

· 专家笔谈 ·

# 全球治理倡议的逻辑理路、世界意义 与实践进路

苏长和 刘鸿武 闫伟 黎文涛

**内容提要** 全球治理倡议是中国在世界百年未有之大变局加速演进背景下，因应世界格局变迁和全球治理失范、向国际社会提供的重要公共产品，有助于破解全球治理赤字，构建更加公正合理的全球治理体系。推动全球治理体系改革和全球治理能力建设，应充分重视国际体系发生的重大变化，处理好全球治理和国家治理、增量改进和结构改革的关系，以及治理规划和行动的关系。构建更加公正合理的全球治理体系，需在理念层面上正本清源、在制度层面上校正方向、在知识层面上拨乱反正，从而全面构建体现中国智慧的全球治理知识体系、概念体系、理论体系和制度体系。全球治理倡议的提出，为中国中东命运共同体的构建和全球治理体系变革提供了新动能。中国与中东国家的务实合作丰富了全球治理的内涵，有助于回答“中东之问”的底层逻辑，推动“全球南方”更深入和广泛参与全球治理。全球治理倡议超越了由西方所主导的治理话语与理念，致力于构建更加公平有效的治理体系，反映了包括非洲在内的广大发展中国家的重大关切，为中国和非洲的全球治理合作指明了方向，开拓了中非战略合作的空间。

**关键词** 全球治理倡议 国际秩序改革 人类命运共同体知识体系  
“全球南方” “中东之问” 中非治理合作

**作者简介** 苏长和，复旦大学国际关系与公共事务学院院长、教授；刘鸿武，浙江师范大学非洲研究院院长、教授；闫伟，西北大学区域国别学院副院长、中东研究所副所长、教授；黎文涛，中国现代国际关系研究院非洲研究所所长、研究员。

# 全面国际关系时代的全球治理体系改革

苏长和

在 2025 年 9 月召开的“上海合作组织 +”会议上，中国国家主席习近平提出全球治理倡议<sup>①</sup>，引起世界广泛关注。新时代开始以来，中国特色大国外交深入发展，中国国家领导人在重要外交场合分别提出了全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议四大倡议，显示了中国日趋增长的对国际秩序、国际体系的塑造意愿和塑造能力。四大倡议涉及国际秩序改革的主要方面，而全球治理倡议关系人类以及各国面临的共同议题“遵循什么样的价值原则进行治理、如何有效治理、治理目的为了什么”等选择。关于全球治理体系改革和全球治理能力建设，以下 4 个问题值得重视。

## 一 全面国际关系时代的全球治理赤字

关于全球治理体系改革重要原因的原因虽不需要多说，但有一个重要因素经常为人们所忽视，那就是今天国际关系的环境和范畴发生了极大的变化。第二次世界大战结束后建立了联合国，但是当时独立主权国家数量少，联合国的成员数量有限，代表性还不够。经过 20 世纪 50 年代到 70 年代风起云涌的民族解放运动和非殖民化运动，广大殖民地半殖民地国家纷纷独立，并且陆续加入以联合国为核心的主权国际体系之中。今天的世界，联合国正式会员有 190 多个，联合国主权国家成员数量是其刚成立时的近 4 倍。这个变化意味着当今世界主权国家的国际体系基本定型，真正形成了一个以主权国家为核心的全面国际关系时代。这是今天的国际关系同 20 世纪 50 年代前国际关系最大的不同之一。如果说 20 世纪 50 年代以前，由于殖民地半殖民地体系的存在，并不存在一个完整的国际关系，世界上绝大部分民族并没有以平

<sup>①</sup> 习近平：《凝聚上合力量 完善全球治理——在上海合作组织 +” 会议上的讲话》（二〇二五年九月一日，天津），载《人民日报》2025 年 9 月 2 日。

等的方式进入到国际关系之中。那么，随着民族解放任务的完成以及主权国家体系的定型，国际社会真正需要认真思考构建一个民主、公正、普惠、包容的公正全球治理体系的可能和必要。

全面国际关系时代的到来，或者一个定型的主权国家相互承认的体系，为人类第一次创造了各国在政治平等的前提条件下（至少形式上是这样的）怎样对共同面临的问题进行治理，进而构建一种新型国际关系。应该说，主权国家体系的定型以及全面国际关系时代的到来，是战后国际关系的一大进步，世界上大部分民族和国家可以在国际关系中展现自己的意志和力量，这为国际关系向更高阶段的发展创造了条件。但正如我们所看到的，霸权政治、强权政治、干涉政治、集团政治、联盟政治依然存在并且不断地挑战和威胁主权国际秩序。主权制度是全球治理体系的基础，没有这个制度，或者抛弃这个制度，全球治理很多议题无从谈起。中国提出推动构建新型国际关系，正是在全面国际关系时代定型的国际环境下作出的，顺应国际关系发展的大势，也是全球治理倡议中首要强调主权平等的意义所在。

## 二 全球治理和国家治理的关系

一个新型的国际关系，一定建立在各国国家治理较为有序的前提之上。很难想象，如果大部分国家国内治理不善，在由这些国家构成的国际体系中，会有一个好的全球治理；反过来，如果在各国之上和之外，各国共同面临的问题长期得不到解决，也必然会影响甚至冲击到各国内部治理的质量。所以，全球治理和国家治理虽然属于两个层次的治理，但彼此却是相互影响和联动的。人们并不能指望一个连国内治理质量都堪忧的国家，能有足够的意愿和能力投身到全球治理之中。今日世界存在普遍的治理赤字问题，不仅表现在全球和地区层面，同时也存在于国内政治层面。内部治理不善，限制了不少国家的全球治理意愿和能力。这种现象并非只发生在“全球南方”国家，同时也存在于“全球北方”国家。

将全球治理和国家治理结合考虑，我们需要重视这样几个问题：其一，全球治理体系的改革，应充分考虑到体系的改革不仅有利于全球性问题的解决，同时也能够为更多国家国内治理的改善创造更好的国际关系环境，而不是相反。由此，人们必须反思甚至批判过去西方国家在世界上以及在“全球

南方”国家推行的新自由主义国家治理体系改革计划，实践已经证明这套方案无论在全球治理体系层次，还是国家治理体系层次，都带来了无限的弊端；其二，重新反思民主并赋予民主新的含义。以西式民主内涵为主要改革内容的举措，实际上已经被证明并没有为全球治理体系带来充足的能力，对很多国家的国内治理质量来说，也并非都是正面的。赋予民主新的含义，应该在有利于真正和有效多边主义基础上，促进国际关系和全球治理的民主化。而对各国内外治理来说，国际社会最重要的是提供国家治理经验和理论交流互鉴的平台和机制，帮助和促进部分国家内部治理能力的建设，绝非将某些国家的对抗式制度作为民主标准在世界上作简单的推广。其三，在全球治理和国家治理之间建立制度性的沟通机制，保证两者不相互抵触。这就需要构建一定的机制，鼓励各国内外作出的政策增加潜在域外消极影响的自我评估机制；在国际关系层次，也要逐渐建立对那些明显对他国产生消极危害或负外部性的内部政策，进行必要的约束和限制。

### 三 增量改进和结构改革的关系

在全球治理体系改革上，有增量改进和结构改革两种办法。增量改进曾经被学者们作为渐进改革国际体系和全球治理体系的重要方式之一。<sup>①</sup> 增量改进是指在不改变一种体系原有运行及其效应的条件下，或者不改变体系内部因素前提下，通过某些因素的累积性改进，补充和增进体系的有效运行和效能。以中国为代表的新兴国家和“全球南方”国家，近十几年来一直致力于全球治理体系的增量改进。中国在全球治理体系中一度扮演着重要的增量改进角色。中国坚定支持联合国在国际事务中发挥核心作用，维护以联合国为核心的国际体系和以《联合国宪章》为基础的国际关系基本准则；中国发起成立的新型国际组织，同过去西方发起并主导的国际组织并不是对立冲突的，更多是对话的；中国在网络、人工智能等新兴领域提出的倡议和政策，是为新兴议题治理提供中国方案。

