

# 全球经济治理的未来:半球治理、 元治理与全球南方的角色

陈伟光 王一仟

**内容提要** 当前的全球经济治理体系严重割裂,展现出空前复杂性。与美苏争霸时期不同,美国对华战略博弈使得世界重回两个平行体系的“半球治理”模式的可能性较低,全球经济治理的未来更可能是一种“准平行体系”。在此发展趋势下,全球经济治理陷入困境,不仅治理赤字和治理失灵问题严重,治理机制本身的治理改革问题也遭遇前所未有的挑战,这归结为全球经济元治理问题。究其根源,便在于元治理的价值、目标、主体、制度和结果之间缺乏有效协调,导致治理的价值分裂化、目标安全化、权力分立化、制度碎片化和结果模糊化。随着发展中国家普遍性崛起,全球南方正在成为推动全球经济治理体系变革的重要力量。

---

\* 陈伟光:广东外语外贸大学广东国际战略研究院高级研究员、金融学院教授。(邮编:510420);  
王一仟:广东外语外贸大学广东国际战略研究院博士研究生。(邮编:510420)

\*\* 本文为国家社科基金重大项目“制度型开放与全球经济治理制度创新研究”(项目编号:20&ZD061)、教育部创新团队发展计划滚动支持项目“中国参与全球经济治理机制与战略选择”(项目编号:IRT\_17R26)、广东外语外贸大学全球治理与人类命运共同体重点实验室和广东省哲学社会科学创新工程2022年度特别委托项目(项目编号:GD22TWCXGC12)的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文章疏漏和不足之处概由笔者负责。

中国作为最大的发展中国家和全球南方当然的成员，是全球南方内外主体的重要协调者、携手全球南方共筑人类命运共同体的推动者和践行者、面向全球南方的多边制度秩序维护者和建设者。中国加强与全球南方团结合作将对全球经济治理变革产生重要的影响，有助于纠正元治理失灵和消弭全球经济治理的体系分裂。

**关键词** 国际政治经济学 全球经济治理 半球治理 平行体系 元治理 全球南方

2008年全球金融危机以来，国际政治经济格局深刻变化，全球经济治理体系进入深度调整期。近年来，受新冠疫情、科技革命、乌克兰危机、巴以冲突和大国战略竞争的冲击，国际秩序面临重塑，全球经济治理体系面临冷战结束以来最为深刻的变革。未来的全球经济治理如何演进，是否可能分裂为类似昔日冷战时期的两个平行体系或“半球治理”状态，已成为国际社会的重要关切。正如联合国秘书长古特雷斯2022年在东盟峰会上发出的警告：地球上最大的两个经济体创造了两个相互独立、相互竞争的世界，每一个国家都有自己的主导货币、贸易和金融规则，世界面临大分裂之忧。<sup>①</sup>

困扰国际社会另一个紧密关联的问题是全球经济的“治理赤字”“治理失灵”，治理规则和治理技术的提供满足不了日益增长的治理需求，治理机制效果不彰，不仅全球经济的总量增长、结构平衡、可持续发展和系统性风险等传统问题得不到有效治理，而且在数字经济、平台经济、跨境电商等新领域，相应的监管合作和全球治理规则体系发展滞后，治理赤字尤为严峻。<sup>②</sup>更为严重的是，大国之间追求全球经济一体化、经济全球化的共同利

---

<sup>①</sup> United Nations, “In ‘World of Disquiet’, UN Must Deliver for the People, Guterres Tells General Assembly,” September 24, 2019, <https://news.un.org/en/story/2019/09/1047172>, 2024-11-25.

<sup>②</sup> Naeem Allah Rakha, “Rethinking Digital Borders to Address Jurisdiction and Governance in the Global Digital Economy,” *International Journal of Law and Policy*, Vol.2, No.1, 2024, pp. 1-2.

益观念淡化,冲突的利益被非理性放大,共同利益最大化的善治目标逐渐被安全利益目标取代,经济效率的逻辑让位于国家安全的逻辑,全球经济治理呈现出价值分裂化、制度碎片化、目标安全化、权力分立化和结果模糊化。全球经济治理的独立性降低,经济治理从属于政治和安全治理。这种情况下,全球经济治理失灵在所难免。很明显,全球经济治理失灵主要不是全球性问题解决不力,而是全球经济治理本身出了问题,即全球经济治理本身的治理问题,治理的治理——为元治理问题。需要注意到,如果元治理失灵严重,关键行为体之间缺乏价值共识和合作互信的共同基础和基本底线,不仅难以处理和解决全球性问题,全球经济治理有可能因观念、权力和利益的冲突难以在原有一个体系下共存,从而裂变为两个平行体系或“半球治理”。问题是两个分立的平行体系形成的条件是什么?目前,全球经济元治理失灵是否达到了裂变的程度?

大国战略竞争的加剧是导致全球经济治理价值分裂化、目标安全化的主要原因。伴随着发展中国家的群体性崛起,南方国家自主意识的强化,全球南方在参与全球经济治理中的意愿和能力不断提升。如何正确认知全球南方的概念内涵和兴起动因,全球南方在全球经济的元治理中应扮演什么角色,如何顺势而为、化解全球南方被分化和被利用的风险,从而防止阵营对抗造成体系分裂,也是国际社会关注的重要议题。

半球治理是一种治理形态表现,元治理是一种治理模式类型,全球南方是治理的新兴重要主体。本文采用比较研究法和历史分析法,运用国际政治经济学的基本理论,结合元治理、全球南方研究的相关国内外文献,以冷战时期的“半球治理”为参照,着眼于全球经济治理的未来,在全球经济治理的同一框架中研究“半球治理”、元治理和全球南方这三个密切相关的问题。

## 一、全球经济治理的未来:“半球治理”?

作为规范经济全球化运行的过程,全球经济治理是在无世界政府的背景下,国家和非国家行为体通过相应的国际机制和特定的制度安排,对全

球经济领域的共同问题进行处理和解决。<sup>①</sup> 基于制度治理是全球经济治理的主要方式,全球经济治理体系的本质是制度体系。第二次世界大战后,经济全球化的一个重要特点是制度先行,以布雷顿森林体系为制度框架的全球经济治理体系奠定了经济全球化的发展基调。然而,在外部冲击下,原有制度体系不能合理反映国家行为体的内部观念、权力和利益发生的结构性新变化。这一结构性矛盾推动着全球经济治理体系不断演变,决定着全球经济治理的未来发展方向。随着中国等一大批发展中国家的崛起及美国对华战略竞争的加剧,全球经济治理体系面临重构。在百年变局下,随着西方新冷战思维的泛起和中美两国战略竞争的持续,全球经济治理体系是否如国际社会和不少学者担忧的那样,重返往日的“半球治理”的状态,这需要简要回顾和分析冷战时期世界经济及其治理体系特征。

### （一）全球经济“半球治理”的历史回顾和基本特征

布雷顿森林体系的三大支柱构建了战后国际经济体系的新秩序,奠定了延续至今的全球经济治理制度基础。然而,随着接踵而来的冷战冲击,这一治理体系并未能覆盖全球,而是形成了美苏两个超级大国分别主导的、以意识形态为分界线的、基本不相互关联的两个平行体系,或称相互对峙的“半球治理”。<sup>②</sup> 这一时期,全球经济治理主要围绕两大阵营的意识形态和战略利益博弈而展开,国际经济合作和治理机制往往受到政治和军事对抗的制约,其基本特征体现在以下四个方面。

