明的血脉深处,践行于和睦相处、和谐发展、和衷共济的全球治理实践之中。协调是多边主义效用发挥的基本方式,共赢是多边主义行稳致远的重要引领,“协和万邦”就是多边主义作用方式的中国叙述。三是“和合共生”的交往观。“和衷共济、和合共生是中华民族的历史基因,也是东方文明的精髓。”<sup>②</sup>“和合共生”就是要处理好共生性与矛盾性的关系,强调包容、多元和互补,努力使各方的“共生”都有舒适度、满意度。<sup>③</sup>在“立己”与“达人”的次序排列中,将天下一家、共生共存的理念凝铸在民族血脉中。多边主义是在异质性较强的行为体中寻求合作共识,“和合共生”直观反映了多边主义的价值追求。

## (二) 多边主义的历史演进

多边主义不是在1945年才被发明的。<sup>④</sup>从实践视角考察,多边主义实践可分为萌芽期、形成期、发展期和深化期四个阶段。就理论层面而言,多边主义研究则可分为多边主义和新多边主义两大阶段。

### 1. 多边主义实践的历史演进

根据频次、领域和区域等指标,可将多边实践分为四个阶段:第一阶段是第一次世界大战前的萌芽时期,多边实践是零星的、小规模的低级形态。古代多边实践包括古代中国春秋战国时期的会盟制度与古希腊的城邦同盟等,近代多边实践主要表现在维也纳会议及欧洲协调机制上。第二阶段是两次世界大战期间的形成时期,这一时期的特征是多边实践突破了小规模的区域限制,国际性多边机制开始出现。虽然国际联盟并未完成其预期使命,但其建立与运行仍被视为全球性多边主义的起点。<sup>⑤</sup>第三阶段是第二次世界大战后的发展时期,多边机制和实践的区域与领域不断拓展。作为第一个包含世界主要大国的多边机制,联合国吸取了国际联盟失败的教训并重建多边共识,将多边实践扩展到经贸、环境和发展等低政治领域。但是这一时期的多边实践难

① 《尚书·尧典》。

② 习近平:《中国发展新起点 全球增长新蓝图——在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》,2016年9月4日。

③ 金应忠:《再论共生理论——关于当代国际关系的哲学思维》,载《国际观察》,2019年第1期,第15页。

④ John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” in John G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institution Form*, New York: Columbia University Press, 1993, p.24.

⑤ 秦亚青:《多边主义研究:理论与方法》,载《世界经济与政治》,2001年第10期,第11页。

以突破两极格局的限制,地区性多边主义发展缓慢。第四阶段是冷战后的深化时期,多边实践在区域和全球两个层面上深入推进。两极格局的瓦解和全球化的发展使世界联成一体,多边主义在全球治理中的地位上升,多边实践深入地区层面,欧盟、东盟和非盟等区域性多边组织迅速发展。

## 2. 多边主义研究的发展演变

第二次世界大战后,多边主义研究依附于功能主义、新功能主义与新自由制度主义积蓄力量。20世纪80年代以来,多边主义研究脱胎于国际机制理论形成了独立的理论体系。<sup>①</sup> 冷战结束后,多边主义研究以“国际制度”为核心,沿着三条路径取得突破:一是新多边主义。罗伯特·考克斯(Robert W. Cox)以批判理论为指导,主张“在全球层面重构公民社会和政治权威,‘自下而上’建立全球治理体系”。<sup>②</sup> 新多边主义以“多元治理”唤起了国际社会对非国家行为体的关注,成为多边主义新发展的主要部分。二是有效的多边主义。这一路径从国际制度的自身特性和外在因素入手,围绕多边行为的有效性展开探讨,涉及多边机制有效与否、效用大小以及如何实现其效用最大化等问题。<sup>③</sup> 三是竞争性多边主义。朱丽亚·莫尔斯(Julia C. Morse)和罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)将“竞争性多边主义”界定为“行为体以现有或创建新多边制度的方式来挑战现行多边制度的规则、实践或职责”。<sup>④</sup> 这一路径试图在旧多边主义之间建立桥梁,以期为机制变迁提供新的解释。

## 二 多边主义的理论阐释

一般认为,基欧汉最早对多边主义做出明确界定:“多边主义是协调三个或更多国家政策的实践活动。”<sup>⑤</sup> 这一界定侧重词义上的“多边”概念,强调多边行为体的数量

① 吴志成、朱旭:《新多边主义视野下的全球治理》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2012年第3期,第2页。

② Robert W. Cox, ed., *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, London: Macmillan Press Ltd, 1997, p.xxvii.

③ 参见奥兰·扬:《国际制度的有效性:棘手案例与关键因素》,载詹姆斯·罗西瑙主编,张胜军等译:《没有政府的治理》,南昌:江西人民出版社2001年版,第186—215页;Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, “The Promise of Institutionalist Theory,” *International Security*, Vol.20, No.1, 1995, pp.39-51;王明国:《权力、合法性、国内政治与国际制度的有效性》,载《世界经济与政治》,2006年第8期,第57—63页。

④ Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *Review of International Organizations*, Vol.9, No.4, 2014, pp.385-412; Kai He, “Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications,” *The Pacific Review*, Vol.32, No.2, 2019, pp.210-220.

⑤ Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol.45, No.4, 1990, p.731.



关系。约翰·鲁杰(John G. Ruggie)认为,基欧汉相对宽泛的定义并不能说明多边主义的本质,多边主义的独特性在于其是“调整国家间关系的普遍原则基础上的协调活动”,<sup>①</sup>他据此将多边主义界定为“根据普遍行为准则协调三个或更多国家间关系的制度形式”。<sup>②</sup> 承续鲁杰的研究,詹姆斯·卡帕拉索(James A. Caporaso)提出多边主义的三大特征,即不可分割性、普遍的行为准则和扩散的互惠性,并将多边主义界定为“由规范性原则和现实信念混合而成的、为促进多边活动而设计出来的意识形态”。<sup>③</sup> 不同于主流国际关系理论,考克斯将多边主义设定为基于公民社会的“多中心互动开放结构”。<sup>④</sup> 中国学者大多沿用鲁杰的定义,将多边主义分为工具性多边主义、制度性多边主义和战略性多边主义三个层次,<sup>⑤</sup>从外交行为取向和国际互动方式两种意义上对其加以理解,并指出多边主义有个体主义和整体主义两大视角,厘清多边主义应从范畴、数量、价值、意识和目标五个方面入手。<sup>⑥</sup>

