

全球治理变革及难题^[1]

荣 鹰 姜志达

【内容提要】21世纪以来，全球治理形势发生重大变化，力量结构、议题设置与规则运行深度重构。美西方在战略竞争加剧背景下强化“去风险”取向，旨在确保国家安全前提下调整对外经济和技术联系。全球南方依托贸易结构调整、金砖机制扩员与区域组织协作，持续增强集体行动能力、扩大制度性议价空间。非国家行为体在新治理领域加速嵌入、不断提升影响力，既填补治理供给缺口，也引发代表性不足与问责缺失的合法性挑战。上述变革共同催生全球治理议题被泛安全化操弄、治理规则碎片化、治理责任分散化等问题，进而导致跨机制协调失灵与领导力赤字等突出难题。面对格局分化，美西方以排他性联盟维护规则优势，全球南方依靠制度性团结争取规则制定权与话语权，非国家行为体通过规则补位重塑合法性，中国则以理念引领、制度供给、实践落实的联动路径，推动构建更具包容性与可持续性的多元共治秩序。

【关键词】全球治理 全球南方 新疆域 泛安全化 关键矿产

【作者简介】荣鹰，四川大学讲席教授；姜志达，中国国际问题研究院亚太研究所研究员

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2026) 01-0022-26

[1] 本文系国家社会科学基金重大项目“非传统安全风险与全球治理研究”（项目编号：24&ZD296）和国家社科基金一般项目“高质量共建‘一带一路’背景下深化中国—东盟数字合作机制研究”（项目编号：22BGJ023）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

二次大战后，以联合国为核心的国际体系与全球治理体系为世界和平与发展筑牢了制度根基。但是，随着国际力量格局与技术—产业结构的深刻变化，上述体系在规则制定的代表性、公共产品供给的均衡性及执行与问责能力等方面凸显结构性缺失。冷战结束后，美国及其西方盟友主导的全球治理模式以新自由主义为逻辑内核，依托国际组织与多边制度降低合作成本、塑造规则预期；然而其规则制定的排他性、公共产品分配的失衡与合法性赤字等问题愈发突出，导致治理机制在应对跨境风险时频繁陷入功能性失灵与信任危机。

进入 21 世纪尤其是近几年来，全球地缘政治冲突多点爆发。乌克兰危机久拖不决，加沙冲突外溢影响加剧，其他一些地区热点问题持续发酵；人工智能突起、气候异变、世界性疫情等新旧全球性挑战交织叠加，放大了治理体系的复杂性与不确定性。新自由制度主义在解释当前变局时暴露出明显的局限性。其一，对规则生成过程中的权力不对称性考察不足，难以揭示规则工具化的机理；其二，缺乏对议程设置权的结构性控制与战略竞争的深入探析，无法充分解释议题泛安全化的生成逻辑；其三，对制度间互动与规则碎片化趋势关注不够，难以为应对多层次、多主体的错综博弈提供制度创新路径。

本文尝试超越单一制度主义范式，构建整合国际力量结构、议程设置与规则运行三维互动的系统性分析框架，深入剖析全球治理的结构性变迁及其内在逻辑；拟通过比较美西方排他性联盟策略、全球南方（Global South）的制度话语权路径、非国家行为体的补位实践以及中国“理念—制度—实践”联动模式，厘清各类行为体在全球治理变革中的地位和作用，为相关研究提供参考。

一、全球治理变革新动向

冷战结束后，以联合国为核心的国际体系在新自由主义全球化浪潮中经历深刻调整。然而，2008 年国际金融危机以来，该体系的稳定性与包容

性遭遇根本挑战。全球发展不平衡加剧，传统发达国家与新兴经济体实力对比持续变化；同时，大型科技公司在深海、外空、网络及人工智能等新疆域治理中作用凸显。多种力量相互交织，正深刻重构全球治理格局。

（一）美西方全球治理模式的转型

冷战结束后确立的现行全球治理模式，以新自由主义为理论内核，依托国际货币基金组织（IMF）、世界银行及世界贸易组织（WTO）构成的多边制度网络，曾经有效推进了经济全球化及其规则的扩展性应用。然而，2008年国际金融危机暴露了其金融监管缺位、社会分配失衡与制度韧性不足等深层缺陷；危机后的经济复苏又因基础设施老化、利益集团固化与技能错配而呈现非包容性特征，贫富分化与中产萎缩进一步引发国内政治极化、民粹崛起及社会认同分裂。在国内治理困境与国际格局深刻调整的双重压力下，美西方全球战略加速告别“接触融合”与“效率优先”逻辑，转向以主权优先、安全驱动、制度排他为核心的系统性重构和转型，且三者相互咬合、形成自我强化的演进路径。这一转型不仅改变了美西方在全球治理体系中的角色定位，更对全球治理体系的开放性与包容性造成深层冲击。

一是治理责任的内倾化收缩。美西方将政策焦点与制度资源从提供全球公共产品显著回撤，优先保障本土安全、产业利益与规则主导权，财政资源紧张与政治决策内耗进一步制约其全球公共产品供给的意愿与能力。拜登政府时期生效的《芯片与科学法》试图以527亿美元补贴为诱饵，提升美国的芯片研发和制造能力，但强制受补贴企业10年内不得在华扩大先进芯片产能^[1]；《通胀削减法》通过巨额补贴与税收优惠，为新能源产业设置严格的本土含量与原产地要求，构建起具有鲜明排他性的产业政策壁垒。^[2]特朗普第二任期则将“美国优先”理念制度化、外延化，就职当日即宣布

[1] 于强：《〈二〇二二芯片与科学法案〉：既治不了美国的“芯病”，更不会遂了其“芯愿”》，载《光明日报》2022年8月20日，第8版。

[2] Max Gruenig, *The Inflation Reduction Act: Impacts on Greentech, Trade and Investment*, E3G, September 2025, <https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G-Report-Inflation-Reduction-Act-impacts-on-cleantech-trade-investment.pdf>.

退出《巴黎协定》与世界卫生组织（WHO），停止向联合国气候变化框架公约相关机制注资、暂停缴纳世卫组织会费，直接削弱其在全球治理体系中的财政贡献与话语权。这种内倾化并非单纯的预算削减，而是战略性议程转移，通过拒绝履行既有治理义务，将议题优先权从全球发展转向本土就业与产业回流，直接导致多边机制陷入功能赤字。

二是规则工具的泛安全化操控。面对新兴经济体制度性权力提升与全球治理诉求多元化，美西方将人工智能等关键技术及经贸议题刻意转译为“国家安全威胁”，以此绕过多边程序实施单边干预，成为其战略转型的核心抓手。在经贸领域，近年来美国力图以“友岸外包”“近岸外包”重构采购网络，将供应链韧性政治化，如《通胀削减法》以税收抵免为杠杆，限定新能源车电池关键矿物来源，强化“价值观贸易”标准，此类操作直接弱化 WTO 非歧视原则；而特朗普第二任期大搞单边关税霸凌，实质是以双边权力关系重构多边贸易规则，对以规则为基础的多边贸易体系造成系统性冲击。在新兴技术领域，拜登政府时期通过“芯片四方联盟”（CHIP4）及与日、荷达成的半导体设备出口管制协议，构建针对中国的“小院高墙”式封锁网络；特朗普第二任期则进一步收紧对华先进计算与半导体相关技术的出口管制，2025 年 7 月发布的《美国人工智能行动计划》旨在推进技术合作阵营化。^[1]同年 11 月，美国地质调查局将关键矿产清单由 50 种扩至 60 种，进一步扩大供应链安全的界定范围。^[2]

三是制度网络的排他性重构。美西方对以联合国、世界贸易组织为核心的包容性多边机制信任度持续下降，转而依托“志同道合”标准构建俱乐部式排他机制，而泛安全化操弄则为这一制度重构提供了舆论与法理支

[1] The White House, *Winning the Race: America's AI Action Plan*, July 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>.

