实践全球治理倡议　改革全球经济治理

李开盛　上海国际问题研究院副院长、研究员
叶　楠　上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员
彭　佩　上海国际问题研究院世界经济研究所博士后

【摘　要】当前全球经济秩序变乱交织：规则体系结构加速碎片化、阵营化；国际组织主体遭遇代表性不足与执行效能下降的双重困境；逻辑上“泛安全化”思维外溢，侵蚀市场信任与合作基础；全球公共产品供给出现系统性短缺与分配失衡的结果。全球治理倡议以主权平等、国际法治、多边主义、以人为本、力求实效为核心理念，从价值目标、规则原则与行动路径多个层面赋能全球经济治理体系改革。在此指引下，应在传统领域补齐制度短板、弥补治理赤字，在新兴领域加快规则供给、填补治理盲区，促进规则衔接与风险共治，凝聚改革共识、提升体系韧性，推动构建并维护公平公正、包容开放、合作共赢的国际经济秩序。

【关键词】全球治理倡议；全球经济治理改革；国际经济秩序

年初的2026年达沃斯世界经济论坛再次凸显了当前全球经济秩序面临的巨大挑战。论坛发布的《2026年全球风险报告》指出，地缘经济对抗已成为2026年首要风险，其后依次为国家间武装冲突、极端天气、社会极化以及错误和虚假信息。[①]站在历史的十字路口，中国提出全球治理倡议，有利于推动全球经济治理改革，避免世界进一步滑入对抗升级的泥潭。

一、变乱交织中的全球经济秩序

当前，全球经济秩序正处于变乱交织的新阶段。所谓变，是指面对新兴经济体的集体性崛起和技术范式转移，既有的多边治理机制在应对新形势时表现出明显的功能局限与合法性赤字，全球经济秩序进入深度调整与系统性重构

的历史阶段。所谓乱，是指全球地缘政治震荡叠加部分国家采取关税霸凌、脱钩断链等反全球化措施，极大地扰乱了世界经济的内在运行逻辑。变乱交织之下，全球经济秩序面临前所未有的挑战。

从结构上看，全球经济治理体系呈现碎片化与阵营化趋势。特朗普政府的一系列政策显著推动了这一趋势的发展，尤其体现在贸易与科技领域。其不仅对包括中国在内的多个主要贸易伙伴加征关税并持续施压，强化了单边主义贸易倾向；更系统性地推行对华科技“脱钩”，通过严格限制高科技产品出口，逐步形成以国家安全为由、由国家力量主导、切割关键供应链的阵营化模式。与此同时，美国政府频繁利用美元主导的国际资金清算系统（SWIFT）实施单边金融制裁，推动“美元武器化”，迫使其他国家寻求替代性支付安排，这不仅削弱了美元体系的中立性与可信度，也动摇了其作为国际公共产品的根基。[②]在此背景下，欧盟、中国、俄罗斯等主要经济体积极发展如人民币跨境支付系统（CIPS）等区域性金融基础设施，一个基于地缘政治界限、更加割裂的全球经济格局正在加速形成。

从主体上看，国际组织面临代表性与有效性的双重危机。国际经济组织是推行全球经济治理的重要主体，是否有足够的代表性与有效性至关重要。尽管全球经济重心持续向新兴市场和发展中国家转移，但国际货币基金组织和世界银行等机构的份额与投票权改革却长期滞后，世界贸易组织（WTO）等组织内的规则制定权亦未能充分反映新兴经济体日益增长的影响力。特朗普政府不仅未推动国际组织份额改革，反而多次公开质疑多边机构的有效性，甚至威胁退出部分国际组织。此举进一步延缓了全球治理结构的更新进程，侵蚀了多边体系的合法性基础。与此同时，WTO上诉机构停摆亦导致争端解决机制陷入瘫痪状态，不仅严重损害了多边贸易体系的权威性，也对基于规则的国际法治构成严峻挑战。[③]

