

论“三大全球倡议”与中国全球治理能力的提升

孙云飞

【摘要】 主权国家的全球治理能力是建立在综合实力基础之上的,是饱含价值理念追求的综合能力。一国全球治理能力的构建与发挥既是对全球治理体系能动作用的体现,同时也受到全球治理体系权力结构和观念结构的制约。当前全球治理体系陷入困顿,全球性问题层出不穷,全球治理赤字恶化。中国作为负责任大国,作为治理体系中的关键行为体,全球治理能力的发挥就显得尤为重要。“三大全球倡议”的提出是中国全球治理能力提升后的必然选择,也反映了中国塑造全球治理能力的价值理念追求,同时也是中国提升本国全球治理能力的必经之路。但是,中国在落实“三大全球倡议”之时,不但面临对提出动机和落实行为的质疑之声以及与之相伴而来的阻挠行动,同时也面临治理体系观念失范引起的困境。

【关键词】 全球治理能力;三大全球倡议;人类命运共同体

【中图分类号】 D820 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2025)03-0158-09

【基金项目】 2019年度山东省社会科学规划研究一般项目“人类命运共同体视角下的中俄‘一带一路’对接合作研究”(19CZZJ01);2023年度山东省高等学校“青创团队计划”项目“国际公共产品视域下习近平外交思想引领中国特色大国外交的理论意涵与现实实践研究”(2023RW026)。

【作者简介】 孙云飞,济南大学政法学院副教授,济南大学加勒比地区研究中心研究员、硕士生导师。

全球化的深入发展必然要求与之相适应的治理形式与治理结构。当前大国竞争与地缘政治博弈的阴霾笼罩着全球治理体系,诸多全球性问题得不到及时治理,国际公共产品供求失衡,全球治理赤字愈加严重。

“三大全球倡议”正是中国着眼于破解全球发展难题、消除全球安全困境和促进人类文明交流互鉴,积极应对世界之变、时代之变、历史之变,向国际社会提供的重要公共产品。^①“三大全球倡议”是中国全球治理能力提升的必然追求,体现了中国塑造本国全球治理能力的价值追求和道路选择。

一、全球治理能力的概念内涵

学界对“全球治理能力”的使用不断出现在各类研究成果中,相关论述也层出不穷。总体上,呈现出对“全球治理能力”的五种不同解读模式:其一,将“全球治理能力”与影响力、领导力、制度性话语权或议程设置能力等同。其二,将“全球治理能力”简单、直接地理解为参与全球治理并发挥能动作用的能力。此类研究并未对“全球治理能力”的概念进行深究,更多侧重解读国家的对外战略^②或国际组织的行为^③。其三,将“全球治理能力”进行分解,视之为不同类型权力的一种集合。^④其四,对“全球治理能力”概念本身进行解

① 参见保建云:《三大全球倡议的理论境界与深远意义》,载于《国家治理》2023年第18期。

② 参见门洪华:《应对全球治理危机与变革的中国方略》,载于《中国社会科学》2017年第10期。

③ 参见王晨星:《上海合作组织提升全球治理能力的挑战与路径》,载于《新视野》2021年第6期。

④ 参见刘世强:《十八大以来中国参与全球治理的战略布局与能力建设探析》,载于《当代世界与社会主义》2017年第2期。

读,并分析全球治理能力组成要素。^①其五,建立评估体系,以具体的指标数据衡量和反映治理主体的治理能力。其中又分为两类研究路径,一种是侧重描述性的衡量指标,辅之以一定的数据支撑。孟凯和陶坚提出考察全球经济治理能力的四个层面。^②陶坚、林宏宇在《中国崛起与全球治理》一书中又提出了全球治理能力评价的六个衡量标准。另一种路径是通过建立具体的指标测算体系进行计算得分以衡量治理能力。2014年华东政法大学“国家参与全球治理指数”(SPIGG)项目组提出了一个由4项一级指标、8项二级指标和31项三级指标组成的指标体系。^③在借鉴已有成果基础上,本文认为,全球治理能力是以主权国家的综合实力为基础,通过治理过程中国家实施符合国际规范的政策和采取主动参与治理的行为体现出来,对全球问题解决起到积极作用并能实现国际社会普遍利益诉求的综合性能力。

第一,从来源上看,国家的全球治理能力建立在本国综合实力基础上,但并不表示综合实力强的国家必然全球治理能力强,前者是后者的必要非充分条件。其一,一国全球治理能力首先要求该国具备必要的实力。这是决定一国在全球治理体系中扮演何种角色的重要制约因素,也是奠定主权国家在全球治理体系中地位的基础。其二,一国的全球治理能力必须通过在全球治理体系中具体政策和对外行为表现出来,外化为一国在全球治理体系中的角色。这就要求全球治理能力的发挥必然要将本国的综合实力进行转化。国际体系中的国家能力是在占有相当资源的前提下,考验国家对资源的运用和转化能力。^④约瑟夫·奈曾做过一个比喻:“如果你空有一手好牌而不知道该怎么出牌……你可能还是会输。”^⑤只有将实力发挥出来,转化成有效解决全球性问题的具体行动,方可称一国具备了与本国实力相匹配的全球治理能力。

