

# 当前国际格局变化的特点和全球治理体系建设的方向

杨洁勉

**内容提要:**当前的国际格局正处于从多极化趋势向多极格局确立转型的关键期,并处于新的世界秩序和全球治理体系之前夜。权力对比与平衡的变化是国际格局演变的关键因素,而 2008 年国际金融危机、新冠肺炎疫情和俄乌冲突等“意外”事件及其国际应对在量变向质变转换的过程中发挥重要的催化作用。推动形成基本稳定、相对平衡的国际新格局需要多轮反复的冲击变化和与之相伴的战略运筹以及理论反思、创新,多极格局观反映了非西方群体对强权政治的否定和对公正政治的追求,代表了新国际格局观的发展方向。国际格局与全球治理互为因果,并具有多维和双向作用。在国际格局关键转折期,全球治理体系改革和创新将成为国际社会的主要议程,涉及体系建设的顶层设计、治理机制的建设路径、各种方案间的交流磨合等。发展中国家将自近代以来首次在全球治理体系建设中发挥全面和重要的作用,中国有责任也有义务为促进国际格局转型和全球治理体系建设贡献力量。

**关键词:**国际格局 全球治理 新冠肺炎疫情 俄乌冲突 中国外交

## 一 引言

自进入 21 世纪以来,国际格局(世界主要力量对比)在既有轨迹上加速演变,世界正在进入从多极化趋势向多极格局确立的关键转折期。不断涌现的新议题彰显着国际格局的重大变化。新冠肺炎疫情已经成为当前全球事务中最为紧迫、影响最大的关键议题,并衍生出诸如政治安全和经济科技等力量对比变化,以及国际力量局部重

组等重大调整。<sup>①</sup>与此同时,正在展开的俄乌冲突既是冷战结束以来北约欧盟双东扩的历史性反弹,也是推动当前国际格局继续重组的又一重大事件。国际事务重大议题的深化和拓展对国际社会和各类主要行为体提出了新的挑战,需要在应对中深化认识,逐步把握新议题的本质和规律,才能在应对挑战中不断推动历史的进步。

议题应对的有效性直接关系到国际格局调整和变化的方向。在近现代的国际格局变化中,有的行为体在解决重大问题中不断提升实力,有的行为体则犯了颠覆性错误走上衰败之路。两次世界大战期间,欧洲和美国在应对老殖民主义议题上的不同指导思想 and 政策举措差异直接改变了国际格局。<sup>②</sup>苏联和美国在冷战时期对当时重大内外议题的不同战略政策也直接影响到两极格局后来演变的结果。<sup>③</sup>当前的国际格局变化已经不是简单的量变,而是处于质变飞跃的前夜,因而特别需要对其转型的内外部条件和重要特点进行深度分析,进而争取到顺势而为和乘势而上的历史主动。

国际格局的根本性变化必然催生新的国际体系和全球治理体系。当前国际格局转型与以往不同的是,它是在没有发生世界性战争的背景下进行的,展现出逐步通过领域和地域等方面的量变积累,上升为世界整体和综合力量的质变,最终形成新的全球治理体系的发展路径。例如,2008年国际金融危机催生了全球经济治理体系的重大变化;特朗普总统执政期间(2017—2021年)出现了国际多边主义和单边主义在实践和理论层面的重大较量;当前的俄乌冲突彰显以美国为首的西方重新聚集力量并以此打击俄罗斯和中国的企图,标志着国际政治安全体系的又一重大变化。总体而言,整个国际格局和全球治理体系大约还需要二三十年才能完成新旧交替。

百年一遇的新冠肺炎疫情对国际格局形成强有力的冲击,其影响是复杂多样的,既有正面效应,又有很多负面影响。正面效应包括:疫情的出现促进了国际合作的延伸和深化,提高了中国和非西方力量的国际地位和世界影响,增加了国际格局和国际体系的建设性互动,促进了全球治理从原则到落实的转化和过渡。但是,主要的负面

<sup>①</sup> 有关新冠肺炎疫情对国际格局影响的研究,参见杨洁勉:《疫情下国际格局和世界秩序变化趋势分析》,载《俄罗斯研究》,2020年第5期,第3—23页;薛力:《新冠肺炎疫情、国际格局与中国应对》,载《当代中国与世界》,2021年第1期,第86—94页;刘建飞:《新冠肺炎疫情对国际格局的影响》,载《当代世界与社会主义》,2020年第3期,第12—19页;Carla Norrlöf, “Is COVID-19 the End of US Hegemony? Public Bads, Leadership Failures and Monetary Hegemony,” *International Affairs*, Vol.96, No.5, 2020, pp.1281—1303; Burhanettin Duran, “The Future of Global Great Power Competition after the Coronavirus,” *Insight Turkey*, Vol.22, No.2, 2020, pp.79—92; Jacques deLisle, “When Rivalry Goes Viral: COVID-19, U.S.—China Relations, and East Asia,” *Orbis*, Vol.65, Issue 1, 2021, pp.46—74.

<sup>②</sup> [英]理查德·克罗斯卡特:《五十年战争:世界政治中的美国与苏联(1941~1991)》,王振西、钱俊德译,社会科学文献出版社2015年版。

<sup>③</sup> [美]约翰·加迪斯:《冷战》,翟强、张静译,社会科学文献出版社2013年版。

影响是中国在全球抗疫防疫进程中的中流砥柱作用强化和固化了美国对华的战略警觉,并成为后者动员和组织西方联合阵线的重要战略借口。此外,疫情还产生了很多客观存在的中性影响。例如,围绕公共卫生危机形成的国家间关系的变化和发展、相关国际组织和国际机制的变革、思想观念更新和理论创新等。在某种程度上,这些中性影响的可变性和可塑性应当成为国际社会的重要关注点和着力点。