[2] U.S. Geological Survey, “About the 2025 List of Critical Minerals,” November 6, 2025, <https://www.usgs.gov/programs/mineral-resources-program/science/about-2025-list-critical-minerals>; U.S. Geological Survey, “Interior Department Releases Final 2025 List of Critical Minerals,” November 14, 2025, <https://www.usgs.gov/news/science-snippet/interior-department-releases-final-2025-list-critical-minerals>.

撑。在关键矿产领域，这一重构呈现清晰的演进路径：2022年启动的“矿产安全伙伴关系”（MSP）作为制度内核，2024年通过“MSP论坛”扩员至约30国形成政策协商层，并同步推出“MSP融资网络”构筑金融执行层，发展为“核心伙伴+外围网络”的复合架构。2026年2月，美国推动成立“资源地缘战略参与论坛”（FORGE），作为MSP的继承机制，实行政策与项目双轨并行：政策层面协调成员国战略与投资审查标准，推动溯源认证体系互认；项目层面整合开发性金融机构与出口信贷资源，并撬动私营部门资本，支持从采矿到回收的全链条战略项目。^[1]美国副总统万斯（James David Vance）更在会议期间提议构建“关键矿产优惠贸易区”，意图形成排他性采购与投资体系。若朝该方向持续推进，FORGE将与2025年底启动的“硅和平”（Pax Silica）倡议形成纵向制度联动，在“关键矿产—精炼加工—AI算力”全链条上构建互补性依赖网络：FORGE以双边框架协议锁定资源供应，“硅和平”以技术标准和基础设施投资绑定应用场景，两者通过成员资格互认、投资优先权挂钩、溯源认证体系衔接实现系统性锁定。这种“资源—技术”双轨架构不仅将关键矿产议题的泛安全化从话语层面推向制度实践，更以短周期迭代、分层俱乐部、纵向联动的新模式，超越了特朗普事实上搁置的“印太经济框架”（IPEF）与机制进展缓慢的“芯片四方联盟”，形成更具排他性和约束力的地缘经济同盟体系。

美西方全球治理模式的转型形成了完整的逻辑链条。首先，权力地位相对下降削弱其对既有体系的掌控，继而通过议程的泛安全化操弄为单边干预铺路，进而将出口管制等工具固化为排他性制度安排，最终，新规则运行后固化身份区隔，为下一轮内倾化收缩提供理由。这一链条并非理论推演，而是正在发生的现实：2026年达沃斯论坛上，特朗普公开质疑多边机制合法性并提议设立一个名为“和平委员会”的平行机制，将论坛从“全球共识凝聚场”变为“全球失序的确认场”，被国际舆论解读为向联合

[1] U.S. Department of State, “2026 Critical Minerals Ministerial,” February 4, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/2026-critical-minerals-ministerial/>.

国体系“宣战”。^[1]此举表明，美国并非简单“退群”，而是主动制造并利用“失序”以重建于己有利的新规则体系，完成从“体系维护者”到“体系分裂者”的角色蜕变。

（二）全球南方走近全球治理舞台中心

在当前全球治理格局中，美西方的内倾化、泛安全化与排他性转向，不仅改变了其自身在体系中的角色，也为其他行为体的崛起创造了结构性空间。正是在美西方从“体系维护者”向“体系修正者”乃至“体系分裂者”蜕变的进程中，全球南方国家逐渐从全球治理体系的边缘走向舞台中心，试图以制度性团结与规范自主，回应传统治理体系的失灵与结构性边缘化。

全球南方国家走近全球治理舞台中心，并非单纯经济总量扩张的自然结果，而是一种将增长势能系统性转化为制度性话语权、将分散诉求整合为集体行动、将发展正义提升为普遍规范的战略性的迈进。这一进程始于经济实力，成于主动塑造，其核心为机制创新。

一是将经济动能转化为制度性议价权。全球南方通过贸易结构升级与产业链重构，将规模优势转化为制度性议价权。联合国贸发会议（UNCTAD）的数据显示，发展中经济体在全球货物贸易出口中的占比从2000年的29%升至2024年的46%，出口结构向制成品及中高技术延伸，提升了其在贸易、投资与金融规则议程中的影响力。这一转化依托双重路径：一是“建制式嵌入”，即在二十国集团（G20）、世贸组织等既有多边平台推动议程设置与规则修订，如2023年G20吸纳非盟、南方国家在WTO倡导发展导向的改革；二是“替代性建制”，当传统机制供给不足时，转向金砖国家新开发银行（NDB）、亚投行（AIIB）等自主平台，通过本币融资、本币结算降低对美元体系的依赖。例如，截至2025年6月，新开发银行已批准123个项目、承诺融资397.1亿美元，本币融资占比达到26.6%。^[2]扩员后金砖11

[1] Hugh Lovatt, “Welcome to the jungle: Trump’s Board of Peace goes global,” European Council on Foreign Relations, January 23, 2026, <https://ecfr.eu/article/welcome-to-the-jungle-trumps-board-of-peace-goes-global>.

[2] Leslie Maasdorp, *New Development Bank Investor Presentation*, New Development Bank, December 2025, https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/03/Investor-Presentation-Dec-2025-_V7_clean.pdf, p.17.

国 GDP（按购买力平价）占全球 40.2%，为制度性议价提供坚实支撑。新开发银行在其 2022—2026 年总体战略中将数字化和技术整合置于重要地位，通过技术赋能提升项目评估与监督能力，推动其角色从发展融资提供者向金融治理参与者延伸。^[1]

二是以区域组织为节点构建网络化协调轴心。全球南方国家逐渐认识到，单点突破往往更易遭遇外部分化与各个击破，因而转向通过跨区域机制联动来构筑集体行动网络。这一趋势既体现在金砖机制扩员带来的规模与话语扩张，也体现在其将粮食安全、能源转型、气候融资等南方核心关切进行“议题打包”、同步推进的策略取向，从而在谈判与议程设置上提高外部力量进行选择性与单点拆解的成本。

非盟与东盟作为区域支点在机制创设与立场整合方面的能力显著提升。例如，非盟于 2023 年举办首届非洲气候峰会，通过《内罗毕宣言》系统阐述非洲气候立场，突出气候融资改革与提升可及性的诉求，明确非洲在全球气候治理中的主体地位，为后续《联合国气候变化框架公约》缔约方大会（COP）谈判提供更清晰的区域协调基础。

总体而言，这种“南方节点—全球网络”的组织方式，为分散的发展中国家提供了相对统一的协调接口与议程传导渠道，有助于降低被大国逐一游说、分化拆解的风险，并提升其在多边场域中的集体议价与议程设置能力。

三是以治理自主对冲泛安全化操弄。全球南方走近全球治理舞台中心的深层标志是从“治理客体”向“治理供给方”的角色转变。面对部分西方国家将发展议题嵌入“紧急化—排他性”安全框架的操弄，南方国家通过议程锚定、替代性规则实践与增量式制度供给，系统性地将讨论重心拉回发展赤字、治理公平与发展权本位。

这种治理自主首先体现为对地缘政治议题框架的主动争夺。为应对乌克兰危机，大量南方国家在联合国表决中并未跟随所谓的“民主对抗威权”

[1] New Development Bank, *Scaling Up Development Finance for a Sustainable Future: General Strategy for 2022–2026*, 2022, https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB_StrategyDocument_Eversion-1.pdf, pp.22, 26.