一是两大阵营的对抗。在两极格局下,美苏两个超级大国分别主导了以意识形态为分界线,以军事同盟对决、全面的军备竞赛为特征的资本主义和社会主义两大阵营。两大阵营以战胜、改变甚至消灭对方为最终目的,并在政治、经济、军事各领域形成全面对抗。由于“确保相互摧毁”的核威胁,这种对抗不是以大规模热战爆发的形式出现,而是无尽的、徘徊在危

---

<sup>①</sup> 陈伟光、刘彬:《理性认知全球化与全球经济治理:基于人类命运共同体理念的分析框架》,《社会科学》2020年第7期,第24—34页。

<sup>②</sup> 秦亚青:《世界秩序的变革:从霸权到包容性多边主义》,《亚太安全与海洋研究》2021年第2期,第1—15页。

险边缘的敌对行动。<sup>①</sup> 由此而形成的对抗不是一般意义上的对抗,而是为生存进行的殊死较量。这种分裂也不是一般意义上的分裂,而是政治、经济与价值观念上的完全脱钩。<sup>②</sup>

二是两种经济制度的分立。冷战时期,美国和苏联秉持的价值观念的根本差异投射在经济领域,造就了两种经济体制分立的态势。一个是传统的自由市场经济体制,即以美国为代表的资本主义国家通过市场经济机制来实现资源的配置;另一个是计划经济体制,即以苏联为代表的社会主义国家通过国家的统一计划和设计来调节经济活动。在两种经济制度下,两国经济发展模式在全球范围内被阵营内更多的国家所接受,形成了分庭抗礼的局面。

三是两套平行的经济合作治理体系。自第二次世界大战以来,美国为了巩固其霸权合作体系,采取了一系列经济外交政策。“马歇尔计划”是成就美国将其经济实力转化成为国际影响力的重要手段。为了对抗“马歇尔计划”,加强对东欧的影响,苏联提出了对冲的“莫托洛夫计划”,随后又在此基础上成立经济互助委员会(简称“经互会”)。之后,世界经济被分割成了两套平行经济合作治理体系,即以美国主导的布雷顿森林体系和以苏联为主导的经济互助委员会体系。两套体系均有各自的制度和运行规则,体系之间几乎没有交集,制度规则无法兼容,加上美国对苏联集团严格的贸易管制和经济制裁,美苏及其集团之间正常的贸易往来受阻。

四是两种货币体系的竞争。美国通过布雷顿森林会议建立了以美元为中心的国际货币体系,以及相应的金融和贸易多边机制,帮助西方国家迎来了第二次世界大战后持续将近30年的经济高速增长的“资本主义黄金时期”,促进了全球经济的恢复和发展,其多边制度框架持续至今。在冷战初期,苏联获取美国贷款未果后,拒绝加入以美元为中心的布雷顿森林体系,与东欧国家建立了一个社会主义阵营的金融体系,该体系初期采用双边清算制度,以绕过资本主义货币进行不间断的结算。1957年后,其内部通过货币一体化的形式,建立了以“转账卢布”为中心的经互会货币体

<sup>①</sup> George Orwell, "You and the Atomic Bomb," *Tribune*, October 19, 1945.

<sup>②</sup> 黄忠:《“冷战”视角下的中美“新冷战”》,《国际论坛》2022年第2期,第76—92页。

系,转账卢布不可自由兑换西方的货币和黄金,<sup>①</sup>主要用于内部贸易结算,没有形成像美元那样的全球货币权力。所以,在冷战期间,美苏两国分别主导的货币体系是相互竞争的、但影响力不对称的两套体系。

需要强调的是,冷战时期美苏两国所主导的国际政治经济体系并未实质性地覆盖整个全球,包括中国在内的众多第三世界国家游离在两个体系外。实际上,在冷战时期全球南方的概念已经形成。1969年,美国左派政治评论家、麻省理工学院教授卡尔·奥格尔斯比(Karl Oglesby)首次提出“全球南方”的概念,以揭示全球北方统治南方所带来的不公正的秩序。此后,“全球南方”与“南方国家”“第三世界”等概念一起指称人均收入低、曾被北方侵略或殖民的一类国家群体,具有“非西方”的政治色彩。全球南方通过发起万隆会议、不结盟运动和“77国集团”等合作机制,构建相互之间的身份认同和具有全球影响力的价值取向,以此作为对美苏两极秩序的回应<sup>②</sup>,并充当了推动多极世界格局的平衡器。<sup>③</sup>

## (二) 未来的全球经济治理是否会回归到“半球治理”?

20世纪80年代末和90年代初,阵营对抗的“半球治理”状态终结,新自由主义秩序达到巅峰,经济全球化从深度和广度上得到空前的发展。至此,全球经济治理制度体系从分立走向统一,经济全球化迎来新一波高潮。然而,随着经济全球化的深入发展,在美国主导的新自由主义全球经济治理体系中,资本要素的流动性持续增强,资本要素的利益在全球范围内被急剧放大,生产资本获取全球绝对要素优势的能力得到极大释放,加剧了收入分配的两极分化,导致周期性金融危机频发。特别是2008年金融危机后,国际格局加速演变,以中国为代表的全球南方国家群体性崛起,多极化发展趋势日益显著,经济全球化与全球经济治理的矛盾不断加深。美国国内收入分配不公状况持续恶化,中产阶级萎缩,民粹主义、保护主义、单

---

① 胡艳芬:《经互会国家货币金融体系的建立和完善》,《苏联东欧问题》1988年第3期,第49—53页。

② 徐秀军、沈陈:《“全球南方”崛起与世界格局演变》,《国际问题研究》2023年第4期,第64页。

③ 周桂银:《全球南方崛起与当代国际秩序变革》,《国际政治研究》2024年第1期,第85页。

边主义兴起,冷战思维和零和思维显现。从2018年美国发起历史上规模最大的全球贸易摩擦和对华贸易战,美国以“对等关税”、经济安全、“去风险”和“产能过剩”为名,加速同中国的高科技和关键产业的脱钩,制造各种“小院高墙”式的合作机制围堵中国,多边主义遭受严重挑战,全球经济治理体系的分裂趋势凸显。

鉴于此,一些学者对于全球经济治理的未来发展趋势进行深入思考,作出不同判断。一是两极化趋势。米尔斯海默认为,在可预见的未来,中国的持续崛起必将转入与美国的安全竞争,这种竞争将促成中美主导的有界秩序,中美双方将成为最大的两极。<sup>①</sup>若中美意识形态之争加剧,则两极化的速度有加快之势。<sup>②</sup>二是平行体系趋势。在“一超多强”的世界格局中,主导国家的意图往往得以彰显与实现。在此背景下,经济全球化受阻、区域化提速甚至可能在世界上出现由几个全球关键大国分别主导的平行体系。<sup>③</sup>三是扁平化趋势。阿米塔夫·阿查亚认为,多元世界不是由任何单一国家或思想的霸权所决定的,美国主导的自由主义国际秩序正在衰落,中国等新兴国家的崛起导致权力和权威的分散化;<sup>④</sup>秦亚青则指出,后霸权世界会出现一个多元的复合治理网络,以多层面、多领域和多主体为基本特征,不断地将全球经济治理由垂直拉向扁平。<sup>⑤</sup>