具有 30 年历史背景的俄乌冲突是俄罗斯对后冷战时期美国世界霸权和主导权的挑战,正在并将继续引发国际力量对比新的变化。俄罗斯争取到了较多发展中大国的默认,虽然维护了其在二十国集团和金砖国家等非西方主导的国际机制中的存在,但面临新型综合战争和美西方日益加重的全面制裁的挑战。

## 二 历史的进程和时代的潮流

16 世纪,欧洲资本主义发轫并在世界力量对比中占据压倒性优势,鉴于当时历史发展阶段的本质和特点,形成了近代史上欧洲列强组成的国际多极格局。从 17 世纪中期的威斯特伐利亚体系建立开始,欧洲诞生的主权国家体系伴随着全球化进程逐渐扩散到世界各地。19 世纪初期,维也纳体系的建立,标志着近代国际格局首次成型,该体系伴随着“不列颠治下的和平”成为 19 世纪相对稳定的国际秩序提供者。<sup>①</sup> 但任何形式的国际格局都是时代的产物,随着时代潮流的演变,20 世纪以来的国际格局又经历了深刻变革。把握这种变革的外在形态与内在原因,对于我们理解当代国际格局的演变和全球治理体系的调整具有关键意义。

### (一) 百年来国际格局的四次转型

应该说,20 世纪的历史,乃至整个世界现代史是从第一次世界大战开始的。<sup>②</sup> 从一战开始,美国的综合实力坐稳了世界第一,逐步取代英国获得全球范围内的霸权。与此同时,德国和日本分别在欧洲和亚洲崛起;世界上第一个社会主义国家——苏联成立后带动了亚洲以及其他殖民地和半殖民地国家的民族独立和解放运动;中国共产党领导中国革命取得成功并建立了中华人民共和国;广大亚非拉国家的民族解放运动风起云涌。国际体系底层逻辑的变化造就了前所未有的变革力量,从而推动了百年来的三次重大国际格局变化,即一战后形成的欧美联合主导的多极格局和凡尔赛—华盛

<sup>①</sup> [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《现代世界体系》(第四卷),吴英译,社会科学文献出版社 2013 年版。

<sup>②</sup> [英]艾瑞克·霍布斯鲍姆:《极端的年代:1914-1991》,郑明萱译,中信出版社 2017 年版。

顿体系、二战后形成的美苏两极格局和雅尔塔体系,以及冷战后形成的多极化格局和  
新旧并存的体系。<sup>①</sup>

这种体系性的变革并未因冷战的终结而停止,经过 30 多年的演变,当前世界主要  
力量对比已经进入从多极化趋势到多极格局实际形成的第四次格局转型的关键过渡  
时期。本次国际格局变化超越了 500 年以来的欧美中心,正在改变“极”的数量;超越  
了传统的国家畛域,正在变单一的国家行为体为多种行为体并存互动;超越了现有的  
地理和物理范畴,正在走向虚拟空间和空天等新疆域;超越了西方的规制霸权,正在建  
构新型国际关系。有鉴于此,当前国际格局正在进入大体平衡和相对稳定的开拓期,  
但整个过渡期将是长期和曲折的,还需要数十年的反复和定型。

## (二) 国际格局变化虽有意外但大体有规律可循

纵观古今国际格局的演变历史,其决定性因素是以经济、科技为基础的权力对比  
与平衡的变化,但在量变向质变转换的过程中又常常因为政治、军事、社会等因素及  
“意外”事件的催化而发生突变。

首先,国际格局的形成和演进具有周期性。基于经济和科技的综合实力是格局变  
革的原动力和主动力,世界大国和一些国家集团(如欧盟)等主要力量在错落不一的  
发展进程中综合而成国际格局变化的周期。在通常情况下,周期的阶段性时间可以缩  
短,但不能跳越。道理很简单,世界主要力量都有发生、聚集、上升和下降的过程,而且  
是在不平衡运动中进行的。近代、现代和当代的国际格局变化周期遵循的就是这一规  
律。当然,奥匈帝国皇太子 1914 年被刺和柏林墙 1989 年倒塌等突发事件在一定程度上  
也催化了国际格局的加速质变。

其次,冷战后国际格局变化时间跨度呈趋长态势。冷战是在没有发生大规模“热  
战”的情况下结束的,世界主要大国的政治、经济、科技、军事力量的对比变化并非以  
直线而是以曲线的方式进行的。例如,发展中大国的经济实力在 20 世纪 90 年代到  
21 世纪的头十年里快速增长,实现了以“金砖五国”为代表的群体性崛起。<sup>②</sup> 但也要  
看到,“金砖五国”近年来经济势头趋疲、内部凝聚力分化、外部影响力缩减,新兴国家  
的发展也呈现出不同的态势。

再次,国际格局变化中的“意外”因素呈增长趋势。当前的国际共识是不稳定、不  
确定、不可知因素正在急剧增长。民粹主义、单边主义、对抗主义、经济民族主义等社

<sup>①</sup> 参见[英]巴里·布赞、[美]理查德·利特尔:《世界历史中的国际体系——国际关系研究的再构建》,刘德斌等译,高等教育出版社 2004 年版。

<sup>②</sup> 参见[巴西]奥利弗·施廷克尔:《金砖国家与全球秩序的未来》,钱亚平译,上海人民出版社 2017 年版。

会思潮普遍抬头,“民主 VS 专制二元对立论”导致的极端政治不仅严重恶化了国际政治生态,而且极大地增加了安全和军事冲突的可能性。为此,基辛格担心地指出,美国必须与中国对世界秩序达成共识,确保大局稳定,否则“我们将处于一战前的欧洲局势,长年存在多种冲突,有些可以很快解决,但其中一个冲突在某个时刻失控了”。<sup>①</sup>