### (一) 多边主义的核心要义

国内外学术界关于多边主义的定义较多,但不同界定中蕴含的核心要义基本相同,即平等、互利、合作和协商是多边主义的题中之义。

第一,平等是基本前提。多边主义包含对所有国家都适用的普遍行为准则,意味着更大程度的平等:<sup>⑦</sup>一是权利平等。多边主义否定一国优先,主张各行为体享有平等知情权、参与权和投票权。二是规则平等。规则是国际制度存在和发展的基础,多边主义的运行规则由各行为体共同制定且无差别适用,不因国家大小、强弱而出现“话语缺失”“双重标准”。三是机会平等。多边主义强调内部的开放性,通过准入门槛、投票权和任职权的公平开放实现各行为体机会平等。

第二,互利是目标引领。多边主义的互利互惠特征要求各行为体摒弃短视行为,抵御只从个体角度定义自身利益的诱惑。与传统的双边主义和集体安全体系不同,多边主义不考虑任何特定条件下的特殊利益,通过开放的制度安排内化正和思维与互利精神,实现对长远利益的调节与再分配,能够给多边行为体带来大致平等的收益。<sup>⑧</sup>

① John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” p.7.

② 约翰·鲁杰主编,苏长和等译:《多边主义》,杭州:浙江人民出版社2003年版,第12页。

③ James A. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” *International Organization*, Vol.46, No.3, 1992, pp.601-603.

④ Robert W. Cox, ed., *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, p.xxvii.

⑤ 刘建飞:《简析多边主义的历史演变》,载《国际政治研究》,2006年第1期,第123页。

⑥ 徐坚等:《多边主义与中国外交》,载《教学与研究》,2005年第8期,第6、25页。

⑦ Peter F. Cowbey, “Elect Locally-Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation,” in John G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, p.157.

⑧ John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” p.11.

多边主义的形成源于国家间利益冲突不断增多的国际现实,多边实践的最终结果也以互利为目标引领。

第三,合作是行动导向。多边必然意味着合作,所有多边活动都包含合作行为。多边主义的产生和发展在很大程度上源于合作代替冲突成为国家间交往的主要方式。战争的惨痛教训使人们开始反思原有的互动方式,倡导将合作作为国际交往的主要方式,国际联盟和联合国的建立则是国际社会试图以多边合作驱散战争阴霾的重要尝试。冷战结束以来,全球问题的扩散加剧,以合作为导向的多边主义逐渐成为全球治理的重要方式。在当前国际关系实践中,多边主义几乎成为国际合作的代名词。

第四,协商是作用方式。各行为体荣损共担的不可分割性要求在多边机制决策中突出协商的重要性。协商是协调国家间关系的行动方式,其显著特性在于合作方式的民主性,即多边主义反对霸权主义,强调协商是解决问题、推动发展的正确方式。从多边实践到严格意义上的多边主义,和平协商一直是多边合作的主要方式,多边协商的当代表述就是:“要弘扬多边主义,其核心要义是,国际上的事应该由大家商量着办,不能由一国或少数几个国家说了算。”<sup>①</sup>

## (二) 多边主义的基本原则

基于多边主义的理论界定与核心要义,结合多边实践的历史经验,多边主义的基本原则包括五个方面。

第一,相互尊重。尽管行为体数量并非多边主义的核心特征,但多边实践往往在较多行为体中更具意义。相互尊重是国家间交往的基础和前提,也是普遍的行为准则在多边主义基本原则上的延伸。这就要求多边行为体秉持非歧视原则,既要求同,又能存异。求同就是秉持互利共赢的合作目标,通过国家之间、国家行为体与非国家行为体之间的合作凝聚和扩大共识,增强同质性、互惠性扩散。存异就是要在合作过程中承认多样性,包容异质和差异,尊重其他行为体的发展道路、政治制度与文化习惯,在相互尊重的基础上发挥多边主义的最大功效。

第二,平等协商。多边主义框架下的平等与协商相互联结、密不可分,平等是协商的基础,协商过程必须坚持平等。多边主义并非绝对的平等主义,强调多边框架下权利与义务的动态平衡,不否认“共同但有区别的责任”,在重大国际事项中大国始终是多边实践成功与否的关键。多边实践中的协商原则要求多边行为体摒弃冲突和战争

<sup>①</sup> 《习近平出席金砖国家领导人第十一次会晤并发表重要讲话 强调要倡导并践行多边主义 深入推进金砖国家新工业革命伙伴关系 坚持扩大对外开放 努力构建人类命运共同体》,载《人民日报》,2019年11月15日。

等非和平手段,在平等的基础上实现对话沟通,以协商方式汇集国际智识,充分发挥多边主义团结合作、集中力量办大事的优势。

第三,开放包容。多边主义缘起于国家间相互依赖程度的不断提高,从四个方面充分体现了开放包容的多边原则:一是多边门槛的开放性。当今世界多数国际组织都有明确的加入和退出机制,行为体可以通过平等协商进入多边主义的框架体系。二是职能部门的开放性。个体不论国籍、性别、信仰,均可通过合法的选举程序参与多边框架。三是行为主体的包容性。多边框架内的行为主体包括大小国家等国家行为体,也包括非政府组织和个人等非国家行为体。四是议程设置的包容性。尽管不同国家的发展阶段与社会制度千差万别,通过多边协商都能达成适合的发展议程。

第四,遵守规制。多边主义以规则为导向,强调遵守规制和协定:一是遵守国家间交往的一般准则,包括主权平等、相互尊重、互利合作、互不干涉内政与和平共处等国际法和国际关系基本准则。二是遵守多边协定。国际制度一经建立,就对所有参与制度的行为体具有约束作用,<sup>①</sup>其强制性特征要求多边行为体遵守相关协定和机制安排,杜绝将退出多边机制作为谈判筹码的工具主义做法,更不能肆意退出经多方协商达成的国际制度。

第五,合作共赢。多边主义的互惠性实现了个体利益的相容性蜕变,使国家间互动由竞争性零和博弈转向合作性正和竞争。多边机制要求国际合作以互利为目标取向,以共赢推动多边合作的持续发展:一是以合作为基本方式。多边主义倡导以合作方式凝聚多边合力,摒弃以邻为壑的单边行径。二是以共赢为目标导向。多边主义根据普遍的行为准则,以多数行为体利益为参考,最大程度满足不同国家的利益需求,谋求双赢、多赢、共赢和全赢,增强多边主义的凝聚力和向心力。

### 三 多边主义与全球治理的内在统一

多边主义是全球化和多极化的内在要求,也是国际社会携手促进全球治理与共同应对全球性挑战的必然选择。作为推动全球发展的重要议程,多边主义与全球治理相互联系、彼此促进,两者内在统一、不可分割。