未来的全球经济治理果真可能重返昔日的“半球治理”的平行体系?从美苏两极对抗的史实分析中可知,真正的“半球治理”至少需要满足以下三个条件。一是以意识形态为基调的相互对立的两大阵营;二是以各自货币为主导且近乎平行的两大经济体系;三是对峙的行为体之间各自视对方为敌手,双方陷入包括经济在内的全面对抗。显然,就目前而言,这三种情形都不成立,中美两国的竞争性质和程度与冷战时期的美苏有很大不同,未来全球经济治理体系还不会完全分裂为两个平行体系。

---

① John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol.43, No.4, 2019, p. 15.

② 阎学通:《中美两极化趋势的思考》,《现代国企研究》2018年第17期,第84—86页。

③ 张宇燕:《全球化、区域化和平行体系》,《世界经济与政治》2020年第1期,第1页。

④ Amitav Acharya, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order,” *Ethics & International Affairs*, Vol.31, No.3, 2017, p. 271.

⑤ 秦亚青:《全球治理趋向扁平》,《国际问题研究》2021年第5期,第55页。

首先,政治上不会形成以意识形态为界限的阵营化发展趋势。所谓阵营化,是为了共同的信念、利益和目标而联合起来进行集团对抗和斗争的事态。在美国对华战略竞争中,还看不出明显的阵营化趋势特征,未来也难以形成界限分明的两大阵营。一是从中国方面来讲,中国不但不是阵营化的制造者、造势者和应招者,而是阵营化的反对者、化解者和超越者。中国始终坚持奉行不结盟政策,坚持和平发展五项原则,明确表示摒弃国强必霸的理念。中国反对一切形式的单边主义、保护主义和伪多边主义,反对“当盟主”“拉山头”和针对他国的“小院高墙”,倡导公平有序的世界多极化、包容普惠的经济全球化以及更加公正合理的全球治理,践行“共商共建共享”的全球治理理念,推动构建人类命运共同体。二是就美国方面而言,美国作为冷战期间推动苏联解体的主要外部力量和阵营对抗的胜利者,不仅是美国对华战略竞争势态的发动者,也是零和思维和冷战思维的继任者,这在美国建制派民主党执政期间更是如此。尽管美国高层多次表示不寻求同中国发动冷战和经济脱钩,但在行动中美国频频祭出各类排他性的“小院高墙”式的国际机制。当然,美国打着“民主国家联盟”旗号的阵营化更多的是策略性手段,其目标是借助更多的盟友或合作伙伴,在减少对中国经济依赖的同时增加其对“志同道合”伙伴的产业关联,并达到围堵中国关键产业的最终目的。三是对广大发展中国家而言,不会像冷战全球化时期那样基于意识形态的二选一,它们往往回避“选边站队”或出于对冲外部风险的考虑而“抱团取暖”。<sup>①</sup> 南方国家的战略独立性明显增强,欧洲国家也不可能如冷战期间的那样分裂成两个世界,美国难以形成可靠的“统一战线”对阵中国。<sup>②</sup>

其次,经济上不会形成泾渭分明、各自主导的两大治理体系。中国自1971年恢复联合国合法席位以来,先后恢复或加入世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织。中国对外开放的过程,实际上是融入经济全球化、加入各类国际组织、参与全球经济治理的过程。中美两国共存于以布

---

<sup>①</sup> 任琳、张尊月:《国际制度融合与全球经济治理体系改革》,《世界经济与政治》2023年第10期,第78页。

<sup>②</sup> 阎学通、徐舟:《数字时代初期的中美竞争》,《国际政治科学》2021年第1期,第24—55页。

雷顿森林体系为基础的全球经济多边治理体系内,双方都是体系内的受益者。随着中国经济的崛起,美国对华战略竞争加剧,美国基于相对收益为考量的现实主义不断强化,以新干预主义取代新自由主义,以所谓“公平贸易”取代自由贸易,企图削弱中国在全球多边框架中制度性权力和应有的待遇。在区域性的国际机制层面,中美在同一机制框架内共存的现象变得越来越少,除了原有的亚太经合组织等少数合作机制以外,在新增的合作机制中,中美都不是共同的成员。作为对现有多边体系的有效补充,中国发起创建亚洲基础设施投资银行(AIIB),积极参与《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),并申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPT-PP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA),主动谋求融入全球高标准自由贸易网络,提出“一带一路”倡议。在双边层面,中美两国直接的经贸往来关系有所趋缓,但不存在全面脱钩的可能性。中美两国是全球最大的两个经济体,对全球经济增长贡献巨大,中美之间仍然是重要的贸易伙伴。此外,人民币的世界影响力与日俱增,国际货币功能显著提升。

再次,在除经济以外的领域,如在安全领域中,中美没有形成冷战时期那样的以军事对抗和军备竞赛为特征的两大集团。从军事力量和军费开支的对比来看,冷战结束以来美国一直是头号军事强国,也一直保持全球最高的军事费用。<sup>①</sup> 中国军费支出不到美国的1/3,军费预算所占国内生产总值(GDP)的比重也不到美国的一半,甚至低于美国的多个盟友,在联合国五个常任理事国中排在最后一位。<sup>②</sup> 相较而言,中美之间也不存在冷战时期美苏之间那样的核军备竞赛,以及北约与华约那样的两个对立军事同盟,中国周围的国家也没有冷战时期西欧那种紧迫感和不安全感,中国也没有意愿建立以意识形态为核心的敌对集团。从安全理念上看,美国一直奉行和延续冷战思维下的绝对安全观,其后果是必然会增加别国的不安全感,实际上就增加了自己的潜在不安全,从而陷入恶性循环的安全困境,把世界引向分裂和对立。中国倡导坚持共同、综合、合作、可持续的安全观,

---

<sup>①</sup> Nan Tian, et al., “Trends in World Military Expenditure, 2023,” Stockholm International Peace Research Institute, April, 2024, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404\\_fs\\_milex\\_2023.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf), 2024-09-01.

<sup>②</sup> [https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404\\_fs\\_milex\\_2023.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf), 2024-09-01.