但是，在推进全球治理增量改进的同时，我们应该看到，今天全球治理体系愈来愈暴露出结构性问题，仅仅通过增量改进的办法有时可能于事无补。

<sup>①</sup> 参见苏长和：《增量改进：国际体系改革的中国智慧》，载《解放日报》2014年7月19日。

由于内外政治分离而产生的大量置于各国管辖权以外的全球性问题，不仅是 21 世纪国际政治，同时也是各国内外治理面临的共同问题。全球治理呼唤新的全球合作形式。<sup>①</sup> 这种结构性矛盾表现在多个方面。其一，国际关系与国内政治的结构性冲突，尤其是对抗式制度的扩散以及越来越多国家由于复制这种制度造成的内部政治极化和对抗，严重限制了这类国家参与全球治理的能力；其二，由于国际力量对比调整和变化，引起多极化世界格局的发展，进而对全球治理体系的结构变动产生影响，从过去霸权控制、少数国家主导的治理结构，向民主的、平等的、共商的结构状态发展，也就是推进全球治理结构从差序向等序发展。显然，现在的全球治理体系的结构还没有完成这样的转变；其三，除了主权国家以外，越来越多的行为体，如跨国公司和社会组织同样是全球治理体系中日益重要的因素，但是现在的世界显然没有一个政治协商机构，确保在全球治理的制度安排中将这类行为体有规有序地吸纳进来。例如，如何吸纳跨国企业尤其是国有企业更多地参与全球治理，既是理论问题，也是重大全球治理实践问题。长期以来，在新自由主义全球治理观下，国有企业被排除在全球治理活动之外，然而事实上，国有跨国企业可以在全球治理基础公共产品提供上发挥很大作用。随着世界政治经济社会结构以及国际关系与国内政治关系的深刻转型，在增量改进的同时，国际社会需要更多地考虑全球治理的结构改革问题。这或许是未来十年全球治理面临的最突出任务之一。

#### 四 全球治理的规划和行动的关系

习近平主席在全球治理的五点倡议中，特别指出要注重行动导向。行动导向强调的是全球议题治理要有规划、能执行，这就提出规划在全球治理中的意义。中国人对“规划”这个词很熟悉，规划引领的治理是中国国家治理很重要的一个特征和优势。其实，在国际关系领域，全球和地区性议题的治理也有规划，如联合国主导的关于发展的十五年规划（即《联合国 2030 年可持续发展议程》），以及地区治理中的各类议题行动计划。在国际关系中，各

<sup>①</sup> 苏长和：《中国与全球治理：进程、行为、结构与知识》，载《国际政治研究》2011 年第 1 期，第 45 页。

国之间以及国际组织围绕议题展开的治理规划，困难之一在于即便各国之间围绕某个议题达成中长期治理规划，但是具体到各国内的落实时，却受制于各国内的转化和执行能力。《联合国 2030 年可持续发展议程》在不同国家内部的执行水平，就是典型的例子。不是所有国家都能像中国这样——因为中国有新型政党制度的保障，将可持续发展议程较好地在国内实现自主转化，并对国际社会作出自主贡献。那些旧型政党制度的国家，国内政治的分裂和对抗很难做到像中国这样，保持政策的连续和一致。这很大程度上取决于在全球治理和国家治理关系中，国家治理体系和治理能力的水平，以及国内合作协商的制度体系，从而确保对公认的全球治理合作协议的国内支持。显然，这一点在所谓的西方民主国家（这种民主实质是对抗式制度），国内政治的日益极化既降低了其国内承诺的信用，也大大削弱了其对全球治理合作协议的承诺和遵守。

当然，这并不说明规划引领的治理不重要。恰恰相反，各国需要重视规划在解决全球性问题中的重要引领和指导作用。在未来的全球治理进程中，应该格外重视规划引领治理的意义，国际上的双边、多边规划至少可以较有效地克服一些国内政治极化对双多边履约的消极影响。近年来，中国政府重视在双多边外交、地区和全球治理中规划的运用。就已有的中国外交规划研究而言，可以看出中国同大部分国家以及在地区治理中，正在有效地扩大这种规划治理方式。这未尝不是促进全球治理政策有效执行和行动的方式之一，应该引起国际社会的重视。

## 全球治理倡议的中国智慧与实现路径 \*

刘鸿武

国泰民安，安居乐业，丰衣足食，长治久安，协民万邦，四海晏然，这

\* 本文系刘鸿武主持的金华市社科联定向重大委托项目“中非合作金华模式研究”(JHZF202501ZD)阶段性成果。

些朴素而美好的词汇，千百年来一直是中华文明建构的核心概念，也是中华多民族国家治理的理想境界。中共十八大以来，习近平主席带领全党全国人民以中国式现代化推进中华民族的伟大复兴，并在越来越大的程度上把中华民族伟大复兴与人类未来的命运联系在一起，在理论层面和实践层面推出一系列重大思想与政策主张，包括建构人类命运共同体理念及其支撑这一理念得以付诸实践的全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议。在此基础上，2025年9月1日，习近平主席在“上海合作组织+”会议上进一步向世界提出了全球治理倡议，这一重大思想为构建更加公正合理的全球治理体系指明了方向，引发了全球范围内的广泛反响。

为更好地落实习近平主席提出的全球治理倡议，构建更加公正合理的全球治理体系，从今天人类治理面临的复杂挑战角度上看，一是需在理念层面上正本清源，探寻开万世之太平的人类相处正道；二是需在制度层面上校正方向，重塑平等共商合作共赢的人类合作新机制，三是需在知识层面上拨乱反正，构建以区域国别学为支撑的互学互鉴的人类命运共同体知识体系。

## 一 正本清源，重开万世太平的人类相处正道

自近世以来，随着海路大开、世界联结为一体，人类在全球范围内如何相处就成为“历史成为世界历史”后的基本问题，人类各文明各国家之间的相处问题，也就开始有了全球的性质。但近世以来全球体系的形成，最初乃因西方列强的全球扩张而促成，其原初形态是一个以西方列强为中心、非西方世界为外围的“中心控制外围”的世界体系结构。率先兴起的西方列强在全球化的第一阶段上，扮演了全球体系及其治理结构的主导者和支配者的角色。而这个体系本质上是一个弱肉强食、丛林法则下的世界治理结构，其演化扩张的结果，自然是几百年来世界无尽的血与火、征服与暴力，这大大小小无数次的掠夺战争相叠加，最终演化成殃及全球的两次世界大战，充分暴露出近世以来西方主导的这一世界治理结构之根本缺陷。

冷战开始后，以美国为首的西方国家继续维持着对全球事务的主导支配地位，并且形成了一整套精密完备、具有很大迷惑性的冷战知识与话语体系，用以维护美西方对全球事务的支配垄断地位。例如，在非洲大陆，无论是冷战时代还是后冷战时代，非洲国家只要奉行亲西方的内政外交政策，美西方

对非洲国家建立什么样的制度与政权并不特别在意，但总体上看，美西方始终强力推动非洲国家效仿西方政治制度，因为它们清楚地知道这有助于长期维护美西方在非洲的霸权与特权，这其实是美西方在对待非洲国家时采取的所谓西方治下的世界治理体系的基本逻辑与归属。我们由此可以看到，过去数十年来，非洲绝大多数国家在美西方强压之下都建立了类似美西方的政治制度与政党体制。在美西方塑造的“政治正确”意识形态笼罩下，非洲国家实际上丧失了国家制度自主建构的政治主权与治理主权，任由美西方在“民主干预”旗号下对非洲事务随意左右，横加干预。这就是长期以来非洲治理乱象丛生、战乱频仍、民生凋敝的不幸根源。