<sup>①</sup> 秦亚青:《国际制度与国际合作——反思新自由制度主义》,载《外交学院学报》,1998年第1期,第43页。



## (一) 多边主义与全球治理的内在共性

多边主义是在异质性较强的多元主体间寻求互利合作的最大公约数,全球治理也是国家在相互依赖程度不断加深、全球性问题和挑战不断增多的现实情境中达成全球合作共识。两者的内在共性主要体现在四个方面。

一是价值目标的多赢性。作为协调国家间关系的合作形式,多边主义和全球治理以互利共赢为目标取向,追求行为体的多赢、共赢和全赢。多边主义通过国际制度的协调增强利益分配的非排他性,实现多边行为体共同受惠,在较长时间跨度中展现出强劲的吸引力。<sup>①</sup> 全球治理将多赢与共赢置于价值共识的重要位置,以互利共赢的价值目标引领全球发展。可以说,当前多边主义遭遇挑战、全球治理失灵频现在很大程度上反映了互利共赢的价值目标难以贯彻实现。

二是行为主体的多层性。不同于单一的国家中心观,多边主义与全球治理试图突破威斯特伐利亚体系的背景框定,议程设置集中于非国家行为体,核心关注扩展到超国家、跨国家、次国家和地方等多元主体,以期形成多层行为体协同作用的合作格局。考克斯建构新多边主义以解构国家中心地位,将非国家行为体纳入多边主义议程,进一步增强了多边主义的开放性。詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)倡导包含非正式组织在内的“没有政府的治理”,<sup>②</sup>建构从国内到国际多层面的公共权威与非正式机构相结合的全球治理网络。<sup>③</sup>

三是问题领域的多样性。多边主义和全球治理已经成为涉及政治、经济、社会、安全与生态等多种问题领域的综合性系统框架。随着多边主义成为国际社会的重要共识,它几乎在每一项国际议程中都发挥着作用,<sup>④</sup>从最初作用于国家间交往的高政治领域逐渐扩展到国际关系的所有问题领域。冷战结束以来,全球治理对象不断扩大,治理议题覆盖全球,<sup>⑤</sup>治理行为深入到全球发展的各个角落。

四是路径方式的多元性。面对全球发展的复杂局面,多边主义和全球治理超越以政府间合作为中心的单一路径,倡导正式机制和非正式惯例,国家与非国家,全球、区域与国家、次国家相结合的多元路径。在全球发展实践过程中,多边主义将国际制度

① Lisa L. Martin, "Interests, Power, and Multilateralism," *International Organization*, Vol. 46, No. 4, 1992, p. 786.

② James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-First Century," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 13-43.

③ 托尼·麦克格鲁、陈家刚:《走向真正的全球治理》,载《马克思主义与现实》,2002年第1期,第36页。

④ Maryann K. Cusimano, et al., "Private-Sector Transsovereign Actors: MNCs and NGOs," in Maryann K. Cusimano, ed., *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*, Boston: Bedford/St. Martin's Press, 2000, p. 258.

⑤ 吴志成、何睿:《国家有限权力与全球有效治理》,载《世界经济与政治》,2013年第12期,第6页。

的作用方式扩展到机制、规则和惯例等广义范畴,突出不同路径的优化衔接。随着全球性问题不断增多,全球治理方式也不断扩展,非正式路径的作用愈加明显,多元化路径成为全球治理的重要特点。

## (二) 多边主义促进全球治理

作为推动全球发展的重要议程,多边主义既是全球治理的最合理途径,<sup>①</sup>也从理念更新、平台夯实、合法性增强和模式转型四个方面为促进全球治理做出了重要贡献。

第一,更新全球治理理念。多边主义体现全球化时代特征,通过适时的议程设置能够为全球治理的良性发展提供思想引领。这主要体现在三个方面:一是从霸权治理到多层治理、网络治理,不断更新“谁来治理”理念。多边主义通过针对性的议程创设,增强了治理主体的开放性,凝聚了广泛的治理合力。萌芽时期的全球治理强调大国主导,封闭性、排外性特征明显。第二次世界大战后多边主义理念在国际机制中得到广泛实践,全球开放治理逐渐增强。冷战结束后,秉持多元治理、网络治理理念的新多边主义兴起,突出了全球治理的开放性、多元性和包容性。二是倡导“自下而上”的治理模式,更新“如何治理”理念。无论是帝国秩序、国际联盟还是冷战前的多边治理,均突出主权国家在全球治理中的中心作用。冷战结束后,全球性挑战严峻,凭借单一国家力量难以有效应对。新多边主义倡导“自下而上”的治理模式以打破国家“硬壳”,为非国家行为体提供参与平台,在价值原则层面为国际制度的重构指明方向。<sup>②</sup>三是从零和博弈到合作共赢,更新“为何治理”理念。威斯特伐利亚体系建立以来,无政府状态下弱肉强食的丛林法则在现实主义权力政治中被无限放大。汉斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)甚至将国家间行为简化为三种模式,即保持权力、增加权力和展示权力,<sup>③</sup>零和博弈的阴霾使得国家间合作陷入困境。基欧汉、鲁杰等学者在深入研究多边主义的基础上,强调无政府状态下的多边合作是可能的,合作共赢能够成为国家间互动的目标。此后,多边主义研究迅速发展,影响力不断增强,以合作共赢为目标的多边主义已经成为新时期全球治理的核心特征。

第二,夯实全球治理平台。20世纪80年代以来,多边机制在数量和质量上均得到较大发展,为全球治理提供了进行政策协商、推动问题解决的稳定平台。一方面,

① 秦亚青:《合作:命运共同体发展的铁律》,载《国际问题研究》,2020年第3期,第32页。

② 赵可金:《从旧多边主义到新多边主义——对国际制度变迁的一项理论思考》,载《世界经济与政治》,2006年第7期,第31页。

③ 汉斯·摩根索著,徐昕等译:《国家间政治:权力斗争与和平》,北京:北京大学出版社2006年版,第76页。

多边原则指导下的国际机制蓬勃发展。就全球层面而言,1909年全球仅有37个政府间国际组织和176个非政府国际组织,2005年政府间组织数量增长近160倍,国际非政府组织达近38000个。<sup>①</sup>就地区层面来说,区域性国际组织遍地开花,开放的区域联盟成为全球多边主义的重要基石。一个涵盖全球和地区各个层面,包括主权国家和非国家行为体等多元主体,涉及全球治理各领域的全方位、多层次、宽领域的多边机制格局已经形成,在全球治理中发挥着重要作用。另一方面,多边主义理念原则不断内化。数量意义上的多边机制能够为全球治理提供稳定平台,但多边主义基本原则的内化落实是国际机制作用得以发挥的关键。冷战结束后,多边主义共识不断强化,进一步夯实全球治理的制度根基。在整体层面上,联合国在全球治理体系中的权威得到确认,成为全球治理最重要的多边机构。在经济和发展治理上,世界银行、世界贸易组织和国际货币基金组织等多边机制的话语权逐渐向发展中国家和新兴市场国家倾斜。在生态治理上,作为多边主义重要成果的《京都议定书》与气候变化《巴黎协定》虽然遭受个别大国的“退群”,但依然得到世界大多数国家的认可。