的二元叙事，而是坚持将“人道准入”“政治解决”列为首要议程。^[1]在加沙议题上，南方国家持续推动议程重心从单一“以色列安全权”叙事，重新锚定至“占领—民族自决—两国方案”的国际法框架。^[2]这并非消极中立，而是对过度安全化压缩政治解决空间的议题纠偏。

在全球数字治理中，面对将中国企业标签化为“安全威胁”的做法，中国、印度、南非等国推动“数字主权”“数据本地化”等治理原则的标准化，将讨论焦点从“谁的技术更危险”转向数字基础设施的普惠治理。^[3]这种以治理替代遏制的路径，通过供给新的规则选项重塑议程边界。

在全球金融治理领域，这一逻辑得到了进一步延伸。面对“去美元化”的叙事压力，NDB 通过增量式的制度供给，将核心议程从“货币安全竞争”引导回“发展融资赤字”问题。具体而言，NDB 致力于扩大本币融资规模（承诺至 2026 年本币融资占比达到 30%）^[4]，以此直接降低借款国的汇率风险与融资成本，提升对基础设施等长期项目的资金供给效能。同时，NDB 通过探索数字化评估工具积累实践经验，逐步参与国际金融标准制定，其角色正从“发展资金提供者”向“规则共同塑造者”演进。美洲开发银行（IADB）与非洲进出口银行（Afreximbank）等机构也通过探索本币金融工具，逐步构建起多中心的“全球南方”金融合作网络。

[1] 参见 UN General Assembly, *Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine: resolution adopted by the General Assembly*, March 24, 2022, <https://docs.un.org/en/A/RES/ES-11/2>。

[2] 参见 International Court of Justice (ICJ), “Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem: the Court gives its Advisory Opinion and responds to the questions posed by the General Assembly,” July 19, 2024, <https://www.icj-cij.org/case/186>; UN General Assembly, *Protection of civilians and upholding legal and humanitarian obligations: resolution adopted by the General Assembly*, October 27, 2023, <https://docs.un.org/en/A/RES/ES-10/21> 等。

[3] 吕晓莉、车微微：《“全球南方”在数字地缘政治中的协同实践研究》，载《国际关系研究》2025 年第 4 期，第 69—73 页。

[4] 《新开发银行将扩大成员国本币融资》，新华网，2024 年 8 月 31 日，<https://www.news.cn/20240831/6fea0db73cb049069bc0757808873f04/c.html>。

该网络为南方国家提供了关键的“替代性选择”与“博弈筹码”，增强了其国际金融体系中的自主性与话语权。

这种渐进式治理自主正重塑全球议程设置的权力结构。当“供应链韧性”“5G 安全”等议题被锚定在“泛安全化”框架中时，全球南方通过多边协调立场、区域规则内化与替代性标准，对过度安全化趋势进行反制性议程设置^[1]，将问题从“谁不加入谁就是风险源”的二元逻辑，拉回到“何种规则最能兼顾发展与安全”的治理辩论场。当然，这一进程仍面临内部发展差异与外部分化干预的挑战。

（三）非国家行为体崛起为全球治理的关键力量

全球治理的行为体结构正经历深刻变迁，非国家行为体凭借专业知识、资源网络与灵活行动模式，从边缘咨询者转向规则制定者、公共产品供给者与标准塑造者，深度嵌入治理核心议程。其治理角色集中在三大领域，并对传统主权治理模式构成系统性挑战。

一是跨国倡议网络填补治理机制空白。当政府间机制因政治僵局或资源约束而响应迟缓时，由多方利益主体构成的倡议网络往往通过“事实标准”的制定与执行直接供给公共产品。以互联网治理为例，互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）依托利益攸关方机制制定域名体系政策；互联网工程任务组（IETF）则通过开放协作形成技术征求意见稿（Request for Comments）系列规范，在主权管辖模糊领域直接建立事实上的全球规则。这些标准虽非源自政府间条约，却因对互联互通的基础性作用而被广泛遵循，构成对行为的规则性约束。又如，气候治理领域也呈现相似逻辑：联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）通过发布《全球升温 1.5℃特别报告》，为《巴黎协定》确立的温控目标提供了关键科学论证与政策基准，深刻影响后续全球盘点、减排路径及气候融资等议程。^[2]

[1] 参见朱旭、王天屿：《“全球南方”推动全球治理改革论析》，载《教学与研究》2025 年第 8 期，第 109—121 页。

[2] 参见 IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf; UNFCCC, *Paris Agreement*, 2015 等。

二是大型科技公司行使“私权力”参与制定新疆域规则。大型科技公司凭借技术、资本、数据与平台生态等独特资源，在一定条件下能够影响规则制定、标准设定与秩序维持等治理过程，这常被概括为全球治理中的“私人权威 / 私权力”。^[1] 在深海、外空、网络与人工智能等主权管辖相对模糊的新兴领域，科技企业通过“标准产品化”与“平台规则化”，在实践中成为重要的规则供给者与事实上的治理节点。例如，在政府监管相对滞后的情况下，美国微软公司通过发布并更新其《负责任 AI 标准》，在产业界推广“对抗性安全测试”等安全评估实践，推动企业自律准则扩散。该标准在一定程度上已成为全球 AI 研发与部署的事实参照。该标准虽为企业内部治理框架，但通过向客户与合作伙伴开放、纳入云服务合同与合规工具等方式，对行业实践产生广泛影响。^[2] 又如，在数据主权与 AI 治理方面，华为公司开源昇思（MindSpore）框架、云服务商围绕本地部署与合规的技术生态建设等举措，为各国关于数据跨境、数据本地化与模型治理的立法讨论提供了产业视角与可观察的实践案例，但其对立法的影响总体是间接的，主要通过行业采纳、监管沙盒试验与政策学习实现，而非直接决定法律条款。2023 年，Meta 公司因继续将欧盟用户个人数据传输至美国而被爱尔兰数据保护委员会处以 12 亿欧元罚款，并被责令在规定期限内停止相关传输，成为迄今金额最大的与违反欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）有关的处罚之一，凸显了数据跨境流动场景中企业“私权力”与国家或国家集团监管权之间的激烈冲突。^[3] 同时，平台算法推荐对虚假信息的放大效应及其责任归属难题，进一步折射出国家主权与跨国企业权力之间的管辖权竞合。传

[1] 参见周辉：《技术、平台与信息：网络空间中私权力的崛起》，载《网络信息法学研究》2017 年第 2 期，第 98 页。

[2] Microsoft, “Microsoft empowers responsible AI for a better future,” May 10, 2023, <https://news.microsoft.com/en-ccc/2023/05/10/microsoft-empowers-responsible-ai-for-a-better-future/>.