第二,从广延性看,国家的全球治理能力一般是指在“全球”层面上发挥作用,而非局限在某一地区内。一国具备较强的全球治理能力,其必然具备在某一地区(一般是本国所在地区)较强的地区治理能力。但是,如果一国具备较强地区治理能力未必会拥有在全球层面较强的治理能力。这种反差在地区强国或中等强国身上体现得较为明显,例如印度、巴西对本国所在地区的治理问题的解决起着举足轻重的作用,但是一旦涉及全球性问题,其重要性就会相对下降。

第三,从综合性看,一国的全球治理能力应该是在全球普遍领域中都能发挥作用,远非局限在某一特定问题领域。综合性并不是要求国家在全球治理的所有领域中均能参与其中、缺一不可,而是一方面必须在重大的或紧迫的全球性问题上能够起到重要作用;另一方面意味着该国并不是仅在单一或某几个固定领域中发挥治理能力,但在其他领域却毫无作为。全球治理能力从来不是一个全无或全有的问题。在全球化的裹挟下,没有一个国家能够完全逃脱全球治理体系而不参与其中。同样,全球性问题的复杂性、多样性和解决的困难性,也使得没有一个国家可以在全球治理的全部领域或议题上都能发挥同等重要的作用。

第四,从价值取向看,在评判国家的全球治理能力时往往隐含着一层价值判断,即全球治理能力的使用与获取必须符合国际社会规范。其一,从主权国家角度看,选择以何种角色参与治理、以何种方式进行治理等,本身就涉及观念认知。而国际规范是主权国家评判治理模式和治理行为的重要标准。其二,从全球治理体系角度看,对主权国家全球治理能力探讨暗含着一个基本假定:该国进入全球治理体系并对全球问题发挥正向作用。全球治理作为一种人类的交往实践活动,必然蕴含治理主体的利益需求和价值诉求,而全球治理体系体现了人类利益和价值的通约性,具有一定的公共性灵魂。^⑥在这一过程中,不论是治理主体的理念追求,还是全球治理的公共性,抑或是对国际公共产品的供应,都将涉及价值判断问题,需要全球治理主体判断哪些是“公害”哪些是“公益”,哪些治理行为将发挥正面的、积极的作用。

① 参见吴志成、王慧婷:《全球治理能力建设的中国实践》,载于《世界经济与政治》2019年第7期。

② 参见孟凯、陶坚:《中国参与全球经济治理的能力建设》,载于陶坚编《全球经济治理与中国对外经济关系》,知识产权出版社2016年版,第238页。

③ 参见高奇琦:《国家参与全球治理的理论及指数化》,载于《社会科学》2015年第1期。

④ 参见景璟:《全球化时代国家的再审视——基于国际视角的国家嬗变》,载于《社会科学战线》2022年第4期。

⑤ 参见[美]约瑟夫·奈:《权力大未来》,王吉美译,中信出版社2012年版,第11页。

⑥ 参见高云涌:《全球治理的实质公共性——人类命运共同体的公共哲学审视》,载于《理论探讨》2021年第1期。

二、全球治理结构对国家全球治理能力构建的制约

奥兰·扬(Oran R.Young)认为全球治理进入了“人类世”,在这样一个系统中,今后再也不可能出现孤立绝缘地在一个有限空间区域中发展,而不与全球范围内运行的各种力量相互作用的现象。^①在这样一个相互依赖、相互依存的体系中,国家在享受便利的同时,也产生了不可避免的共享脆弱与共同威胁。国家不但要从主观上发挥治理能力矫正全球性问题,同时其治理能力的发挥也受制于全球治理体系的基本结构。

(一) 权力结构对国家全球治理能力构建的影响

全球治理作为国际成员合作解决公害的行动,虽然往往被描绘成极具理想色彩的人类活动,但不可否认的是,全球治理仍旧难以跳脱出权力博弈的影响、无法彻底克服霍布斯式的丛林政治的渗透。全球治理体系的权力结构对国家治理能力的影响主要体现在两个方面:

其一,主权国家治理能力的构建与发挥受到其所在的全球治理体系的治理模式制约。全球治理体系中的主导治理模式制约着主权国家参与全球治理的行为选择。这里尤其需要注意区分两种情形:第一,当国际权力结构相对稳定、主导的治理模式能够承担起治理重任时。一国在建设本国全球治理能力时需要将自身的战略选择和规范理念与主导模式相适配,并积极融入主导的治理模式。第二,当国际权力结构发生转变、主导的治理模式无法承担起治理重任时。一国在构建本国全球治理能力时就需要着重弥补全球治理的疏漏之处,甚至是尝试推动新的治理模式产生。当全球治理体系中的主导治理模式出现失能现象,无法有效地解决治理问题甚至是对治理合作起反作用时,就会为新治理模式的诞生提供重要契机。此时,主权国家或选择对既有的治理模式进行修正,或选择建立新的治理模式。在此过程中,国家全球治理能力的发挥将受到权力结构变动巨大制约。因为,一般而言全球治理结构变动滞后于国际权力结构的变动,当国际权力结构发生变动时,全球治理机制将被动成为既有权力结构中既得利益者维护本国地位的工具,从而致使全球治理体系被“私物化”成为国家战略竞争的附属品。