第三,增强全球治理合法性。全球治理的合法性基础源于行为体的认知提升与利益满足,<sup>②</sup>多边主义从输入程序的民主性和输出结果的有效性两个方面增强了全球治理的合法性。<sup>③</sup>一是提升全球治理效能,筑牢全球治理合法性的硬根基。多边机制通过降低交易成本有效增强了国家合作能力和国家间交往的互惠性:一方面,多边机制的权威性特征能够增强国家间互动的确定性心理,使特定合作更为有效;<sup>④</sup>另一方面,多边机制的制约性和关联性特征促使行为体重视未来效用,强化互惠并使其机制化,使得背叛行为失去合法性并付出更多代价。<sup>⑤</sup>二是促进全球治理民主化,夯实全球治理合法性的软基础。多边主义从行为主体、治理规则和治理理念三个方面推动全球治理民主化进程:(1)倡导行为主体的平等性和非歧视性原则,从主权平等、相互尊重到新多边主义的去中心化,有效提升了全球治理的包容性;(2)倡导民主协商的治理规

① 戴维·赫尔德等著,杨雪冬等译:《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,北京:社会科学文献出版社2001年版,第74—75页。

② 蔡拓、吴娟:《试析全球治理的合法性》,载《教学与研究》,2005年第4期,第37页。

③ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy," in Robert O. Keohane, ed., *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London and New York: Routledge, 2002, pp.234-238.

④ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, pp.98-109.

⑤ Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol.38, No.1, 1985, p.250.

则,不论实力大小、强弱,都不能独自决定全球事务,必须通过公平、公开、公正的多边协商,才能制定全球发展议程;(3)倡导互利共赢的治理理念,进一步增强互惠性,也为提升全球治理合法性创造条件。

第四,助推全球治理模式转型。治理体系演变隐含着治理模式转型,即以西方治理、霸权治理为特征的“扭曲的全球治理”走向以多边治理、开放治理为核心的“真正的全球治理”。<sup>①</sup>在这一过程中,多边主义扮演着关键角色:一是助力以联合国和世界贸易组织为代表的多边机制复归全球治理体系核心位置。第二次世界大战后,作为全球最具代表性的多边机构,联合国本应“在全球治理中起到中心作用”,<sup>②</sup>现实中却在两极格局与美国霸权的阴影中长期处于边缘地位。冷战后,封闭排他的霸权治理模式越来越难以适应全球治理的现实需求,开放包容的多边主义成为国际共识,不断壮大的多边力量推动多边机制在全球治理体系中逐渐“复位”。二是推动全球治理多元化进程。在治理模式转型过程中,多边主义以其多元包容的理念推动协商共治。一方面,多边主义打破了全球治理的“中心—外围”结构。在全球治理初级阶段,西方发达国家居于治理体系的中心区域,广大发展中国家长期处于治理边缘。随着多边主义共识增强,治理体系改革呼声日益强烈,发展中国家的治理话语权逐步增加,全球多元共治的趋势更加明晰。另一方面,多边主义助推非国家行为体走上了全球治理舞台。随着全球性挑战的进一步加剧,全球危机呼唤治理主体的多元化。新多边主义强调非国家行为体在多边机制中的关键作用,非政府组织、跨国公司和个人等非国家行为体积极参与全球治理,逐渐形成主权国家和非国家行为体共同参与的多元治理模式。

#### 四 当前多边主义面临的挑战

多边主义共识是冷战后国际秩序形成的重要条件,<sup>③</sup>但是,“它们并非时时成功,而是成败兼有”。<sup>④</sup>随着当前全球化的深入发展和国际权力格局的深刻转型,全球治

<sup>①</sup> 参见恩盖尔·伍兹:《全球治理与制度角色》,载戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁编,曹荣湘等译:《治理全球化:权力、权威与全球治理》,北京:社会科学文献出版社2004年版,第3—35页;托尼·麦克格鲁、陈家刚:《走向真正的全球治理》,载《马克思主义与现实》,2002年第1期,第33—42页。

<sup>②</sup> 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编,赵仲强等译:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,北京:中国对外翻译出版公司1995年版,第6页。

<sup>③</sup> 秦亚青:《全球治理:多元世界的秩序重建》,北京:世界知识出版社2019年版,第132页。

<sup>④</sup> Robert O. Keohane, “International Institutions: Can Interdependence Work?” *Foreign Policy*, No. 110, 1998, p.83.

理体系变革日益紧迫,多边主义也面临严峻挑战。

### (一) 多边机制赤字不断增加

多边机制建设滞后于国际局势变化,是制约其效能发挥的重要因素。当前“人类正处在大发展大变革大调整时期”,<sup>①</sup>新兴大国群体崛起、西方世界整体下滑、世界权势加速东移。<sup>②</sup>但是,现有多边机制变革迟滞,民主赤字、效能赤字和合法性赤字久拖不决,引发多边主义的信任危机。

第一,公平性不够导致民主赤字。当今世界的多数国际制度都存在民主赤字问题。一方面,多边机制中非中性的表决机制根深蒂固。表决制度是多边机制的核心环节,也是国际制度效率提升与作用发挥的关键。<sup>③</sup>但是,现有多边机制被认为是“可分解的等级制度”,<sup>④</sup>发达国家占据机制主导权,关键职位和职能部门多由西方国家垄断,加权票和份额票使得带有先行优势的发达国家拥有压倒性权力,损害了弱小国家的发言权,也加剧了其合法性流失。另一方面,非透明性和低参与度问题在多边机制中广泛存在。现有多边机制以“技术原因”排斥“功能性局外者”,尤其是涉及政治和安全等高政治领域,“多边合作的俱乐部模式”更加明显。<sup>⑤</sup>许多发展中国家被排除在世界贸易组织俱乐部式的多边谈判之外,非国家行为体及其网络依然不受重视,抑制了多元主体的治理积极性和主动性,也不利于解决全球问题的多边合作。