回顾历史，我们不禁要问：20世纪90年代美西方在非洲推动的所谓“民主化”浪潮，及进入21世纪后美西方推动的所谓“阿拉伯之春”，哪一次不是使非洲国家又经历一波新的政治混乱与经济衰退？为将美西方的政治制度及意识形态深植非洲大陆，西方国家持续通过附加政治条款的援助等方式，向非洲国家施压，要求其进一步推进政治变革，并把非洲的经济落后与贫困问题简单归咎于未能实现西式的民主、人权与自由转型。为此，美西方持续在非洲大陆实施干涉主义的治理政策，将援助与干预相结合，给非洲国家开出许多政治变革的“灵丹妙药”。但这些罔顾非洲历史传统与社会现实的“西式治理”，因其固有的“水土不服”和“动机不纯”，非但没能给非洲带来政治稳定与经济繁荣，反而适得其反，越治越乱，在许多情况下激化各种矛盾，成为非洲乱世难治的重要原因。

近世以来美西方对世界的支配性治理，却也积累下许多主导世界治理观念理念的知识体系与意识形态，并且远播于全球，深入各国，于今日的世界治理的拨乱反正形成重重阻力。一两百年来，美西方知识界倾注大量精力，将其统治世界之经验上升为抽象理论，并以此为基础构建了一套被称为具有“现代性”“普世性”知识与话语体系。冷战终结后，这些论调更是被推向顶峰，认为人类文明不可能再有超越西方或有别于西方的变化与发展，全球各区域各国家各民族，都只能在美西方治下，对自我进行脱胎换骨的、对标西方模式的结构改造与社会转型，才能由“乱世”达到“治世”。

这套近乎狂热的话术、偏执的理念和武断的治理方案，其实就是想当然地用美西方制度的标准模板来裁剪丰富多样的广大非西方世界，不仅与实事求是这一基本的人类治理原则相悖，严重脱离广大非西方世界的真实环境，

更演变成一种现代版的美西方蒙昧主义和原教旨主义。其推行的结果，正如“南橘北枳”“刻舟求剑”，不仅不能解决广大非西方世界治理的实际问题，反而成为引发“全球乱世”加剧的重要根源。

## 二 校正方向，重塑人类平等相待共商合作新机制

与美西方冷战以来意识形态化的“标签治世”或“概念治世”不同，中国的国家治理理念与实践智慧，深深根植于务实理性、实事求是的传统文化基本原则，强调有效的治理，好的制度必然来自具体的社会治理实践。所谓“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”，中国这句古话很好地体现了中国几千年的治理传统，即治国安邦的卓越才能才干，需在基层实践中历练成长。凡经略一地，治理一方，管理一国，不能本本主义、纸上谈兵，必须入乡随俗，本质是一个因地制宜、实践的、动态的历史过程。

历史上的中国，本身就幅员辽阔，各地情况千差万别，即便同一地区，在不同发展阶段上，其治理方法与治理手段也需因时因地调整。正是基于此，官员必深入基层，了解各地情况，树立群众观念，准确把握国情区情民情，明了人民疾苦与需求，才能在实践中不断积累治理经验、提升专业治理能力。

中国的国家治理哲学，不仅着眼于当下，更将广阔的历史维度纳入其中。在漫长的国家治理更替过程中，中国也有过乱世，所谓“三十年河东，三十年河西”，治无定法，但古人相信，所谓“秦亡汉兴，虽曰天命，实乃人事”，国家之治乱，必有内在的根源可寻可思，当总结历史经验与教训。好的国家治理传统，就是能形成拨乱反正的自我革新能力。唯其如此，中华文明形成了一种善于总结和吸取历史经验教训的知识传统，一种“实践—认识—再实践—再认识”的理性主义精神，在实践中不断为国家发展校准方向，如此才可开万世之太平。

历经百年奋斗，中华民族伟大复兴进程正实现一场意义深远的历史性跨越。在发展方式上，中国正从以学习、改革、开放为主的“追赶型”发展，转向更多地依靠交流、互鉴、合作、共赢的“结伴型”发展；在发展动力上，从主要依赖资源、技术、人力、资本等传统要素，转向更多依靠知识、思想、制度、文化等创新要素；在发展格局上，则从聚焦于中华民族伟大复兴的自身发展，升华为倡导构建人类命运共同体的全球性使命与担当。

正是立足于中华 5 000 年的文明智慧、3 000 年的治国思想、近代以来百余年的复兴求索，以及改革开放 40 多年的成功实践，中国提出了具有战略意义的全球治理倡议。这一倡议，标志着中国知识与思想的自主性达到了新的历史高度，也为世界重新认识中国、为中国在新时代明确自身身份与角色，提供了根本的价值逻辑。例如，中非合作的丰富实践以及“一带一路”倡议的稳步推进，不仅为解决全球发展与治理难题贡献了独特的中国智慧，还为推动“全球南方”国家群体性崛起注入重要动能。其中，中非合作推进的人权治理新议题可以说是新型全球治理的着力点和突破口。冷战时代以来，美西方在人权、民主等问题上奉行双重标准，对亚非拉国家的随意责难，这些西式的所谓绝对理念和原则，实际上已被异化为美西方对发展中国家进行政治讹诈的魔咒和维护自身霸权的工具。在西式蛮横霸权的人权治理逻辑下，在全球范围内的很长一段时期中，只要有形式上的选举人权，即便是国贫民弱，战乱频仍，也是“良治善治”，由此造成全球普遍性的治理灾难。与此不同，中国提出了以发展权和民生为核心的新人权观，人民性是中国人权发展道路最显著的特征，人民幸福生活就是最大的人权。这一理念根植于中国数千年的治理智慧，即“国泰民安”“丰衣足食”“安居乐业”的朴素理想，它揭示了中国对发展目标与秩序统一的深刻理解。

新中国成立以来，中国始终强调国家主权是保障人权的根本前提。一个主权完整、治理有效的国家，是国民生存与发展的坚实屏障。“人之所以异于禽兽者几希”，就在于人类有这种基于国家治理的社会秩序。在今天这个西方霸权强权横行的时代，发展中国家若没有完整独立的国家主权，没有国家的保护，就没有个人之安全，人民的权利与国家的权利是互为基础，互为支撑的，人民权利的实现会反哺国家强盛和社会稳定。

这种“国”与“家”同构、个人与集体互促的东方集体主义社会秩序，为中国的人权观提供了坚实的实践哲学基础。因而在中国的对非合作中，始终秉持“不干涉内政”原则，通过帮助非洲国家建设基础设施、推广农业技术、创造就业岗位，将主权赋予的自主发展能力切实转化为人民可感知的生存权和发展权，在国家主权得到保障的框架内，聚焦发展的务实合作，非洲国家人权的普遍实现才会有坚实的土壤。

从这些丰富的案例可以看出，推动全球人权治理，必须尊重各国国家主权和其发展道路的多样性，将评价权和定义权从美西方的垄断中解放出来。

世界上并不存在“放之四海而皆准”的单一模式。真正的“普世理想”应从当下人类面临的发展困境来思考。建立国泰民安的理想社会，推进发展中国家发展问题的最终解决，标志人类现代性发展的“合理收敛与终成正果”，而一个富裕而美好的现代世界的建立，才应该是当代世界真正“普世主义理想”的目标。

历史远未终结，它正随着“全球南方”国家的现代化进程而展开新的篇章。因此，我们必须对那些长期支配世界的美西方知识体系进行深刻的反思、校正与扬弃，携手探索一条超越美西方传统范式、一条更加公正合理的全球治理新路，而这条道路的基石就是和平、合作、发展。

### 三 拨乱反正，构建互学互鉴人类命运共同体知识体系

世界正处在百年大变局的关键时刻，总体上看，美西方流播于世的冷战思维、霸权主义和强权政治依然大行其道，新的威胁与挑战层出不穷。面对此动荡之世局，中华文明数千年的历史传统与实践智慧，为我们贡献了一套以“实事求是”为核心的全球治理原则与方法论，例如，因地制宜、入乡随俗、实践导向、与时俱进等等。具体而言，它倡导治理必须“研实际”“求实理”“重实践”“做实事”“育实才”“务实效”“得实功”。这套方法论的核心在于坚决摒弃脱离实际的抽象空谈，破解“概念治世”造成的“无序乱世”，致力于为复杂的全球治理难题提供行之有效的解决方法。