从逻辑上看，“泛安全化”思维侵蚀经济合作根基。特朗普政府推行的“美国优先”政策，成为“泛安全化”思维在全球经济治理中全面凸显的关键催化剂。在这种政治逻辑而非市场逻辑的主导下，贸易、投资、科技等传统经济议题被系统性地纳入“国家安全”框架下进行重估与干预，经济效率原则被迫从属于地缘政治竞争。比如，美国政府以国家安全为名加征关税、制裁华为与振华重工等特定企业，其政策意图在于降低对华产业依赖，推动高端制造业回流，进而重塑全球供应链布局。[④]此举不仅直接引发技术脱钩与投资审查的泛化，更在国际上树立了以单边主义和保护主义应对经济竞争的不良政策范式。在此背景下，基于价值观或地缘政治联盟的“小多边”机制不断兴起，持续冲

击以WTO为核心的全球多边规则体系，逐渐形成相互割裂、各自为政的“规则藩篱”。

从结果上看，全球公共产品供给面临系统性赤字。一方面，世界银行等多边开发机构普遍存在资本不足的问题，难以满足发展中国家尤其是脆弱国家应对气候变化与实现可持续发展目标的巨大资金需求；另一方面，主权债务处置机制仍显僵化与低效，导致债务危机久拖不决，不仅加重了债务国的经济衰退与社会压力，也加剧了债权国之间的协调困境与国际金融市场的不确定性。与此同时，全球气候治理与数字化转型之间协同不足，气候融资承诺未能充分兑现，绿色技术转移亦面临诸多政治、经济壁垒。在数字治理领域，全球规则体系存在明显滞后，人工智能伦理、数据跨境流动等新兴议题缺乏有效的多边协调框架，进一步扩大了国家间、地区间的“数字鸿沟”，制约了包容性发展。

二、全球治理倡议如何赋能全球经济治理改革？

全球治理倡议以维护《联合国宪章》宗旨和原则为根本遵循，致力于推动全球治理体系的改革与完善，为应对包括经济治理在内的全球性挑战提供理念引领和行动路径。倡议中倡导的“奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、注重行动导向”五大核心理念，有利于国际社会凝聚共识，推动构建和维护公平公正、包容开放、合作共赢的国际经济秩序。[⑤]

主权平等是全球经济治理合法性的起点。全球南方国家经济总量与其在IMF等关键国际机构中的投票权不相匹配，这种代表性赤字使得全球治理体系的合法性基础不断流失。全球治理倡议所倡导的“主权平等”原则，正是对此问题直接且系统的回应。这一原则超越了形式上的国家平等，它主张所有国家在国际规则制定与全球事务决策中，应实现实质性的平等参与、平等决策与平等受益，其核心抓手在于系统性提升发展中国家的代表性与发言权。国际制度的合法性与有效性密不可分，一个公正且具有广泛代表性的治理结构，可以克服“集体行动困境”。以主权平等为导向的改革，绝非零和博弈式的权力再分配，而是通过修复制度的合法性基础，进一步激发更广泛的国际合作，为全球经济治理体系注入新的生命力和韧性。[⑥]

国际法治修复全球经济治理规则的权威性。国际法治以稳定、可预期的制度安排，为全球经济治理划定清晰且可信的边界。无论是传统的贸易投资，还是数字货币、人工智能等新兴领域，国际规则的制定都应在广泛共识的基础上推进，确保其程序的合法性与制度的包容性。当前全球经贸体系出现的碎片化

与阵营化趋势，本质上是部分国家将经济工具“武器化”，选择性适用或任意规避国际规则，严重侵蚀了国际法权威。作为主要规则制定者和最大受益者，主要经济体的政策取向与制度实践往往影响着全球预期的“锚点”。因此，主要经济体必须率先垂范，成为国际法治的遵守者与维护者，而非规则体系的破坏者。[⑦]