第二,约束性不强引发效能赤字。虽然国际制度能够通过惩罚功能阻止成员的不合作行为,<sup>⑥</sup>但现有多边机制的最重大问题在于缺乏主权国家的强制力作为后盾。<sup>⑦</sup>实际上,作为“准政府”的国际制度并不具有政府的强制性特征,<sup>⑧</sup>在处理成员违约问题上只能采用低约束性的“软法”形式。<sup>⑨</sup>尤其在全球经济不景气的当下,国际制度的

① 《习近平谈治国理政》(第二卷),北京:外文出版社2017年版,第538页。

② 吴志成、吴宇:《习近平外交思想析论》,载《世界经济与政治》,2020年第2期,第8页。

③ 饶戈平:《国际组织法》,北京:北京大学出版社1996年版,第217—218页。

④ Herbert A. Simon, *The Sciences of the Artificial*, Cambridge: MIT Press, 1996, pp.197-207.

⑤ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy,” pp.219-244.

⑥ Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4, 1988, p.383.

⑦ 赵可金:《从旧多边主义到新多边主义——对国际制度变迁的一项理论思考》,载《世界经济与政治》,2006年第7期,第29页。

⑧ Robert O. Keohane, “The Demand for International Regimes,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp.330-331.

⑨ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy,” p.221.



惩罚功能难以发挥应有效力。多边行为体往往将维护个体利益作为优先选项,拒绝国际制度的公益性安排,甚至以退出机制等不合作行为作为博弈筹码,使得多边机制陷入集体行动的困境,严重影响其效能。

第三,代表性不足加重合法性赤字。国际制度反映大国利益,<sup>①</sup>但是,现有多边机制“一国主导、西方定制”的色彩过于浓厚,发展中国家的代表性严重不足,这难以适应国际关系民主化的需求,也无助于全球问题的解决。2008年国际金融危机以来,国际权力格局转换速率逐渐加快,国际社会要求多边机制在投票权、成员资格和人事安排等方面具有更强的代表性。<sup>②</sup>新兴市场国家群体性崛起和发展中国家成为全球问题“引爆者”“发源地”“重灾区”的叠加效应明显,提高多边机制代表性的可能性和必要性迅速增强。但是,多边机制改革惰性明显,仍然无法超越西方主导的思维框架,<sup>③</sup>发展中国家的话语权缺失严重,引发国际社会对多边机制合法性的广泛质疑,霸权主导色彩浓厚的国际制度在道德上备受谴责。<sup>④</sup>

## (二) 单边主义、保护主义愈演愈烈

面对百年未有之大变局,少数西方国家零和博弈的冷战思维回潮,以本国利益最大化为唯一选项,肆意破坏致力于国际合作的多边机制。“单边主义、保护主义愈演愈烈,多边主义和多边贸易体制受到严重冲击。”<sup>⑤</sup>这主要体现在三个方面。

第一,霸权主义和强权政治加剧,多边主义共识备受冲击。冷战结束后,一些国家仍然无视国际关系基本原则,一意孤行地推行霸权主义和强权政治,对多边主义造成巨大伤害。长期以来,美国的外交理念在单边主义与多边主义之间摇摆不定。<sup>⑥</sup>进入21世纪,美国外交的单边主义色彩愈加浓厚。2003年,布什政府绕过联合国安理会悍然发动伊拉克战争,其霸权行径暴露无遗。特朗普执政以来,单边主义倾向愈发凸显:单方面撕毁多方达成的伊核协议,以“长臂管辖”实施霸凌行为;笃信“极限施压”和双边谈判,无视促进朝核问题解决的六方会谈机制;放弃经联合国确认的“两国方案”,

① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p.65.

② Colin I. Bradford and Johannes F. Linn, eds., *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2007, pp.6-8.

③ Robert M. A. Crawford, *Regime Theory in the Post-Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1996, pp.4-6.

④ Robert W. Cox, “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory,” *Millennium-Journal of International Studies*, Vol.10, No.2, 1981, pp.126-155.

⑤ 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》,载《人民日报》,2018年7月26日。

⑥ Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton: Princeton University Press, 2008, pp.149-154.

强推偏袒以色列的“世纪协议”；在新冠肺炎疫情大流行中污名化中国抗疫成果、停止资助并宣布退出世界卫生组织。诸如此类的行为既加剧了国际局势的紧张和复杂程度，也无益于全球治理合作。

第二，贸易保护主义全球肆虐，多边贸易规则和机制遭到破坏。2008年国际金融危机以来，全球范围内的贸易保护主义盛行且长期化趋势明显。<sup>①</sup> 据统计，2009—2017年二十国集团中发达国家出台了3946项贸易限制措施，其中美国实施的贸易保护主义措施总量居全球首位，为1378项。<sup>②</sup> 特朗普执政后，美国的贸易保护主义更加嚣张，严重破坏了全球多边贸易规则和国际贸易体系的权威性；其任性使用否决权，刻意阻挠世界贸易组织争端解决机制的正常运行，使得多边贸易体制的合法性和有效性严重受损。世界贸易组织前总干事罗伯特·阿泽维多(Roberto Azerêdo)曾指出，多边贸易体制受损将导致全球经济增长率下降2.4%，60%的全球贸易消失。<sup>③</sup>

第三，军备竞赛势头重现，多边主义运行环境趋于恶化。国际社会无政府状态下的恐惧心理是难以逾越安全困境的主要原因。<sup>④</sup> 多边机制通过增强国际政治的确定性最大限度地消解安全困境，和平发展逐渐成为全球共识。但在全球发展面临困境的大背景下，特朗普政府明确将中俄作为战略竞争对手，大规模增加军费开支，重新挑起军备竞赛。面对美国与北大西洋公约组织的施压，俄罗斯以“非对称”的武器系统发展原则有力回应外部威胁，“匕首”空射型高超音速导弹、“萨尔马特”重型洲际导弹等一系列尖端武器加速列装俄军。<sup>⑤</sup> 美俄军备竞争的空天化、高速化引发了新一轮全球军备竞赛，极大破坏了全球和平发展大环境，严重制约多边机制的效用。

### (三)“退群”废约和分离主义风险上升

近年来，国际社会中英国脱欧、美国“退群”废约等“黑天鹅”事件频发。这种频繁退出多边机制的行为被称为“退出主义”。<sup>⑥</sup> 诚然，多边机制以开放为核心要义，但主导性国家大规模退出多边合作将对多边主义构成三方面的严峻挑战。

① 徐秀军：《经济全球化时代的国家、市场与治理赤字的政策根源》，载《世界经济与政治》，2019年第10期，第101页。

② 《博鳌亚洲论坛新兴经济体发展2018年度报告》，北京：对外经济贸易大学出版社2018年版，第45—46页。

③ 《中国始终坚定支持多边贸易体制》，载《人民日报》，2018年7月3日。

④ Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol.30, No.2, 1987, pp.167-214.