### (三) 世界各国的国际格局观

国际社会对于当前世界政治安全态势和未来发展趋势存在不同的认知和解读,提出各种不尽相同的国际格局观,但多数还是认同多极化或多极格局。

(1) 中国与时俱进的国际格局观。改革开放以来,中国坚持国际格局多极化的判断,但表述的重点有所变化。1992年10月12日,江泽民在党的十四大报告中指出:“两极格局已经终结,各种力量重新分化组合,世界正朝着多极化方向发展。新格局的形成将是长期的、复杂的过程。”<sup>②</sup>2012年11月8日,胡锦涛在党的十八大报告中指出:“世界多极化、经济全球化深入发展……国际力量对比朝着有利于维护世界和平方向发展,保持国际形势总体稳定具备更多有利条件。”<sup>③</sup>2017年10月18日,习近平在党的十九大报告中指出:“世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展,全球治理体系和国际秩序变革加速推进。”<sup>④</sup>鉴于当前复杂的国际形势,中国还强调要坚定维护以联合国为核心的国际体系,坚定维护以国际法为基础的国际秩序。<sup>⑤</sup>

(2) 美国至今仍坚持过时的国际格局观。美国在当代国际格局中占据关键地位,但在实力与影响力相对下行的趋势中采取了鸵鸟政策,至今依然停留在实力地位和世界领袖的理念窠臼。拜登政府于2021年1月上台后,马上着手加强与盟国友邦的关系并打压中国。同年6月,拜登总统首次访欧即是这一战略布局的重要组成部分。6月10日,拜登访英与约翰逊首相推出团结西方和针对中俄的《新大西洋宪章》。6月11日,拜登出席在英国举行的七国集团峰会,峰会公报多次负面提及中国。6月14日,拜登参加北约峰会,试图重新赢得盟友信任并对中俄施压。无独有偶,2022年2月24日俄乌冲突爆发后,拜登政府更是趁此机会加强其“团伙式”多边主义,以盟主

<sup>①</sup> “The Future of Liberal Democracies: In Conversation with Henry Kissinger,” Chatham House, March 25, 2021, <https://www.chathamhouse.org/events/all/members-event/future-liberal-democracies-conversation-henry-kissinger>.

<sup>②</sup> 《江泽民文选》(第一卷),人民出版社2006年版,第241页。

<sup>③</sup> 《胡锦涛文选》(第三卷),人民出版社2016年版,第650-651页。

<sup>④</sup> 《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社2020年版,第45页。

<sup>⑤</sup> 《王毅在十三届全国人大四次会议举行的视频记者会上就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》,《人民日报》,2021年3月8日,第3版。



的身份率领盟国友邦在“代理人战争”中收获政治、军事、外交、经济等利益,并维护其在世界上的领导地位。

(3)其他全球性大国和地区性大国的国际格局观虽有差异,但基本认同多极化和主张多边主义。二战后,欧洲一直在西方主导的框架下寻求联合自强和战略独立之路。欧盟委员会秘书长马丁·泽尔迈尔(Martin Selmayr)指出,欧盟必须成为国际秩序的基石,要成为所有努力构建国际秩序的国家的伙伴;欧盟之所以这么做,是因为协调与平衡刻在了其DNA之中。<sup>①</sup>俄罗斯认同多极化和多边主义,要在美欧中俄四边战略关系中发挥特殊作用。俄罗斯外长拉夫罗夫(Sergey Lavrov)指出:“俄罗斯作为一个欧亚、欧太大国,同时作为联合国安理会常任理事国、以联合国为中心的国际秩序的坚定捍卫者,正在全方位地为增强国际安全做出重要贡献。”<sup>②</sup>印度试图在多极化进程中实现尼赫鲁的“大国梦”。印度总理莫迪认为,新冠肺炎疫情过后,新的世界秩序将出现,此时孤立于全球发展大势将是逆流而行,因此,印度将成为一个强大的参与者。<sup>③</sup>日本“为了在激烈的全球化竞争中获胜,在新秩序中立足,坚持与秩序最强者进行战略合作,依托强者参与秩序,甚至在强者缺位时积极出头,谋求主导。”<sup>④</sup>日本著名国际问题专家船桥洋一表示,日本可以与东盟国家联合组成中、美两极之外的第三极,由此推动亚太地区的新秩序形成,同时应当进一步扩大日本、美国、印度、澳大利亚的合作领域。<sup>⑤</sup>巴西驻华大使保罗·瓦莱也表示,多边主义正在经历一个充满挑战的时期,这一过程不会很快,也会困难重重,但多边主义仍然不可或缺。<sup>⑥</sup>

(4)中小国家拥有更为积极主动的国际格局观。总体而言,广大中小国家和发展中国家理念的进步性和进取性在不断增加。它们不再满足于描述性的“不结盟”和“第三世界”的说法,而更多的是联合自强和在大国间寻找主动。例如,东盟要发挥区域合作的中心地位和协调作用,又如中东的“中等国家”土耳其、伊朗和沙特阿拉伯在

<sup>①</sup> Martin Selmayr, “Europe, Multilateralism, and Great Power Competition: A Conversation with Secretary-General of the European Commission Martin Selmayr,” Brookings Institution, March 6, 2019, p.11.

<sup>②</sup> “Foreign Minister Lavrov’s Remarks at the 9th Moscow Conference on International Security,” Moscow, June 24, 2021, [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4798212](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4798212).

<sup>③</sup> “India will Emerge a Global Leader in the New World Order Post Covid-19: PM Modi in Lok Sabha,” <https://www.news18.com/news/india/india-will-emerge-a-global-leader-in-the-new-world-order-post-covid-19-pm-modi-in-lok-sabha-3415292.html>.

<sup>④</sup> 中国社会科学院日本研究所课题组:《日本与国际秩序变革:观念与应对》,载《日本学刊》,2021年第1期,第31页。

<sup>⑤</sup> 「第5回国際政治経済懇談会議事録」,内閣府ウェブサイト, <https://www5.cao.go.jp/keizai1/kokusai-seikei/20200714/minute.pdf>.

<sup>⑥</sup> “Brazil and China: An Evolving Partnership,” <https://news.cgtn.com/news/2021-07-02/Brazil-and-China-An-evolving-partnership-11y4c2lnFWU/index.html>.

