

# 发展导向型全球治理： 缘起、内涵与中国方案<sup>[1]</sup>

刘 凯 许利平

**【内容提要】**在全球治理体系变革过程中，西方“赋权”型治理模式因未能充分回应发展中国家的现实诉求而面临困境。随着发展中国家话语权的增强，中国等新兴国家提供了以发展为导向的全球治理理念和实践。发展导向型全球治理的核心议题是发展，制度建设立足于发展目标，在发展中解决社会问题，呈现共同需求驱动、包容性援助和共生式合作特征。中国以“一带一路”倡议为平台，通过全球发展倡议提出发展导向型全球治理的实践方案。尽管中国方案面临着治理模式竞争、集体行动困境、美国政治极化等挑战，但“全球南方”的崛起将为发展导向型全球治理提供内在动力并拓展实践路径。中国参与全球治理的系统路径是带动国际社会共同发展，与“全球南方”伙伴共同发展，中国的全球治理实践与“全球南方”崛起互相助力。

**【关键词】**全球治理 赋权型治理 发展导向型治理 全球发展倡议 “一带一路” “全球南方”

**【作者简介】**刘凯，清华大学公共管理学院助理研究员；许利平，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、东南亚研究中心主任。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241 (2024) 06-0001-26

[1] 本文系中国博士后科学基金第75批面上项目“发展导向型全球治理与中国社会组织嵌入”（项目编号：2024M751586）研究的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审及编辑部对本文提出的修改意见，文中错漏概由本人负责。

当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字不断加重<sup>[1]</sup>，全球治理体系处于调整变革的重要历史时期。2020年以来，在新冠疫情、俄乌冲突、欧美通胀、全球经济衰退以及各类突发事件的影响下，国际政治经济形势深刻演变，全球治理体系的作用和效率面临巨大挑战和冲击。尤其是美国继续推行霸权和单边主义政策，对全球治理的负面影响尤为突出。近年美国拜登政府持续推进“印太战略”，将中国视为首要竞争对手，企图通过科技封锁、外交围堵、价值观攻击来全面遏制打压中国。2024年7月，党的二十届三中全会公报指出，中国“要有效应对外部风险调整，引领全球治理，主动塑造有利外部环境”。<sup>[2]</sup>

2024年11月6日，特朗普当选美国第47任总统，很大程度将延续其首任执政期间的内政外交思路，并再次冲击以多边主义为基础的全球治理体系。在全球治理变革的关键时期，中国提供了什么样的全球治理理念和实践，其理论基础和实践路径是什么？在“全球南方”崛起的背景下，中国方案面临怎样的机遇和挑战？既有研究多是梳理了中国参与全球治理的行动及其特征，归纳了中国与西方在全球治理方面的实践差异，但缺乏系统性的学理概括，尚未在理论层面提炼出中国参与具体全球治理行动的深刻内涵和路径特征。

本文认为，中国提倡的治理理念与实践属于发展导向型全球治理，是国际社会对发展的共性需求与中国式现代化的特色经验相结合的产物，既有区别于西方治理模式的特性，也有“全球南方”的共性。厘清中国提倡的发展导向型全球治理的学理内涵和实践特征，将有助于把握中国及“全球南方”整体对全球治理体系变革的思路和目标，为高质量推进“全球南方”国家谋求共同发展提供中国方案。

---

[1]《关于全球治理变革和建设的中国方案》，外交部网站，2023年9月13日，[https://www.mfa.gov.cn/ziliao\\_674904/zcwj\\_674915/202309/t20230913\\_11142009.shtml](https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zcwj_674915/202309/t20230913_11142009.shtml)。

[2]《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》，新华网，2024年7月18日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20240718/a41ada3016874e358d5064bba05eba98/c.html>。

## 一、全球治理体系的困境

“全球治理”（global governance）概念在西方兴起，全球治理体系长期由西方发达国家主导，然而世界经济危机、多维贫困和地区动乱等问题暴露出西方全球治理理念及其模式的局限性，难以有效推动全球治理的可持续发展。尤其是美国的政治极化以及由此催生的“特朗普冲击”，将进一步放大现有治理体系的不足，突显其内生缺陷。

### （一）全球治理的概念与特征

“全球治理”概念兴起于西方。全球治理被认为起源于7世纪的欧洲，但实际上直到第二次世界大战之后，国际舞台上都鲜有确切符合当今所界定的全球治理概念的实践。20世纪80年代，世界银行在讨论撒哈拉以南非洲的发展问题时，主张实现自下而上的“没有政府的治理”。90年代初，全球治理的热潮蓬勃兴起，理论也不断推陈出新，并逐渐系统化。为了顺应世界多极化发展趋势，并对国际事务进行共同管理，1990年联邦德国前总理勃兰特（Willy Brandt）提出全球治理的观点，并于1992年与瑞典前首相卡尔森（Ingvar Carlsson）等28位国际知名人士推动成立了“全球治理委员会”。1995年，该委员会发表《天涯成比邻》的研究报告，指出全球治理有四个基本特征：（1）以全球治理机制为基础而非政府权威；（2）行为主体多元化与多样性；（3）程序是参与、谈判和协调；（4）全球治理与全球秩序紧密相连，包含那些存在于世界政治不同发展阶段的基础性和程序化的常规安排。因此，“全球治理”概念意味着全球化时代人类政治过程的重心是从统治（government）走向治理（governance），从善政（good government）走向良治（good governance），从政府的统治走向无政府的治理（governance without government），从民族国家的政府统治走向全球治理（global governance）。<sup>[1]</sup>1992、1995年，治理理论的创始人、美国学者罗西

[1] 俞可平：《全球治理引论》，载俞可平主编：《全球化：全球治理》，北京：社会科学文献出版社2003年版，第2页。

璘 (James N. Rosenau) 先后在其专著《没有政府的治理：世界政治中的秩序与变革》《21世纪的治理》中特别提出，“治理指的是一种由共同目标支持的活动，这些管理活动的主题未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现”<sup>[1]</sup>，“全球治理被认为包括人类活动各个层面的规则体系——从家庭到国际组织”。<sup>[2]</sup>该思潮不仅兴起于学界，也引发了欧美政治家的关注与反响。德国前总理施罗德 (Gerhard Schröder) 在任时以“新治理”为政治目标，其背后的含义是：国家已经不可能通过自己的行动解决所有的问题，要从新的角度出发推行“新治理”，而新治理的核心是“公民社会”。<sup>[3]</sup>

## (二) 西方治理模式的理论内涵与实践路径及其困境

在不同的语境下，全球治理的定义存在差异性，但其共性内涵在于，全球治理是国际社会成员提供国际公共产品以应对全球性问题的过程。从理论上讲，各种全球性问题都需要积极应对并加以解决。但实际上，无论是国家还是非国家行为体，拥有的治理资源都有限，提供公共产品的能力受到主客观因素制约，因而不同主体所关注和应对的全球性问题存在重要性与优先级的差异。全球治理模式的差异性主要表现在提供什么公共产品和优先应对哪些全球问题两个方面。长期以来，全球治理的理论和实践均由西方发达国家主导，西方模式深度影响全球治理体系的演进。西方的全球治理模式优先关注全球性问题中的民主、良性制度和公民社会的不足，因而重点提供促进民主推广、良性制度建立和公民社会形成的国际公共产品。<sup>[4]</sup>

[1] James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” in James N. Rosenau and Ernst Otto Czempiel eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.4.