第一，在理念塑造层面，全球治理的基本理念要“正本清源”，深刻反思并努力超越长期主导国际话语的美西方中心主义叙事。世界体系的快速变化，要求我们创造性地拓宽我们的理论视野与知识结构，引入新的理念、新的思维、新的话语，形成对快速变革的世界关系结构的全新理解与把握。这意味着，我们要树立大局观、国家观、发展建设观与时空地域观，建构系统全面的全球治理体系与合作框架。80年前，联合国的成立开启了全球治理的崭新实践。我们应维护《联合国宪章》宗旨和原则，践行共商共建共享的全球治理观。在更宏大的认知或思维背景下，开始于西方的现代化不过是人类漫长现代化历程中的一个先发案例和特定阶段，绝非历史进程的全部和终结。事实上，近代以来，在西方保持领先优势的背景下，“全球南方”国家在捍卫自身历史与文化的同时，于交往中寻求独立与自强，顽强地探求着与自身相适

应的现代发展道路，共同参与和塑造了多元的全球现代文明。

第二，在制度建构方面，构建平等共商、互学互鉴的合作新机制，是实现全球治理的必由之路。中华民族历来有关注天下、往来四海之开放传统，有“民吾同胞、物我与也”的世界情怀。在其漫长的文明演进史上，中华民族一直在努力突破地域限制，与外部世界建立接触与交往，由此扩展自己的视野，丰富自身的形态，并从中获得更新发展之动力。近代以来，尽管一度因时代条件所限，中国的对外交往多聚焦于欧、美、日等发达国家，但自 20 世纪 60 年代起，中华民族在追求现代复兴的过程中，将目光转向非洲和广大发展中国家，同非洲大陆及“全球南方”国家日益构建起一种新型国际关系。尽管这种关系在初始阶段规模尚小，但从长远看，中非合作及随之而起的非洲区域国别研究事业，其深远意义远超其具体项目本身。它折射出中华文化的现代复兴正进入到一个新的历史阶段，反映出当代中国学术在回归和继承优良历史传统的基础上，日益面向全球与未来，也日益拥有了新的自由与自主、自信与自觉的精神气度。这对于中华文化在保持自身特质的同时，进而发展为具有全球意义的世界性文化，具有特别重要的意义。

第三，在知识体系层面，以区域国别学为支撑，构建人类命运共同体知识体系。构建更加公正合理的全球治理体系的首要任务，是要把美西方创造的所谓“普世知识”，重新“还原”为“欧美的地方性区域国别知识”，进而客观评估其适用性与局限性。在此基础上，通过与包括“全球南方”国家的所有国家的平等对话与互学互鉴，创造出人类共建共通共享的新的全球治理新知识体系。为此，中国今日的知识学术界必须完成一场“有破有立”的根本性转向：一方面要破美西方“冷战知识体系”之高墙深壕旧形态，另一方面则是构建“人类命运共同体知识体系”之开阔平台与新气象。这也是当前非西方世界学界智库需共同努力的紧迫任务。冷战结束数十年，上述两种知识体系的轮廓已清晰可辨——前者仍固守“历史终结”的迷思，奉行“意识形态外交”，后者坚持“聚焦民生”“注重发展”，倡导“共商共建”。实践证明，唯有后者，才能将全球治理的理念从空中楼阁转变为脚踏实地的发展实践。

可以这样认为，今天人类共建、共通、共享的全球治理知识体系不会凭空而降，也不能由某一区域、某一国家、某一民族的治理知识来充当普适性的人类治理知识。人类治理知识的兼收并蓄和海纳百川以及去西方中心化，是实现全球治理去美西方霸权的前提。从知识建构与理念转换的层面上说，

今天我们需要通过全球范围的区域国别研究学科的建设，在创造性的继承、开发、扬弃世界上各区域、各国家、各民族的传统知识与现代智慧的基础上，通过平等的交流、对话和合作研究，把人类各区域各国家的有意义的知识、思想、文化都加以融通与链接、综合与创新，才可以创造出既基于人类各区域各国家知识传统，同时又超越个别区域个别国家知识范畴的真正具有普遍性、全球性的人类共享、共通、共建的知识文化体系，并据此去应对今日人类面临的各种挑战，构建更加公正合理的全球治理知识体系、概念体系、理论体系、制度体系，从而助力全球之治，开万世之太平。

## 全球治理倡议为中国与中东国家合作注入新动能<sup>\*</sup>

闫伟

全球治理倡议是中国在世界百年未有之大变局加速演进背景下，因应世界格局变迁和全球治理失范，向国际社会提供的重要公共产品，有助于破解全球治理赤字，构建更加公正合理的全球治理体系。中东地区历来是大国政治的博弈场，西方干涉主义和单边主义盛行，亦是治理赤字最突出的区域，地区冲突和战争延宕，地缘政治竞争加剧，区域合作进展缓慢，难民问题、气候变化、跨界水资源分配、极端主义、人道主义问题等跨国问题突出，数字安全和人工智能等新兴领域的挑战严峻。同时，中东国家也是“全球南方”和推动全球治理体系转型的重要力量。全球治理倡议的提出，有助于解答“中东之问”，为中国中东命运共同体构建和全球治理体系变革提供新动能。

### 一 全球治理之困与“中东之问”

中东战乱频仍折射出地区安全、地缘政治的复杂性和地区治理的困境。

\* 本文系习近平文化思想研究中心陕西省协同研究基地重大项目“文明交流互鉴视域下区域国别学自主知识体系构建研究”的阶段性成果。

中东问题长期以来是全球治理的重点领域。新一轮巴以冲突及其外溢效应成为全球治理失效的典型案例，折射出美国等西方国家主导下全球治理的痼疾。可以说，中东向何处去的“中东之问”，其答案蕴含在世界向何处去的“时代之问”之中。

治理就是一定程度上建立秩序的过程，全球治理体系根植于国际体系的内在特性，旨在化解跨国乃至全球性问题。全球治理兴起于全球化时代，因全球问题而产生。全球治理倡议之于中东的意义需要从更加纵深的大历史角度进行观测。广义来看，伴随近代威斯特伐利亚体系下民族国家的诞生，以及西方的殖民扩张将世界连为整体，全球问题便已产生，出现了以主权国家为主体的全球治理“威斯特伐利亚范式”，战争成为“合法”解决国际争端的手段，<sup>①</sup> 时至今日仍是美国等西方国家中东政策的重要选项。在民族国家体系下，近代西方构建起殖民帝国。拿破仑战争后，欧洲确立的“大国一致”原则和“正统”原则本身就是对当时的“全球”问题进行治理的尝试，试图抑制国家的无序竞争，但其中充斥着强权政治和西方中心主义。

西方的崛起与中东传统帝国的衰落改变了近代以来中东的地区治理模式。中东地区历史上长期处于“帝国秩序”，即“帝国治下的和平”。传统帝国在社会文化和政治制度等方面具有多元性，存在多种行为体，是一个独立、等级化的国际体系，具有独特的治理模式。<sup>②</sup> 无论是早期的波斯帝国还是之后的阿拉伯帝国、奥斯曼帝国，都以宗教构筑社会秩序，尊重多元文化，推行因俗而治和宗教、族群、部落自治，同时提供公共服务，如保障贸易路线和粮食供给、防御蛮族入侵、确立社会规范等，<sup>③</sup> 形成了独特的地区治理模式。近代西方以民族国家之名行帝国之实，中东则恰恰相反，尝试在帝国框架下构建同质化的民族国家。

近代之后，东西方两种体系的碰撞催生了所谓的“东方问题”，之后又被称为“近东问题”或“中东问题”。<sup>④</sup> 随着西方对中东地区的殖民统治，中东

<sup>①</sup> Kimon Valaskakis, “Long – term Trend in Global Governance: From ‘Westphalia’ to ‘Seattle’”, in OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris: OECD Publications Service, 2001, pp. 48 – 52.