其二,主权国家的治理能力实现受到权力关系,尤其是大国之间权力关系的影响。即使全球治理主体多元发展、权力政治色彩被全球化的相互依赖冲淡,但主权国家,尤其是全球性大国依旧是全球治理体系中最关键的主角,它们对全球治理的成败和效果发挥着举足轻重的作用。大国为了自身利益与权力诉求参与全球治理,本身就是对全球治理体系结构上的建构。^②大国权力关系对主权国家治理能力的影响突出地体现在国际权力结构转化之际。当国际权力结构发生不利于大国的变动时,出于维护本国私利和维系本国国际地位的考虑,大国往往将全球治理机制乃至治理合作作为制约他国的工具。一旦原有全球治理机制沦为某国或某些国家集团的工具而丧失了治理本意时,就需要新的治理机制取而代之。此时,一国的全球治理能力就不仅仅体现在对议题的创设与管理、对合作的推动上,更重要的是该国参与或领导的治理是否符合全人类的共同利益、是否真正有利于全球性问题的解决。在此种情境下,治理能力的价值维度的重要性将会超越物质维度,成为衡量一国全球治理能力的重要指标。

(二) 观念结构对国家全球治理能力构建的影响

全球治理能力是一个承载着浓厚价值判断的概念,而全球治理的过程中也蕴涵着对人类价值的追求。但是,全球治理体系中的主导观念并非一直符合时代发展趋势,也并非能够一直真实地反映人类发展最根本、最基础的需求。国家全球治理能力的发挥并非以是否符合治理体系内的主导规范为标准,而应该是以是否符合全人类的共同诉求为准绳。

第一,主权国家全球治理能力的实现,受到全球治理体系中规范的制约。主权国家在全球治理体系中行动并与其他行为体互动的过程,就是一个规范学习的过程。在互动过程中,各行为体之间相互了解,并认识治理的规则。在规范学习过程中,主权国家或接受规范将之内化,从而按照习得的规则和获取的观念来形成本国的全球治理偏好和设计治理行为;或反对规范并认为既有治理规则存在不合理之处,从而按照本国在学

^① 参见[美]奥兰·扬:《复合系统:人类世的全球治理》,杨剑、孙凯译,上海人民出版社2019年版,第4页。

^② 参见刘建飞、谢剑南:《全球治理体系变革与中美新型大国关系建构》,载于《太平洋学报》2018年第1期。

习过程中形成的、对体系中主导治理观念的变革性或反抗性认知,发起对治理体系的主动性变革或挑战。妮娜·塔伦沃尔德(Nina Tannenwald)提出规范有调节性、制定性、许可性三个层次的作用。^①总体上,全球治理体系中的规范对国家治理行为的作用也体现在这三个层面——调节国家彼此的认知和行为,明确国家在某一领域或某一问题上的行为准则,制定基本的法律性规章条文并明确违反后的惩罚性措施。

第二,主权国家全球治理能力的实现,受到体系内占据主导地位国家治理理念的影响。全球治理体系中占据主导地位的国家,在观念结构中的作用往往体现为对治理话语权的主导乃至垄断。话语权并不是简单地发出声音,追求发出声音的权利,而是强调发出的声音能被认同和接受。观念结构中的主导方可以通过理念示范与推广、知识的占有与扩散,将本国所构建的“知识”上升为体系内主导话语。一方面,全球治理体系中的领导者向体系内的行为体扩散其设计的治理观念、治理经验和行为模式,以吸引其他行为体学习和效仿领导者的行为,从而成为治理体系内行为体的榜样。另一方面,全球治理体系中的领导者相较于其他行为体,针对全球性问题往往占有更多的知识和技术。领导者可以通过本国智库、科研机构或其主导的(专业性的)国际组织发布权威性研究成果、工作指南、指导性报告等,以此影响和改变其他行为体对治理问题的认知和偏好,引导形成共同的治理观念,从而掌控治理方向。

第三,主权国家全球治理能力的实现,要求其治理理念必须与国际社会的真实需求相吻合,以全人类的共同价值为追求,绝非简单附和主导国家的治理理念,更不是以某一国的治理理念为唯一取向。全球治理在一定程度上本身就是一个解决公害与提供国际公共产品的过程。然而,公害物品是一种主观性和实践性的概念,公害物品集体行动的第一个困难是成员对公害物品的理解问题,集体行动有赖于组织成员如何看待这种物品。^②因此,对于主权国家而言,就需根据一定的标准对“公害”与“公益”有一个主观性判断。判断的标准是而且只能是全人类的共同诉求,而非是某一国的利益追求;是全人类共同的价值追求,而非是某一国所信奉的“普世价值”。一方面,主权国家秉持的全球治理理念需要与当下国际现实相匹配,即能够为解决“公害”提供思路和指引,能够促成全球共识的形成、鼓励全球合作的实现。另一方面,主权国家秉持的全球治理理念需要与人类社会发展的趋向相吻合,能够在推动全球社会发展上起到积极作用。“西式的人权、自由与民主被赋予了普世的价值与意义,成为某些霸权国家衡量其他国家的标准与要求,甚至要求其他国家为‘全球的利益和人类的福祉’让渡国家主权、牺牲本国社会福利”。^③这种用委婉的政治修辞美化权力的世界观根本经不起质询,它既忽视了历史上许多相反的事例,^④也过分强调和夸大了自由主义规范的影响力。在人类发展的前进道路上,不能以某一理念或规范为唯一标准,基于理性主义规则的治理模式也不是唯一的治理模式^⑤。