21 世纪的头 20 年都力争扩大在地区事务中的主导权及国际影响力。“东盟+”和“美欧俄+土伊沙”等在地区政治与安全方面发挥作用正在成为新的趋势。

### 三 国际新格局理念创新和战略推进

推动形成基本稳定和相对平衡的国际新格局,不仅需要国际社会的实践努力,而且需要理论反思和创新,需要各种理论的交流、交汇和交锋。

#### (一) 当代国际格局观的扬弃和淘汰

二战结束以来,国际格局理念大致可分为三种:基本合理的、需要改造的以及需要淘汰的。值此国际格局转型的关键转折关头,进行客观和科学的分析梳理正当其时。

当代国际格局理论主要源于第二次世界大战,不仅延续了国际力量对比的常态元素,而且代表了世界反法西斯战争的胜利成果,反映了当时国际社会的认识和行事水平。这一时期的国际格局理论以安理会“五常”论确认了社会主义大国的地位和作用,以“一国一票”论发展了国家主权平等观,以开展南北对话作为调和矛盾与国际合作共赢的理论,以对新兴发展中大国的承认作为部分调整国际权益的基础,等等。<sup>①</sup>这些至今仍具有历史的进步性和时代意义,需要继续维护和发扬。

当代国际格局观中有些需要改造后才能延续其理论生命。20 世纪六七十年代,先后出现的“非洲社会主义”“不结盟运动思想”和“欧洲的南北对话思想”是当时环境的产物,也发挥过积极的作用,但随着时代和环境的变化而相对陷入沉寂,需要进行改造后才能化蛹为蝶,继续发挥推动时代进步的作用。

当然,美国和西方鼓吹和实践的不合理或不合时宜的国际格局观需要批判和淘汰,但这一过程肯定是漫长和曲折的。诸如冷战思想、丛林法则和“寻敌”同盟思想<sup>②</sup>等不会自动退出历史舞台。例如,当前美国政府把世界划分为“民主”和“专制”两大对立集团,强行制造对抗,在“七国集团”“四国集团”和“五眼联盟”中增加了针对中国的内容,这也是不合理国际格局观的现实反映。<sup>③</sup>

#### (二) 国际格局理论的国际交流、交汇和交锋

国际格局观是国际关系理论的重要组成部分,代表了不同群体的历史、现实和未

<sup>①</sup> 姚遥:《中国的新国际秩序观与战后国际秩序》,载《国际问题研究》,2020 年第 5 期,第 5-18 页。

<sup>②</sup> 在国际关系中,“对敌”同盟是一种重要的政治现象。冷战结束后,美国为了维护在跨大西洋地区和亚太地区的军事同盟体系及其盟主地位,极力推行“寻敌”同盟,如把中国臆想为主要安全威胁和战略竞争对手。——作者注

<sup>③</sup> 王帆:《拜登政府的对华战略:竞争性共存与新平衡》,载《和平与发展》,2021 年第 4 期,第 1-25 页。

来的权益,充满着进步与保守、革命与反动、创新与守旧的斗争,而代表历史发展方向的先进理论也必然要在不同思想理论的交流、交汇和交锋中逐步走向成熟。

新旧国际格局观的交锋焦点表现在三个方面:国际格局的内生动力是否在于争霸争权,即强权政治和公正政治的互动;国际格局是否有自身发展规律可循,即动态或静态的发展;国际格局的现实性和长远性,即现实利益和历史责任的关联。这是个相当漫长的历史发展和理论建设过程。对于非西方群体而言,多极格局观是为数不多能够对霸权大国所奉行的思想理念形成重大挑战的新理论。因此,代表世界进步的力量应当也可能在互相交流和交汇中,不断丰富和发展新国际格局观,使之成为有效指导当代国际关系的主流理论。

20世纪60年代后,两极格局在实践和理论上都遇到了挑战。中国和法国分别对美苏两极说“不”,欧洲联合自强从思想理念逐步向体制机制发展(如欧共体),广大发展中国家形成美苏外的“第三世界”等。90年代初,苏联解体、东欧剧变后,美国力图建立“单超独霸”的“美国治下和平”并未得逞,中国和一些发展中大国的群体性崛起又加快了国际多极化的进程,基本稳定和相对平衡的国际格局观应运而生。

当下,新国际格局观的理论建设步伐进一步加快。广大发展中国家和部分发达的中小国家根据新的世情和国情,总结出国际格局变化的新特点,认同和推进多极化进程,强调和维护多边主义,突出发展中大国和发展中地区组织的作用。而且,国际社会的多数成员根据全球事务的新内涵丰富了国际格局观,在地域、领域、新疆域等方面进行了理论探索和建设,如反对公共卫生领域的霸权主义<sup>①</sup>、网络主权和霸权等。不少国家和地区在前瞻历史潮流基础上勾勒出新国际格局观的理论发展方向,赞同中国的人类命运共同体理念,并将其与本国和本地区的理念和实践结合起来。

### (三)世界发展趋势和阶段推进的战略思维

国际社会在深刻认识和积极顺应国际格局变化趋势的同时,正在探索和推进其阶段性发展目标、任务和运筹,使之具有更大的实现可能。

首先,国际格局正在经历从量变到质变的关键转折时期,充满着过渡阶段的多重复杂性,大趋势中蕴含回流和逆流,世界的进步力量需要继续成长成熟,守旧力量也在审视和反思中重新整合,进步力量和守旧力量之间的斗争和磨合不时呈现出乍暖还寒的过渡转折期的特点。中国和广大发展中国家需要从国际关系的长周期框架下分析当前阶段性发展特点,顺利实现将强未强的阶段性过渡,进而增加长周期的进步性、建