⑤ 司嘉：《俄多款尖端武器亮相 倾力打造非对称战略优势》，载《中国青年报》，2018年3月14日。

⑥ Nikolas Gvosdev, “American Withdrawal from the World?” *Ethics & International Affairs*, December 2017, <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/american-withdrawal-world/>, 访问时间：2020年7月26日。

第一,削弱多边机制的合法性。多边合作的主要障碍不是数量众多的国家之间的协调问题,而是大国的出尔反尔。<sup>①</sup> 现有多边机制多由西方国家创设,欧美国家拥有绝对主导权。然而,在国际权力转移加速的百年变局中,以美国为首的少数西方大国肆意退出多边合作机制,阻碍了国际合作与多边进程顺利推进。<sup>②</sup> 这种“合则用,不合则弃”的盲目实用主义行为严重削弱了多边主义权威,进一步加剧了国际社会对多边主义合法性与有效性的质疑。

第二,加剧多边机制碎片化。随着多边机制的不断增加,机制复杂性问题逐渐成为制约机制效用的关键因素。部分西方国家频繁退出多边机制加剧了多边机制的碎片化格局:一方面,主导性国家退出多边机制,使得全球治理机制的权力真空扩大,导致多边机制内部开始出现主导权之争;另一方面,“退群”后的国家倾向于以排他性的双边机制、少边机制代替多边机制,使新旧机制之间的竞争更加激烈。

第三,引发“退群”和分离效应。就本质而言,主导性国家退出多边机制是现实主义和民粹主义结合的缩影。随着“退群”行为日益增多,其示范效应已初现苗头:一是分离主义抬头,苏格兰的“脱英”和西班牙加泰罗尼亚地区的分离主义运动等问题日益凸显;二是反移民、反建制的极右翼势力肆虐。一旦“退出主义”的示范效应全球蔓延,将在民粹主义裹挟下进一步削弱多边主义的国内根基。法国的国民阵线、德国的选择党等极右翼政党获得了越来越多的议会席位,奥地利民粹主义政党自由党甚至一度与主流政党人民党组建了联合政府,多边主义运行面临严峻挑战。

#### (四) 全球化负面影响持续发酵

全球化是多边主义的生成背景,但并非全球化的所有模式都是有益的,<sup>③</sup> 全球化也放大了发展鸿沟、分配不公和生态恶化等负面问题。现有全球治理机制难以有效管控全球化消极因素,引发逆全球化思潮涌动、国家中心主义回归和极端民族主义崛起等问题,严重侵蚀多边主义生存发展的全球共识。

第一,逆全球化思潮甚嚣尘上。在国际交往过程中,行为体对相对收益的追求超

<sup>①</sup> Miles Kahler, “Multilateralism with Small and Large Numbers,” in John G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, p.297.

<sup>②</sup> 王明国:《单边与多边之间:特朗普政府退约的国际制度逻辑》,载《当代亚太》,2020年第1期,第69页。

<sup>③</sup> 罗伯特·基欧汉著,门洪华译:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》,北京:北京大学出版社2004年版,第280页。

过对绝对收益的考虑。<sup>①</sup> 拥有比较优势的行为体易于获得全球化的主导权,导致全球发展失衡趋于严重,国家间矛盾、国内群体间冲突愈演愈烈。尤其是在全球发展压力持续增大的现实情势下,逆全球化和反全球化思潮在国际交往的理念、战略和政策层面全面显现,组织化、规模化倾向愈加明显。<sup>②</sup> 更为严重的是,逆全球化的主导者逐渐由在全球化中“失利”的发展中国家转向全球化的领导者,进一步加剧了多边合作的难度。

第二,国家中心主义强势回归。多边主义不断发展的基础在于行为体对平等收益的预期,通过协调机制实现收益的相对平衡,维护全球治理共识。但是,随着全球性问题和挑战愈加严峻,多边合作推动共同发展的全球认同感下降,盲目强调本国利益的国家主义盛行,全球利益再分配的多边机制趋于失灵。非正常的贸易保护行为肆虐、“退群”行为日渐增多等现象正是盲目的国家主义回归的真实写照。

第三,极端民族主义乘势崛起。极端民族主义具有盲目排外和封闭保守的双重特点。<sup>③</sup> 冷战结束以来,极端民族主义回潮也被认为是对多边主义最直接、最严峻的挑战。在全球发展鸿沟不断加深的背景下,泛民族主义和民族分离主义等民族主义极端化变体频现,盲目强调民族利益的至上性和民族构成的单一性。极端排外行为趋于表面化和国家化,严重违背多元共存的开放特征,破坏着全球发展的多边共识。

## 五 维护多边主义的中国立场与作为

当今世界面临越来越多的复杂问题,保护主义与单边主义不是解决方案,只有多边主义才是全球治理的正道。中国是多边主义的最重要支柱,<sup>④</sup>始终坚持多边主义原则立场,发挥负责任大国作用,以实际行动积极参与全球发展合作,与国际社会共同探寻解决全球性挑战的全球治理机制。

### (一) 维护多边主义的中国立场

习近平强调,“我们应该以维护世界和平、促进共同发展为目标,以维护公平正义、推动互利共赢为宗旨,以国际法和公认的国际关系基本准则为基础,倡导并践行多

① Robert Powell, “Absolute and Relative Gains in International Relations Theory,” *American Political Science Review*, Vol.85, No.4, 1991, p.1303.