[2] James N. Rosenau, “Governance in the twenty-first century,” in Timothy J. Sinclair ed., *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*, London and New York: Routledge, 2003, p.180.

[3] 张文成：《德国学者迈尔谈西欧社会民主主义的新变化与“公民社会模式”》，载《国外理论动态》2000年第7期，第19页。

[4] 良性制度主要是指保护产权和自由、权力分配开放多元的制度。参见 Daron Acemoglu and James A. Robinson, “Why Nations Fail,” *The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Business, 2012, Chapter 3。

在理论上，“赋权”型治理设想的是国家放权造就活跃的公民社会，“让国家变弱”和“让社会变强”先后发生，但这样的图景和路径也存在高度不确定性。发展中国家的社会性质高度多样化，“弱国家”对应的“强社会”，不是只有良性而活跃的公民社会，还有各式各样的“庇护主义”（clientelism）社会，例如，在第三世界广泛存在的宗教社会、种姓社会或者地方精英操控的社会。<sup>[1]</sup>在这样的社会中，即使国家“放权”，流失的权力也不会被普通民众所掌握。虽然声称为公众“赋权”，但公众得到的也只是纸面上的权利，能否将其兑现取决于社会“精英”的态度。“让国家变弱”的结果，可能是社会整体变强，也可能是“精英”变强而民众更弱。

由此，“赋权”型治理的理论缺陷在于，只着眼于国家转型，鲜有对社会改造的关注，默认弱国家造就公民社会而无视世界范围内社会的多样性。正是基于“赋权”的治理思路，美国从小布什政府到奥巴马政府在中东推行“大中东计划”，旨在通过对中东地区的政治、文化改造，实现美国在全球范围内的战略布局，使该地区国家接受美国的领导和控制。但“阿拉伯之春”运动的爆发，显示美国的“大中东计划”在实施过程中遭遇多方面的失败。政治上美国的意图遭到多个国家不同程度的反抗和抵制，文化上美国的尝试遭到当地文化和宗教的顽强抵抗。此外，美国的“大中东计划”还引发地区安全格局的剧变，加剧了大国在中东的竞争，使得地区冲突更加复杂和紧张，使当地长期陷入动荡的泥沼。<sup>[2]</sup>

西方国家对全球治理的实践，遵循上述理论逻辑，高度关注公民社会的形成，努力推动世界范围内国家的“放权”，为发展中国家的公众“赋权”。“赋权”型全球治理的理想路径是，西方国家通过施加政治经济影响力和提供有条件的援助，促使发展中国家改变国家形态，造就“弱国家”和“强社会”，形成协调的“良治”格局。

---

[1] 杨光斌：《发现真实的“社会”——反思西方治理理论的本体论假设》，载《中国社会科学评价》2019年第3期，第13页。

[2] Bülent Aras and Richard Falk, “Five years after the Arab Spring: a critical evaluation,” *Third World Quarterly*, Vol.37, No.12, 2016, p.2252.

在实践中，西方国家的相关做法更是放大了理论上的缺陷。如国际合作和对外援助本是西方国家推进全球治理的重要内容，但西方国家和发展中国家在合作与援助中通常处于不对等的地位，发达国家对发展中国家提供的援助也成为始于供给驱动、陷于单向灌输、囿于制度导向、止于最佳实践的“寄生式援助”。<sup>[1]</sup>例如，美国在对外援助时就设置了一系列政治条件，要求受援国进行“保护个人权利”“自由和公正地选举”“媒体独立”等方面的改革<sup>[2]</sup>，如20世纪90年代，美国是东南亚国家最重要的贸易伙伴和投资者，东南亚国家在经济上获得极大收益的同时，却与美国矛盾不断甚至斗争激烈，主要原因是美国不断以“人权”“民主”等问题指责缅甸、马来西亚、印尼等国家，敦促这些国家加快民主化进程，结果催生了东盟与中日韩合作的“10+3”合作机制。美国对中国的“接触”（engagement）战略也是谋求以市场经济推动中国向西方民主化道路演变，如新世纪之初西方国家同意中国加入世界贸易组织，也是出于对推动中国民主化进程的考量。然而，这种治理模式在理论和实践两个纬度上都存在显著的局限性。

总之，西方全球治理模式并未与发展中国家的实际需求契合，其局限性较为明显。当西方国家占据全球经济主导地位时，可以凭借对发展中国家的优势维持既有的治理模式，但随着西方国家在全球经济中的比重下降，其维持既有模式的能力减弱，新兴国家的崛起增强了发展中国家在国际机构中的代表性和在全球治理格局中的影响力。尽管新兴国家和发展中国家之间在经济水平和产业结构上存在较大异质性，但它们在发展议题上存在共同的需求和愿景，具备共同发声的空间。21世纪以来，尤其是2008年全球金融危机之后，西方治理模式遭遇现实困境并暴露出治理效度的局限性，而中国、印度、巴西等新兴国家经济崛起，提升了发展中国家的影响力，

---

[1] 王翠梅：《共生式国际发展合作新范式下的中国对外技术援助——以菌草技术援助为例》，载《国际经济合作》2024年第1期，第61—63页。

[2] MCC, *Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2005*, Washington D.C., 2004, pp.7-8.

其发展需求和治理诉求日益受到重视。西方治理模式的困境和新兴国家的崛起，共同推动全球治理体系的变革，呼唤亟待反映国际社会共同利益的全球治理范式，构成发展导向型全球治理兴起的现实背景。

### （三）美国政策摇摆加剧全球治理赤字

在西方治理模式中，美国占据主导地位，对全球治理体系有着不可忽视的影响力。然而，在美国国内，由于阶层、族群的矛盾、冲突，导致其所谓的公民社会出现各种对抗与分裂，未能实现应有的治理效度，反而加剧了政治动荡与两党分歧，使极右翼势力影响大增，促成2016年特朗普的首次当选。在特朗普第一次执政期间，美国的全球治理政策发生重大转变，转向更加明显的单边主义和保护主义，先后退出了12个多边协议或组织，侵蚀了以多边主义为基础的全球治理体系。即使2021年拜登政府上台后“重返”多边主义，其推崇的只是服务于遏制中国等新兴大国的排他性伪多边主义，而且美国的内政问题并未消解，两党在对外援助、国际合作的议题上分歧显著，反全球化、抵制多边主义的力量依然强劲，特朗普对全球治理体系的破坏仍未得到有效“修复”。

首先是多边主义被削弱。特朗普任内采取了一系列交易性、不可预测和不稳定的全球治理准则、理念和参与方式，诸如退出《巴黎协定》《全球移民协议》、联合国教科文组织（UNESCO），使世界贸易组织（WTO）仲裁机构停摆，等等。美国的退出导致多个国际组织在运作上陷入困境，如联合国因美国削减经费而面临资金短缺，全球气候治理进程也因美国的态度而受阻。