<sup>②</sup> 俞可平著：《帝国新论》，浙江人民出版社，2023年版，第50~54页。

<sup>③</sup> [英国] 巴里·布赞、[英国] 理查德·利特尔著：《世界历史中的国际体系：国际关系研究的再构建》，刘德斌译，世界知识出版社，2015年版，第185页。

<sup>④</sup> Bassam Tibi, *Conflict and War in the Middle East: From Interstate War to New Security*, London: Palgrave Macmillan, 1998, pp. 43 – 44.

成为西方帝国治理、确立霸权的重要区域。中东国家摆脱西方的殖民统治独立后，地区体系诞生之初便充满了冲突，<sup>①</sup> 仍然是“被治理”的对象。

冷战结束以来，西方在中东地区治理具有五大特征。一是冲突导向的治理策略。中东从相对统一和具有内聚力、认同感的区域文明复合体，裂变为大量相互敌对的政治实体，地区紧密的经济联系也被打破。教派、族群社会身份差异被政治化、安全化，多元社会共存为冲突所替代，以结盟取代结伴，具有排他性。二是干涉主义的治理途径。强调民族国家的主权弱化，人权或“普世价值”高于主权，奉行所谓的“保护的责任”，以单边主义甚至军事干涉推行地区治理，扶植大量非政府组织，甚至推动政权更迭，联合国等国际组织在中东治理上失效。从阿富汗战争和伊拉克战争，到利比亚卡扎菲政权的垮台，再到当前的伊以冲突和以色列的单边行动等，此类案例不胜枚举。三是以民主和自由主义作为价值导向。冷战结束以来，西方主导的全球治理体系具有强烈的“普世价值”输出意图，其核心在于输出西方式的民主制度和观念。美国前总统克林顿对此直言不讳，确保我们安全并保持持久稳定的最佳策略便是支持其他地方的民主进程。<sup>②</sup> 向中东国家输出民主，甚至进行“民主改造”，成为解决恐怖主义问题、化解巴以冲突等地区问题的前提。欧盟“巴塞罗那进程”亦将民主推动作为重要目标。四是维持“中心—边缘”的不平等结构。中东国家大都处于全球贸易格局底层、产业链和价值链的末端，在国际金融和数字安全、气候变化、人工智能、互联网与社交媒体等领域失声，缺乏话语权。美国动辄对中东国家进行制裁，实行“长臂管辖”。五是西方中心主义的逻辑前提。延续近代以来西方的文明等级论，将宗教与极端主义挂钩，“文明冲突论”“伊斯兰恐惧论”“伊斯兰例外论”等层出不穷，认为中东难以自主实现现代化和地区治理。

“中东之间”反映中东地区的治乱兴衰问题。中东乱局是全球治理的痼疾，很大程度上源于西方主导下不平等的地区治理模式，体现了近代以来国际体系的深层矛盾。这不只是中东地区的独有现象，还普遍存在于发展中国

<sup>①</sup> Sally N. Cummings, *Sovereignty After Empire: Comparing the Middle East and Central Asia*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2011, p. 5.

<sup>②</sup> 从“文明的使命”到输出现代化方案，再到民主推动，构成了西方对全球治理的重要价值基础，具有强烈的西方中心主义色彩。See Dionysis Markakis, *US Democracy Promotion in the Middle East: The Pursuit of Hegemony*, London and New York: Routledge, 2016, p. 1.

家。这也是当前“全球南方”崛起、推动全球治理体系改革的内在动力。

## 二 全球治理倡议与中东地区治理的更新

全球治理倡议超越了全球治理的旧范式，进入以人类命运共同体理念为基础的新范式，为中国与中东国家合作注入新的动力，首先体现在中东问题的治理。全球治理倡议为中东提供了区别于传统大国博弈的新选择，即坚持主权平等和国际法治，不划分势力范围，不输出意识形态，而是搭建平等对话的圆桌。<sup>①</sup> 中国与中东国家在全球治理领域的广泛合作，有助于提升地区治理效能，为中国与中东国家深化合作提供更广阔的空间，推动中国中东命运共同体的构建。

全球治理倡议提供了新的地区治理方案。西方主导下的中东地区治理模式和地区格局存在结构性问题，这是造成中东地区战乱频仍的重要原因。全球治理倡议坚持主权平等、国际法治、多边主义、以人为本和力求实效，为中东地区治理提供了新的治理范式。巴勒斯坦学者阿拉·阿迪克（Alaa Aldeek）就此指出，全球治理倡议与中东问题直接相关，中东的治理意味着稳定、主权和人民安全。<sup>②</sup> 近年来，中国积极参与中东地区治理实践，形成了中国中东治理观，是全球治理倡议在中东地区的实践。

第一是和平导向的治理理念观。中国始终坚定做世界和平的建设者，强调中东地区不同力量、不同文明和宗教的和平相处，以文明交流互鉴超越文明冲突。中国“始终是中东和平的建设者、中东稳定的促进者、中东发展的贡献者。中国从不干涉中东国家内政，从不在中东地区圈划势力范围，从不利用热点问题谋求地缘私利。”<sup>③</sup> 无论在新一轮巴以冲突、叙利亚剧变、伊朗核

<sup>①</sup> 《驻埃尔比勒总领事刘军在伊拉克库尔德地区主流媒体发表署名文章〈完善全球治理 破解中东困局〉》，载中阿合作论坛网站：[http://www.chinaarabef.org/zagx/sjfc/202509/t20250918\\_11711013.htm](http://www.chinaarabef.org/zagx/sjfc/202509/t20250918_11711013.htm)，2025-09-21。

<sup>②</sup> Alaa Aldeek, “The Impact of the Global Governance Initiative on Achieving Middle East Governance”, Al-Zaytouna Centre, September 18, 2025, <https://eng.alzaytouna.net/2025/09/18/political-opinion-the-impact-of-the-global-governance-initiative-on-achieving-middle-east-governance>, 2025-09-21.

<sup>③</sup> 王毅：《维护世界公平正义 促进中东和平安宁——在安理会中东问题高级别会议上的讲话》，载中国外交部网站：[https://www.mfa.gov.cn/web/wjbz\\_673089/zyjh\\_673099/202409/t20240930\\_11501271.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjbz_673089/zyjh_673099/202409/t20240930_11501271.shtml)，2025-09-23。

问题，还是在也门问题上，中国始终将“劝谈促和”作为解决中东问题的基础，而非拉一派打一派，实行“分而治之”，强调族群冲突和教派差异的对抗观。

第二是主权平等的多边治理观。全球治理与国家主权被视为此消彼长的矛盾体。全球治理意味着民族国家尤其是发展中国家的主权让渡。<sup>①</sup> 这成为西方单边主义和干涉主义的逻辑起点。西方的“失败国家—国家构建”范式，并未根本超越历史上委任统治的殖民思维。外部干涉始终是破坏性的，这既是国家虚弱的后果，也是其根源。<sup>②</sup> 中东地区体系具有很强的依附性，中东问题的产生并非源于国家主权太强，而是主权不够强。中东地区易受国内外、域内外各种力量的影响，在地区问题上缺乏自主性，外部干预在某些时刻甚至成为关键变量。从阿富汗战争、伊拉克战争到利比亚和也门内战，再到巴以冲突，都显示出外部干涉使中东国家难以掌握自己的命运和自主探索发展道路，也是造成中东地区冲突的重要原因。全球治理倡议提供了一种新的全球治理观，将主权平等作为全球治理的首要前提，所有国家都是全球治理的参与者。王毅外长呼吁国际社会在中东问题上，尊重中东国家的主权和领土完整，尊重中东国家的正当合理关切，尊重中东人民作出的自主选择，尊重中东国家的历史文化传统。<sup>③</sup> “伊人治伊”“阿人治阿”“巴人治巴”等政策主张，体现了主权平等的重要理念。同时，发挥以联合国和区域组织为主体的多边主义在中东问题治理上的重要作用。

第三是中国与中东国家的合作治理观。中东地区合作和治理机制相对缺失，西方历史上与中东国家建立了多种合作治理机制。如冷战期间美国的“中央条约组织”将阿拉伯社会主义国家排除在外，21世纪初的“大中东计划”将中东国家视为“民主改造”的对象而非治理的主体。近年来，美国还提出《亚伯拉罕协议》、“印度—中东—欧洲经济走廊”等。20世纪90年代，欧盟的欧盟—地中海伙伴关系（EMP）和北约的地中海对话机制（MD）等大

<sup>①</sup> 西方国家和“全球南方”国家在这一问题上立场截然相反。对前者而言，坚持多边主义是弱化“全球南方”国家主权的体现，单边主义是强调西方国家的主权。Intissar Fakir, *Sovereignty First: Reshaping International Cooperation in North Africa*, Middle East Institute, March 24, 2025, <https://www.mei.edu/publications/sovereignty-first-reshaping-international-cooperation-north-africa>, 2025-09-23.