② 秦亚青:《世界秩序刍议》,载《世界经济与政治》,2017年第6期,第8页。

③ 严庆、平维彬:《超越极端民族主义》,载《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》,2018年第3期,第24页。

④ 《“中国是多边主义的最重要支柱”——访联合国秘书长古特雷斯》,载《人民日报》,2018年4月10日。

边主义”。<sup>①</sup> 面对多边主义遭遇挑战和质疑的国际现实,中国积极发出支持多边主义的中国声音,明确宣示坚定维护多边主义的中国立场。这一立场主要有六个方面的特征。

第一,以合作共赢为目标取向。合作共赢已经成为国际交往的潮流和大势,各国要摒弃零和博弈的冷战思维,反对单边主义与保护主义,深化双边和多边合作,倡导共商共建共享,坚持双赢、多赢与共赢,推动全球治理体系变革,建设广泛强大的全球多边体系,推动构建人类命运共同体。“在经济全球化深入发展的今天,弱肉强食、赢者通吃是一条越走越窄的死胡同,包容普惠、互利共赢才是越走越宽的人间正道。”<sup>②</sup>

第二,以公平正义为价值追求。“法律的生命也在于公平正义,各国和国际司法机构应该确保国际法平等统一适用,不能搞双重标准,不能‘合则用、不合则弃’。”<sup>③</sup>维护多边主义,必须坚持公平正义的价值追求。一方面要坚持大小国家一律适用,摒弃“双重标准”“自身例外”等无理论调,真正做到“无偏无党”;另一方面要考虑不同国家的差异化特征,在具体问题领域提倡“共同但有区别的责任”,做到“王道荡荡”。

第三,以平等协商为基本原则。“协商是民主的重要形式,也应该成为现代国际治理的重要方法,要倡导以对话解争端、以协商化分歧。”<sup>④</sup>必须将平等协商原则贯彻到国际关系实践中,“国家不分大小、强弱、贫富,都是国际社会平等成员,理应平等参与决策、享受权利、履行义务”。<sup>⑤</sup>应切实维护小国的参与权、知情权和决策权,督促大国履行相应国际义务。在相互依存不断上升的国际政治中,国家间利益矛盾、冲突在所难免,“对于经贸往来中出现的问题,各方都应该本着相互尊重的精神,通过平等对话协商,按照国际关系准则和多边贸易规则妥善处理,而不是动辄诉诸保护主义、单边主义”。<sup>⑥</sup>

① 习近平:《携手努力共谱合作新篇章——在金砖国家领导人巴西利亚会晤公开会议上的讲话》,载《人民日报》,2019年11月15日。

② 《习近平谈治国理政》(第三卷),北京:外文出版社,2020年版,第202页。

③ 《习近平谈治国理政》(第二卷),第540页。

④ 习近平:《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》,载《人民日报》,2015年9月29日。

⑤ 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。

⑥ 习近平:《携手开创亚洲安全和发展新局面——在亚信第五次峰会上的讲话》,载《人民日报》,2019年6月16日。



第四,以多边机制为平台依托。多边机制是践行多边主义的重要载体,也是协调国家间关系的主要平台,必须维护其权威性和有效性。一方面要坚定维护现有多边体制。联合国和世界贸易组织是多边主义在国际政治、经济领域的鲜明旗帜,也是多边主义发展的“晴雨表”。维护多边主义,首先就要维护联合国和世界贸易组织的权威性。另一方面要积极参与全球治理体系改革。现有多边机制的合法性与有效性不足,必须在公平正义、互利共赢的基础上加以改革;改革的目标是促进多边机制发展,改革的结果应当有助于凝聚多边共识。

第五,以国际规则为行为依据。“规则和信用是国际治理体系有效运转的基石,也是国际经贸关系发展的前提。”<sup>①</sup>维护多边主义,必须将国际法和国际规则作为标尺,做到遵规守制、秩序井然。一方面应践行承诺,做到言出必行。近年来,一些国家言而无信、口惠而实不至的轻诺行为严重损害了多边体制的权威性。另一方面要维护和遵守规则。国际规则是国际社会有序运行的保障,必须重视规则的约束作用,切实遵守共同制定的国际规则。

第六,以实干高效为行动导向。“大道至简,实干为要。”<sup>②</sup>一方面要避免空谈。践行多边主义不能止于空谈,“面对严峻的全球性挑战,面对人类发展在十字路口何去何从的抉择,各国应该有以天下为己任的担当精神,积极做行动派、不做观望者,共同努力把人类前途命运掌握在自己手中”。<sup>③</sup>另一方面要知行合一。“一个行动胜过一打纲领。”<sup>④</sup>多边主义的生命力源于实践,必须紧握发展议题,切实履行共同达成的多边协定,以行动力增强多边主义的向心力和凝聚力。

## (二) 践行多边主义的中国作为

多边主义是推动全球治理的重要路径,维护多边主义日益成为国际社会的重要共识。“中国始终支持多边主义、践行多边主义,以开放、合作、共赢精神同世界各国共谋发展。”<sup>⑤</sup>这具体体现在四个方面。

第一,为创新多边合作理念贡献中国智慧。凝聚理念共识是支撑和引领国际合作

① 习近平:《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》,2019年4月27日。

② 习近平:《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》,2018年11月6日。

③ 习近平:《为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量——在中法全球治理理论论坛闭幕式上的讲话》,载《人民日报》,2019年3月27日。

④ 习近平:《中国发展新起点 全球增长新蓝图——在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》,2016年9月4日。

⑤ 习近平:《在亚洲基础设施投资银行第五届理事会年会视频会议开幕式上的致辞》,载《人民日报》,2020年7月29日。

的基本前提。面对单边主义、保护主义肆虐的国际现实,习近平提出一系列致力于推动多边合作的新理念、新思想,以中国智慧凝聚多边主义共识:一是倡导人类命运共同体理念。中国倡导“建立持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”,涤荡单边主义、保护主义的零和冷战思维,这得到了国际社会的广泛认同。构建人类命运共同体既是全球治理的必由之路,也是多边主义的终极目标。<sup>①</sup>二是倡导构建新型国际关系。在现实主义权力观的支配下,传统的国家间关系始终难以挣脱弱肉强食的“霍布斯丛林”。中国提出构建“相互尊重、公平正义、合作共赢”的新型国际关系,将平等性、包容性和公义性置于国家间交往的突出位置,以国际合作的普惠性和共享性取代丛林法则,为多边合作树立了新理念。三是倡导共商共建共享的全球治理观。“俱乐部式”的治理机制被认为是第二次世界大战后国际合作的主要形式,也是多边合作陷入困境的重要原因。<sup>②</sup>中国共产党第十八次全国代表大会以来,中国积极倡导共商共建共享的全球治理观,突出行为主体的平等性、合作过程的开放性以及合作目标的互惠性,寻求多边合作的最大公约数,为多边主义的发展提供了强大的理念支撑。