多边主义是全球经济运行的基本路径。多边主义以非歧视、透明性与规则约束为原则，将分散的国家经济行为嵌入稳定可预期的制度框架，一方面降低跨境贸易、投资与金融活动的交易成本与信息不对称，另一方面抑制机会主义与权力政治带来的政策不确定性，因而是经济全球化持续深化的重要制度前提。当前单边工具代替多边约束时有发生，以国家安全为名的关税、出口管制与投资限制被频繁使用，且往往先行动后协商，挤压了以非歧视与可预期为核心的多边框架。与此同时，封闭排他的集团化安排推动制度碎片化，导致市场分割、效率损失与增长动能受挫。在当前全球经济秩序面临权力结构变化与共同挑战增多的背景下，全球经济治理体系改革需要对多边主义原则与实践机制进行适应性重塑。

以人为本的理念引领全球经济治理目标重塑。全球经济秩序重构的本质仍在于回应经济全球化长期积累的结构性不平衡。全球价值链分工带来贸易增长与经济发展，但一些国家也因为贸易利益分配不均而矛盾激化：制造业收缩、社会不满上升，背后又叠加技术进步与自动化对就业结构的冲击。普惠包容的全球化要求世界经济发展不应仅盯住增长率，更要统筹发展机会。回归“以人为本”的目标理念，关键在于把减贫、基础民生、公共卫生、数字基础设施等议题置于国际合作优先位置。与此同时，应防止技术扩散与资本回报过度集中，推动数字红利更广泛可得，缩小数字与发展鸿沟，减少系统性不稳定，使全球化更好服务共同繁荣与人民福祉。[⑧]

力求实效是全球经济治理体系改革的行动标尺。全球经济问题高度外溢且相互关联，治理若停留在原则宣示与议程堆叠，会进一步削弱制度的公信力与合作意愿。全球治理倡议强调“力求实效”，旨在把改革重心从形式性安排转向可衡量的结果供给。将紧迫风险处置机制化，例如强化宏观政策协调，提升对金融动荡、债务脆弱性与供应链冲击的响应能力；同时将结构性矛盾纳入可持续解决方案，通过发展融资、绿色与数字公共产品供给等制度化安排，缓解发展鸿沟与转型成本。以实效为导向的改革并非简单的权力再分配，而是通过提升可执行性，修复合作预期、强化体系韧性，为全球经济治理注入持续的制度动能。

三、改革全球经济治理的路径选择

全球经济治理体系的结构性失衡在已有领域和新兴领域愈发凸显。既有机制在贸易、金融与发展等传统议题上规则供给不足、协调效能受限，难以维护资本、技术与供应链顺畅流动的市场基础。与此同时，新一轮科技革命与绿色转型加速扩展治理边界，数字空间、数据要素、人工智能与绿色发展等议题不断涌现，规则滞后与标准碎片化使风险更易跨域传导。因而，改革路径宜一手补齐传统领域的制度短板、缩小治理赤字，一手完善新兴领域的规则供给、堵住治理盲区。两端并进重塑合作动能，避免经济竞争滑向规则对立。

（一）在已有领域弥补治理赤字

强化以规则为基础的全球经济治理体系。积极推动世界贸易组织必要改革，恢复并强化争端解决与规则制定功能。尽快推动上诉机构恢复运转，促进其程序与效率改革，如探索引入灵活仲裁机制、缩短审理周期，建立未达成共识情况下的过渡解决方案，以维护多边贸易体系的法治根基。在国际货币基金组织和世界银行中，应动态推进份额与投票权改革，使其真实反映全球经济力量对比变化，显著提升新兴市场与发展中国家的代表性与话语权。

建立以对话为引领的跨机制协调平台。在亚太经济合作组织(APEC)、二十国集团(G20)等主要多边框架下，设立常设性高级别对话机制，就不同区域贸易协定、投资框架与金融安排之间的规则差异进行协调，切实降低“规则藩篱”带来的制度成本。在尊重各国支付主权的基础上，推动CIPS等区域性支付基础设施与SWIFT等全球体系实现技术兼容与互联互通，增强国际支付系统的整体韧性。推动制定更清晰、更严格的“国家安全”例外适用准则与审查程序，防止其被滥用于保护主义目的。同时，倡导建立基于多元化、透明度与风险预警的全球供应链韧性合作框架，通过多边平台共享供应链风险信息，共同投资于关键物资的备用产能与物流网络，以合作方式增强系统稳定性。