<sup>②</sup> John Jenkins and Isabelle McRae, *State Formation, Sovereignty & Transnational Conflict in the Middle East*, Middle East Peace & Security Forum, March 2025, p. 3.

<sup>③</sup> 《王毅：国际社会在中东问题上应秉持“四个尊重”》，载中国外交部网站：[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/wjbxw\\_674885/202412/t20241228\\_11522934.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/202412/t20241228_11522934.shtml), 2025-09-24。

都是具有排他性、等级化的“小多边”，将西方价值观包装成合作的唯一标准，以“以美元换民主”，将阿拉伯国家联盟等中东区域组织边缘化。<sup>①</sup>

进入 21 世纪以来，以中阿合作论坛、中阿峰会为代表的中国中东国家合作机制化水平显著提升，中国也是唯一与阿拉伯国家联盟进行跨区域合作的大国。全球治理倡议与长期以来中国和中东国家的多边治理合作一以贯之。在地区治理层面，中国积极支持阿拉伯国家联盟、海湾合作委员会等区域组织的发展，推动地区国家的集体合作，推进中东国家的团结与合作，促成伊朗与沙特和解以及巴勒斯坦各派别的和解，支持巴勒斯坦问题的最终解决。

### 三 中国—中东国家合作与全球治理的新格局

中国和中东国家都是“全球南方”的重要板块，在全球治理领域具有广阔的合作空间。尽管中东国家对“全球南方”的认知不完全相同，<sup>②</sup>但作为“全球南方”的身份和认同显著增强。在乌克兰危机、气候变化等问题上，中东国家的独立性和自主性提升，成为“新中间地带”。中东国家与“全球南方”的互动显著增强。在巴以冲突上，大部分“全球南方”国家支持和同情巴勒斯坦，支持巴勒斯坦建国。中东也成为金砖国家和上海合作组织扩员的重要区域。中国与中东国家在全球治理的理念与实践中具有高度的一致性。全球治理倡议对于中国和中东国家携手推进全球治理体系改革完善具有重要的影响。

第一，中国与中东国家坚持独立自主，构建更平等的世界。独立自主是中东国家在长期的民族解放斗争中塑造的“全球南方”政治底色。<sup>③</sup>从亚非会议到当前的“全球南方”，中国与中东国家在民族独立与现代化进程中相互支持。中国国家主席习近平指出，中国和中国人民同阿拉伯国家和人民的友谊，源自丝绸古道上的友好往来，源自争取民族解放时的并肩战斗，源自国

<sup>①</sup> Mohammad Selim, *The Role of China in Promoting Regional Governance in the Middle East*, Beijing Forum, 2010, p. 214.

<sup>②</sup> 余纲正：《“全球南方”在中东：政策实践与概念论争》，载《俄罗斯研究》2024年第6期，第182~185页。

<sup>③</sup> 刘中民：《“全球南方”的中东板块：历史逻辑与现实价值》，载《西亚非洲》2023年第6期，第22~23页。

家建设进程中的合作共赢。<sup>①</sup> 中国与阿拉伯国家推动共商共建共享的全球治理，坚定恪守《联合国宪章》宗旨和原则，其中包括相互尊重各国主权、统一和领土完整原则，不在国际关系中使用武力或以武力相威胁，尊重睦邻友好原则，不干涉别国内政。<sup>②</sup> 近年来，中东国家的自主性显著增强，阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织等在地区问题上的作用凸显。中国与中东国家依托中阿合作论坛、中阿峰会、金砖国家合作机制、上海合作组织等区域和国际治理机制，推动双方在金融、贸易、能源、粮食安全等方面的合作，有助于推进全球治理体系改革完善。

第二，中国与中东国家推进地区安全问题的公正解决。当前，国际秩序与国际体系发生深刻调整。从乌克兰危机、巴以冲突到伊以冲突，再到印巴冲突和柬泰边境冲突，折射出地缘政治博弈加剧，区域安全困境凸显，也反映了当前全球治理体系的碎片化和低效性。中国与中东国家在区域问题治理上具有广泛的共识，致力于共同安全，也是全球治理的“稳定器”。例如，中国与中东乃至大部分“全球南方”国家，在乌克兰危机、巴以问题等地区重大问题上具有共同的立场，不选边站队，强调地区通过对话协商化解分歧，以和平方式政治解决地区热点问题，强调维护国家主权和领土完整，反对外部势力干涉等。

第三，中国与中东国家在新疆域开展治理合作。全球治理已从有形的主权疆域拓展到无形和跨界的新疆域。当前，气候变化、人工智能，以及深海、深空、极地等是全球治理的新问题，也是影响国际体系变迁的变量，还深刻影响“全球南方”国家的自主发展。中东是受气候变化影响最大的区域之一，大部分中东国家加入了《巴黎协定》，着力达成“双碳”目标，面临着未完成现代化却要背负现代化责任的问题。<sup>③</sup> 人工智能技术及其衍生的“数字霸权”，不但影响中东国家的发展，更是影响地区和国家安全。<sup>④</sup> 全球治理的新

<sup>①</sup> 习近平：《深化合作，继往开来，推动中阿命运共同体建设跑出加速度——在中阿合作论坛第十届部长级会议开幕式上的主旨讲话》（2024年5月30日，北京），载《人民日报》2024年5月31日。

<sup>②</sup> 《中阿合作论坛第十届部长级会议通过〈北京宣言〉和〈行动执行计划〉》，载中国政府网：2024年5月31日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content\\_6954753.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6954753.htm)，2025-09-30。

<sup>③</sup> 闫伟、刘爱娇：《气候变化对中东的复合安全威胁及其应对》，载《世界社会科学》2023年第4期，第188~210页。

<sup>④</sup> 余纲正、房宇馨：《中东地区人工智能发展态势与挑战》，载《西亚非洲》2024年第3期，第79~102页。

疆域也是新的权力茧房。中国与中东国家已进行了深入的合作，是中阿“八大共同行动”和“五大合作格局”合作领域的重点。中国与中东国家在这些领域推进公正合理的规范构建，推动共同发展上具有广阔的空间。

中东问题源于全球治理体系的痼疾。当前，世界百年未有之大变局加速演进，全球治理格局面临深刻调整。中国与中东国家的务实合作丰富了全球治理的内涵，也面临着诸多挑战。全球治理倡议为中国与中东国家的合作注入新动能，有助于破解“中东之问”，推动“全球南方”更深入和广泛参与全球治理。

## 全球治理倡议助力中非携手应对治理挑战

黎文涛

2025年9月1日，习近平主席在“上海合作组织+”会议上提出全球治理倡议，旨在回应时代重大关切，聚焦“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。长期以来，非洲是全球和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字最为突出的地区，对全球治理的供给诉求、改革诉求最为强烈。全球治理倡议超越了由西方所主导的治理话语与理念，致力于构建更加公平有效的治理体系，反映了非洲在内的广大发展中国家的重大关切，为中国和非洲的全球治理合作指明了方向，开拓了中非战略合作的空间。