强调人类是不可分割的安全共同体，主张秉持共同安全理念，这超越了片面追求自身绝对安全的西方安全观，也有助于防止中美两国掉入新冷战陷阱。

以上分析表明，现阶段全球经济治理不会重蹈历史上平行的“半球治理”覆辙。而随着大国博弈的影响加剧，市场经济效率的逻辑让位于国家安全的逻辑，全球经济治理的独立性将进一步降低，这在很大程度上会从属于政治和安全治理，并可能发展成一个相对分立、但又相互交叉的“准平行体系”。具体地说，中美同在一个治理效果不彰的全球多边体系中，双方对于未来改革的方向分歧较大，形成共识的改革议题不多，未来在新型的区域性合作机制中，共存同一机制内互动的可能性较低，但在双边场合中，双边直接贸易规模因持续的贸易摩擦乃至贸易战不断降低，战略性新兴产业和未来产业脱钩的趋势显现。

需要指出是，全球经济治理体系从冷战后相对统一和稳定的多边框架可能裂变为“准平行体系”，实际上是一种治理机制的倒退。究其根源是旨在回答治理本身治理的元治理失灵，即关键的行为主体缺乏有效的协调机制或协调的共同基础日渐脆弱，致使治理的理念、原则和机制难以协调统一、形成稳定的合作共治框架，由此而来的治理赤字和治理失灵便不可避免。显然，受大国战略竞争持续冲击和其他战略因素影响，全球经济治理困境的问题已经不再是治理效果不彰的问题，而是高阶治理失灵的元治理问题。

## 二、全球经济治理陷入困境的根源：元治理失灵

严格地说，很难完全预设全球经济治理未来情景，全球经济治理很大程度取决于大国合作与竞争，特别是中美博弈的性质和策略行动。第二次世界大战以来，全球经济治理不仅经历冷战时期治理体系不共存条件下的大国对峙困境，而且也经历百年变局下大国共存于既有治理体系下大国博弈的竞合难题。前者主要体现不同体系间的角力，后者主要体现体系内的变革。从治理角度看，前者主要体现各自体系内的治理效率竞争和体系间

的冲突管理,后者涉及全球经济的元治理命题,主要行为体特别是中美两国的治理理念、原则和目标协调是问题关键,未来全球经济治理的演进趋势受制于这种协调效果或元治理效率。

### (一) 溯源治理失灵:元治理的提出

在政治经济领域,市场失灵与政府失灵的现象促使了治理概念的诞生和发展。<sup>①</sup> 市场的失灵源于价格信号的扭曲和决策的偏差。政府干预虽是为了纠正市场机制的缺陷,但却受限于“政府效率悖论”“政府信息不完全论”及“利益集团寻租论”,政府同样面临着失灵的危机。为解决两者失灵困境,现代治理模式即网络治理应运而生,其目的在于打破传统的市场与政府二元对立,通过从纵向层级到水平、单一中心再到多中心的治理模式改变,以保证市场、政府、社会组织等多元参与者均成为治理过程中重要力量,从而实现从统治到治理的根本性转变。网络治理具有现代治理中所描述的“中间道路”“咨询”“协商”“自主性”“反思性”“对话”等积极内涵。然而,网络治理也并非完美,其稳定性较差、效率较低,且网络中的枢纽总会占有更多的资源,而处于其中关键位置的人则拥有更多优势。网络治理的这些弱点,更容易产生信用滥用(操纵),从而难逃失灵的困境。<sup>②</sup>

概括地说,治理失灵的原因有如下三个方面:一是治理过程具有动态模糊性。治理效果的衡量标准相对难于确立。不像市场协调机制可以有完全竞争市场作为参考而判别市场失灵的程度,也不同于政府明确的目标设定,可以较为清晰地找出全球经济治理的现实与目标之间的差距。治理是行为体的互动,目标是动态调整,治理的效果不容易刻画,即治理的目标处于谈判和反思过程之中,要通过谈判和反思加以调整。<sup>③</sup> 二是从国家层面上说,治理失败的潜在根源在于,国家是一种社会关系的集合,不同行为体在国家体系中通过对话与承诺来解决具体的协调问题,而不同的协调模

---

<sup>①</sup> Jonna Gjaltema, et al., “From Government to Governance. . . to Meta-Governance: A Systematic Literature Review,” *Public Management Review*, Vol.22, No.12, 2020, p. 1760.

<sup>②</sup> 李澄:《元治理理论综述》,《前沿》2013年第21期,第124—127页。

<sup>③</sup> Jessop Bob, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development,” *International Social Science Journal*, Vol.50, No.155, 1998, pp. 29-45.

式与国家机制具有一定的不相容性。<sup>①</sup> 三是行为体本身就包含着治理失败的风险。例如,对治理对象缺乏了解、对行动条件简单化处理、多系统层面(如组织层面与人际层面)的不协调、治理安排时相互依存的伙伴关系之间的协调不畅等。由此,在治理理论遇到治理失败与协调失灵危机的背景下,为解决这些问题的元治理理论便应运而生。<sup>②</sup>

元治理源自于反思治理的思想,最早由英国兰卡斯特大学教授鲍勃·杰索普(Bob Jessop)提出,是应对治理失灵而对原有的治理进行一种再治理、再协调和再组织的过程。外交学院教授张胜军也较早提出“元治理”和“治理元”两个概念,来说明全球治理与国家治理在两种不同的理论视角下的差异。<sup>③</sup> 元治理不是对原有治理模式的否定和替代,而是通过对原有治理模式的反思,对市场、政府和社会治理模式的优化组合和整体融合,从而使治理失灵最小化的一种高阶治理。一般而言,治理体系分层可分为三阶。一阶治理是认知问题和解决问题的过程,即对治理对象的确定和处理;二阶治理关注的是一阶治理需要怎样的规则、法律、规范和程序去解决问题,即为一阶治理提供制度框架,制度设计构成二阶治理的主要任务,制度及其变迁反映了治理的多样性、复杂性和动态性;三阶治理是治理的最高层次,是指设定和应用规范性治理原则来影响、约束并评价整个治理活动。这里的三阶治理就是我们所定义的元治理。<sup>④</sup>

全球经济元治理失灵的原因,主要在于大国等关键行为体在主体、价值、制度、目标和结果五大要素方面缺乏共识或有效协调。元治理主体是各项治理行为体的协调者,一般被认为政府适合于担当元治理者的角色。但作为元治理者的政府并非权力垄断者,其采取手段不是强制而应该是柔性、劝说性地引导各治理行为体行动。各治理主体的关系是平等的,“看不见的手”将和“看得见的手”握在一起共同发挥作用,在协商过程中贡献自

---

<sup>①</sup> Jessop Bob, *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*, Cambridge: Polity Press, 1990, pp. 365-367.

<sup>②</sup> 郭丁:《鲍勃·杰索普的元治理理论探析》,《山东社会科学》2022年第1期,第83—89页。

<sup>③</sup> 张胜军:《为一个更加公正的世界而努力:全球深度治理的目标与前景》,《中国治理评论》2013年第1期,第84页。

<sup>④</sup> Jan Kooiman and SveinJentoft, “Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices,” *Public Administration*, Vol.87, No.4, 2009, pp. 818-836.