<sup>①</sup> 参见徐秀军:《美国卫生霸权主义严重破坏全球抗疫合作》,《光明日报》,2021年9月7日,第12版。



设性和包容性的时代内涵。

其次,当前国际格局的阶段性任务至少包括但不限于以下三个方面:一是达成阶段性战略共识。国际社会要在历史变化和时代挑战中逐步达成阶段性任务的战略共识。国际社会在 21 世纪的前 20 年中,在维护世界和平与应对重大非传统安全方面达成过重要共识,如反对国际恐怖主义、应对国际金融危机和推动可持续发展等。但是,在 21 世纪第二个十年及以后,国际社会在全球化进程和地缘政治等方面也暴露出严重的分歧,失去了在抗击新冠肺炎疫情中加强国际合作的机遇。因而,国际社会在当前阶段中达成战略共识的可能性并不大,这是需要予以客观承认和有效应对的。二是增加发展中国家的战略主动性。当年,广大发展中国家团结自强,形成“不结盟运动”和“第三世界”力量,在美苏两极格局中争取到一定的战略主动性。当前,美国出于维护其世界霸权的战略动机,正在炮制“中国威胁论”,调动和组织其盟国友邦遏制和打击中国的崛起。对此,广大发展中国家和中小国家需要提高战略自觉性,不仅要避免在中美之间“选边站”,还要成为影响国际格局转型的“第三方力量”。三是加强国际社会的战略韧性和战略定力。在时与势方面,国际格局变化有利于中国和广大发展中国家,世界继续朝着“东升西降”和“南上北下”的方向发展,但也要看到“东弱西强”和“南穷北富”一时难以改变的现实态势。中国和发展中国家面临着逆流和回流导致的困难和挑战,如美国和西方的压力、新兴经济体的增长乏力、金砖国家的分化和新冠肺炎疫情的新常态等。因此,中国和广大发展中国家需要“深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战,敢于斗争,善于斗争,逢山开道、遇水架桥,勇于战胜一切风险挑战!”<sup>①</sup>

再次,以和平共处与合作共赢应对日益增多的竞争对抗。在国际格局的过渡时期,上升和衰退的力量同时存在,而和平共处与合作共赢则是最好的选择。习近平主席对特朗普总统和拜登总统多次谈及“中美合作是唯一的正确选择”。新加坡总理李显龙也指出:“中美对立是影响今后国际秩序、格局的核心问题,这一对立趋势恐怕不会在短时间内消失,但各国都希望两国能够早日缓和关系,即使是美国盟友也希望能够同时与中美两国保持良好关系。”<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 习近平:《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》(2021 年 7 月 1 日),《人民日报》,2021 年 7 月 2 日,第 2 版。

<sup>②</sup> “PM Lee Hsien Loong at the Aspen Security Forum,” <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Aspen-Security-Forum>.

## 四 国际格局和全球治理的多维互动

当前,国际格局的意义已经远远超越了“国际”本身,不断出现的新发展和新变化正在作用于世界乃至地球之外的新疆域。因而,当前和今后的国际格局与全球政治的议题和治理日益密不可分,新的国际格局和新的全球治理体系将在更加紧密的互动中形成和发展。

### (一)当前国际政治、安全、经济、科技四大因素的新作用

在当前的特定阶段,政治和安全对经济和科技的反作用凸显,加剧了国际格局和全球治理体系的复杂性和长期性。

(1)当前政治因素的新作用。进入21世纪以来,美西方实力相对下降,其奉行的体制机制缺陷日益凸显,政治感召力和影响力不断下降。在此不利的形势下,美西方强调价值观“优势”,炮制西方“民主”对阵中俄“专制”,以达到巩固国家内部和西方内部团结的目的,并维护其在国际上的主导地位。而且,美国正试图把更多的政治问题引入安全领域,两者的交织又衍生出新的政治或安全问题,如中美经济关系正在并将长期受到越来越多的“政治”和“安全”因素的干扰。

(2)当前安全因素的新作用。进入21世纪以来,传统安全问题依旧困扰着国际社会,俄乌军事冲突表明传统安全问题在一定条件下仍将是国际安全的首要 and 直接威胁。与此同时,世界上非传统安全问题不断深化和恶化,在国际恐怖主义、网络安全、金融安全、自然环境安全、能源安全、粮食安全和公共卫生安全等领域形成波次型轮番挑战下,全球安全治理在机制、能力和理念上都存在严重缺失或滞后。

(3)当前经济因素的新作用。在国际格局转型和全球治理体系建设中,经济除继续发挥常态作用外,还具有四个方面的新作用:其一,经济促进作用的异化。在政治和安全泛化和滥用的冲击下,经济促进国际合作的作用有所削弱,不仅阻碍了经济产业链和价值链的正常布局 and 合理调整,还造成了全球贸易战和金融战的“狼烟四起”。其二,经济机制改革的迟延。新冠肺炎疫情在全球的长期肆虐,不仅中断了国际金融危机后的经济反弹势头,而且促使一些国家摒弃国际合作转向“以邻为壑”政策,极大地增加了全球经济治理机制改革的难度和阻力。其三,经济领域的极端思潮冲击。新冠肺炎疫情在加重世界经济困难的同时,加快和加深了经济极端思潮的繁殖与影响。经济极端思潮正在撕裂一些国家的社会结构并不断向全球扩散其影响,经济民族主义、保护主义和排外主义屡屡冲击世界经济的正常运作,极端国家利益和极端个人利

益也正在影响国际社会的整体观和整体利益。其四,经济制裁的负面影响。美西方在俄乌冲突中高举“金融制裁”大棒,导致俄罗斯 3000 亿外汇黄金储备被冻结,国际经贸结算无法正常进行。美西方此举还在国际上形成恶劣的先例,正在促使中国等拥有巨大海外资产的国家采取预防性措施。