第四,当治理体系中的主导观念不足以反映体系现实结构变化趋势时,观念结构将成为新治理结构出现的桎梏,也将限制新治理主体全球治理能力的实现。当观念结构无法反映体系现实时,将会在体系内产生治理理念滞后、观念结构失范的可能,从而对主权国家全球治理能力的实现提出挑战。这些与治理体系发展相悖的理念,将会破坏国家参与全球治理的内生动力,阻碍国家在应对全球性问题时的理性选择,导致公害治理上的全球共识难以达成。^⑥此时,对于主权国家而言全球治理能力就体现在能否破除滞后理念的负面影响,以新的治理理念扭转观念结构失范的局面。

三、“三大全球倡议”与中国全球治理能力提升的内在逻辑

中国在国际舞台上,面对全球治理体系的失范与失能,面对全球治理赤字的加剧,相继提出了“全球发展倡议”“全球安全倡议”与“全球文明倡议”,为逐渐陷入困顿的全球治理体系带来新的“解题思路”。“三大全球倡议”的提出,既是中国全球治理能力提升的表现,也彰显中国提升全球治理能力的目标追求。

① 参见朱锋:《国际关系理论与东亚安全》,中国人民大学出版社2007年版,第69页。

② 参见薛晓芄:《国际公害物品的管理:以SARS和印度洋海啸为例的分析》,世界知识出版社2009年版,第9页。

③ 参见栾琮聪:《中国对全球治理困境的战略应对》,载于《东岳论丛》2015年第4期。

④ 参见[英]帕特里克·波特:《自由秩序的虚假承诺》,姜一丹译,上海人民出版社2023年版,第14页。

⑤ 参见秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,载于《世界经济与政治》2013年第4期。

⑥ 参见刘胜湘、赵成:《中国全球治理观的转型与全球治理变革——以文化融合为分析视角》,载于《社会主义研究》2024年第2期。

（一）“三大全球倡议”的提出是中国全球治理能力提升后的必然追求

自党的十八大以来，随着中国综合国力和影响力的提升，中国正在实现从全球治理的参与者、建设者到改革者角色的转变。^①伴随中国国家实力的提升和在全球治理体系中角色的转变，必然要求有相匹配的全球治理能力。

一方面，“三大全球倡议”体现了中国对全球治理能力的塑造逐渐从“地区”向“全球”的转变。在安全领域，中国提出了“亚洲安全观”“亚太安全观”，直至全球安全倡议所蕴含的全球安全观。^②中国的安全观不再局限于地区，特别是亚太层面，而是放眼全球，从全球层面关注人类和平与安全的重大事项。在全球安全倡议落实过程中，从区域看，中国推动完善以东盟为中心的地区安全合作；积极促进中东地区冲突解决与维护地区和平，共同推动构建中东安全新架构；支持非洲国家增强自主维护和平的能力；支持拉美和加勒比地区积极践行和平的承诺；重视太平洋岛国在气候变化、自然灾害和公共卫生等领域全球性挑战上的合理关切与诉求。在涉及领域上，涵盖了传统安全和非传统安全领域，覆盖反恐、网络安全、气候变化、外太空合作、公共卫生治理、粮食和能源安全、生物安全、人工智能等众多领域。在全球文明倡议落实实践上，中国不但与联合国等国际性组织合作举办文明交流对话会，还在区域层面举办中非文明对话大会、中阿文明对话研讨会、中欧文明论坛等，积极推动不同文明之间的交流与互鉴。中国文化中心、鲁班工坊、孔子学院等机构，在海外影响力逐步提升。在南南合作上，中国同巴西、南非、非盟共同发起“开放科学国际合作倡议”，推动建设“全球南方”研究中心，同时投入大量资金支持发展中国家，深化减贫、粮食安全、数字经济等各领域务实合作。在2024年中非合作论坛举办过程中，中非将“一带一路”倡议、全球发展倡议与非盟《2063年议程》、非洲各国发展战略对接，依托中非合作论坛，共同实施“十大合作计划”“八大行动”“九项工程”。这些无一不是中国全球治理能力的广延性和综合性的体现，更是全球治理能力提升的外化呈现。