己独特的资源。<sup>①</sup> 元治理的价值强调的是各种治理模式理念的整体价值观。元治理制度是指导治理的基本原则和规范,是元治理者在治理行为体互动基础上设计出来的制度安排。元治理目标是以共同利益为基础的总体目标,是各项治理目标的动态调整和纠偏。元治理结果是治理目标实现的效果,也是问题是否最终得到有效解决的评价。元治理是不同治理模式的校准,是应对各种失灵的方法,但是,元治理并非灵丹妙药,也无可避免地存在失灵的现象。

## (二) 全球经济元治理失灵及其表现

全球经济治理不是简单的国内经济治理的自然延伸,而是在无政府国际状态下,国家和非国家行为体对全球经济总量和结构失衡等问题进行协调和处理的过程,也是世界经济秩序塑造和维护的过程,体现了全球市场治理、各国政府协调治理(包括政府间国际组织治理),以及全球公民社会和民间组织的网络化治理的叠加和融合。<sup>②</sup> 在相当程度上,全球经济治理是对全球市场经济运行的一种管理,表现为治理主体对全球性市场失灵的调整、干预和调控的合作,也是对全球经济运行结果不公正的纠偏。<sup>③</sup> 但是,由于国际社会不存在一个统一的中央权威去实施政府治理,全球市场失灵只能通过各国政府之间宏观经济政策的协调或者授权成立政府间组织,以设计出全球市场基础制度来实现对全球经济的调控。从这一层面来说,在全球经济视域下,政府治理这只“看得见的手”的缺失经常被国家特别是大国协调治理所取代,当然也常常被霸权治理所替代。值得注意的是,全球市场也不是各国市场简单的叠加,而是需要打破物理边界的束缚,在开放经济条件下,实现要素在全球范围内自由流动。但由于国家的存在,完全自由开放的全球市场是不存在的。因此,非国家行为体如跨国公

---

<sup>①</sup> Jessop Bob, "Governance and Meta-Governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony," in Henric P. Bang, ed., *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 142.

<sup>②</sup> 陈伟光:《全球治理与全球经济治理:若干问题的思考》,《教学与研究》2014年第2期,第53—61页。

<sup>③</sup> 广东国际战略研究院课题组等:《中国参与全球经济治理的战略:未来10—15年》,《改革》2014年第5期,第51—67页。

司、行业协会、非政府组织、全球公民网络自发形成的治理，也是全球经济治理的重要模式。当今的全球经济治理失灵不是简单的全球经济总量和结构失衡的问题得不到有效纠正的问题，而是大国等关键行为体在价值、目标、制度等方面缺乏共识或有效的协调造成的，这归结为元治理问题，具体表现如下。

第一，全球经济治理权力分立。世界多极化发展是全球治理权力分化的基础，全球利益和权力的分配结构由治理主体的物质实力转化而来。从国家间关系来看，美国的霸权相对衰弱和中国等发展中国家的群体性崛起是权力分化的主要原因，未来的世界秩序需要容纳崛起的大国，以及更为多样化的国家制度安排和实践。<sup>①</sup> 冷战结束后，国际体系中的权力从短暂的“单极时刻”过渡到“一超多强”态势，美国在全球权力分布中的份额明显缩小，管理世界经济事务的意愿和影响力明显不足。从国家和非国家行为体的关系来看，两者之间非对称的互动关系推动了权力的进一步分散，全球公民社会的迅速兴起，跨国公司、行业协会及非政府组织的数量急剧增多且影响力大幅提升，在全球经济治理网络中发挥越来越重要的作用。需要注意的是，全球南方的经济崛起，霸权国和中国等新兴市场国家实力差距缩小，一方面，使得全球经济治理体系改革滞后于权力结构的变化，发展中国家参与国际事务的意愿及利益诉求很难得到满足；另一方面，守成大国和崛起大国之间的结构性矛盾上升，缺乏战略互信，协调的难度增大，合作的空间被挤压，容易陷入“囚徒困境”式的大国博弈，甚至跌入“修昔底德陷阱”。权力分化如果引发治理合作的失败，元治理失灵在所难免。

第二，全球经济治理的价值分裂。从提供全球公共品的角度来说，全球经济治理需要一种整体主义取向的全球主义价值观，强调人类的共同利益与共同责任，注重全球经济的整体效率与国家间的公平。<sup>②</sup> 全球治理本身是一个协商与合作的过程，也是一个参与进程中的身份重塑过程，这就需要以多元主义世界观、伙伴关系思维方式、参与治理过程实践活动建构

---

<sup>①</sup> Dani Rodrik and Stephen Walt, “How to Construct a New Global Order,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.40, No.2, 2024, p. 257.

<sup>②</sup> 蔡拓：《全球主义观照下的国家主义：全球化时代的理论与价值选择》，《世界经济与政治》2020年第10期，第4—29页。

起一种真正的全球身份认同。<sup>①</sup> 至于全球经济治理,显然更强调全球市场配置资源和要素的整体效率,这种效率体现为共同的经济利益,即全球经济持续稳定、福利增进和公平普惠,这是人类共同利益的重要构成。然而,随着日渐复杂的地缘政治博弈和国家中心主义回归,这种共性的价值认知在不同行为主体中的内在意义和解读发生变化,导致主体的竞争性分裂,促使其从集体合作中退缩<sup>②</sup>。治理实践反差、价值观念冲突和身份认同的式微,也使得治理规范难以形成、公共利益被忽视,基于整体主义的善治被个体利益蚕食,治理的有效性被削弱,合法性遭受了质疑。所以,价值分裂化使得全球经济治理的基本价值原则难以协调,导致治理的失灵。

第三,全球经济治理的目标安全化。全球经济治理的目标是实现全球资源要素有效配置和全球福利的最大化,维护全球经济共同发展和收入公平。当面对高度复杂、动态且充满不确定性的外部环境时,全球市场机制的效率逻辑让渡于主体安全的逻辑。2008年全球金融危机及其后续影响,暴露了新自由主义主导的全球经济治理存在的重大缺陷。<sup>③</sup> 全球化遭受巨大质疑,全球化与全球治理的矛盾不断加深,民粹主义、保护主义、单边主义兴起,逆全球化高涨。<sup>④</sup> 美国等发达国家内部收入分配不公问题凸显,社会问题加剧,政治极化显现,国内矛盾重重,经济发展动力不足。受新冠疫情、地缘政治动荡等因素影响,全球化的区域化特征更为明显<sup>⑤</sup>,全球价值链呈现短链化、本土化、近岸化、多元化的发展趋势,产业链韧性、产业链安全可控成为取代产业绩效的首选。一些国家尤其是美国以保护国家安全为名,实施出口管制,并对他国进行技术封锁、相关企业进行打压,严重破坏了全球市场规则和国际经济秩序。可见,目标安全化是全球经济元治理失灵的直接表现。

---

① 秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》2013年第4期,第4—18页。

② Kahler Miles, "The Global Economic Multilaterals: Will Eighty Years Be Enough?" *Global Governance*, Vol.22, No.1, 2016, p. 1.

③ 李滨:《新全球治理共识的历史与现实维度》,《中国社会科学》2017年第10期,第17页。

④ 陈伟光:《后疫情时代的全球化与全球治理:发展趋势与中国策略》,《社会科学》2022年第1期,第14—23页。

⑤ Michael A. Witt, "China's Challenge: Geopolitics, De-Globalization, and the Future of Chinese Business," *Management & Organization Review*, Vol.15, No.4, 2019, p. 687.