[3] Data Protection Commission, “Data Protection Commission announces conclusion of inquiry into Meta Ireland,” May 22, 2023, <https://www.dataprotection.ie/en/news-media/press-releases/Data-Protection-Commission-announces-conclusion-of-inquiry-into-Meta-Ireland>.

统主权框架下的属地管辖原则，在数字空间的“准立法私权力”面前正面临前所未有的适用困境。

三是跨国主体主导着治理理念的生成和扩散并推动政策实施。例如，世界经济论坛（WEF）通过年度《全球风险报告》勾勒全球风险图景，为气候、ESG（环境、社会与公司治理）等领域的议程设置提供框架与讨论基础。其“衡量利益相关者资本主义倡议”及配套指标体系，推动企业 ESG 绩效与可持续发展目标（SDGs）的标准化披露与对标。^[1]世界经济论坛借助多利益相关者平台，将理念嵌入企业承诺、信息披露与资本市场定价逻辑，使软规范在跨国公司采购合同与投融资决策中获得准约束力。

与此同时，跨国研究网络也深度参与全球知识流动与政策学习过程，推动全球发展目标的制度化转化与本土落地。例如，联合国开发计划署（UNDP）主导的全球政策网络（GPN），通过数据供给、评估工具研发、政策建议输出等方式，为各国提供政策制定的参考依据和实施指导。这些工具提升了政策制定的科学性和有效性，促进了各国之间的政策协同和知识共享。通过规范生产、能力赋能与协同执行相结合的机制，跨国主体构成了当代全球治理中不可忽视的多层级协同治理过程。

二、全球治理面临的新挑战

全球治理格局的演变不断暴露既有体系的结构性缺陷。2026 年初美国对委内瑞拉的单边军事行动挑战了联合国宪章的权威，突出表明强权政治日益凌驾于国际法和国际关系基本规则之上；加沙与乌克兰危机的持久僵局更折射出全球安全机制在和平建设与人道主义保障方面的功能性瘫痪。这些危机并非孤立事件，而是现有治理架构无力管控霸权和复杂地缘政治竞争、难以有效回应发展诉求的必然结果，其外溢效应加剧了全球性挑战，

[1] World Economic Forum, *Measuring Stakeholder Capitalism: Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation*, September 2020, https://www3.weforum.org/docs/WEF_IBC_Measuring_Stakeholder_Capitalism_Report_2020.pdf.

可谓全球治理的重大难题。

（一）治理议题的“泛安全化”操弄

当今全球治理的深层困境，在于发展议题被某些霸权国家系统性绑架至安全轨道，从而脱离多边合作与公平竞争的逻辑，滑向零和对抗与阵营割裂。这一转向并非国际风险的自然升级，而是美国等西方国家为维系规则优势、转移内部矛盾、遏制新兴大国崛起而有意识实施的战略性操弄。其本质不是基于合理安全关切的正当政策调整，而是将“国家安全”概念无限扩容，使经济、技术、气候、卫生等本应通过合作应对的跨国挑战，被强行嵌入地缘政治竞争框架。这一操弄形成了相互锁定、自我强化的三重机制，且三者环环相扣构成系统效应，持续挤压发展议题空间，制造制度性对立与信任赤字，使全球治理陷入“猜疑螺旋”。

一是议题边界的人为泛化。这是泛安全化操弄的逻辑起点，核心是通过政策性扩容“安全”概念，持续扩大“关键”“敏感”“威胁”的定义范围，将本属正常的经贸合作、技术交流、产业投资强行纳入国家安全审查范畴。美国 2025 年 11 月将铜、硅、银等大宗商品新增入《关键矿产清单》，并非基于供应短缺的现实考量，而是将其定性为对“美国经济和国家安全至关重要”而且“面临供应链中断风险”的矿产。^[1]这种将基础原材料市场波动上升为系统性安全威胁的表述，正是泛安全化的典型话术，目的是为后续单边干预铺就舆论与法理通道。这一话术自特朗普第一任期起开始显现并日益盛行，并在美西方盟友体系中逐步扩散。日本 2022 年的《经济安全保障推进法》就将半导体、医药品等指定为“特定重要物资”，通过政府认证和财政支持强化供应链管控^[2]，其实质是将经济议题高度泛安全化。欧

[1] U.S. Geological Survey, *2025 Draft List of Critical Minerals*, August 26, 2025, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/08/26/2025-16311/2025-draft-list-of-critical-minerals>.

[2] Government of Japan, *Act on the Promotion of Ensuring National Security through Integrated Implementation of Economic Measures*, Act No.43, May 18, 2022, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4523/en#>.

盟“全球门户”计划强调“民主价值观”和“高标准”的叙事,并以“安全”为核心原则之一,在能源、数字等领域推行具有地缘政治色彩的投资标准,以此重塑地缘政治格局。^[1]更深层的问题在于,“供应集中即风险”“正常政策即武器”的泛安全化叙事从政策层面扩散到公共认知层面。国际能源署(IEA)在《全球关键矿产展望 2025》中分析,到 2035 年,中国预计仍将供应全球 60% 以上的精炼锂和钴及约 80% 的电池级石墨和稀土元素,并将这一基于比较优势的市场分工曲解为“对冲击和中断较为脆弱”的系统性风险。^[2]法国国际关系研究所(Ifri)在评估中国对镓、锗等出口管制时诬指此举反映出“将关键矿产依赖关系武器化的倾向”。^[3]在这一叙事框架下,全球产业分工的自然结果被重构为“地缘战略威胁”,主权国家的正常监管政策被污名化为“经济胁迫工具”,基于市场原则的多边协商与政策回旋空间因此被系统性压缩。

二是政策工具的职能异化。议题边界一旦泛化,常规经贸、发展与外交工具便偏离其初始制度设计,被选择性用于地缘竞争目的,客观上形成“治理工具”向“竞争武器”的转变。在技术领域,出口管制工具从“风险管控”异化为“技术封锁”。无论是拜登时期构建的对华芯片及半导体设备封锁机制,还是特朗普第二任期惯以援引《国际紧急经济权力法》等方式扩大管制范围,其本质都是将技术合作工具转化为地缘竞争武器,使标准制定与研发合作脱离市场逻辑,沦为阵营对抗的排他性安排。在产业和贸易领域,拜登政府时期相关国内立法注重将财税激励与供应链溯源要求相挂钩,使产业政策带有明显的排他性特征;特朗普第二任期则进一步将关税异化为“强制产业回流”工具,通过对半导体、医药、汽车等关键领域启动“232

[1] European Commission, “The Global Gateway,” December 1, 2021, https://commission.europa.eu/topics/international-partnerships/global-gateway_en#.

[2] IEA, *Global Critical Minerals Outlook 2025*, May 2025, pp.8,97, <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025/overview-of-outlook-for-key-minerals>.

[3] Diana-Paula Gherasim, *The Troubled Reorganization of Critical Raw Materials Value Chains*, Ifri, September 2024, p.26, https://www.ifri.org/sites/default/files/2024-09/ifri_gherasim_crm_value_chains_2024.pdf.