另一方面，“三大全球倡议”的提出是中国在全球治理体系中话语权构建与提升的表现之一。话语不仅仅是一种表达工具，更暗含了对某种知识体系与权力结构的隐蔽性认同。作为重要的媒介、手段、场所甚至是竞争对象，话语既不与强权政治竞争，也非强权政治的补充，相反它是强权政治本身，行动者通过话语对他人的行为施加影响，产生政治主体并定义社会关系。^③全球治理体系转型推动了全球政治语境下话语权内涵与外延的延展，各主要国家和国际行为体纷纷提出自身关于全球治理的相关理念。在全球治理领域中，话语权主要划分为三类：理念性话语权、制度性话语权与学术性话语权。“三大全球倡议”既是中国提升理念性话语权的方式，更是中国理念性话语权提升的结果与表现。理念性话语权主要反映的是一国在国际体系规范（理念）领域是否能将本国提倡、支持的理念在国际社会中推广开来，并被国际社会主要行为体接受，进而成为影响行为体行为选择、行动方式等的重要规范。全球发展倡议自提出以来得到100多个国家和国际组织支持，82个国家加入“全球发展倡议之友小组”，同各方开展了1100多个合作项目^④；119个国家和国际组织支持全球安全倡议^⑤。“三大全球倡议”已然逐步成为被国际社会广泛接受和认可的规范理念。

（二）“三大全球倡议”的提出彰显中国提升全球治理能力的目标追求

当前，全球治理可分为经济治理、环境治理、安全治理、发展治理、公域治理与区域治理。^⑥在任何一个领域中，全球性问题层出不穷，考验着主权国家的全球治理能力，推动着国家提高治理能力以适应全球治理态势新变化。“三大全球倡议”的提出彰显了中国在全球治理体系中提升本国治理能力的目标追求。

其一，“三大全球倡议”体现了中国对治理全球性问题的态度，旨在解决重大全球性问题。全球治理赤字

① 参见王义桅：《全球治理的中国思维》，载于《人民论坛》2017年第30期。

② 参见余潇枫、王梦婷：《“全球安全倡议”：人类安全的“前景图”》，载于《国际安全研究》2023年第1期。

③ Ronald R.Krebs, *Narrative and the Making of US National Security*, Cambridge University Press, 2015, p.2.

④ 《2024年9月27日外交部发言人林剑主持例行记者会》，中华人民共和国外交部官网（https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202409/t20240927_11498970.shtml。）

⑤ 《中国始终是亚太安全的维护者（和音）》，《人民日报》，2025年06月04日。

⑥ 参见刘建飞、袁沙：《当代全球治理困境及应对方略》，载于《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第2期。

是全球治理体系中的痼疾、顽疾，从全球治理诞生之日起就困扰着各治理主体。但真正导致治理赤字恶化的是治理机制的失效及关键体的失责与失范。面对日益陷入困顿的全球治理体系，需要中国肩负起治理重责。

“三大全球倡议”是在科学评判国际形势变动、把握人类社会规律基础上，立足中国、放眼世界，旨在破解全球治理赤字而提出的中国方略。^①在全球安全领域，大国竞争日趋激烈，传统安全和非传统安全问题相互叠加，地区冲突不断，衍生出诸多次级问题。地缘政治对抗回归国际社会，国际体系的冲突性呈现上升趋势，大国博弈冲击全球安全治理局势。全球安全倡议的提出则恰逢其时，它扬弃以地理为基础、以对抗性权力博弈为核心的西方地缘政治安全思维，强调多元、平等、共赢的新安全理念。^②在全球发展领域，单边主义、保护主义盛行，某些西方国家肆意挥动关税大旗、滥施制裁，南北方经济发展差距愈发扩大。全球化进程中，美国等北方国家对全球南方国家在资源汲取和经济收益上进行了不平等压制。与全球化深入发展同时发生的是，众多南方国家制造业规模扩展与技术升级进程的明显停滞，经济增长缺乏本土制造业发展的支撑；经济增长主要依靠初级产品出口与金融投机活动，并高度依赖外来资本与外来技术。^③全球发展倡议针对全球发展赤字提出了解题的“六个坚持”，坚持发展优先、共同繁荣。不论是全球治理还是全球治理能力，始终都蕴含着一定的价值取向，但是现有的全球治理理念并不能完全适应全球治理实践，甚至是对全球问题的解决起负面影响。当前全球治理领域的主导理念和主要概念多源于西方哲学、文化和价值观，反映当时西方国家对全球性问题治理的思考。同时，国际体系中，西方国家重拾价值观工具，以意识形态作为区分彼此的重要标准，标榜自己是“民主”典范。全球文明倡议则以“四个共同倡导”打破不同文明之间的藩篱，回击了西方的“文明冲突论”“文明优越论”，与西方重提价值观和意识形态对立形成强烈对比。

其二，“三大全球倡议”体现了中国对全人类共同价值的追求，旨在凝聚国际社会共识减少观念分歧。

“三大全球倡议”中蕴含的全人类共同价值，也是中国参与全球治理的价值追求。2015年9月习近平总书记在第七十届联合国大会一般性辩论中首次提出，“和平、发展、公平、正义、民主、自由，是全人类的共同价值”^④。党的二十大报告中再次强调，要“弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值”^⑤。全人类共同价值是基于对西方“普世价值”的批判与超越，是以全人类共同利益为客观依据。