第四，全球经济治理制度碎片化。全球经济治理中的元制度是协调世界经济运行、形成国际经济秩序的基本制度原则，这些原则应在共商的基础上体现对治理的公正性、合法性、有效性的要求。但在外部冲击和观念、权力与利益内部驱动因素的交织影响下，价值分裂化、权力分立化必然会导致制度原则的分歧和制度的碎片化。戴维·赫尔德(David Held)认为，发展中国家与发达国家之间的制度惰性及制度碎片化使得解决全球性挑战愈发困难。<sup>①</sup> 在制度原则上，中美的分歧在于，中国坚持以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序，以及《联合国宪章》的宗旨和原则作为国际关系基本准则，认为这些原则规范反映了第二次世界大战以来全球经济治理的基础性、主导性的制度安排和价值理念，促进了世界和平发展，增进了人类共同福祉。而美国宣称的“基于规则的秩序”的原则，本质上是基于美国定义和诠释的规则，其追求的是一种国内法凌驾国际法、区域国际法凌驾普遍国际法，以及将国际法泛政治化的规则观。<sup>②</sup> 在制度演进上，表现为制度的复杂性不断增强，即制度数量的“多”和制度关系的“杂”，不同领域或相同领域内，彼此共存的平行、嵌套和重叠制度关系形态。<sup>③</sup> 制度愈复杂，谈判成本越高，也意味着制度资源过剩或冲突。能否整合制度复杂性并克服其所带来的负面影响，取决于中美等大国及其他重要行为体的博弈。<sup>④</sup> 制度复杂性需要对制度进行改革，以降低制度成本，其过程实际上是元治理过程。

第五，全球经济治理效果不确定。一般而言，治理结果是治理的实际效果，是对目标达成情况或程度的反映，更直观地表现为对问题是否得到有效解决的客观评价。在当前国际政治经济格局下，由于多种复杂因素交织，政策制定和实施效果变得越来越难以预测和量化，全球经济治理的效果呈现出不确定性。一是因果关系复杂化。如今，全球经济高度相关，单

---

<sup>①</sup> Thomas Hale, et al., "Response to Critics," *Philosophy & Public Issues*, Vol.6, No.3, 2016, p. 55.

<sup>②</sup> 蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，《中国社会科学》2023年第1期，第24—43页。

<sup>③</sup> 任琳、张尊月：《全球经济治理的制度复杂性分析：以亚太地区经济治理为例》，《国际经贸探索》2020年第10期，第100—112页。

<sup>④</sup> 尹继武：《领导人、国内政治与中美战略沟通（2016—2018）》，《国际政治科学》2019年第4期，第91—118页。

一行为体的政策调整或市场变动可能迅速蔓延到世界各地,并引发连锁反应。二是多边机制效率下降。制度碎片化趋势,使得国际合作和协调成本增加且难度上升,全球性经济问题的治理效果大打折扣。三是政策响应的时滞性。全球经济环境瞬息万变,金融风险加大,贸易争端不断,技术革新迅猛,但既有制度和组织存在惯性<sup>①</sup>,现有的全球经济治理结构不能在短期内反映经济发展新诉求,而新的共识难以形成,治理的有效性则难以保证。

上述分析表明,决定全球经济元治理效果的关键因素是主要国家自身的治理能力和主要国家之间的协调性,这也是全球无政府状态决定的。在现实中,尽管国家间尤其是大国间的协调治理在一定程度上弥补了世界政府的空缺,但在内外因素冲击下,大国间的结构性矛盾上升使得大国协调有效性降低,主要大国难于从共同利益和共同责任的角度对自身治理角色作出合理定位,更易从自身的价值取向和利益出发,通过制度的设计和制度性权力的竞争,将零和思维作用于治理的全过程,从而使得全球经济治理的目标和结果发生偏离、有效性降低,全球多边制度改革受阻,制度合法性和有效性受到广泛的质疑。不可忽视的是,由于全球经济的元治理很大程度取决于主要国家或主要国家群体间的博弈,全球南方的崛起使得全球经济元治理的结构发生重要变化,全球南方将在未来全球经济治理体系变革中发挥愈来愈重要的作用。

### 三、全球经济元治理:中国与全球南方的角色

不同于冷战时期,当今的全球南方是世界多极化的重要力量,其在地缘政治和经济层面所展现出来的战略价值,更成为大国争夺、拉拢和分化利用的对象。中国作为发展中大国,是全球南方的当然成员,致力于为全球经济治理贡献中国智慧和方案。加强同全球南方国家团结合作,将会为减缓全球经济治理分裂发挥重要作用,塑造全球经济治理变革的未来发展方向。

---

<sup>①</sup> Robert Keohan, "Understanding Multilateral Institutions in Easy and Hard Times," *Annual Review of Political Science*, Vol.23, No.1, 2020, p. 1.

## （一）全球南方的兴起及其原因

一般而言，全球南方具有空间、时间、经济、政治四个维度的面相。在空间维度上，主要是指集中于偏南半球亚非拉等国家和地区的地理特征。<sup>①</sup>在时间维度上，是指曾经历过被侵略并沦为殖民地、半殖民地的曲折历史经历。<sup>②</sup>在经济维度上，主要是指发展相对落后的欠发达的经济状况。在政治维度上，表现为保持独立自主且不结盟的政治价值理念。随着时代的发展，全球南方被赋予了更多新的内涵，成为超越“北方”和“南方”地理空间边界和经济欠发达国家的范畴，更多指的是美欧主导下世界政治经济秩序中的处于弱势或不利地位的地区和国家。进一步而言，现阶段全球南方主要指的是新兴市场国家和广大发展中国家的集合体，体现了全球南方国家在国际社会的群体性崛起。全球南方对全球化过程中处于全球治理体系不平等关系的处境具有深刻的不满，对于公正合理的国际政治经济新秩序有着强烈的诉求，全球南方的兴起是广大发展中国家普遍性崛起的必然结果。

广大发展中国家经济实力普遍增强、经济地位全面提升是全球南方兴起的直接动因。一是南北相对经济实力差距在逐渐缩小。随着全球化不断深化，全球北方经济发展式微，而全球南方增速显著，全球经济重心加速向全球南方移动。全球南方已经成为拉动世界经济增长的重要引擎。二是全球南方主要以垂直化分工参与和嵌入到全球价值链重构之中。经济全球化促使全球范围内的产业大分工，广大发展中国家凭借着劳动力和资源禀赋优势，在全球价值链重构的过程中，承接了来自发达国家的产业转移，推动了本国的工业化进程。三是数字经济创造全球南方发展新机遇。步入数字经济时代后，信息技术创新进一步加速了产业革命的进程，人工智能、物联网、跨境电商等为全球南方的发展创造了更加广阔的空间。

全球南方反殖民主义、反霸权主义和反强权政治的价值观念，是其兴起的根本动因。在历史上的不同阶段，全球南方对于国际地缘政治博弈总会展现出相对灵活的独立性和战略自主性。在冷战期间，全球南方虽处于

---

<sup>①</sup> Willy Brandt, *North-South: A Program for Survival*, Cambridge: MIT Press, 1980, p. 8.