其次是造成全球公共产品供给的减少。特朗普政府减少了对国际组织和全球项目的资金支持，并且在全球贸易、环境保护、公共卫生合作等方面采取了更加保守的政策。这使得国际社会在应对气候变化、新冠疫情、贫困和不平等问题时，缺乏足够的资源。特朗普第一任内，美国参与全球治理实践和提供国际公共产品的意愿大幅下降，这无疑会扩大全球公共产品供给的赤字。

最后是导致全球治理议题的碎片化趋势加剧和合作机制不确定性增加。特朗普政府在全球治理实践中的不稳定性，导致全球治理体系的震荡与分裂。美国在全球事务中采取了更多基于短期国家利益的政策导向，使得国际社会在应对长期全球性问题时难以形成共识。尤其在气候议题和贸易问题上，特朗普政府注重短期的能源利益和贸易顺差，无视长期的环境变化和贸易制度建设，其在气候变化问题上的态度反复无常，以及对WTO的打压，致使国际社会应对全球问题的努力变得更加碎片化、分裂化，合作机制也时常遭受干扰，面临更大的不确定性。

尽管拜登总统上任后宣称“美国回来了”，并重新加入部分国际组织，但美国对全球治理的投入仍然受制于极化的国内政治。而且美国重新参与全球治理，一大目标是遏止中国的影响力提升，服务于其霸权维系战略。这样的治理行动虽然增加了资源投入，但并未用于解决发展中国家共同关心的问题，而是消耗在遏制中国的行动中，难以惠及广大发展中国家，也无法弥补全球治理赤字。与美国类似，许多国家尤其是西方国家近年来也面临政治社会问题。英国脱欧之后经济震荡，法、德等传统大国陷入政治分裂，欧盟难以形成集体行动的共识，这些因素都制约着西方发达国家对全球治理的投入和践行，国际社会迫切呼唤公正的全球治理实践和切实有效的公共产品供给模式。

## 二、发展导向型全球治理的内涵与特征

2008年全球金融危机以来，以美国为首的西方国家忽视国际社会的发展需求，未提供顺应大势的改革方案，反而推动全球治理向地缘政治竞争的盟伴体系、“小圈子”、单边主义方向演变，以维护自身霸权地位。联合国等多边治理机制难以有效满足发展中国家的诉求，全球的共同发展利益仍需发展中国家尤其是新兴大国的维护和巩固。作为发展中国家的一员和新兴大国的代表，中国积极推动全球治理体系向发展导向型演进，即以发

展为核心治理议题，以包容和共生的国际合作落实共同发展，以发展成果增进人民福祉。发展导向型全球治理的内涵和特征，比西方治理模式更适应发展中国家国情，更能满足发展需求。

### （一）发展导向型全球治理的内涵

西方治理模式的困境、发展中国家的需求、新兴国家的崛起和中国的实践经验，共同催生新的全球治理模式。中国和世界的实践经验与现实困境表明，发展是大多数国家和地区的基础需求，发展问题是国际社会面临的共同问题。正如习近平主席所指出的，“当今世界面临的很多问题，归根结底都和发展问题相关。发展也是实现公平公正的强有力支撑”。<sup>[1]</sup>因此，中国倡导并践行的全球治理新模式，着眼于发展不充分、不平衡的全球性问题，提供有助于共同发展的国际公共产品，即“发展导向型”全球治理。

现阶段学术界关于“发展”的概念是丰富的，定义也是多样的，但就其理论内涵而言至少包含两个必不可少的部分：总量的增加和结构的优化。对国家而言，发展既要有财富总量的增长，也要有经济结构的优化即工业化、技术进步、产业升级等；对个人而言，发展既要有收入的增加，也要有人力资本的发掘，即获得教育、提升知识技能、获取工作机会等。发展导向型全球治理，是以全球整体发展为治理目标、以发展成果增进民众福祉为依归的全球治理模式，其具体内涵表现为以下三个方面。

**第一，核心议题是发展，优先关注全球性问题中的发展不足。**“赋权”型全球治理是为了推广西方式民主，而发展导向型全球治理旨在推进国际社会的整体发展和全球民众的共同发展。在全球经济紧密联系的当下，不同国家的发展相互关联，欠发达国家的长期贫困将影响发达国家和新兴国家的发展动力。贫困滋生动乱、冲突、难民等问题并外溢为地区或全球性问题，发展良好的国家也难免不受其影响。单个国家的持久发展依赖于国际社会的共同发展，国家发展环境和发展条件的差异性，使得部分国家发

---

[1] 习近平：《登高望远，牢牢把握世界经济正确方向》，载《人民日报》2018年12月1日，第1版。

展面临内部或外部因素的阻碍，仅凭自身条件难以克服发展困局，因而需要国际社会的支持与援助。

发展导向型全球治理倡导国际社会帮助欠发达国家减少发展障碍，带动共同发展，促进持久发展。这种模式并非不关心个体福祉，而是认为整体发展是实现个体福祉的前提和保障，个人的权利和自由是整体发展的成果。没有发展成果作为支撑，公民社会只能华而不实，个体权利也是空中楼阁。个人享有权利和自由的水平，并非简单地由纸面上的法律规则决定，而是与社会整体发展水平密切相关。正如曾经的拉美“自由灯塔”海地，照搬法国的民主体制制定宪法，但长期陷入贫困，在动荡的社会中再公正的规则也难以执行，纸面上的人权始终无法落地。<sup>[1]</sup>现实表明，无论法律制度如何保障个人的生命权、健康权、财产权，没有充足的物质资本和良好的实践环境，规则仅是一纸空文。只有在整体的发展中推进制度建设、规范建构、观念革新，才能为实现个体权利和增进个人福祉保驾护航。

**第二，制度建设立足于发展目标。**全球治理的进程有赖于一系列国内或国际制度的保障，全球治理过程也离不开相应的制度建设。“赋权”型全球治理倡导各国建立保护产权、保障自由、限制公共权力的制度体系，以此激励创新，从而实现繁荣。<sup>[2]</sup>但这一理论忽视的是，维持这样的系统本身是成本高昂的，恰恰是工业化发展造就的国家能力才能充分保障自由。<sup>[3]</sup>因此，对发展中国家而言，制度建设无法照搬发达国家推广的“良性制度”或“最优制度”，而需基于国情探索最合适的制度，这正是发展导向型全球治理所倡导的。一方面，它鼓励各国根据实情、需求、优劣势践行利于自身发展

---

[1] 步少华：《全球观察 | 海地乱象的根源与启示》，北京日报网，2021年7月16日，<https://news.bjd.com.cn/2021/07/15/129166.shtml>。

[2] 关于这些制度的论述。参见 Douglass C. North, John Joseph Wallis, Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009; Mancur Jr Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York: Basic Books, 2000。

[3] 文一：《伟大的中国工业革命：“发展政治经济学”一般原理批判纲要》，北京：清华大学出版社2016年版，第189—193页。

的制度；另一方面，它倡导建设有效的国际发展合作机制，为发展伙伴提供切实的帮助。例如，曾经爆发族群冲突的卢旺达，在“大屠杀”后探索适合发展的制度与道路，并在国际发展合作的助力下，实现经济社会的进步，最终摆脱族群冲突的阴影。<sup>[1]</sup>