### 一 全球治理危机下的非洲困境

在世界百年变局之下，全球治理体系面临前所未有的挑战和危机。当前的国际治理体系是基于二战基础之上所建立，80年来国际力量对比深刻演变，现有全球治理体系中存在不公正不合理的安排，“全球南方”代表性不足、联合国等多边机制权威遭到侵蚀、有效性不足等问题日益凸显。非洲作为全球治理的主要需求方，更加深切地体会到全球治理危机所带来的冲击。

第一，全球治理失序使得战乱冲突达到新高，非洲则是首当其冲。当前，大国地缘博弈的加剧以及单边主义的泛滥使得全球治理失序，其中最为关键的国际安全秩序更是在经受巨大挑战。从 2022 年起，乌克兰危机、巴以冲突、印巴冲突、伊以冲突等战事不断，以战争为主要特征的传统安全威胁大幅攀升。挪威奥斯陆国际和平研究所 2025 年的报告显示，2024 年是二战以来全球武装冲突数量最多的一年，全球 36 个国家共发生了 61 起战乱冲突。而非洲大陆国家间冲突的数量在全球方位内遥遥领先，共有 28 起。<sup>①</sup> 近年来，非洲多国被政变潮、恐袭潮、抗议潮席卷，苏丹内战、刚果（金）东部战争、埃塞俄比亚国内冲突、索马里内乱持续发酵。非洲安全困境受到大小环境的影响，从非洲内部看，西方强加给非洲的制度模式和治理模式愈发“水土不服”，加上近年来非洲经济的低迷使得民生未有改善，是非洲动荡的重要根源。从外部环境看，美西方国家对非洲提供公共产品的意愿和能力大幅下降，2025 年特朗普上台后大幅削减对外援助，全球治理的供给侧无法有效运行，非洲只是大国地缘博弈的“竞技场”。在内外因素叠加之下，非洲俨然成为全球治理危机下最为脆弱的一环。

第二，全球治理机制的失能失效使得非洲陷入治理瓶颈。在传统的全球治理体系中，以联合国为代表的国际机构发挥着关键作用。然而，在联合国成立 80 年之际，世界范围的单边主义和实力政治大行其道，使联合国为代表的多边主义机构受到挑战，“联合国失效、国际法失灵、多边主义失能”的质疑声不绝于耳。联合国工作与非洲治理问题息息相关，如在 2023 年联合国安理会通过的 49 项涉及国家及地区问题的决议中，超过一半（51.02%）决议涉及非洲。<sup>②</sup> 联合国维和部队大约有近 80% 部署在非洲，但是由于地缘政治以及资金削减等因素，2015 年至 2024 年联合国部署至多边维和行动的人员已减少 40% 以上，非洲治理赤字凸显。<sup>③</sup> 从区域治理的角度看，非盟是推动非洲一体化合作最重要的多边主义机构，是非洲国家抱团取暖、提升自主发展的重要平台。但近年来，随着非洲域内地缘对抗的加剧以及外部支持的削弱，

<sup>①</sup> Siri Aas Rustad, “Conflict Trends: A Global Overview, 1946 – 2024”, Peace Research Institute, Oslo, 2025, p. 10.

<sup>②</sup> UN Security Council, *Monthly Forecast*, August 2024, p. 12, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/2024\\_08\\_forecast.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/2024_08_forecast.pdf), 2025 – 05 – 30.

<sup>③</sup> Defence Web, “Multilateral Peacekeeping Takes a Knock”, May 2025, <https://defenceweb.co.za/featured/multilateral-peacekeeping-takes-a-knock>, 2025 – 05 – 30.

非盟的领导地位被不断侵蚀，难以发挥应有作用。2024 年 2 月，非盟时任主席法基指出，“非盟在过去三年中做出的决定有 93% 尚未得到执行。”<sup>①</sup>

第三，全球治理体系的权力固化以及制度性不公限制非洲自主发展。当前全球治理体系的权力分配、制度规则、议程设置、话语体系依旧是西方所主导，以非洲为代表的广大发展中国家是规则的被动接受者。非洲国家在主要国际机构代表性严重不足的问题没有得到改善，不合时宜的国际治理规则依然规制束缚非洲，西方所定义的“民主”“善治”“人权”等治理标准成为干预非洲国家内部事务的“戒尺”。全球治理体系的不合理与不公正问题，给非洲带来的是制度性歧视与结构性剥削。例如，西方三大评级机构穆迪、标准普尔和惠誉利用在国际信用评级体系中积累的话语霸权和知识霸权，维持西方国家的高信用等级，给发展中经济体的信用等级打低分，从而收割发展中经济体利益。这些评级机构缺少长期实地调研，通常会主观夸大非洲风险，加重非洲国家在全球资本市场的借贷成本。根据联合国开发计划署的报告，这种“风险溢价”每年给非洲造成损失达 740 亿美元。<sup>②</sup>

## 二 中非治理合作的时代意义

在推动全球治理体系和国际秩序变革中，中国和非洲一直是重要合作伙伴，中非战略合作对塑造一个公平合理的全球治理体系至关重要。21 世纪以来，中国对非合作引领国际对非合作，成为大国对非合作的“标杆”。同样在治理领域，中国在经济、安全、社会等领域和非洲战略互动密切，对非洲的治理做出巨大贡献，同时中非治理合作已跨越中非关系的范畴，产生了世界性影响。

第一，中非合作的历史性成就为全球治理合作树立了典范。在全球治理议程中，发展问题是核心议题，这对以非洲为代表的发展中国家显得尤为重要。过去 30 年，中非合作的突出成就体现在发展领域的合作。中国在经贸、援贷、投资等领域已成为非洲最重要的经济合作伙伴。在基础设施领域，中国在

<sup>①</sup> Honoré Banda, “All Talk, No Action: Is the African Union Irrelevant?”, *The Africa Report*, September 2025, <https://www.theafricareport.com/392230/all-talk-no-action-is-the-african-union-irrelevant/>, 2025-09-12.

<sup>②</sup> UNDP, *Lowering The Cost of Borrowing in Africa – The Role of Sovereign Credit Ratings*, April 2023, <https://www.undp.org/africa/publications/lowering-cost-borrowing-africa-role-sovereign-credit-ratings#>, 2025-10-12.

非洲则是扮演着变革性力量的角色，在中国帮助下一些非洲国家的基建条件发生了翻天覆地的变化。在治理理念和制度层面，不同于西方“单一叙事”“制度霸权”的一元论模式，中国和非洲以平等姿态推动共融共通，全球治理倡议所提出的“共商共建共享”精神是对中非治理合作理念的精准诠释。多数非洲国家长期作为被援助方以及规则被动接受者，历史上鲜有机会能得到大国的对等相待，而中非合作秉持的这种平等合作范式给全球治理合作提供了参照。

第二，中国致力于提升非洲的治理话语权展现了南南合作的新范式。在国际局势进入到变乱交织和新旧秩序转换的时刻，“全球南方”的觉醒以及崛起成为当前显著的时代趋势。中国是“全球南方”阵营里最具影响力的大国，而非洲是“全球南方”阵营中数量最大的力量板块，中非战略合作对于提升“全球南方”影响力至关重要。过去 20 年的全球治理体系中，中国是帮助非洲提升治理话语权以及代表性最积极的推动者。2011 年中国作为金砖国家会议的东道国，大力推动南非加入“金砖”机制，使“金砖”合作机制弥补上了“非洲板块”。在 2023 年南非举办的金砖峰会实现历史性扩员，埃及和埃塞俄比亚加入其中，中方亦是积极推动促成，使得非洲话语权在金砖机制中得以充分体现。在联合国改革问题上，中方也把增加非洲国家的代表性作为联合国改革的优先目标。2025 年 10 月 27 日，中国外交部长王毅在联合国发表题为《落实全球治理倡议 共建人类命运共同体》的讲话时明确指出，联合国安理会改革的正确方向就是增加发展中国家代表性和发言权，当务之急是就优先解决非洲诉求作出特殊安排。<sup>①</sup> 随着中国国力的全面跃升，中非合作已经超越旧式南南合作“穷帮穷”的范式，而转换成崛起性大国对后发国家在经济发展、全球治理话语等领域综合赋能的新范式，这使南南合作焕发新的生命力。