调查”及后续关税威胁，以国家安全压力迫使相关产业链向美国本土迁移，而关税机制更是从传统的进出口调节功能扩展至地缘博弈工具，以迫使盟友在中美之间选边站队。

这种工具异化在拉美地区表现出明显的选择性，在特朗普第二任期，美国升级对古巴的全面经济限制措施，通过“长臂管辖”影响第三国贸易行为，加剧其能源与粮食获取困境。美国在 2026 年初悍然绑架委内瑞拉总统马杜罗后，随即宣布对委转而实施“选择性接触”：在维持总体制裁框架的同时，通过选择性制裁放宽与定向能源合作，在为美企创造排他性市场准入条件的同时，限制其他战略竞争对手进入委能源市场。

此外，美国还通过调整发展援助规模、重新谈判自贸协定等方式影响中小国家政策选择，引发全球经济治理公平性质疑。此类操作常以“临时措施”“紧急授权”形式出现，却会产生长期制度效应，反复援引例外条款将逐步削弱多边规则的约束力，形成对国际经贸体系的渐进式侵蚀。

三是制度安排的排他性锁定。临时性、行政性的异化措施经过反复使用，逐渐沉淀为固化、可复制的制度模板。制度锁死的终点，不是全球更安全，而是治理更分裂。正如前文所述，美国自 2022 年起推动的“矿产安全伙伴关系”及其后续机制 FORGE，意在构建排他性的“友岸”供应链。这一机制演进在制度层面的锁定效应尤为显著：通过建立从勘探、冶炼到回收的全流程“友岸”标准，将竞争对手明确排除在规则圈之外；新成立的 FORGE 更是将泛安全化操弄从供应链层面向定价权与贸易规则层面升级，形成了一套可复制、可扩散的排他性制度模板。

更具隐蔽性的锁定机制是“规则替代”。例如，当世贸组织上诉机构因美国阻挠而瘫痪，美国转而在“印太经济框架”中另立数字贸易规则；当联合国气候谈判进程与“共同但有区别的责任”原则不符其利益，美国便推动“气候俱乐部”另起炉灶，如推出“清洁网络计划”，以意识形态划线排斥特定国家企业，公然破坏了全球供应链的开放性与国际电信联盟倡导的技术中立原则。这套以“可信赖”为门槛、以“友岸”为边界、以“价值观认证”为合规标准的平行制度体系，并非对既有多边机制的补充，而

是刻意的架空与替代，使全球治理陷入“规则重叠但互不兼容、机制林立但协调缺位”的碎片化困局。

这种操弄构成了一个自我强化的动态循环：议题边界泛化为政策工具异化提供借口，工具异化为制度安排锁定提供实践手段，制度锁定又为新一轮的议题边界泛化赋予合法性。在这一循环中，发展议题被持续挤压，如北极科研因“航道安全”受阻，粮食出口因“生存储备”受限，气候融资被“安全链”逻辑层层设卡，学术合作与人文交流亦被贴上“技术间谍”标签，等等。泛安全化操弄不仅严重侵蚀全球治理的合作效能，更成为加剧规则碎片化、责任分散化的重要推手。

（二）治理规则碎片化

伴随治理参与权的扩散，规则体系并未走向整合，反而呈现出明显的碎片化趋势。这种碎片化并非主要源于参与主体的多元化，而是规则和制度层面的体系性分裂，使得全球治理缺乏统一标准与有效协调机制。^[1]其主要成因包括：多边机制（如联合国、世贸组织）因成员利益分化与共识困难而改革滞后，各国转而寻求区域性、诸边性或双边安排；部分大国将技术、贸易、能源等议题规则高度政治化，通过排他性条款和选择性多边主义维护自身优势；以欧盟等为代表的区域性集团在对外输出自身标准与监管模式的同时，往往附加政治或价值条件，形成制度性壁垒；科技巨头、行业联盟、非政府组织等非国家行为体通过制定行业标准、发起倡议公约和参与跨国司法诉讼等方式，深度介入规则塑造，使国际规则体系呈现多头并进、复杂交织的局面。这一碎片化态势在人工智能、数字贸易、气候变化等多个领域表现尤为突出：

技术与数字治理领域的规则碎片化，正因大国间治理政策理念的根本对立而不断加深。在人工智能领域，这种对立尤为显著。《美国人工智能行

[1] Aryamehr Fattahi, “Global Fragmentation of AI Governance,” Bloomsbury Intelligence and Security Institute, January 30, 2026, <https://bisi.org.uk/reports/global-fragmentation-of-ai-governance>, pp.1-2.

动计划》旨在推广一套嵌合其价值观与安全逻辑的治理标准，并通过盟友网络构建排他性技术生态。美国构建“人工智能联盟”的实质是通过小多边机制确立技术主导权，本质上是其地缘战略在科技领域的延伸；其技术联盟策略更意在将技术标准“意识形态化”，通过打造封闭的“民主科技联盟”争夺全球治理主导权，服务于维护美国技术霸权的地缘政治目标。^[1]与之形成鲜明对比的是，中国紧随其后发布的《人工智能全球治理行动计划》，则坚持以联合国为核心的多边合作框架，聚焦于弥合数字鸿沟、尊重发展差异，倡导包容普惠的治理路径。^[2]此种“体系性分歧”同样蔓延至其他关键技术领域。在5G通信领域，部分北约成员国将供应商审查与地缘政治考量相挂钩，其政策取向与国际电信联盟历来秉持的技术中立原则形成张力；而在人工智能实施层面，以美国为主的西方大型科技公司采用的“可信AI”（Trustworthy AI）与国际标准化认证，同欧盟《人工智能法案》等区域性规制在适用边界上存在协调难题，进一步凸显了全球技术治理场域的“多层分裂”与规则不确定性。

气候与经贸领域，欧盟以单边方式推进碳边境调节机制，引发有关其与世贸组织多边规则兼容性的讨论。^[3]目前，该机制尚未纳入包括中国核证自愿减排量（CCER）在内的自主减排认证体系，并对部分发展中国家的出口构成压力，间接促使南非、越南等国加快环境政策调整与升级。当前国际绿色标准体系呈现多元化发展态势。美国通过“气候俱乐部”推动建立有别于国际标准化组织（ISO）的碳核算体系；中国依托“一带一路”绿色发展联盟，推出本土光伏碳足迹认证标准。同时，金砖国家也在积极推动

[1] 王伟：《美国技术民族主义的意识形态基础及其话术构建》，载《当代世界》2025年第8期，第46—51页。

[2] 《人工智能全球治理行动计划》，2025世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议发布，2025年7月26日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202507/t20250726_11677803.shtml。

[3] WTO, “Russia initiates WTO dispute regarding EU’s Carbon Border Adjustment and emissions trading,” May 19, 2025, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds639rfc_19may25_e.htm.