**第三，社会问题在发展中解决，依靠发展成果解决。**西方治理理论认为，“公民权不但会改变国内政治结构，还会催生新的全球秩序”<sup>[2]</sup>，通过“赋权”推动公民社会形成，自然能够助力社会（包括国内社会和国际社会）问题的解决。然而，全球范围内社会的异质性使得以上逻辑并不成立，事实表明，社会问题的解决往往离不开发展成果的应用。发展是一个长期持续的动态过程，国家和社会面临的问题需要循序渐进地解决，发展成果可以服务于复杂社会问题的解决并进一步促进发展。虽然发展中国家面临诸如族群冲突、宗教矛盾、恐怖主义等棘手问题，难以一蹴而就地加以解决，但发展成果能够减少存量博弈，缓解负面影响，为深入解决棘手问题创造条件，从而优化治理效果。一个典型的事例是，在太平洋岛国巴布亚新几内亚，东高地省的菲尼突古村（Finintugu）部落村庄因为土地纠纷持续冲突14年，直至2020年中国传播的菌草和旱稻技术有效促进当地农业发展，帮助民众脱贫，在共同发展中部落冲突逐渐消弭。<sup>[3]</sup>实际上，只有当发展成果运用于各国的社会治理，治理成效再为进一步发展提供良好条件，实现发展与治理双向促进的良性循环，全球治理才能持续推进。

---

[1] Mehari Taddele Maru, “Rwanda and President Kagame,” Aljazeera Center for Studies, September 9, 2017, <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2017/09/rwanda-president-kagame-170909121048238.html>.

[2] 杨光斌：《发现真实的“社会”——反思西方治理理论的本体论假设》，载《中国社会科学评价》2019年第3期，第17页。

[3] Chen Jiliang, “Poverty Is Not Predestined: China, PNG Against Poverty,” National, May 7, 2021, <https://www.thenational.com.pg/poverty-is-not-predestined-china-png-against-poverty/>; 《“一带一路”启示录 | 中国的“幸福草”在巴新“化剑为犁”》，国家国际发展合作署网站，2023年11月1日，[http://www.cidca.gov.cn/2023-11/01/c\\_1212296037.htm](http://www.cidca.gov.cn/2023-11/01/c_1212296037.htm)。

## （二）发展导向型全球治理的特征

发展导向型全球治理表现出三个区别于“赋权”型治理的突出特征。

其一，由国际社会尤其是广大发展中国家的共同需求驱动。“赋权”型治理是西方国家根据自身经验推动的，考虑的是其所认为的“先进制度”的普世性，换言之，是由供给单方面决定，而不顾及国际社会实际需求。发展导向型全球治理则是由国际社会尤其是广大发展中国家的共同需求驱动。发展是人类的永恒主题和长期目标，多数发展中国家的首要共同需求是实现社会经济发展，这是一以贯之的。联合国的相关会议文件和决议，足以体现发展中国家的愿景。

1974年5月，联合国大会通过第3201（S-VI）号决议，内容包括：国家有权实行最适合发展的经济社会制度而不遭受歧视；国际社会向发展中国家提供积极援助，不附加政治或军事条件；改革的国际货币制度应当促进足够的资金流入发展中国家；为把财政资金转移到发展中国家创造有利的条件；使发展中国家具有获得现代科学和技术成就的途径，促进有利于发展中国家的技术转让。<sup>[1]</sup>该决议深刻反映出广大发展中国家的心声，然而在“中心—外围”差距明显的世界体系中，发展中国家无法控制资金与技术的流向，尽管能够依靠政治权利通过联合国大会决议，却缺少经济影响力使其得到落实。全球发展受传统发达国家影响，全球治理也是由“七国集团”（G7）占据中心地位而发展中国家处于“被治理”的边缘位置。

发展中国家对发展的需求是持续的，也是长期被发达国家忽视的。直到2008年金融危机爆发以及后续欧洲债务危机发生、西方经济低迷不振，中国、印度等新兴国家的影响力与话语权得以提升。G7无法单独决定全球事务，更有代表性的“二十国集团”（G20）、金砖国家合作机制等兴起，为发展中国家尤其是新兴国家增加代表性和参与机会。尽管内部存在差异，但新兴国家的全球治理实践，整体上不同于西方模式。新兴国家的崛起，使得

---

[1] 《建立新的国际经济秩序宣言》，联合国，1974年5月1日，[https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-3201\(S-VI\)](https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-3201(S-VI))。

发展中国家对发展的需求得到了切实重视，促使全球治理体系涌现不同于西方模式的理念和方案，发展导向型全球治理正是这样的新理念和方案。随着越来越多像中国一样拥有接受和提供援助经验的国家加入国际发展合作，“新兴国家与发展中国家在全球治理平台上的话语权得到了提升，发展中国家的发展需求受到更多的国际关注”。<sup>[1]</sup>例如，在气候治理问题上，发展中国家的崛起使得环境保护的议程更加倾向通过绿色低碳技术和产业发展促进环保，而不是中断发展中国家的发展以保护环境。<sup>[2]</sup>

其二，以发展中国家尤其是新兴国家为援助主体，给予包容性援助。不同类型的全球治理都离不开对困难国家的援助，区别在于援助的方式、目标、条件等不同。西方将民主价值观推广视为“实现世界和平与繁荣的必要之举”，在“赋权”型治理中，援助成为其“指导”受援国政治改革的工具，带有明显的等级色彩和优越感。发展导向型全球治理，以发展中国家尤其是新兴国家为援助主体，部分国家还同时充当援助国和受援国双重角色。新兴援助国普遍倡导不干涉受援国内政、不附加政治条件、互利共赢等理念，与受援国形成平等合作的伙伴关系。<sup>[3]</sup>新兴援助国避免受援国政府滥用外援的方式，不是设立严苛的附加条件，而是采用非现金的外援形式。<sup>[4]</sup>这对既有的对外援助规则提供了替代方案，为构建新的发展合作模式提供了可能。<sup>[5]</sup>对发展中国家尤其是处境困难的国家而言，这样的援助更加包容，更加切合实际需要。哈佛大学教授罗德里格（Dani Rodrik）指出，发展中国家最需要

---

[1] 联合国开发计划署、商务部国际贸易经济合作研究院：《转型时期的全球发展合作：国际与中方专业人士的圆桌对话观点纪要》，2022年，第7页。

[2] 张海滨：《全球气候治理的历程与可持续发展的路径》，载《当代世界》2022年第6期，第15—20页。

[3] 姚帅、杨冬婉：《多重危机背景下的全球发展合作：形势与趋势》，载《国际经济合作》2023年第2期，第41页。

[4] 庞珣：《新兴援助国的“兴”与“新”——垂直范式与水平范式的实证比较研究》，载《世界经济与政治》2013年第5期，第37页。

[5] Fahimul Quadir, “Rising Donors and the New Narrative of ‘South-South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes,” *Third World Quarterly*, Vol.34, No.2, 2013, pp.321-338.