<sup>②</sup> 王进明：《“全球南方”与国际秩序转型》，《人民论坛·学术前沿》2023年第23期，第50页。

国际政治的边缘地带,却不断演变为美苏角力的焦点。这一时期,广大发展中国家自身发展起步处于弱势地位,加之外部全球经济体系框架下分配的不公平和不平等,使得南方国家不得不探索新的发展思路。1955年,万隆会议的召开,推动了南南合作的发展,标志着发展中国家以独立的姿态登上了国际政治的舞台。1961年,“不结盟运动”的兴起,使得广大发展中国家开始成为国际社会中的重要力量。1964年,“77国集团”正式成立,推动了国际经济领域加强发展中国家的团结与合作,对国际经济新秩序产生了一定的影响。苏联解体后,全球南方发展进入相对平稳的阶段,但在2008年金融危机以后,西方发达国家相对式微,新兴发展中国家普遍崛起,“二十国集团”峰会机制和“金砖国家”合作机制的成立,标志着南方国家是推动全球治理体系变革的重要力量。

## (二) 全球南方在全球经济元治理中的角色

随着广大发展中国家尤其是新兴市场国家工业化水平不断提高,综合实力不断增强,全球南方已经成为全球经济治理不可或缺的整体性力量,推动着世界朝着多极化的方向稳步发展。全球南方在参与全球经济治理实践过程中扮演着至关重要的角色。

首先,全球南方是全球经济治理元主体的构成者。在广大发展中国家中,一批新兴市场国家在经济赶超中脱颖而出,成为全球经济治理核心平台中不可或缺的参与主体。“二十国集团”峰会机制的建立标志着全球经济走向南北共治,这与此前的“七国集团”作为西方治理全球的核心平台构成鲜明对比。进一步地,主要新兴大国发起成立的“金砖国家”合作机制、金砖新开发银行是对既有的全球制度公共品投入不足的有效补充。近两年“金砖国家”成功扩员,是全球南方持续崛起的又一里程碑,开启了全球南方联合自强的新阶段,也表明新兴市场国家是全球多边合作机制的重要建构者。<sup>①</sup> 还要指出的是,在整体上全球南方战略自主性显著提升,在众多国际问题的解决上正在成为关键第三方。例如,在对俄罗斯经济制裁问题

---

<sup>①</sup> Hany Gamil Besada, et al., eds., *Innovating South-South Cooperation: Policies, Challenges, and Prospects*, Ottawa: University of Ottawa Press, 2019, pp. 141-172.

上,全球南方国家并没有选边站队,而是采取了更为谨慎和平衡的立场,反映出了全球南方从自身利益出发、对多边主义的考量和追求独立自主的外交趋势。在主要代表性国家中,中国作为发展中大国本身也是大国博弈重要参与者,在推进南北共治、深化南南合作、区域一体化的过程中,均发挥着重要的作用。

其次,全球南方是元价值理念的塑造者。全球经济治理的元价值是对于人类共同价值、共同利益和共同责任的存在的一种认知,更是开展全球治理的基本前提。全球南方作为多边主义坚定的拥护者,不再是“沉默的大多数”,而是基于公平公正原则,为全球治理体系的改革和建设不断提供新理念新智慧。在冷战前期,由中国提出并与印度和缅甸政府共同倡导的和平共处五项基本原则,作为一个开放包容的国际法原则,集中体现了主权、正义、民主、法治的价值观,为广大发展中国家捍卫国家主权和独立提供了强大思想武器,也加深了广大发展中国家相互理解和信任,促进了南南合作,也推动了南北关系改善和发展。<sup>①</sup>近年来,中国提出并倡导“和平、发展、公平、正义、民主、自由”全人类共同的价值观,推动构建人类命运共同体,践行共商共建共享的全球治理观,倡导国际关系民主化,支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。此外,在经济领域,全球南方倡导包容性增长模式,力求使全球经济发展成果惠及更广泛的人群。

最后,全球南方是元制度的贡献者和推动者。一是在制度性话语权方面,为了维护国际货币基金组织(IMF)的信誉、合法性和有效性,确保国际货币基金组织成为以份额为基础、资源充足的国际金融机构。全球南方积极呼吁从份额增资和占比调整两方面入手继续推动国际货币基金组织治理结构的改革,以充分利用新兴市场和发展中国家的资金资源,进一步提升其代表性和发言权,体现权力和规则公平的原则。在各种多边场合,全球南方主动提出议题和改革方案,聚焦发展议程,推动了现行全球经济治理制度改革进程,也有助于提升治理机制有效性和合法性。二是在制度创新方面,南方国家积极参与全球经济治理体系建设,主动提供全球制度公

---

<sup>①</sup> 徐坚:《中国共产党的国际关系理论创新:从和平共处五项原则到人类命运共同体》,《外交评论》2021年第4期,第1—20页。

共品,金砖国家合作机制、金砖国家新开发银行以及高质量共建“一带一路”都是新兴市场国家提供的国际合作机制。

需要注意的是,全球南方在参与全球治理进程中面临着不可忽视的外部 and 内部的挑战。一是美国等北方国家通过政治经济手段打压、分化全球南方国家,以维持其霸权地位。2023年8月,在“二十国集团”新德里峰会上,美国刻意拉拢印度,制造“全球南方”分裂。在美国学界,约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)等人将世界划分为全球西方、全球东方和全球南方三个阵营集团,将中国和俄罗斯纳入全球东方,意图将中国排除在全球南方之外。<sup>①</sup>二是全球南方在政治、文化和经济上具有的多样性,是一个松散的国家集团,内部容易受到干扰而出现分歧。但是全球南方国家都具有“非西方”身份,历史遭遇相似,政治底色相同,发展使命相同,国际利益诉求相同。总体来说,全球南方在维护多边制度秩序和规则公平,反对单边主义、保护主义,强调共同发展,推动公平合理的国际新秩序等方面具有高度的一致性。作为全球南方的第一方阵,金砖国家合作机制吸引众多南方国家加入,不断做大做强做深,体现了全球南方不断增强的凝聚力和合作信心。中国是金砖国家合作机制创始成员和全球南方当然成员这一双重身份,决定了中国在团结全球南方、参与和引领全球经济治理改革和建设中的需发挥更大的作用。

### (三) 中国与全球南方一道推动全球经济治理改革的途径

中国是“全球南方”大家庭的天然成员,是广大全球南方国家在国际事务上的天然同盟军。<sup>②</sup>2004年,联合国开发计划署发表的《打造全球南方》报告中,明确地将中国列入“全球南方”国家。<sup>③</sup>联合国经济及社会理事会咨商机构——“南南合作金融中心”直接将中国与“77国集团”纳入“全球南

---

<sup>①</sup> G. J. Ikenberry, “Three Worlds: The West, East and South and the Competition to Shape Global Order,” *International Affairs*, Vol.100, No.1, 2024, pp. 121-138.

<sup>②</sup> 赵可金:《全球南方与中国外交的新议程》,《国际政治研究》2023年第6期,第92页。

<sup>③</sup> UNDP, “Forging a Global South: United Nations Day for South-South Cooperation,” December 19, 2004, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-PR-Publications-UNDay-for-South-South-Cooperation.pdf>, 2024-09-01.