第二,为完善现有多边机制提供中国方案。设计有效而民主的国际制度是21世纪政治设计的关键性问题。<sup>③</sup>中国积极推动现有多边机制的民主化、合理化改革,以中国智慧破解多边合作的机制困境:一是维护现有多边机制权威。中国以实际行动坚定支持以联合国和世界贸易组织为代表的多边合作机制,始终维护其合法性和权威性。例如,设立总额10亿美元的“中国—联合国和平与发展基金”,支持联合国开展工作;积极参与联合国维和行动,成为派出维和人员最多的安理会常任理事国和联合国第二大维和摊款国。<sup>④</sup>二是引领现有多边机制改革。针对多边机制的公平赤字、参与赤字和合法性赤字等突出问题,中国积极推动现有多边机制合理化改革。首先,着力推进多边机制的民主化进程。推动联合国、世界银行和国际货币基金组织等多边机制的改革,提高发展中国家和新兴市场国家的代表权和发言权。2010年,在以中国为代表的新兴市场国家的推动下,发展中国家在国际货币基金组织的份额增加了6%,在世界银行中的份额增加了3%,这有效提升了多边机制的代表性和包容性。<sup>⑤</sup>其次,

① 王毅:《跨越东西差异,践行多边主义》,载《国际问题研究》,2020年第2期,第6页。

② 罗伯特·基欧汉:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》,第249—250页。

③ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy,” p.242.

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》,载《国际问题研究》,2019年第2期,第3页。

⑤ 陈东晓:《联合国改革,中国发挥建设性作用》,载《解放日报》,2011年10月25日。

提升多边机制的可持续发展能力。一方面,推动二十国集团的机制化进程。作为金融危机的应对机制,二十国集团在后金融危机时代持续发展的合法性遭受质疑,相对匮乏的执行力更使其有沦为“清谈馆”的可能。“承诺一千,不如落实一件。我们应该让二十国集团成为行动队,而不是清谈馆。”<sup>①</sup>二十国集团杭州峰会将发展问题置于全球宏观政策协调的核心位置,积极推动二十国集团从危机应对机制向全球经济治理长效平台转型。<sup>②</sup>另一方面,创新金砖合作模式。作为新兴经济体对话协商的重要平台,金砖国家对世界经济增长的贡献率一度超过50%。<sup>③</sup>面对部分西方学者发出的“金砖褪色”论调,<sup>④</sup>中国作为金砖机制的创始成员国,积极提供着改革方案。2017年金砖国家领导人厦门会晤上,中国创造性地提出“金砖+”合作模式,拓展了金砖国家合作的“朋友圈”,增强了金砖国家合作机制在全球治理中的话语地位。

第三,为创设多边合作新平台践行大国责任。多边主义能否成功,大国的团结协作至关重要。中国积极担负大国责任,创设了一系列致力于推动区域乃至全球多边合作的新机制新倡议:一是共建“一带一路”,创设多边合作大平台。面对碎片化的多边合作现状,中国提出共建“一带一路”倡议,丰富了多边主义内涵,为多边合作提供广阔平台。“一带一路”倡议以共商共建共享为合作共建的基本原则,切实将多边主义理念贯彻到具体实践中。从出台倡议到项目落实,开放包容的多边合作理念始终贯穿其中。截至2019年3月底,中国已同154个国家和国际组织签署173份合作协议,“一带一路”已经从倡议转化为全球广受欢迎的公共产品。<sup>⑤</sup>二是搭建具体的多边合作机制,完善多边合作小平台。在建构多边机制“大手笔”的同时,中国在具体的问题领域也创建了一系列多边合作的小平台。一方面,搭建多边金融小平台。针对多边金融机制中发展中国家代表性不足的现实问题,中国发起成立亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行和丝路基金等多边金融机构,对于推进金融领域的多边合作起到关键作用。另一方面,推动多边论坛与会议常态化。“一带一路”国际合作高峰论坛、中国国际进口博览会和博鳌亚洲论坛等多边论坛与会议机制化水平不断提升,推动了具体领域的多边合作。三是助推区域多边机制发展。开放的区域多边机制是多边主义全球化的重要基础。中国积极推动区域多边机制的发展,筑牢多边主义的区域根

① 习近平:《构建创新、活力、联动、包容的世界经济——在二十国集团领导人杭州峰会上的开幕辞》,载《人民日报》,2016年9月5日。

② 阮宗泽:《G20杭州峰会:在关键当口发挥了关键作用》,载《求是》,2016年第19期,第59—60页。

③ 李浩然:《人们为何期待“金砖+”的力量》,载《人民日报》,2017年9月7日。

④ Joseph S. Nye, “BRICS Without Mortar,” *The Moscow Time*, April 6, 2013.

⑤ 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室:《共建“一带一路”倡议:进展、贡献与展望》,北京:外文出版社2019年版,第6页。

基。在“上海精神”的引领下,上海合作组织在地区安全、经济和人文等领域合作成果丰硕,已经成为世界上最具影响力的区域性多边合作组织之一。在东亚多边经贸合作上,中国采取互利、灵活的态度积极推进区域全面经济伙伴关系(RCEP)谈判,其在未来可能成为多边贸易体系的有力支柱。

第四,为凝聚多边国际合力发挥纽带作用。作为世界上最大的发展中国家和全球第二大经济体,中国积极发挥桥梁和纽带作用,最大程度地凝聚维护多边主义的国际合力:一是凝聚捍卫多边主义的国家力量。中国积极构建全球伙伴关系网络和双边/多边命运共同体,夯实多边合作的全球根基。一方面,中国已与110个国家和地区组织建立了不同类型的伙伴关系,<sup>①</sup>逐步形成了遍布全球的伙伴关系网络,凝聚了合作发展的多边共识。另一方面,随着周边国家命运共同体愈加稳固,发展中国家命运共同体焕发生机和大国命运共同体趋于成型,以中国为纽带、联结全球的人类命运共同体网络初现雏形。二是凝聚捍卫多边主义的机制力量。随着多边机制日益增多,功能重叠、竞争加剧和机制碎片化等问题降低了多边机制效能。<sup>②</sup>不同机制的具体形式可能不同,但是其实质都是促进区域发展与稳定,通过机制互补与机制对接实现共同发展。党的十八大以来,中国高度重视机制协商、机制互补和机制对接,提出“金砖+”模式、促成金砖峰会与二十国集团峰会平行举行、推动金砖国家合作机制与其他多边机制合作协同发展。“一带一路”倡议将不同机制融入互利共赢的最大公约数中,成为多边合作促进全球治理的生动范例。

(截稿:2020年8月 责任编辑:郭 泉)

① 杨洁篪:《在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交》,载《求是》,2019年第17期,第24—34页。

② 吴志成、董杵壮:《国际制度转型与中国的应对》,载《当代世界》,2016年第5期,第11—12页。