的不是建设“最优实践”(best-practice)制度,而是根据不同情况进行成本较小、目的明确的“次优”(second-best)改革。<sup>[1]</sup>诸如中国的“一带一路”倡议、印度的“全球数字公共基础设施库”和“社会影响力基金”,关注发展中国家与地区在基础设施、数字硬件等方面的资金、技术缺口,有针对性地提供支持,而不附加制度改革的条件,发展中国家能够基于自身的国情弥补缺口、推动发展。<sup>[2]</sup>发展导向型全球治理不是推广“普世”的发展模式,而是帮助发展中国家寻找或探索符合自身国情的发展道路,在发展中推进制度与能力的建设。发展导向型全球治理中的援助是帮助而非指导,是互相帮助而非单向给予,考虑的是受援国的异质性、发展道路的多样性而非制度模式的普适性。

与援助实践相伴发生的,是相应的发展理论传播。发展导向型全球治理实践所传递的,是不同于西方现代化理论的发展知识体系。新的发展理论更加强调政府和政治家驱动下的国家发展的能动性,更加强调以具有优势的发展条件克服不具优势的发展条件的潜在作用,它是直面发展中国家现实问题的适应国情的理论。<sup>[3]</sup>相较于西方现代化理论对“小政府”的片面强调,适应国情的发展理论能够给予发展中国家的政府更多实践空间和探索空间,它与包容性援助相结合,为发展互助提供更大的动力。

其三,援助国和受援国互相受益的共生式合作。“赋权”型治理中的援助是援助国“指导”改革的工具,而非受援国发展的助力。接受制度改革的受援国,不但未能获得繁荣和民主,反而进一步失去自主发展能力,不得不更加依赖援助,从而陷入对援助国的“寄生”关系。发展导向型全球治理则包含多种方式的发展合作,包括援助、贸易、投资、交流等。发展导向型全球治理中的合作是互相受益的共生关系。在援助国和受援国之

---

[1] Dani Rodrik, “Second-Best Institutions,” *American Economic Review*, Vol.98, No.2, 2008, pp.100-104.

[2] 毛克疾:《印度数字基建:莫迪政府的“新王牌”?》,载《世界知识》2023年第24期,第35—37页。

[3] 李小云:《发展知识体系的演化:从“悬置性”到“在场性”》,载《人民论坛·学术前沿》2017年第24期,第86—94页。

间，援助国的角色是“发展伙伴”而非单向捐助者，受援国也不只是被帮助者，双方互利互惠。同时，援助往往也会带动双方（或多方）贸易、投资等方面的经济往来，推动更广泛的发展合作。这种国际发展合作紧扣共同发展议题，致力于建立平等、均衡、紧密的发展伙伴关系，传达出通力合作实现共同发展的决心。<sup>[1]</sup>发展中国家“互通有无、优势互补，联手开发国际市场，全面融入全球产业链、价值链，共同在新一轮科技革命和产业变革中争取有利地位”。<sup>[2]</sup>这样的发展合作有助于化解矛盾，解决国际问题，推动全球治理。

发展中国家之间存在发展阶段和发展状况的差异，既有发展相对良好的国家，也有处境较为困难的国家。发展良好的国家，可以为困难的国家提供资金、技术或经验方面的帮扶，同时也通过后者的市场、潜力使自身受益。前者对后者的基础设施、生产能力等进行投资，初期可能由前者承担更多成本和责任，但后者的发展成果也将扩大世界市场，扩展贸易领域，最终使前者获得红利。共同的发展也有利于国家之间及国家内部冲突矛盾的缓和或解决，为国际事务治理创造和平稳定的国内外环境，使整个国际社会受益。发展导向型全球治理，正是不同国家进行发展合作，在合作中互助互利，以发展成果助力全球问题解决。2017年以来，中国与摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯等北非国家的绿色发展合作，促进石油出口国的能源转型，同时推动中国的太阳能、风电等绿色产业的进步，降低双方对化石能源的依赖，成为互助共生式绿色合作的典范。<sup>[3]</sup>共同的绿色转型也有助于

---

[1] Marijke Breuning, “Foreign Aid, Development Assistance, or Development Cooperation: What’s in a Name,” *International Politics*, Vol.39, No.3, 2002, p.369; 王翠梅：《共生式国际发展合作新范式下的中国对外技术援助——以菌草技术援外为例》，载《国际经济合作》2024年第1期，第65页。

[2] 《习近平出席并主持南南合作圆桌会》，新华网，2015年9月27日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/27/c\\_1116688861.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/27/c_1116688861.htm)。

[3] Davide Giacomo Zoppolato and Shisong Jiang, “China–MENA Energy Cooperation under the Belt and Road Initiative: Megaprojects, Economic Planning, and a Pragmatic Approach to the ‘Green’ Transition,” *The Journal of World Energy Law & Business*, Vol.16, No.2, 2023, pp.143–159.

全球气候问题、环境问题的解决，造福整个国际社会。

### 三、发展导向型全球治理的中国方案

“发展是解决一切问题的总钥匙”<sup>[1]</sup>，这是中国参与全球治理的总体思路。中国对自身发展和全球共同发展的重视一以贯之。2013年，在欧债危机发酵、蔓延之后，中国结合自身实践经验提出了“一带一路”倡议，以相互联通促共同发展，开始为发展导向型全球治理提供平台。2015年，金砖国家新开发银行（NDB，简称金砖银行）和亚洲基础设施投资银行（AIIB，简称亚投行）的成立使发展治理平台更加多元化。2021年，中国在联合国大会正式提出全球发展倡议，向国际社会表明全球治理进程中的中国方案，彰显以发展为导向的全球治理内涵。在2024年11月的G20峰会上，中国进一步提出了支持全球发展的八项行动，包括支持减贫和粮食安全国际合作、扩大对最不发达国家单边开放等。<sup>[2]</sup>

#### （一）发展导向型全球治理的实践路径

如何实现发展是学术界和政策界莫衷一是的问题，发展的道路多样化，因此难有定论，但不同的发展道路也体现出一定的共性规律。微观层面上，经济发展离不开生产要素，包括资金、技术、人力、知识经验等，生产要素的结合形成适配的产业并带动财富总量的增加和经济结构的变化。宏观层面上，生产要素的成功结合有赖于广泛的基础设施。例如，交通基础设施降低要素的流通成本，教育和医疗的普及使经济活动获得健康而有能力的劳动者和创业者。<sup>[3]</sup>在基础设施之中实现生产要素的有机结合，从而促进

---

[1]《习近平在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，央广网，2015年12月4日，[http://news.cnr.cn/native/gd/20151204/t20151204\\_520695100.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20151204/t20151204_520695100.shtml)。

[2]新华社：《习近平宣布中国支持全球发展的八项行动》，环球网，2024年11月19日，<https://world.huanqiu.com/article/4KJJ2UVenCH>。

[3]翟东升：《货币、权力与人：全球货币与金融体系的民本主义政治经济学》，北京：中国社会科学出版社2019年版，第40页。

经济产业的进步，是国家发展的内部条件。

在全球化时代，国家之间交互联结，发展不是孤立的内部事件，而会受到外部因素的影响与制约。因此，合适的外部条件对国家发展也是必不可少的，包括贸易条件、技术扩散条件以及国际制度允许的政策空间。只有在适当的内外条件下，企业、行业协会、利益团体等社会主体充分参与市场交易与分工协作，优化资源配置从而实现发展。这是国家发展的理想图景，但这样的理想图景并未成为诸多发展中国家的现实。首先，在不平等的世界体系中，长期以来资金与技术高度集中于发达国家，发展中国家缺乏推动发展的生产要素。其次，即使获得外部资本流入与技术溢出，许多发展中国家由于缺少充足的基础设施，或者缺少良好的外部条件，导致生产要素难以有效配置。