方”的名单中。<sup>①</sup> 中国与“全球南方”有相似的政治经济特征，面临相同的时代挑战，拥有共同的发展诉求。随着全球化进程不断深化，中国与全球南方各国联系尤为紧密，其共同发展和团结合作是摆脱全球经济治理困境、推动未来全球经济治理改革的关键力量。

中国积极发挥全球南方内外部主体的重要协调者的作用，寻求全球经济治理权力结构平衡。全球南方的发展困境主要原因之一，是源于其内外部协调合作问题的挑战。中国与全球南方均是全球经济治理的重要行为体。中国之于全球南方，体现的是其作为发展中大国对国际政治、经济的影响力。这一身份既反映出中国与全球南方国家之间命运相连、休戚与共的特质，又展示了其作为第二大经济体的经济实力和联合国安理会常任理事国的政治地位。一方面，中国需积极协调全球南方内部矛盾与分歧，促进团结合作。近年来，中国积极推动创造了南方国家历史性和解，例如，2022年1月，中国正式提出“非洲之角和平发展构想”，继而以安全、发展、治理为三大目标，推动和组织召开非洲之角地区和平与发展会议；另一方面，中国努力促进中美双方沟通对话，确立对话而非对抗、双赢而非零和的交往基调，反对新冷战和阵营对抗。中国还积极推动南北对话，应对全球南方外部挑战。同时，中国在全球农业发展、科技进步、减贫等领域的建设和治理方面，协同全球南方和世界各国共同实现世界现代化。<sup>②</sup>

中国积极携手全球南方共筑人类命运共同体，弥合全球经济治理的价值分裂。当今的全球南方国家政治体制和经济文化发展水平都有较大的差距，是一个包含多种价值观和意识形态的复杂群体。有别于几十年前冷战时期高涨的国际主义，如今“全球南方”国家主要靠现实利益驱动而走到一起。<sup>③</sup> 人类命运共同体理念是超越价值观差异，基于全球化时代相互依赖、命运与共和共同发展、具有开放性和包容性的思想理念。“全球南方”

---

<sup>①</sup> Finance Center for South-South Cooperation, “Global South Countries (Group of 77 and China),” [http://www.fc-ssc.org/en/partnership\\_program/south\\_south\\_countries](http://www.fc-ssc.org/en/partnership_program/south_south_countries), 2024-03-30.

<sup>②</sup> 陈伟光：《治理视角下的中国式现代化与世界现代化》，《中国人民大学学报》2024年第2期，第44—55页。

<sup>③</sup> 赵建伟：《美国战略学术界对“全球南方”的认知与辩论》，《国际论坛》2024年第4期，第65—86页。

是实现人类命运共同体的最重要的推动力量。作为共同的南方国家,中国与全球南方国家有着共同的历史经历、共同的发展中国家定位和共同的发展夙愿,在推动全球治理体系改革和建设是天然同盟军。<sup>①</sup>事实上,面向全球南方,中国先后提出并推动构建了30多个双边、多边和区域性命运共同体,无论是中国周边的中国—东盟、中国—中亚、上海合作组织命运共同体,还是中非、中阿、中拉、中国—太平洋岛国命运共同体等都是在“全球南方”框架下的共同体建设。

中国作为多边制度秩序维护者和建设者,努力以真正的多边主义整合日益碎片化的治理机制,化解经济问题的泛安全化、泛政治化。包容普惠的多边制度秩序是联合国框架下的基本秩序原则,是真正的多边主义精神的体现,也是迄今为止最合理秩序形态,代表了全球南方国家和世界各国的共同利益。中国作为多边制度秩序维护者和建设者,坚定地站在全球南方一边,积极倡导和践行真正的多边主义,维护国际公平和正义,推动多边制度秩序的建设和完善。在全球层面,顺应全球南方国家对于构建包容性多边主义的需求,支持和推动联合国朝着有利于真正多边主义的方向改革,积极维护联合国在全球治理体系中的核心和权威地位,支持联合国作为广大中小国家平等参与国际事务的重要平台。在区域层面,中国加强基于南南多边合作平台的交流与合作,推动中国—东盟合作机制、中非合作论坛、中拉论坛、中阿论坛等发挥更重要的作用,完善推进高质量共建“一带一路”合作机制,与包括全球南方国家在内的世界各国一道共同推进全球经济治理朝着公正合理的方向发展。<sup>②</sup>

## 结 语

随着中美两国战略竞争的持续和世界地缘经济竞争的加剧,全球经济治理体系是否会裂变为冷战时期那样的相互对立的“半球治理”抑或平行

---

<sup>①</sup> 赵可金:《百年变局中的“全球南方”》,《人民论坛·学术前沿》2023年第23期,第5—12页。

<sup>②</sup> 朱旭、韩文超:《全球经济治理体系失灵、矛盾与中国的优化实践》,《国际经贸探索》2023年9期,第85—98页。

体系状态，成为国际社会和国际政治学界的重大关切。

事实表明，冷战时期的世界经济分隔治理，是两极对立格局演进的必然结果。这种格局是以意识形态划线、以全面军备竞赛为特征、以两大军事同盟、两种经济金融治理体系对立的阵营化格局。显然，中美两国的竞争性质和程度与冷战时期的美苏有很大的不同，中美两国关系在政治上不会形成以意识形态为界限的阵营化发展趋势，在安全领域没有形成冷战时期那样的以军备竞赛为特征的两大集团，经济上也不会形成泾渭分明的各自主导的两大治理体系。其主要原因是新冷战不是中美两国所真正要的结果，也没有形成阵营对抗的国际环境，特别是中国对冷战思维和零和思维保持高度的警惕，旗帜鲜明地反对新冷战和阵营化。所以，未来全球经济治理不会重回历史上平行的“半球治理”模式。但随着大国战略博弈的影响加剧，全球经济治理体系可能发展成一个相对分立但又相互交叉的“准平行体系”，其根源在于治理本身的治理问题，即关键行为主体缺乏有效的协调机制或协调的共同基础日渐脆弱，导致治理的理念、机制和目标难以形成稳定统一的治理框架，全球经济治理困境的问题已经不仅仅是治理效果不彰的问题，而主要是高阶治理失灵的元治理问题。

世界主要大国和主要国家群体是全球经济治理的关键行为体，全球南方是世界多极化的重要力量。美国是国际体系中的霸权国家，中国是新兴大国，二者之间结构性矛盾的上升使得全球经济治理机制的协调性和有效性遭受严峻挑战。美国在实力相对衰弱的情况下，更易于摒弃全球主义价值观，并基于相对收益的考量，将零和思维贯穿治理全过程，降低了全球经济治理的公正性、合法性及有效性。而包括中国在内的全球南方群体性崛起，打破了西方长期垄断全球经济治理制度性权力的格局，在国际组织上提升了话语权和影响力，也显示了自身的独立性和对共同发展的诉求以及共同维护多边主义的良好愿望。中国是全球南方当然的成员，与全球南方国家有着共同的历史经历、共同的发展中国家定位和共同的发展夙愿。中国应进一步推动南北对话，深化南南合作，协调好全球南方的内部团结，化解来自全球南方外部的分裂风险，坚持真正多边主义，反对保护主义、单边主义和伪多边主义，为全球经济治理体系的改革和建设发挥更重要作用。