重建以市场为基础的国际经贸秩序。应坚持非歧视、透明与可预期、公平竞争和依法救济等基本规则，使贸易投资回归比较优势与效率导向。同时，对“国家安全”例外、出口管制与投资审查等措施，应确立必要、适度、最小损害与正当程序边界，防止安全逻辑无边界外溢为保护主义工具。一个真正自由多边的国际市场以开放准入、规则相对统一和政策稳定为特征，能够降低制度成本、稳定预期、促进要素流动与创新扩散，并以更强的公共品供给增强全球

产业链与市场体系韧性。

（二）在新兴领域填补治理盲区

完善全球数据治理与数字贸易规则。围绕跨境数据流动、数据本地化、个人隐私与公共安全等敏感议题，应推动在WTO电子商务谈判、G20及区域机制中形成最低限度共识，建立可以互认的数据分类分级、合规认证与争端解决路径，减少数字壁垒。规则的协同与数字基础设施的联通相辅相成。在推动规则“软联通”的同时，需大力促进全球数字基础设施的“硬联通”与数字公共品的供给，系统性缩小数字鸿沟。避免治理规则沦为少数技术发达国家的专属工具，最终构建一个更加普惠、安全、高效的数字经济生态体系。

构建人工智能全球治理框架。应以风险分级为基础，围绕算法透明、可解释性、数据训练合规、模型安全评估与责任追溯等建立共同标准。对生成式人工智能（Generative AI）、自动化决策等高风险应用推进跨国审计与影响评估机制，防止技术滥用、信息操纵与系统性歧视。可依托联合国、G20或多方参与平台，推动形成兼顾创新与安全的全球AI规则，并为发展中国家提供算力、数据与人才合作支持。关键技术供应链治理则需要建立更透明的漏洞披露与危机沟通机制；在供应链方面推动“去脆弱化”而非“去全球化”，以多元化采购、联合储备与标准互认提升韧性。

拓展绿色转型与新金融形态治理。针对碳边境调节、绿色补贴、气候风险披露等新规则，应推动统一核算标准与信息披露框架，防止绿色议题被工具化为新型贸易壁垒。设立并落实新的全球气候融资量化承诺，确保资金切实流向脆弱国家。面对数字货币、稳定币与跨境支付创新，应建立宏观审慎监管协作机制，完善反洗钱、消费者保护与跨境监管互助安排，避免金融创新演变为系统性风险。

① 世界经济论坛，《2026 年全球风险报告》，https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/。

② 任屹颖、涂永红：《美元霸权困境与国际货币体系重构》，《中国外汇》，2025 年第 8 期，第 14—17 页。

③ 陈子晗：《WTO“空诉”的违法性证成：基于国际法善意原则的分析》，《国际经济法学刊》，2025 年第 4 期，第 37—53 页。

④ 邢亚杰、朱思思：《泛安全化与美国关键设备排华政策：以振华重工案为例》，《东北亚论坛》，2025 年第 5 期，第 108—126 页。

⑤ 孙吉胜：《全球治理挑战与落实全球治理倡议的主要路径》，《世界经济与政治》，2025 年第 12 期，第 3—23 页。

⑥ 仇华飞：《新兴国家参与全球经济治理改革理论与实践路径》，《社会科学》，2022, 年第 5 期，第 118—126 页。

⑦ 刘顺：《马克思恩格斯对资本主义“自由贸易”地缘政治效应的洞察及其当代价值》，《当代经济研究》，2026 年第 1 期，第 44—56 页。

⑧ International Monetary Fund, “World Economic Outlook, April 2025”, https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2025/04/22/the-global-economy-enters-a-new-era.