NDB 采用“本币结算 + 大宗商品挂钩”的融资模式，促进国际结算体系向更加多元的方向发展。

能源与资源安全领域，全球规则体系也呈现碎片化趋势。欧盟通过“全球门户”计划，在能源基础设施合作中系统性嵌入民主治理与规则标准，试图塑造基于西方价值观的合作范式。相比之下，中国与中亚国家的能源协议则深度整合反恐与区域稳定合作，形成区域性规则共同体。美国主导的 MSP 及其后续机制 FORGE，通过构建排他性的“友岸供应链”，已成为加剧全球资源治理规则碎片化的典型例证。

此外，公共卫生安全领域是规则碎片化的典型例证。2014—2016 年西非埃博拉疫情凸显了世卫组织全球响应机制的失灵——疫情暴发后 5 个月才宣布为“国际关注的突发公共卫生事件”，且《国际卫生条例（2005）》框架下的信息共享因多层审批严重滞后；而新冠疫情期间的“疫苗民族主义”暴露了全球公共产品供给的分配不公。这使得全球南方国家对传统多边体系的效力产生普遍不信任，转而寻求自主解决方案。这些区域性机制虽提升了南方国家的公共卫生治理自主性，却因与世卫组织机制缺乏协调，形成了“多边机制与区域机制并行却互不兼容”的碎片化格局，推升了全球公共卫生治理的协调成本。

规则碎片化的结果，是全球治理出现制度冲突与协调成本上升、规则套利与合规困境、信任侵蚀与阵营固化等一系列风险。不同机制下的规则相互冲突，使跨境活动的不确定性与成本显著增加；标准体系的互不兼容导致规则适用出现“选择性”与“真空地带”，增加了全球治理的制度摩擦成本；而规则嵌入泛安全化逻辑，更加剧了国家集团化对抗，削弱了共同应对全球挑战的能力。^[1]在这一背景下，全球治理正面临失衡、失效与失序的风险，亟需通过矫正南北失衡、遏制规则碎片化、统筹安全与发展的制度创新，实现从公平性、高效性到可持续性的历史性跨越。

[1] Shekhar Aiyar et al., *Goeconomic Fragmentation and the Future of the Rules-Based Order*, IMF Staff Discussion Notes, January 2023, pp.1–4, <https://www.imf.org/-/media/files/publications/sdn/2023/english/sdnea2023001.pdf>.

（三）治理责任分散化与领导力赤字

治理主体的多元化在理论上可集众智、聚合力，但在实践中却常常导致治理责任的严重分散，特别是行为体在承担治理义务、提供公共产品上的意愿与能力缺失，加剧集体行动困境，并与全球领导力的结构性缺失相交织，对全球治理构成了第三重严峻挑战。

首先，主体激增导致“责任稀释”与问责困难。随着非国家行为体、区域性组织及各类“小多边”机制（指涉及部分国家的小型多边合作机制）的兴起，全球治理看似参与者众多，实则陷入“人人负责等于无人负责”的困境。在气候变化等议题上，国家、跨国公司、国际组织、城市联盟、非政府组织等多方主体共同参与，虽有利于活跃议程，但也使得治理失败后的责任认定异常艰难。这种责任分散为传统主权国家及主导国际组织规避其历史责任和法定义务提供了空间，它们可将治理不力的原因归咎于其他行为体的不合作或能力不足，从而削弱了治理体系的问责效能。大型科技公司等非国家行为体的深度介入，在带来治理活力的同时，也引发代表性赤字、问责缺失与权力责任失衡等合法性挑战。更为深层的挑战在于，非国家行为体的治理参与往往与大国地缘政治竞争深度交织。例如，在人工智能治理领域，主要大国依托各自的技术联盟与标准体系展开竞争，使得技术规则的制定在某种程度上呈现为地缘政治影响力的延伸。这种做法虽反映了各国维护自身发展利益和技术主权的正当需求，但也客观上加剧了全球治理的碎片化态势，凸显了在国际层面加强沟通协调、寻求治理共识的紧迫性与复杂性。

其次，公共产品供给出现意愿与能力的双重赤字。一方面，作为传统上提供全球公共产品主要力量的美西方国家，因其内倾化和战略焦点的转移，提供公共产品的意愿显著下降，其政策更多服务于本国优先议程而非全球共同利益。另一方面，尽管全球南方国家群体性崛起，但其整体能力仍不足以全面承接全球公共产品的供给重任，且在优先事项上与西方国家存在差异。^[1]这导致在公共卫生（如疫苗公平分配）、气候融资、发展援助、

[1] UNDP, *Human Development Report 2023/2024: Breaking the Gridlock - Reimagining Cooperation in a Polarized World*, 2024, pp.3-5, 71-73.

危机救援等关键领域的公共产品出现巨大供给缺口，据世卫组织估计，全球仍有近 10 亿人无法获得基本医疗卫生服务^[1]；而发达国家关于每年 1000 亿美元气候融资的承诺未能完全兑现。^[2]

最后，领导力缺失致使全球议程失序与危机响应迟缓。美国作为战后全球治理体系的主要构建者和领导者之一，其反复的“退群毁约”行为与单边主义倾向客观上削弱了全球治理体系的稳定性和领导效能。然而，目前尚无单一国家或国家集团既有能力又有意愿承担起全面、有效的全球领导角色。这种领导力真空使得全球议程的设置要么被泛安全化逻辑主导，沦为大国竞争博弈的场域；要么因缺乏推动引擎而陷入停滞。在应对突发全球性危机时（如下一次大流行病或突如其来的全球金融动荡），缺乏公认的领导者进行快速协调与资源整合，将可能导致国际社会反应迟缓，错失最佳应对时机，从而酿成更严重的后果。

这一挑战与前述两项挑战紧密关联、相互强化：治理议题的泛安全化使大国不愿承担超出本国安全边界的领导责任；治理规则的“碎片化”则是领导力缺失背景下各国各自为政、寻求替代方案的直接结果，同时也进一步加剧了责任的分散。三者相互交织、互为因果，共同构成了当前全球治理功能失调的核心症结。

三、主要国际行为体的应对

当前，全球主要行为体正依其战略与利益，加速分化重组。其战略抉择与竞合并存的互动，已超越了对挑战的简单应对，而是升格为一场塑造未来的竞争。各方皆力图通过规则制定与话语争夺，主导未来全球治理的大局。

[1] WHO, *Primary Health Care on the Road to Universal Health Coverage: 2019 Monitoring Report*, 2020, pp.12–15, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/808e85d5-4bad-4a6a-9750-53206af9373f/content>.

[2] UNFCCC, *Sixth Biennial High-level Ministerial Dialogue on Climate Finance*, 2025, pp. 6–7, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2025_05_adv.pdf.

（一）美西方：排他性联盟与“去风险”“脱钩”策略

面对全球治理结构变迁与自身相对优势收缩，美国及其主要西方盟友在政策话语与实际行动上加速转向以“安全—韧性”为核心的竞争性治理路径，突出“去风险”“友岸化”“近岸化”“供应链韧性”等概念，并在必要时推动“脱钩化”的制度与技术条件成熟化。其基本逻辑是将全球公共产品供给与开放型多边合作让位于本国安全、产业回流与规则主导权的再巩固，通过联盟化分工与制度性排他安排，把“风险管理”转化为可执行的政治边界与市场准入门槛。

在机制层面，美西方以“小多边”“俱乐部式”协作为枢纽整合立场并提升政策一致性，形成“议程—标准—执法”一体化的同盟治理。美欧贸易与技术理事会（TTC）自2021年设立以来持续运行，围绕半导体供应链信息共享、关键与新兴技术政策协调、可信数据流动与标准合作等议题推进制度对接，强化跨大西洋在技术规则与产业政策上的协同效应。与此同时，G7、北约及其“伙伴国”框架被赋予更强的经济安全与技术安全功能，在关键技术、关键矿产、供应链预警与危机响应方面形成更紧密的政策联动。此类安排的共同特点在于：以价值叙事与安全例外为合法性资源，将本应开放协商的全球议题转化为联盟内部先行定规则、对外再扩散的“准入型治理”，从而在多边机制效能下降背景下重塑制度主动权。

在政策工具上，美国逐步形成“本土激励—投资审查—出口管制—盟友协同”的组合拳。特朗普第二任期加速这一进程：一是以补贴、税收减免与政府采购为杠杆强化本土制造与关键技术生态，如“星际之门”计划拟投5000亿美元建设AI基础设施即为战略意图层面的典型宣示，推动资本与产能回流^[1]；二是以外向型投资审查扩展监管边界，如《2026财年国防授权法案》将半导体、人工智能、量子技术等纳入更严格的申报与禁止

[1] Jessica Hagen, “Trump unveils \$500B ‘Project Stargate’ to build AI infrastructure in the U.S.,” MobiHealthNews, January 22, 2025, <https://www.mobihealthnews.com/news/trump-unveils-500b-project-stargate-build-ai-infrastructure-us>.