全球安全倡议坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，更加强调安全与发展之间的关系，注重以发展解决安全问题，彻底铲除不安全因素滋生的土壤。只有高水平的发展，才能提高维持各领域安全的能力，方能在真正意义上实现高质量的安全，从而有效应对当前动荡的全球局势。全球安全倡议既强调国家间安全的不可分割性，是休戚与共的安全共同体；也重视安全与发展的不可分割性，主张安全与发展的协调并进，追求和平安全、共同发展的全球治理。全球发展倡议的“六个坚持”首当其冲的就是坚持发展优先，要求既应对紧迫挑战，又注重增强发展能力、创造支撑条件。中国推动全球发展时并不将本国意志强加于他国，更重视在平等的基础上，帮助所在国自力更生实现自主发展。中国尊重文明的多样性和差异性，更尊重不同文明的选择。文明是多样的，不同文明形态下的民主形式也是多样的。民主与自由价值既强调国际关系民主化，也尊重各国对本国政治道路的选择。公平正义是维护社会稳定的重要保障，也是处理国家间关系、解决国际矛盾与冲突的重要准则。公平正义不仅涉及人类个体层面，也体现在国家之间以及国家与国际体系之间。“全人类共同价值的公平正义的价值理念实质上是要构建主体平等、多边主义的新型国际交往与全球治理新秩序，推动共同发展成果的普遍性惠及、公平性保障和正义性实现。”^⑥只有公平正义的国际体系才可能真正实现人类社会的安全与发展；也只有坚持公平正义，国际关系民主化才有可能实现。

其三，“三大全球倡议”体现了中国对构建人类命运共同体的擘画，旨在探索全人类共同发展的可行道

① 参见于江：《三大倡议与全球治理体系改革和建设》，载于《亚太安全与海洋研究》2024年第2期。

② 参见刘卿：《全球安全倡议的理论价值与实践路径》，载于《东北亚论坛》2022年第5期。

③ 参见秦北辰、胡舒蕾：《新自由主义与全球南方国家的过早去工业化》，载于《文化纵横》2023年第2期。

④ 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第522页。

⑤ 《习近平著作选读》第1卷，人民出版社2023年版，第51页。

⑥ 李晓瞳：《全人类共同价值的政治哲学分析——内涵意蕴、本质特征及现代性超越》，载于《理论探索》2022年第3期。

路。“人类命运共同体”是对现代国际体系中国家与国家、人类与自然、国家与社会发展等关系的综合思考；“人类命运共同体”是对国际秩序发展的思考，也提供了走向未来秩序的现实道路。在“百年未有之大变局”下，国家与国家之间，应该是利益共享、责任共担、风险共抗、休戚与共的“共同体”。全球安全倡议认为，国家之间是追求普遍安全、持久和平的命运共同体，各国要摒弃冷战意识和零和思维，以协商沟通的方式解决矛盾，共同促进平等有序的世界多极化。全球发展倡议坚持国际社会是追求共同繁荣、合作共赢的命运共同体，要照顾彼此重大关切，追求公平合理的全球经济秩序与推动普惠包容的经济全球化。全球文明倡议坚信，国家间应相互尊重彼此的差异性，注重文明之间的交流与互鉴，侧重不同文明之间的互通性。国家间观念的异同并不一定带来冲突与战争，认同与共识在交流与沟通中产生；文明之间也并无优劣之别，更无等级之分。“三大全球倡议”追求的是国家之间以及国家在国际社会中的地位与权利平等，各国通过协商对话的方式参与人类事务的决策，共享人类的共同利益。

（三）“三大全球倡议”的提出是中国塑造本国全球治理能力的必经之路

“三大全球倡议”的提出与落实，是中国塑造与提升本国全球治理能力的必然选择。全球治理能力的广延性、综合性、价值性要求综合国力提升后的中国，在全球治理能力构建上要从地区转向全球、从单一领域向多领域覆盖、从重视物质能力向提升理念能力转变。

全球治理新态势与国家实力提升，要求中国从治理体系参与者逐渐向领导者转变。在全球治理体系发展过程中，领导者（集团）与治理体系的演变相伴而生。在全球治理体系中，领导者对全球治理能力发挥具备以下特征：第一，在解决全球性问题的态度上保持积极进取的姿态，主动承担治理的责任和治理成本，组织、协调相关利益攸关方进行合作，并在其中发挥关键性作用。第二，在解决全球性问题的方式上，更多地倾向于采取多边合作的途径通过平等对话、搭建沟通平台、构建协商机制等照顾各方诉求。这要求领导者必须在议程设置和管理中处于主导地位，甚至是拥有单独创设议程的能力。第三，在与其他治理主体相处上，虽然从地位上看领导者与其他行为主体之间存在等级关系，但是领导者往往以较为平等的方式与其他国家合作、共赢。第四，在全球治理体系中，领导者既是事实上的国际公共产品关键供应者，同时也是治理主体间共识的创造者。相比于硬实力，软实力的运用对领导者而言更加重要。在全球治理体系中，领导者往往是反映国际社会普遍诉求的、代表全球治理体系前进方向的国际规范的倡导者和推动者。2022年11月，习近平主席出席G20峰会时强调，“我提出全球发展倡议，就是着眼全球共同发展的长远目标和现实需要，凝聚促进发展的国际共识，培育全球发展新动能，推动世界各国共同发展进步。”^①因此，从全球治理能力构建角度看，“三大全球倡议”是中国引领和推动体系成员实现共同目标的指引，以此凝聚共识、创设新规范、塑造彼此行为模式。