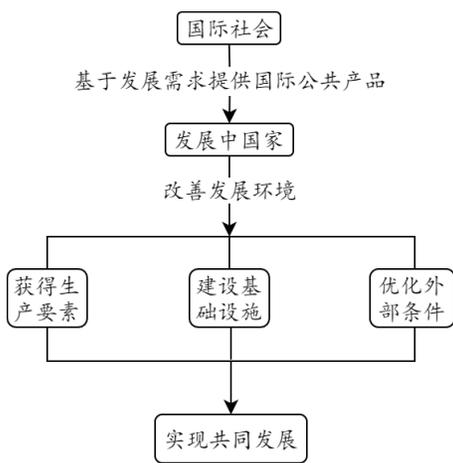


图1 发展导向型全球治理的实践路径

资料来源：作者自制。

发展中国家凭借自身条件实现发展并非易事，并且其长期贫困引发的国内问题难以避免外溢，因而通过全球治理带动欠发达国家发展，促进共同发展，既是国际道义所在，也是国际社会共同的长远利益所需。实践发展导向型全球治理，即关注国际社会成员尤其是发展中国家的发展需求，

有针对性地提供国际公共产品，帮助其获得生产要素、建设基础设施、优化外部条件以改善发展环境（见图1）。具体而言，国际公共产品可以分为物质型、理念型和制度型公共产品，并以不同方式改善发展中国家的发展条件：提供资金、技术、设备等物质型公共产品，帮助发展中国家获得生产要素，改善其基础设施；推广自主发展的知识与经验等理念型公共产品，为发展中国家带来生产要素，增进国际社会的共识从而改善外部条件；建设国际融资平台、合作机构等制度型公共产品，能够优化欠发达国家的外部条件，促进生产要素向欠发达国家扩散以及资金、资源流向基础设施建设领域。

总而言之，发展导向型全球治理，需要国际社会精准识别各成员尤其是发展中国家的发展需求和发展困境，以国际公共产品的有效供给，改善其发展环境并培育发展能力。发展导向型全球治理，以国际社会的协作和互助弥补欠发达国家的“先天不足”，进一步增加欠发达国家的发展机会，从而促进社会问题与国际问题的解决，维护高质量的权利与自由，增进民众福祉。

## （二）发展导向型全球治理的中国方案

发展导向型全球治理是国际社会对发展的共同需求造就的产物，是众多发展中国家尤其是新兴国家推动形成的治理模式。以上分析的是发展导向型全球治理实践的一般性路径，而中国作为发展中大国承担合理的国际责任<sup>[1]</sup>，在推动发展导向型全球治理中扮演重要而独特的角色。作为取得巨大发展成就的新兴大国，中国积极倡导和践行发展导向型全球治理，为发展导向型全球治理的演进和兴盛做出巨大贡献。

中国向来重视国际发展合作，在20世纪50、60年代国内建立初级卫生和教育体系后，不断派出医疗队、教师和农业专家赴非洲国家，传授知识和经验，得到积极反馈和赞赏。<sup>[2]</sup>在自身尚处于贫困时，中国依然帮助第

[1] 张宇燕：《全球治理的中国视角》，载《世界经济与政治》2016年第9期，第7页。

[2] Kenneth King, *China's Aid and Soft Power in Africa*, Rochester, NY: James Currey, 2013, pp.172-207; Justin Yifu Lin and Yan Wang, *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p.97.

三世界国家修建重大基础设施。20世纪80年代之后，中国的农业和轻工业实现高产。凭借自身经验和比较优势，中国资助非洲农业技术示范中心建设，传递适宜的农业和水产技术。<sup>[1]</sup>在长期的探索实践中，中国形成了更符合后发国家国情的治理理念和方案，并毫无保留地分享发展经验。

21世纪后，中国进入快速发展阶段，并在许多产业领域获得比较优势，因而与发展国家的发展合作愈发多样，提供的国际公共产品更加丰富，带动了更多生产要素向欠发达地区流动。由于民营经济的兴盛和壮大，越来越多的私人企业“走出去”，国际公共产品的供给主体虽仍以中国政府为主，但也加入了更多的中国企业。2008年之前，中国提供的国际公共产品以物质型公共产品为主，理念型公共产品集中于具体产业的知识经验上，而在宏观发展理论与思路方面影响较小，制度型公共产品的供给较为有限。2008年全球金融危机暴露了全球治理体系旧机制、旧理论的缺陷，强化了我国作为理念型公共产品和制度型公共产品的供给者角色。2009年G20首次召开峰会，“金砖国家”首次召开会议，中国作为G20和金砖国家的一员，支持并推动全球治理新机制发挥作用。2013年，中国提出“一带一路”倡议，其核心是通过发展基础设施和国际产能合作，促进沿线各国的联动发展，这是以中国改革开放近40年的成功经验和累积优势为基础的。<sup>[2]</sup>

“一带一路”倡议与中国长期践行的促进发展的全球治理方案一脉相承，但比以往的实践更加系统，更加注重长期效益和综合效益。从发展国家的发展条件看，“一带一路”倡议着眼于基础设施建设，加快生产要素流动，推动国际合作制度条件优化。从国际公共产品类型看，“一带一路”倡议同时涉及资金、技术、设备等物质型公共产品，以基建促发展的思路等理念型公共产品，以及多边合作机制等制度型公共产品的供给。从公共产品的供给主体看，“一带一路”倡议由中央部委完善顶层设计，地方政府着力对口援助，社会力量开展民间合作，多层次、宽领域、多主体的创新合作网络

[1] Deborah Brautigam, *Will Africa Feed China?*, New York and London: Oxford University Press, 2015, p.136.

[2] 张春：《“一带一路”倡议与全球治理的新实践》，载《国际关系研究》2017年第2期，第105页。

不断充实。<sup>[1]</sup>“一带一路”倡议为发展导向型全球治理提供了重要的综合性平台，这是中国以往的全球治理实践以及当下多数发展中国家的全球治理实践所不具备的。如“中巴经济走廊”，至2023年1月为巴基斯坦贡献了超过20亿美元的税收、19万个就业岗位，顶峰时甚至提供巴基斯坦四分之一的电力，大幅缓解了当地的能源短缺问题。<sup>[2]</sup>“中老铁路”将老挝从“陆锁国”变为“陆联国”，从2021年12月开通到2023年6月便产生250万人次旅客出行，极大地促进当地旅游业和贸易发展，使老挝经济和民生大为受益。<sup>[3]</sup>

2015年，在中国的发起和支持下，金砖银行和亚投行相继成立。金砖银行的成员是新兴国家，亚投行的成员包含发展中国家和部分西方发达国家。无论是金砖银行还是亚投行，都不会取代世界银行等传统国际金融机构，但其更具有针对发展中国家的包容性和代表性，更加关注欠发达国家的发展需求，更加重视基础设施建设对经济发展的拉动作用，因而在全球治理体系变革中具有重要意义。金砖银行和亚投行为欠发达国家的发展融资做出突出贡献，为发展导向型全球治理提供财政支柱。其本身是意义重大的制度型公共产品，它们的运作又将促进物质型公共产品和理念型公共产品的有效供给。亚投行成立之后，世界进入了由南方发展中国家主导的多边主义时代<sup>[4]</sup>，标志着中国在全球事务中新的更重要角色。<sup>[5]</sup>同期，中国提出推动构建人类命运共同体的倡议，反映出中国对发展导向型全球治理

---

[1] 吴志成、刘培东：《全球发展赤字与中国的治理实践》，载《国际问题研究》2020年第4期，第35页。

[2] Mian Saifur Rehman and Asif Mehmood Butt, “Chinese support to Pak economy will continue: Nong Rong,” January 9, 2023, <https://www.thenews.com.pk/print/1028685-chinese-support-to-pak-economy-will-continue-nong-rong>.