类交易范畴^[1]；三是以出口管制、实体清单塑造“技术获取差序”，如2026年1月对华芯片出口实施逐案审查、数量上限与第三方测试等全链条封锁^[2]；四是通过与盟友伙伴协调强化“同盟化管制”，如2025年主导建立由美、英、日、韩、澳、以等国组成的“硅和平”联盟，2026年吸纳卡塔尔、阿联酋、印度等国加入，力图将半导体、人工智能等技术生态向美国主导的标准收拢。

值得注意的是，美西方推动的“去风险”“脱钩”并非仅限于芯片、关键矿产等“硬件”，还扩展为以规则和合规成本为载体的制度性竞争。其一，金融与制裁工具在俄乌冲突后被更系统地运用，资产冻结、二级制裁威慑与合规审查外溢，使全球企业与金融机构被动接受西方主导的风险定义与行为边界，客观上强化了以美元体系与西方合规标准为中心的“纪律化治理”。其二，数字与数据治理成为新一轮规则扩散的关键战场：欧盟通过隐私保护、平台责任、算法透明与数据跨境规则提升准入门槛，美国则以国家安全与关键基础设施保护为抓手强化对云服务、网络安全与敏感数据的管控，二者共同推动“数据主权—安全例外”上升为全球数字治理的核心语法。其三，绿色治理正在被“边境化”和“产业化”：以碳边境调节、供应链尽职调查、关键矿产安全为代表的规则工具，把气候目标与产业竞争深度绑定，强化绿色转型的阵营属性与外部约束效应。

美西方内部也存在路径差异与利益摩擦：欧盟更倾向以监管立法与标准输出塑造外部行为，美国更强调产业激励与国家安全工具；在对外依赖度、对华经贸关系与产业结构上，欧洲、日本、韩国等亦难以完全同质化。正因如此，美西方当前更偏向以“小多边”“小集团”方式在“可形成共识的最小公约数”上先行锁定规则，再以市场规模与供应链控制力对外扩散，从而在分歧可控的前提下维系同盟一致行动。

[1] “Congress Enacts Changes to Outbound Investment Security Program,” Latham & Watkins, December 19, 2025, <https://www.lw.com/en/insights/congress-enacts-changes-to-outbound-investment-security-program>.

[2] Blake Crosley, “BIS Export Policy Shift: H200 and MI325X Move to Case-by-Case Review for China,” Introl Solutions, February 7, 2026, <https://introl.com/blog/bis-export-policy-h200-mi325x-china-case-by-case-2026>.

（二）全球南方：制度话语权的争取与替代机制构建

面对全球治理的结构性挑战，全球南方国家的应对策略呈现出鲜明的战略性、主动性与制度建构导向。其核心路径是通过机制性合作与规则创新，系统性争取制度话语权，并构建替代性或补充性治理架构，以破解传统体系中的边缘化困境。

一是以机制整合提升集体议价能力。全球南方不再满足于在既定规则内被动适应，而是主动激活并扩展现有多边平台。例如，金砖机制扩员不仅扩大了体量规模，更通过政策协同将粮食安全、气候融资等全球南方核心关切系统性纳入全球议程。金砖国家新开发银行与亚投行构成重要支撑，前者在 2024 年 8 月明确提出以南非兰特、巴西雷亚尔等本币发放贷款，减少对美元的依赖；后者成员已增至 111 个，累计批准融资近 700 亿美元^[1]，通过不附加政治条件的融资模式与较为灵活的治理框架，为重塑全球发展金融格局提供了关键支撑。

二是以区域组织为支点，创新全球治理方案。全球南方国家正着力强化区域组织在特定议题领域的规则制定与执行能力，逐步形成兼具适应性与创新性的“南方治理模式”。非盟通过发起“非洲气候峰会”积极构建自主气候议程，2025 年 9 月第二届峰会在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举办，以“加速全球气候解决方案：为非洲韧性与绿色发展融资”为主题，进一步聚焦“气候资金落地”，旨在推动国际资源更多向非洲绿色转型与发展倾斜。

三是在地缘博弈中坚持规范塑造。在乌克兰危机、加沙冲突等热点问题上，全球南方国家的立场选择明显超越传统阵营对立，致力于推动形成基于国际法、尊重主权与发展权的争端解决规范。通过倡导多边外交、反对霸权主义和单边主义，它们正为动荡的国际秩序注入稳定性与公正性，并在此过程中逐步塑造更具包容性的全球安全文化。

[1] 《近 700 亿美元、111 个成员、361 个项目……“数”览亚投行正式运营十周年成效》，央视网，2026 年 1 月 16 日，<https://news.cctv.com/2026/01/16/ARTIkhzPgTuwTscm8eYyBYJV260116.shtml>。

针对乌克兰危机，全球南方国家拒绝“选边站队”，而是积极扮演调解者角色。南非、塞内加尔、埃及等非洲七国提出“非洲和平倡议”^[1]，土耳其开展俄乌双边斡旋，中国与巴西于2024年5月达成关于政治解决危机的六点共识，强调“战场不外溢、战事不升级、各方不拱火”三原则，主张尊重各国主权与领土完整，遵守联合国宪章宗旨和原则。^[2]这些实践体现了全球南方坚持战略自主的政治立场，展现了其推动平等有序的世界多极化和国际关系民主化的不懈努力。

针对加沙冲突，全球南方国家同样展现出强烈的规范塑造意愿。南非于2023年12月向国际法院提起诉讼，指控以色列违反《防止及惩治灭绝种族罪公约》，并多次申请临时措施要求以方停火；巴西、哥伦比亚、墨西哥等国随后加入或支持这一法律行动，形成多国联合施压态势。^[3]这些行动不仅是对具体冲突的回应，更是全球南方国家以国际法为武器、以多边机制为平台，挑战双重标准、重塑全球安全文化的主动实践。

也要看到，全球南方的集体行动仍面临现实挑战：内部成员国发展水平差异显著、政治诉求多元，导致协调机制存在松散性；部分国家治理能力不足，也制约了合作效能的释放，这些挑战既源于自身发展阶段的局限，也受到外部势力分化干预的影响。尽管如此，通过制度性团结与规则创新争取话语权的战略取向已经较为清晰，正为全球治理向更加公平、包容的方向演进注入持续动力。

（三）非国家行为体：规则补位与合法性重塑

非国家行为体正从“附属参与”转向“策略性供给”，以功能补位、合法性重塑和协同连接，应对全球治理中的“泛安全化”、碎片化与责任分散困境。其核心在于通过专业能力与柔性规则，将议题可操作化、责任可追

[1] 2023年6月中旬7个非洲国家（南非、赞比亚、塞内加尔、科摩罗、刚果共和国、埃及和乌干达）提出一项旨在结束俄乌冲突的十点和平计划。

[2] 《中国、巴西关于政治解决乌克兰危机的共识》，外交部网站，2024年5月23日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202405/t20240523_11310686.shtml。

[3] Michael A. Becker, “Crisis in Gaza: ‘South Africa v Israel’ at the International Court of Justice (or the unbearable lightness of provisional measures),” *Melbourne Journal of International Law*, Vol.25, No.2, December 2024, pp.182–240.