(4) 当前科技因素的新作用。正在加速推进的第四次科技革命对国际格局和全球治理体系产生重大和深远的影响。本次科技革命的重点领域在于高新科技,如互联网、人工智能和生命健康等,科技革命在改变世界力量对比中的作用达到前所未有的深度和广度。<sup>①</sup>而且,本轮科技革命具有明显的双刃剑作用。它在把世界更加紧密结合的同时又有可能导致群体性或集团性对立,而美国正在试图将其引向后者,激化和深化了世界政治、安全、军事、社会等方面的矛盾,很可能成为战争爆发的重要诱因。此外,科技军事化还对全球军事安全治理提出了体制、机制、法律、伦理和操作层面的新挑战。

## (二) 国际格局变迁对全球治理提出新的要求

国际格局和全球事务互为因果,具有多维和双向作用。而且,世界格局变化会逐渐映射到全球治理的实践中,重点议题、规范规则和机制组织等方面都会出现新的变化,这也将成为国际社会必须面对和应对的新挑战。

首先,当前国际格局的过渡性增加了政治、安全、经济、科技等议题和理念的多重属性。一方面,霸权主导、资本扩张、地缘竞争、零和博弈等旧有因素仍在发挥作用;另一方面,一些代表历史发展方向思想和理念尚处于成长阶段,仍需在对和解决问题中得到证明,才能逐步为国际社会所认同和接受。因而,国际社会在过渡时期难以避免新旧相持和进退盘整的阶段性和各种挑战。

其次,现有的治理体系无法应对当前许多新的议题。例如,国际社会对于不断出现的网络安全和人工智能安全等问题既没有原则上的共识也没有行动上的一致。又如,国际社会对于日益严峻的气候变化问题,往往是议而不决或决而不行,而且对美国“自由”进出巴黎气候变化协定也无可奈何。再如,即使对于需要合作共同抗击的新冠肺炎疫情,国际社会仍处在权宜应急阶段而不是从体制机制上根本解决问题。

再次,全球治理需要国际社会的共同努力。欧洲理事会前任主席范龙佩指出:“世界秩序必须建立在信任的基础上,而如今缺少的正是信任。”而且,他还引用其家

<sup>①</sup> 参见[德]克劳斯·施瓦布:《第四次工业革命:转型的力量》,李菁译,中信出版社 2016 年版。

乡谚语：“信任骑马而去，步行而归”，以此说明国际建立信任的长期性和艰难性。<sup>①</sup> 当世界已经连为一体时，昔日的独自安全和霸权安全已经一去不复返了。世界各国特别是主要大国需要增强共同安全的意识，加大合作安全的力度，逐步推进次区域、区域和全球的安全治理体制机制。

### （三）全球领域/地域治理和全球总体治理的互动关系

当代世界日益紧密相连，全球领域/地域治理和全球总体治理是局部和全局的对立统一关系，两者需要统筹考虑和整体推进。

第一，问题导向和目标引领。许多重大议题具有紧迫性，需要急事先办，以免事态在短时间内恶化到不可收拾的地步。因此，国际重大议题需要坚持问题导向并予以缓解和应对。但与此同时，全球治理又需着眼于长远目标，在治标中逐步做到综合治理，以期最终治本。例如，治理国际恐怖主义需要国际政治和战略协调。又如，治理中东战乱需要重视发展问题。再如，保障环境安全需要强调“共同但有区别的责任”。如此等等，不一而足。

第二，局部治理和全球治理的体制机制结合。近代以来，威斯特伐利亚体系、维也纳体系、凡尔赛—华盛顿体系和雅尔塔体系等基本上都是由大规模战争的胜利方制定的，相对容易做出决定并予以实施。但是，冷战结束以来的国际格局和体系变化进入了新的历史时期，国际社会需要在避免世界大战的背景下逐步改革旧体系和建设新体系。因此，全球治理体系的改革和创新势必经历长久的曲折过渡和分步实现的新进程。

第三，在批判错误的治理理论中建设与时俱进的新理论。当前全球治理面临的紧迫任务是，在批判西方过时的理论中建设与时俱进的新理论，在此仅以全球安全治理的思想理念为例。美西方在全球安全治理的核心理念是所谓的民主和平论、霸权稳定论、同盟安全论，旨在维系西方治理的主导地位，并在全世界范围内推进西式自由民主制度和西方价值观。与此相对照的是，中国倡导共同、综合、合作、可持续的全球安全观，推动营造公道正义、共建共享的安全格局。在此基础上，中国提出全球安全治理的方向：一是坚持合作共建，实现持久安全；二是坚持改革创新，实现共同治理；三是坚持法治精神，实现公平正义；四是坚持互利共赢，实现平衡普惠。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Herrman Van Rompuy, “Future Held in Trust,” *China Daily*, July 29, 2021, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202107/29/WS6101e7d8a310efa1bd6651a1.html>.

<sup>②</sup> 习近平：《坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理——在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》，2017年9月27日，第2版。

## 五 全球治理体系建设的努力方向

当前,世界进入动荡和变革时期,国际国内政治对立趋向严重,战乱冲突发生频仍,经济复苏乏力,各类议题和各种挑战层出不穷,国际格局处于多极化最终走向多极的重要转折时期,国际体系、世界秩序和全球治理(以下统称为“全球治理”)的改革和创新已经成为当今国际社会的主要议程,作为历史进步力量的广大发展中国家将在近代以来首次在全球治理体系建设中发挥全面和重要作用。

### (一) 体系建设的顶层设计

全球治理体系建设是一项长期和复杂的系统工程,国际社会需要动员世界各国的力量和集中全球智慧,回顾历史、总结当前、展望未来,塑造和建设体现时代潮流和公平正义的全球治理体系。

现有的全球治理体系并非凭空而来,而是国际社会长期以来特别是二战以来努力的结果,其合理内核必须继承发扬。习近平指出:要坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系,维护和巩固第二次世界大战胜利成果,积极维护开放型世界经济体制,旗帜鲜明反对贸易和投资保护主义。<sup>①</sup>同时,随着历史的进步和时代的发展,全球治理体系又必须与时俱进,在建设者、主要议题、原则规范、体制机制等方面都应不断更新和创新。