[3] Jitsiree Thongnoi, “China-Laos Railway Brings Higher Mobility, Employment As Profit Concerns Linger,” The China-Global South Project, May 8, 2024, <https://chinaglobalsouth.com/analysis/china-laos-railway-brings-higher-mobility-employment-as-profit-concerns-linger/>.

[4] Justin Yifu Lin and Yan Wang, *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p.58.

[5] 李小云：《发展援助的未来：西方模式的困境和中国的新角色》，北京：中信出版社2019年版，第231页。

的宏观愿景。

在“一带一路”倡议下，中国以更加系统的方式提供国际公共产品，推进国际发展合作。<sup>[1]</sup>其一，中国为发展中国家提供资金技术，通过双边、多边、区域等渠道向其提供无偿援助、优惠贷款、债务减免等多种形式的资金支持，在扶贫、农业、教育等领域积极开展援助项目。尤其在基建领域，中国为发展中国家修建基础设施，改善交通运输条件。一大批基础设施项目为发展中国家和地区提供了融入全球化的新接口。<sup>[2]</sup>2024年11月，中国新设立7000亿元人民币融资窗口，丝路基金新增资金800亿，将持续推动发展合作。<sup>[3]</sup>其二，中国毫无保留地为发展中国家分享行之有效的发展经验，充分考虑其他国家的资源禀赋、发展水平和发展诉求，通过多种方式向其分享发展经验和行业技术，将精准减贫的发展理念和实践经验传递于其他国家。<sup>[4]</sup>其三，中国在WTO贸易规则建设、气候变化治理谈判等国际场合，代表发展中国家利益，为发展中国家争取有利协议，努力为其提供良好的外部条件。例如，中国与巴西、南非、非盟共同发起“开放科学国际合作倡议”，促进科技创新成果惠及发展中国家。中国的实践，将国际公共产品的供给与发展中国家的需求结合，具有显著的价值。中国提出的全球发展倡议，以消除全球发展赤字、实现共同安全为出发点，是新时代推动构建全球发展伙伴关系的重要构想，是对既往实践的高度凝炼，又将引领更加全面和深入的国际发展合作。

中国践行发展导向型全球治理的历程，鲜明地体现了发展导向型全球

---

[1] Xiujun Xu, “The Belt and Road, global governance, and China,” in Mehdi Parvizi Amineh ed., *The China-led Belt and Road Initiative and its Reflections: The Crisis of Hegemony and Changing Global Orders*, London and New York: Routledge, 2022, pp.266–281.

[2] 张雪：《新时代中国参与全球经济治理：进展、挑战与努力方向》，载《国际问题研究》2022年第2期，第73页。

[3] 新华社：《习近平宣布中国支持全球发展的八项行动》，环球网，2024年11月19日，<https://world.huanqiu.com/article/4KJJ2UVenCH>。

[4] 《新时代的中国国际发展合作》白皮书，中国政府网，2021年1月10日，[https://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content\\_5578617.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578617.htm)。

治理的包容性。在国际发展合作中，中国与合作伙伴“共商共建共享”，不强加意识形态和价值观。“一带一路”倡议是个开放的平台，认同其理念的国家均能加入；其建设项目也不是中国单方面决定，而是中国与共建国双方协商决定，其中的项目既有成功实施和进展顺利的，也有因共建国意愿变更或政府轮替而搁浅的。中国支持的金砖银行和亚投行，为发展中国家的基建和发展项目融资，不附带政治条件，这与西方主导的国际货币基金组织（IMF）和世界银行截然不同。亚投行15%的投票权被同等分配给57个创始成员，而不论其出资比例，以保障成员国的平等性。截至2024年11月，亚投行已批准286个项目，总金额近550亿美元，撬动总投资超过1500亿美元。<sup>[1]</sup>

#### 四、“全球南方”崛起下发展导向型全球治理的未来展望

当前，全球地缘政治与意识形态竞争激烈，世界经济秩序加速分化重组。一方面，发展导向型全球治理的践行将面临诸多不确定性，中国方案的落地将不可避免地面临现实的阻力和挑战。另一方面，“全球南方”的崛起是世界政治不可阻挡的趋势，将为发展导向型全球治理注入新的动力，并进一步拓展实践路径。尽管面临阻力与挑战，发展导向型全球治理仍然具有广阔的前景。

##### （一）大国竞争对发展导向型全球治理造成现实挑战

在地缘政治加剧和美国与中国开展全方位战略竞争背景下，中国为发展导向型全球治理提供的实践方案必然面临风险与挑战。

第一，不同的全球治理模式存在竞争关系，全球治理机制、理念、规则的变动涉及权力变迁，因而产生制度博弈、政治博弈，将影响发展导向型全球治理的实施效果。传统发达国家推广的不是其发展的历史经验，而

---

[1] 吕越、何梦雅：《高质量共建“一带一路”，推动构建全球发展新格局》，光明网，2024年11月27日，[https://www.gmw.cn/xueshu/2024-11/27/content\\_37703576.htm](https://www.gmw.cn/xueshu/2024-11/27/content_37703576.htm)。

是其认为发展中国家应遵循的“最优路径”。<sup>[1]</sup>中国则是基于自身实践，传播不同于自由主义的发展理念和规范<sup>[2]</sup>，被西方认为挑战了其既有的价值观。<sup>[3]</sup>部分西方国家基于零和博弈的思维，防范乃至阻遏中国等新兴国家变革全球治理体系的努力，对发展导向型全球治理实践造成了障碍。

第二，发展中国家是一个庞大的群体，内部存在态度、立场、利益的差异，在共同关心的发展问题上也未必总能达成一致，发展导向型全球治理在发展中国家内部也面临着集体行动的阻碍。一方面，发展中国家之间在经济发展水平、政治制度和社会文化上存在较大差异，发展经验无法照搬，面临探索自主发展道路的成本。<sup>[4]</sup>另一方面，发展中国家防范内部波动和抵御外部压力的能力不一，在发展合作以及优化全球治理体系的合作上面临不同的约束，一定程度上对集体行动造成掣肘。

第三，美国特朗普第二次执政后的极端利己外交政策取向将对发展中国家造成更大压力，地缘政治竞争和经贸冲突的加剧，将使国际社会的发展环境愈发复杂，共同发展面临诸多挑战。特朗普二次当选，无论在美国国内，还是对全球治理体系，都将引发巨大的冲击和震荡。可以预见，特朗普政府将继续奉行“美国优先”的原则以“让美国再次伟大”，并推崇以武力为代表的“实力”而非“基于共识”的道义和秩序原则，大力推进单边主义、保护主义，削弱全球多边合作的基础。

## （二）“全球南方”崛起为发展导向型全球治理提供助益

崛起的“全球南方”是影响国际政治经济秩序、推动全球治理体系变

---

[1] Ha-joon Chang, *Bad Samaritans: The Guilty Secrets of Rich Nations and the Threat to Global Prosperity*, London: Random House, 2008, pp.19-39; Ha-joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem Press, 2002, pp.125-139.