踪化、过程可问责化，而非替代国家权威。

一是以规则补位破解碎片化。通过“标准—证据—工具”链提供“可衔接”的治理接口。联合国政府间气候变化专门委员会以科学评估凝聚气候共识，为政治谈判提供不可替代的知识基础，抑制议程碎片化。国际可持续发展准则理事会（ISSB）推动全球可持续披露准则趋同，降低跨境摩擦与监管套利。行业联盟通过认证与采购，将软法嵌入供应链，使碎片化规则转化为可执行的商业实践。

二是以合法性重塑回应问责缺口。通过“自律升级+多元问责”双轨校准。微软将《负责任 AI 标准》外推为行业共识，引入第三方评估以增强可信度。Meta 等平台在合规基础上参与“规则共制”，弥合公私边界。企业通过开源工具与合规模板降低技术门槛，缓解“资本偏向”，从过程层面修补代表性不足。

三是以协同纽带缓解责任分散。作为协调者重构分散的资源与规则。世界经济论坛推动“零毁林”等标准与各国监管对接，促使体系趋同。全球发展网络通过能力建设，将全球目标嵌入发展中国家预算。科技企业借助开源 AI 与多边讨论，降低治理门槛，缓解大国博弈导致的阵营化对抗。

非国家路径仍受制于资源不足、监管互疑与授权张力。其角色正进化为“补位者、校准者与连接者”，为国家主导体系提供可操作的增量能力，在三重困境中探索具有现实可行性的非国家方案。

（四）中国的路径：理念引领、制度供给与实践落实

作为最大的发展中经济体，中国选择了一条不同于传统霸权国家的参与和引领之路。在全球治理倡议指引下，中国呈现出以理念倡导、制度供给与实践落实三位一体的应对路径，致力于为破解全球治理困境提供兼具前瞻性与可行性的“中国方案”。

理念层面，中国通过构建人类命运共同体与弘扬共商共建共享的全球治理观，塑造以和平、包容与发展为核心的价值话语，增强其治理方案的正当性与吸引力。全球治理倡议所提出的坚持主权平等、坚持国际法治、坚持多边主义、坚持以人为本、坚持力求实效五个核心理念，系统回答了“构建什么样的全球治理体系、如何改革完善全球治理”这一时代课题，强调

其目标是增强现行国际体系和国际机制的执行力与有效性，使其更好适应形势变化，而非“另起炉灶”。^[1]中国始终致力于维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，通过规则互补与效能提升，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

制度层面，中国通过积极参与和主导多边机制，推动全球南方实现从“规则接受者”向“规则供给者”的转变。在全球层面，金砖国家合作机制及其扩员进程，不仅增强了新兴市场和发展中国家的集体声量，更在具体的金融规则上实现了突破。新开发银行推动本币融资体系建设，并构建了有别于传统西方主导机构的、更具弹性的环境与社会保障框架，为全球发展金融提供了新的规则范式。在区域层面，上海合作组织持续完善安全与经济领域规则，彰显了发展中成员的区域治理创设能力。中国积极参与推动并促成的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）通过关税减让与原产地累积规则降低贸易成本，同时为发展中成员保留数字政策空间，展现了高标准经贸规则兼顾包容性与特殊发展诉求的平衡能力。在特定领域，亚投行设定并超额完成气候融资目标，将绿色发展理念转化为具体的投资规则与标准，推动了上千亿美元级别的基础设施投资落地。这些平台共同支撑了全球南方在全球经济治理领域的制度性话语权。

实践层面，中国聚焦于“公平性、可持续性、多元合作”，通过具体项目与合作计划将理念与制度转化为可感知的公共产品。在经贸领域，中国—东盟自贸区 3.0 版聚焦制度型开放，深化货物、服务、投资自由化便利化，并拓展数字经济、绿色经济等新兴领域合作。在气候治理中，中国积极倡导“损失与损害”议题并恪守“共同但有区别的责任”原则，同时支持太平洋岛国等发展中国家的绿色经济融资；在公共卫生领域，通过物资援助、人才培养与能力建设参与地区性卫生体系构建，并依托澜湄合作等机制强化跨境公共卫生监测；在技术治理方面，通过推动开源框架与云服务技术扩散，降低南方国家的技术门槛；在发展融资方面，支持多边开发银行拓

[1] 参见《全球治理倡议概念文件》，外交部网站，2025年9月1日，https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml；外交部党委：《构建更加公正合理全球治理体系的科学指南》，载《人民日报》2025年11月20日，第9版。

展本币融资能力，并推动 RCEP 原产地规则的数字化实施。这些务实合作聚焦将全球承诺转化为地方行动，切实提升南方国家的发展韧性。

另外，中国还通过发布债务可持续性分析框架、增强项目透明度等措施，积极回应“一带一路”共建国家及其他相关方关切，并致力于通过更深层次的跨文明对话与规则共创，持续增强其全球治理方案的包容性与软实力。

结 语

全球治理体系正经历二战结束以来最深刻的范式转换。美西方的战略内倾、全球南方的群体性崛起与非国家行为体的深度介入相互交织，既释放了制度创新的潜能，也加剧了体系的内生张力。议题的泛安全化、规则的碎片化、责任的分散化与领导力赤字形成恶性循环，使全球治理面临失衡、失效乃至失序的系统性风险。

变革之路绝非坦途。美西方试图通过排他性规则锁定既有的权力优势，全球南方则力图借助议程设置推动权力结构的历史性调整，而大量非国家行为体的介入，使治理网络更趋复杂，可能成为填补空白的“规则补位者”，也可能因价值偏好加剧议程的分裂与对立。可以预见，全球治理将长期处于一种“竞争性共存”的态势：在关键技术与资源安全等“高政治”领域，排他性联盟与替代性机制的博弈仍将持续，但其对抗边界会受到功能性合作需求的客观约束；而在可持续发展、气候变化、公共卫生等“人类公域”议题上，共同挑战的紧迫性将倒逼主要行为体超越阵营对立，寻求底线协调与规则互认。

中国在全球治理变革中的核心价值，不在于输出一个所谓“终极方案”，而在于以自身发展实践与增量创新，激活多元主体的参与活力，引领并推动形成一个真正“共商共建共享”的全球治理新生态。这既是时代对中国角色的重新定义，也是全球治理新生态的历史起点。

【收稿日期：2025-11-01】

【修回日期：2026-02-26】

（责任编辑：一响）