第三，中非合作诠释了全球治理中多边主义与国家主权的共生关系。全球治理合作的核心原则是多边主义，但全球治理的合法性源于主权国家。多边主义强调“共同性”，需要国家的主权让渡，但主权问题带有“排他性”，不愿被外部因素所束缚干预，这成为全球治理的固有内在矛盾。西方主导的传统多边主义只是体现了成员数量的“多”，却往往带有“教师爷”色彩，以附加政治条件为代价提供合作，强化了多边主义和国家主权的对立关系。

---

<sup>①</sup> 《王毅出席蓝厅论坛就落实全球治理倡议发表讲话》，载中国外交部网站：[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz\\_673089/xghd\\_673097/202510/i20251027\\_11741326.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/xghd_673097/202510/i20251027_11741326.shtml)，2025-10-27。

《全球治理倡议》所提的五大原则中的第一条就是强调“奉行主权平等”，同时又提出“共商、共建、共享”的全球治理观，以使多边主义和主权问题形成一种和谐共生的关系。在中非合作中，中国坚定践行主权平等原则和多边主义精神，从不以大欺小，以强凌弱，从不搞“从实力地位”角度来处理问题的那一套。中非治理合作的前提是尊重各国根据自身国情选择发展道路的主权权利，在此基础上对共同面临的挑战如气候变化、世纪疫情、恐怖主义等开展协商合作，以此来共同捍卫多边主义的治理原则。

### 三 中非治理合作的深化路径

中非治理合作的历史性成就和国际影响正在影响塑造全球治理体系、理念和规范。而治理问题是一个系统工程，包罗万象。在全球治理倡议引领下，中非治理合作在广度和深度依然有着广阔的开拓空间。

第一，以发展战略对接强化治理实践和成果转化。发展是治理的核心。中国政府高度重视长期发展治理规划，2025年10月召开的中国共产党第二十届四中全会擘画了中国未来五年发展的“十五五”蓝图，很多非洲国家近些年亦出台了本国的长期发展治理规划，中非各自规划的战略对接对于未来中非治理合作起到引领带动作用。在战略对接之下，需要的则是具体行动实践和成果转化，如同《全球治理倡议概念文件》所提出的“坚持力求实效”的核心理念，中非要在多个治理议题下寻求最有可能、最具潜力的合作领域加速推进，如当前的新能源产业、智慧城市、绿色治理等。

第二，在全球治理机制改革和规则制定上的协作。全球治理正面临全方位的体系危机，改革任务繁重。总体上看，中国和非洲在全球治理议题上有着理念共识和利益共融。在联合国、世界贸易组织、世界银行等诸多国际机构，中非可强化战略协作，共同发声并形成改革方案，中国和非洲在联合国安理会的合作可作为参照。联合国安理会通常有3个担任非常任理事的非洲国家，近年来在联合国涉及非洲重大事项时，中国通常都会和联合国安理会的3个非洲国家提前政策协调，确保在最终方案中体现非洲声音，维护非洲利益，类似的合作模式可在其他的国际机制中推广。此外，对于涉及中非共同重要发展利益的治理问题可深化合作。例如，在涉及国家信用评级问题上，中国和非洲可借助“金砖”机制等平台推动“全球南方”国家进行国际信用

评级的规则改革，打造能反映发展中国家真实情况的评级机构。

第三，推动治理理念及范式更新完善。在全球治理问题上，西方按照自身标准和价值观设定了很多先决条件，形成了西方语境下的“善治”，而这种固化的理念和范式忽略了治理的有效性和包容性，忽略了对本土政治历史文化的尊重。中非需要共同打破这种治理范式的“一元论”标准，将重点放在发展成效上，将“善治”的标准拉回到能否解决实际问题、满足人民需求这一根本点上。中国所追求的国家治理现代化就是在遵循治理的一般规律前提下，基于中国国情，对中国传统文化与治理思想进行深入挖掘，形成有中国特色的治理模式。在非洲本土政治与社会哲学中，也有很多具备时代价值的治理思想，如影响南部非洲国家的乌班图（Ubuntu）思想强调“和谐共生”“集体主义”，体现了宽容与共识的治理理念。加纳著名哲学家夸西·维杜雷（Kwasi Wiredu）基于加纳阿散蒂族的传统议会模式（长老议会），提出共识民主（Consensual Democracy）的概念，强调要通过对话达成共识，形成协商民主，而不是以简单多数做决断，这种理念对解决非洲当前的族群冲突与社会分裂很有针对性。<sup>①</sup> 非洲学者贝伦斯（Behrens）则对非洲数个国家的生态哲学理念进行了考证，认为非洲自然生态观强调“人与自然的共同体关系”“人类福祉取决于其他自然实体的福祉”等。<sup>②</sup> 这些非洲本土思想不仅对非洲治理问题更具适应性，也能提升全球治理理念的包容性和有效性。目前，非洲这些优秀的传统治理理念依旧处于碎片化的状态，亟待进行系统化和理论化的梳理，中非学术合作在该领域可大有作为，为全球治理理念革新提供智力支持。

在全球治理体系面临多重挑战之际，全球治理倡议阐明了改革完善全球治理需要遵循的原则，不仅体现了全球治理改革的中国智慧与中国方案，也反映了以非洲为代表的广大发展中国家的诉求。在倡议的指引下，中非治理合作潜力巨大，这无疑将有利于提升中非人民的福祉，助力构建一个公正包容合理的全球治理体系。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

<sup>①</sup> Dennis Masaka, “Colonialism and the Challenge of Western – Style Democracy in Africa”, in Reginald M. J. Oduor eds, *Africa beyond Liberal Democracy: In Search of Context – Relevant Models of Democracy for the Twenty – First Century*, Published by Rowman & Littlefield, 2022, p. 49.

<sup>②</sup> Kevin Behren, “The Imperative of Developing African Eco – philosophy”, in Isaac Ukpokolo eds, *Themes, Issues and Problems in African Philosophy*, Published by Palgrave Macmillan, 2017, p. 198.

## Abstracts

### The Logic, World Significance and Practical Approach of Global Governance Initiative

*Su Changhe, Liu Hongwu, Yan Wei & Li Wentao*

**Abstract:** The Global Governance Initiative is an important public good provided by China to the international community in response to the changing world order and the failure of global governance. It helps address the global governance deficit and build a more just and reasonable global governance system. To promote the reform of the global governance system and the capacity building of global governance, it is essential to fully recognize the significant changes in the international system, properly handle the relationship between global governance and national governance, incremental improvement and structural reform, as well as the relationship between governance planning and action. To build a more just and reasonable global governance system, it is necessary to rectify the source at the conceptual level, correct the direction at the institutional level, and restore order at the knowledge level, thereby comprehensively establishing a global governance knowledge system, conceptual system, theoretical system, and institutional system that reflect the wisdom of China. The proposal of the Global Governance Initiative provides new momentum for the construction of a China – Middle East Community with a Shared Future and the transformation of the global governance system. The pragmatic cooperation between China and Middle Eastern countries enriches the connotation of global governance, helps answer the underlying logic of the “Middle East Question,” and promotes deeper and broader participation of the “Global South” in global governance. The Global Governance Initiative transcends the governance discourse and concepts dominated by the West, striving to build a more equitable and effective governance system. It reflects the major concerns of developing countries, and points the way for global governance cooperation between China and Africa, opening up space for China – Africa strategic cooperation.

**Key words:** Global Governance Initiative; Reform of international order; Community with a Shared Future for Humanity knowledge system; Global South; Middle East Question; China – Africa governance cooperation