[2] Jeremy Garlick and Fangxing Qin, “China’s ‘do-as-I-do’ Paradigm: Practice-Based Normative Diplomacy in the Global South,” *The Pacific Review*, Vol.37, No.5, 2024, pp.985-1015.

[3] Scott M. Moore, *China’s Next Act: How Sustainability and Technology are Reshaping China’s Rise and the World’s Future*, New York: Oxford University Press, 2022, p.1.

[4] Kevin Gray and Barry K. Gills, “South-South Cooperation and the Rise of the Global South,” *Third World Quarterly*, Vol.37, No.4, 2016, pp.557-574.

革不可忽视的力量。尽管发展导向型全球治理面临地缘政治、集体行动困境等掣肘，“全球南方”的整体性崛起也将为其注入活力。

第一，“全球南方”为发展导向型全球治理提供内在动力。“全球南方”国家的经济发展显著提升了其在全球治理中的参与能力和资源投入。诸如印度、巴西、埃及、南非等“全球南方”国家参与或创建了许多新规则和新制度，正在形成全球南方自身的规则和制度“集群”。<sup>[1]</sup>“全球南方”国家之间的经济合作机制，如金砖国家机制、印度—巴西—南非对话论坛、亚非拉地区的区域合作框架等，也为发展合作注入新的动力。随着“全球南方”在全球事务中的重要性日益增加，全球治理的议题设置将逐步倾向发展公平、减贫、基础设施建设等实际问题，而不再局限于西方所关注和设置的议题。在更加务实的议题下，中国通过联合国等平台为“全球南方”国家提供不同于西方的发展道路和智慧<sup>[2]</sup>，“全球南方”则是中国坚实的发展伙伴，在全球治理体系中凝聚共同力量。中国与“全球南方”各个地区建立了多样的合作关系，包括与东盟、阿拉伯国家、非盟、拉共体之间的对话或合作论坛，共同为全球治理体系发挥创新和补充作用。发展导向型全球治理契合全球南方的内在需求，随着“全球南方”的力量日益提升，将为发展导向型全球治理提供强劲的驱动力。

第二，“全球南方”拓展发展导向型全球治理的实践路径。中国方案并非发展导向型全球治理的唯一方案，而是“全球南方”自主探索共同发展道路的实践之一。“全球南方”谋求发展的努力不是简单地反西方，而是汲取包含西方和非西方理念的多元政治与发展思想资源<sup>[3]</sup>，立足具体国情探

[1] Amitav Acharya, Antoni Estevadeordal, and Louis W. Goodman, “Multipolar or Multiplex?: Interaction Capacity, Global Cooperation and World Order,” *International Affairs*, Vol.99, No.6, 2023, pp.2339–2365.

[2] Sebastian Haug and Laura Trajber Waisbich, “Comprehensive power shifts in the making: China’s policy transfer partnerships with the United Nations,” *Global Policy*, Vol.15, No.S2, 2024, p.65.

[3] Seth Schindler, Ilias Alami and Nicholas Jepson, “Goodbye Washington Confusion, hello Wall Street Consensus: contemporary state capitalism and the spatialisation of industrial strategy,” *New Political Economy*, Vol.28, No.2, 2023, pp.223–240.

索现代化道路。在全球治理体系中，许多“全球南方”国家以自主的方式推动减贫、互联互通、清洁能源转型等方面的发展合作。印度在推动区域数字经济发展的过程中，为其他发展中国家提供了技术与经验支持<sup>[1]</sup>；巴西在可持续农业领域的实践，为欠发达国家的粮食安全与农业发展注入动力<sup>[2]</sup>；沙特阿拉伯在绿色能源与生态保护方面的探索，则为全球发展的绿色转型提供了新思路。<sup>[3]</sup> 这些实践与中国提出的方案互相补充，共同构成了发展导向型全球治理的丰富图景。随着“全球南方”的崛起，多样的发展实践与发展合作不断涌现，从而拓展发展导向型全球治理的实践路径。

## 结语

发展是人类的永恒主题和长期目标。传统以西方发达国家为主导的“赋权”型治理，其实践效果与全球治理诉求，尤其是与广大发展中国家的现实需求存在较大差距。国际社会呼唤更加适合欠发达国家的全球治理理念和实践方案。以中国为代表的新兴国家、“全球南方”的崛起，增强了发展中国家在全球治理体系中的话语权，推动发展导向型全球治理的演进。发展导向型全球治理以全球整体发展为目标，旨在通过包容性发展促进多元

---

[1] Maaïke Okano-Heijmans and Wilhelm Vosse, “Promoting open and inclusive connectivity: The case for digital development cooperation,” *Research in Globalization*, Vol.3, 2021, p.6; Daniel Voelsen and Christian Wagner, *India as an ambivalent partner in global digital policy: Potential and limits of cooperation in the digital economy and internet governance*, Berlin: SWP Comment, 2022, pp.1-4.

[2] Ian Scoones et al., “A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture,” *World Development*, Vol.81, 2016, pp.1-12; Kojo S. Amanor and Sérgio Chichava, “South-South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique,” *World Development*, Vol.81, 2016, pp.13-23.

[3] Maria-Louise Clausen, “Embracing green tech innovation is part of a Saudi dual energy strategy,” Danish Institute for International Studies, April 29, 2024, <https://www.diiis.dk/en/research/embracing-green-tech-innovation-is-part-of-a-saudi-dual-energy-strategy>.

有效共治与民众福祉，实现全球治理的公平性、普惠性与可持续性。中国积极倡导并践行发展导向型全球治理，以“一带一路”为平台，提供全球发展倡议的系统方案，致力于带动国际社会共同发展。

但在全球治理体系离散化趋势下，中国方案的实施与发展将面临不同的障碍与挑战。一方面，美国涌现出的单边主义和“特朗普冲击”，将削弱多边主义并加剧全球治理体系的复杂化；另一方面，西方试图对“全球南方”分而治之，扶持“内部的对手”，支持印度等国与中国争夺领导权，以遏制并对冲中国在发展中国家的影响力。然而，发展导向型全球治理顺应历史大势，“全球南方”的整体性崛起将持续为其提供内在动力，并进一步拓展实践路径。实践中，“全球南方”内部存在不同的发展道路与合作机制，呈现全球治理方案供给的多样化，中国、印度、巴西等国选择不同的发展策略，其理念异同和行为互动将推动发展导向型全球治理持续演进。

【收稿日期：2024-10-28】

【修回日期：2024-12-14】

（责任编辑：马燕冰）