全球治理体系观念结构逐渐失范，要求中国愈加重视供应理念类公共产品。西方主导的治理理念与其说是一种治理标准和行为准则，更不如说是一种“文明标准”。这种“文明标准”通常将符合特定社会文明标准的行为体纳入所谓的“文明成员”的圈子，而其他不符合文明标准的行为体则被排斥在外。^②基于西方标准和诉求而产生的理念和规范，体现着欧美等西方国家对“如何进行治理”“治理的依据”等标准性问题的判断。而这些背后，隐藏着西方国家对全球南方、发达国家对发展中国家的话语霸权和权力压制。因此，中国在全球治理体系中不但重视物质层面的能力提升，更重视理念层面的软性能力，通过“三大全球倡议”的提出与落实，追求全人类共同价值，在超越西方话语霸权的同时矫正全球治理体系观念结构的失范趋势。

四、“三大全球倡议”落实与全球治理体系结构转变

当前，全球治理体系权力结构正在经历“南升北降”“东升西降”的转变历程，传统的西方大国在全球治理中纷纷陷入“失能”的窘境，其所奉行的治理理念不但愈发难以适应新的治理形势，也逐渐成为新治理理念萌生和新兴治理主体发挥作用的桎梏。然而，当下中国全球治理能力的提升、“三大全球倡议”的落实等却

① 习近平：《共迎时代挑战 共建美好未来——在二十国集团领导人第十七次峰会第一阶段会议上的讲话》，《人民日报》，2022年11月16日。

② Gerrit W.Gong, *The Standard of 'Civilization' in International Society*, Clarendon Press, 1984, p.3.

都遭到无端非议,面临诸多挑战。

首先,国际社会充斥着对全球三大倡议的质疑声音,往往将之视为中国与西方秩序、西方国家竞争的工具,用对抗的眼光审视中国提出倡议的动机和具体的落实行动。迈克尔·舒曼(Michael Schuman)等认为全球安全倡议和全球发展倡议是中国实现全球首要地位的两个关键工具,是中国对国际秩序未来的回应,也是北京与美国超级大国斗争的武器。^①美国国际和平研究所持续跟踪了全球安全倡议的推进,并发布了一系列研究报告,分析称全球安全倡议旨在使中国作为全球安全产品供应者的角色合法化,以平衡或超越美国在该领域的传统领导地位。^②英国查塔姆研究所2023年3月发布的中国简报中,将全球安全倡议作为中国扩大全球安全事务影响力的手段,并以此与西方国家进行竞争,应该警惕全球南方许多地区和中等大国以及小国会对全球安全倡议感兴趣并加入。^③而全球文明倡议不但语义不明、含义模糊,还将国际话语中涉及文明交流的依据转向了对中国有利的方向,便于中国拉拢南方国家并削弱了美国的声音。^④面对中国推动落实“三大全球倡议”的行动,外界更是进行了不必要的过度解读。中国落实全球发展倡议向其他国家提供援助或进行投资建设等,也被解读为交易行为,是对全球南方国家的拉拢。北京有意向发展中国家或有时被称为全球南方国家拉拢,不仅通过资助基础设施项目,还在国际论坛上提供安全援助和地缘政治支持。^⑤这些声音将“三大全球倡议”与美国或其他西方国家的战略放在对立面上,呈现出非此即彼的对抗色彩,扭曲中国提出“三大全球倡议”的初衷,从而给“三大全球倡议”在国际上的传播与推广设置了障碍。

其次,中国在落实三大倡议过程中,除了面对各种刺耳声音外,还不得不面对与这些声音相伴而来地对中国供应国际公共产品行为的阻挠。从国际产品供应的视角看,美国取得霸权地位的很重要的因素之一在于其有能力提供其他国家所需的国际公共产品。对于任何想取美国而代之的国家而言,也必须这样做。^⑥在美国,华盛顿的主流世界观是,国际社会在“好的”西方价值观主导的体系和“坏的”东方专制主义混乱之间做出选择。正如金砖国家峰会期间所展示的那样,美国将促进变革的非西方倡议定性为“反西方”。^⑦因此,美国不仅戴着有色眼镜审视中国提出“三大全球倡议”,同时也时刻警惕中国对“三大全球倡议”的落实与推进,在具体政策制定和行动上与中国展开竞争,甚至是遏制、丑化中国。这一点在全球发展领域体现得尤为明显。美国认为中国长期通过对外援助扩大国际影响力,以实现其对地缘战略目标的追求。为此,美国必须加大与中国在对外援助方面的竞争,包括对“中国破坏或拉拢盟友、潜在合作伙伴的企图进行强有力的制衡”^⑧。针对中国在国际舞台中所进行的基础设施建设、援助项目,美国相继提出“蓝点网络”(Blue Dot Network)、“重建更美好世界”(B3W)、“全球基础设施和投资伙伴关系”(PGII)、“非洲数字化转型”(DTA)等。同时针对中国在海外影响力的提升,美国《2021年战略竞争法案》明确提出,2022—2026年的每个财年,美国政府将为“打击中国影响力基金”拨款3亿美元,共计15亿美元,用于反击中国在海外推广其倡导的制度模式和

① Michael Schuman, Jonathan Fulton, Tuvia Gering, How Beijing's newest global initiatives seek to remake the world order, (<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/how-beijings-newest-global-initiatives-seek-to-remake-the-world-order/>.)