在全球治理体系的建设者方面,应当发挥整个国际社会的力量和作用。大国是全球治理的主要行为体,但还有其他中小国家行为体和非国家行为体也都会以各种方式参与到治理进程中来,而且随着时代的进步,非国家行为体的作用将更加重要。<sup>②</sup>全球治理体系建设事关各国权益、国际规则和世界公正等重大问题,需要国际社会共同协商和通力合作。唯有如此,才能使当前的全球治理体系建设充分体现其近代以来最具革命性和先进性的特点,也最能符合广大发展中国家的利益。

在全球治理的主要议题方面,不仅要继续解答传统的主要议题,如世界和平与稳定、国际关系的基本原则和世界经济的增长等,还要有效应对日益显现和重要的新议题,如可持续发展、公平分配、网络安全和公共卫生安全等。在国际格局转型和全球治理体系交替之际,政治安全和经济发展议题往往会更加尖锐且相互影响,成为直接影

<sup>①</sup> 《习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时的讲话》,《人民日报》,2015年10月14日,第1版。

<sup>②</sup> 张宇燕、任琳:《全球治理:一个理论分析框架》,载张蕴岭、高程主编:《中国社会科学院国际研究学部集刊》(第11卷),社会科学文献出版社2018年版,第217-218页。



响国际社会、地区秩序和世界各国的稳定与发展的主要因素。而且,科技因素和人文因素也有可能发挥超常规作用,前者如高新技术的军事应用,<sup>①</sup>后者如宗教种族之争。<sup>②</sup>

在全球治理的原则规范方面,需要在兼顾各方权益的基础上强调公平和正义。全球治理体系应当集中体现各行为体的权力平衡和利益分配,只有兼顾包容才能行稳致远。中国倡导的新型国际关系和人类命运共同体的原则就是充分考虑到了国际社会的共同权益。

## (二) 治理机制的建设路径

改革和创新全球治理机制需要在确定基本原则规范的基础上制定出具体的、可行、有效的路线图,并且根据实际情况适时进行修正和补充。

第一,国际体系要发挥作用。一战后的国际体系和国际联盟都因无法和无力应对当时的重大国际议题而宣告流产。因此,国际社会的首要任务还是应对最紧迫和最现实的问题。国际重大议题千头万绪,各国的议程也各不相同,需要形成最大公约数的共识和行动。例如,21世纪初国际社会需要在合作反恐上达成共识。又如,当前主要是合作应对新冠肺炎疫情以及在俄乌冲突上劝和促谈并防止战事外溢、人道主义危机加深加重。国际社会和各行为体要在国际体系的框架内统筹协调,把重心放在缓解、应对和解决主要议题上。

第二,问题导向需要结合目标引领。威斯特伐利亚体系的主权和平等的原则在当时和当代都具有目标引领作用。二战后的《联合国宪章》和主要国际机构至今仍具有历史进步意义。<sup>③</sup> 国际体系一旦确定,常常具有超常的延续性和指导意义,目标引领因而尤为重要。目标引领是方向引领,要有长远的理想目标,如把国际社会已有的和平发展目标再提升到公平公正的高度。长远目标和全球框架有助于国际社会逐步和分阶段地看待和处置重大议题。而且,全球治理体系在应对当前挑战时,还要建设应对政治、安全、经济、社会等领域极端思潮的预警和管控机制。<sup>④</sup>

第三,循序渐进的治理机制创新。治理机制创新的首要任务是用好现有机制,并

<sup>①</sup> 李驰江:《人工智能在军事领域的应用及全球治理》,载《人民论坛·学术前沿》,2021年第10期,第22-29页。

<sup>②</sup> 参见郭树勇:《区域文化治理与世界文化秩序》,载《教学与研究》,2016年第11期;张志刚:《“全球宗教格局”探析》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第6期;徐以骅:《特朗普政府与“国际宗教自由联盟”建立》,载《宗教与美国社会》,2021年第1辑。

<sup>③</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国与世界》,《人民日报》,2019年9月28日,第11版。

<sup>④</sup> 参见保建云:《病毒种族主义、极端民粹主义与超级保护主义——2020年反全球化思潮的新表现》,载《人民论坛》,2020年第36期,第18-23页。

在此基础上加大改革力度,近期应当而且可以推进的有:促进联合国的全面改革和安理会的重点改革,发挥二十国集团在全球经济治理中更大的作用,以及全球机制和区域机制的对接等。在此基础上,进一步巩固和发展新型机制,在全球层面上落实巴黎气候变化协定的原则和机制,在巩固和发展亚洲基础设施投资银行和新开发银行等方面取得更大的进步等。与此同时,还要加强未来机制的创建和创新,积极准备建立全球网络安全机制和新疆域的相关安全议题的机制性安排,防止国际对立和集团对抗,并且通过大国多边磋商协调机制推动相关领域的合理发展,使新的体制机制能够有效以及应对将来可能出现的热点和难点问题。

### (三) 国际交流、比较和磨合

全球治理体系建设是当前一项具有现实和长远意义的重大任务,需要国际社会相向而行,在不断缩小分歧和扩大共识中前进。

就国际交流而言,要做到重点和一般兼顾。当前全球治理体系建设的主要参与者需要广泛开展不同层次的国际交流,同时还要尊重广大中小国家的意见,特别是由中小国家组成的国际群体,如非盟、东盟、拉美和加勒比国家共同体等。在讨论全球治理体系建设的初始阶段不能因为意见分歧较大和较多而停留在原则讨论上,相反应当鼓励提出各自的方案,把原则和方案结合起来讨论。

国际社会在交流的基础上要进行各种比较,如历史经验教训的比较、主要大国方案的比较、大国和中小国家方案的比较、国家行为体和非国家行为体方案的比较,在国际比较中各抒己见和开阔思路。事实也正是如此,国际联盟和联合国的方案比较可以看出时代的进步,七国集团和二十国集团的方案比较有助于提升发展中国家的规制权和话语权,欧洲关于南北合作的方案和联合国的千年计划及2030年可持续发展议程的比较展示了历史前进的方向。

各种方案只有经过碰撞和磨合的阶段才能最终达成最大公约数。形成全球治理体系建设共识是共性和个性长期互动的进程,各方的意见和权益有重合也有不同,需要多方协调和妥协,但需要有底线,即坚决维护绝大多数国家和人民的正当权益。同时,各种实践和方案要根据由易到难和从近及远的顺序进行。例如,在共识较多的经济治理和环境治理方面可以先行先试。又如,在分歧较大或较多的安全军事治理方面,可以让智库多做探讨和铺垫工作等。而且,还需要在不断取得阶段性成果的基础上达成新的国际共识,并逐步提升为体现合作共赢的总目标和大方向的体系建设。此外,还要充分认识其艰巨性、复杂性和反复性。建设新的全球治理体系就是促进国际关系民主化和国际公平正义的过程,也是与霸权主义和“历史的反动”的斗争过程,因

此必然会充满进步与倒退、公正与不公正等的斗争。过去和现在是这样,将来也必定如此。

## 六 结语

国际格局转型和全球治理体系建设既是实践问题,也是理论问题。冷战结束已有30年,现在有必要也有可能进行有关的实践和理论总结。中国作为一个日益走近世界舞台中央的发展中大国,有责任也有义务促进国际格局转型和全球治理体系建设,为相对平衡的国际力量对比和更加公正合理的全球治理体系贡献中国智慧、提出中国方案和做出中国贡献。

第一,积极主动参与当前国际格局转型和全球治理体系建设的伟大历史征程。世界历史的进步发展和国际关系的划时代飞跃需要国际社会的共同努力,正确处理新兴大国和守成大国的相互关系,不断改善南北关系和加强南南合作,有效应对前进道路上的困难和挑战,并且不断促进和平、发展、合作、共赢的世界潮流。中国是正在崛起的新兴国家,而“新兴国家在崛起过程中必须能够为其所处的国际环境和社会提供新质,如技术革命、思想更新、制度设计等,才能是真正意义上的崛起,而不是单纯物质权力层面的挑战”。<sup>①</sup>

第二,加强相关主流理论的共同建设。20世纪70年代,一批发展中国家和地区先后在经济上崛起,非西方群体在国际格局和全球治理的理论建设方面也逐步从边缘走向主流。在世界经济格局方面,发展中国家率先提出依附理论、构建国际经济新秩序的理论,在政治和外交格局方面则有多极化、三个世界和不结盟等理论,在战略和安全格局方面有中美苏大三角战略思想、新安全观等。为此,习近平主席在国际场合多次大力倡导新的全球性和全局性的理念和理论。例如,和平、发展、公平、正义、民主、自由为主要内容的全人类共同价值;<sup>②</sup>又如,坚持发展优先、以人民为中心、普惠包容、创新驱动、人与自然和谐共生、行动导向等的全球发展倡议;<sup>③</sup>再如,人类是不可分割

<sup>①</sup> 张一飞:《“欧洲中心”格局的兴起与衰落——近代以来国际格局的演变历史(一)》,《学习时报》,2016年10月17日,第6版。

<sup>②</sup> 《习近平出席第70届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》,新华网,2015年9月29日, [http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c\\_1116703634.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703634.htm)。

<sup>③</sup> 《习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》,《人民日报》,2021年9月22日,第1版。

的安全共同体和提出全球安全倡议等。<sup>①</sup>凡此种种都是具有进步性、代表性和指导性的当代新理念和新理论。

第三,中国需要详加筹划和积极做出相关理论贡献。中国在国际格局和全球治理体系理论方面的努力应当包括但并不限于以下方面:一是促进当代经济和发展的理论。经济是人类社会发展的决定性因素。国际格局和全球治理体系的基础都是经济。中国在提升经济增长和科学发展方面已拥有相当坚实的实践基础和理论积累,可以而且应当转化为世界共建共享的理论。二是促进当代政治和安全的理论。中国在和平共处五项原则、不结盟原则、国际经济和政治新秩序、综合安全和地区合作等方面建树颇多,现在需要与时俱进地对意识形态、社会制度和中小国家在全球治理中的作用等方面进行理论更新和创新。三是促进社会思潮理论的守正创新。世界多元化和社会多样化已经导致各种社会思潮的泥沙俱下和极端思想抬头。中国要理直气壮地伸张正义和主持公道,在正本清源和批判错误中发挥作用,要做正确社会思潮的弄潮儿。<sup>②</sup>

第四,发挥中国在理论上的前瞻引领作用。中国共产党成立百年以来传承了马克思主义的基本思想,深入实践了列宁关于殖民地的民族解放和国家独立理论,在二战中坚持了世界反法西斯的进步理论,中华人民共和国成立后发展了公平、正义、民主的国际关系理论。自2008年国际金融危机以来,中国在国际关系和全球治理方面提出一系列的新理念,如正确义利观、新发展观和新体系观等。中国在走向世界强国的进程中,要在包括国际格局观和全球治理观在内的理论建设中起到前瞻引领作用。中国要从理论上阐述世界到哪里去的问题,处理好代表前进方向但又能体现阶段特点的国际格局和全球治理体系,丰富和发展新型国际关系和人类命运共同体的理论。总之,中国应该也必然会在未来的国际关系和全球事务中为世界做出更大、更多的实践和理论贡献。

(作者简介:杨洁勉,上海国际问题研究院学术咨询委员会主任、研究员;责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> 《习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上发表主旨演讲》,《人民日报》,2022年4月22日,第1版。

<sup>②</sup> 有关民主话语权的讨论参见张虹倩:《“民主国家峰会”与拜登政府的对华战略——基于布鲁金斯政策报告话语的框架分析》,载《社会科学》,2021年第7期,第32-34页。