② Carla Freeman, Bates Gill, China's Bid for a Bigger Security Role in Africa, (<https://www.usip.org/publications/2024/09/chinas-bid-bigger-security-role-africa>.)

③ John S. Van Oudenaren, "The Global Security Initiative: China Outlines a New Security Architecture", *China Brief*, Vol. 23, No. 4, March 3, 2023, pp. 1-5.

④ R. Evan Ellis, The Trouble With China's Global Civilization Initiative, (<https://thediplomat.com/2023/06/the-trouble-with-chinas-global-civilization-initiative/>.)

⑤ Rebecca Tan, Vic Chiang, China courts developing nations in its push to build a new world order, (<https://www.washingtonpost.com/world/2024/08/10/china-global-south-developing-world/>.)

⑥ Kai He, Huiyun Feng, "Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB", *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 2, 2019, p. 19.

⑦ Robyn Dixon, Christian Shepherd, Putin and Xi face hurdles in bid to turn BRICS into anti-Western bloc, (<https://www.washingtonpost.com/world/2023/08/23/brics-summit-putin-xi-russia/>.)

⑧ 转引自罗建波、李伊:《美国加强对华国际发展援助竞争与中国的战略选择》,载于《太平洋学报》2024年第5期。

“一带一路”倡议。^①

最后,全球治理体系观念结构逐渐失范,引发治理困局,中国落实全球三大倡议需要重视西方国家治理理念的变化及其带来的负面冲击。在各种因素的交织下,全球化进程受阻,全球治理面临的风险和挑战有增无减,尤其是全球治理主流价值诉求即自由国际主义不断遭受冲击。在欧美地区兴盛的逆全球化思潮,在撕裂部分欧美国家国内政治的同时,对全球治理体系造成了巨大的负面影响,也危及西方引以为傲的“自由主义”规范和秩序。在一定程度上,逆全球化思潮的兴起,反映了自由国际主义这一主流价值理念指导下的全球治理模式部分失灵。虽然自由国际主义仍然占据西方发达国家思想界的主导地位,但是它在推进全球化进程和全球治理中已渐显疲态。欧美国家的单边主义、保守主义、民粹主义现象在为逆全球化思潮的发展提供空间的同时,也在不断挤压自由国际主义的话语空间。苏塞克斯大学教授Beate Jahn直言当前的自由国际主义已经陷入危机,英国的脱欧公投和特朗普的当选以及民粹主义在主要自由主义国家的兴起,正在冲击而非改革自由主义核心原则。^②西方发达国家作为本轮逆全球化思潮的重镇,其部分对外政策与之前倡导的自由国际主义理念相背离,领导全球治理的意愿和能力也都出现了一定程度的下降。同时,逆全球化思潮在国际社会的蔓延,使得国家之间的分歧与对立比以往更加凸显、协调和妥协的空间越来越有限、在全球治理议题上达成共识愈发困难,各领域的国际合作都在不同程度上陷入了困境。

五、结语

全球治理能力是建立在综合实力基础之上的,具有极强价值内涵的综合性能力。中国提出“三大全球倡议”是全球治理能力提升的体现,也是中国全球治理能力提升后的必然追求,更是中国在全球治理体系剧烈变动的情势下形成与全人类共同价值、与国际社会诉求相吻合的全球治理能力的必经之路。然而,中国积极应对全球治理问题、回应国际社会关切的道路充满崎岖波折。某些国家更是质疑中国提出全球三大倡议的动机,过度解读中国供应国际公共产品的行为。在充满不确定性的全球治理体系中,“三大全球倡议”的落实仍面临诸多挑战,这也是中国提升全球治理能力需要直面的重要课题。

[责任编辑 赵宁宁]

On the "Three Major Global Initiatives" and the Enhancement of China's Global Governance Capacity

Sun Yunfei

Abstract: The global governance capacity of a sovereign state is a comprehensive capability imbued with value-oriented pursuits, which is based on its overall national strength. The development and exercise of a country's global governance capacity is not only a manifestation of its proactive role in the global governance system, but also subject to the constraints of the power structure and conceptual structure of the global governance system. At present, the global governance system is in a dilemma, with a growing number of global issues and a worsening global governance deficit. As a responsible major country and a key actor in the governance system, the exercise of China's global governance capacity is particularly important. The proposal of the "Three Major Global Initiatives" is an inevitable choice after the enhancement of China's global governance capacity. It reflects China's value-oriented pursuit in shaping its global governance capacity and is also an essential path for China to improve its own global governance capacity. However, while implementing the "Three Major Global Initiatives," China is not only confronted with skepticism regarding its motives and implementation actions, as well as the resulting obstructionist moves, but also with dilemmas caused by the lack of a standardized conceptual framework in the governance system.

Key words: Global Governance Capacity; Three Major Global Initiatives; A Community with a Shared Future for Mankind

① 转引自郭语、黄莺:《拜登政府对外援助政策调整及影响》,载于《现代国际关系》2023年第6期。

② Beate Jahn, "Liberal Internationalism: Historical Trajectory and Current Prospects", *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, p.83.