

第三章

以全球善治提升合意开放水平

合意开放水平的提升，离不开国家开放能力的支撑。全球治理作为影响国家开放能力的关键力量，其良善程度直接关系各国开放的深度与广度。本章立足国家开放视角，解析全球治理与合意开放的互动逻辑，审视治理现状与前景，探索以全球善治助力合意开放的实践路径，为平衡国家利益与全球福祉提供思路。

一 全球治理深刻影响合意开放

合意开放水平是可持续发展的必要条件，其高低取决于开放能力，本质上是开放能力支撑下所能达成的开放程度。

开放能力是影响合意开放水平的核心因素。开放能力越强，合意开放水平就越高。国家的开放能力体现在开放观、开放制度和可开放资源三大要素之中（见专栏3.1）。

专栏3.1 开放能力的三大要素

开放能力包括观念、制度和资源三要素，几乎被以往各年的《世界开放报告》所聚焦，有兴趣的读者可以参阅相关内容^①。

^① 中国社会科学院世界经济与政治研究所、虹桥国际经济论坛研究中心：《世界开放报告2022》第26—27页、《世界开放报告2023》第23—41页、《世界开放报告2024》第24—32页。该系列报告中文版由中国社会科学出版社出版，英文版由加拿大皇家科林斯出版集团等出版。

开放观有很多分类。按开放损益及其分配，开放可以是正和、零和，甚至是负和的；按条件与互惠性，开放或是单边的或是对等的；按涉及经济体数量，开放可以是双边的、诸边的和多边的；按内容层次，开放包括商品和要素流动型及制度型两类；按进程，开放可以是稳健的或激进的；按风险权衡，开放可以是审慎的或大胆的；按主体主导的程度，开放可以是自主的，也可能是被动的。开放观的形成与演变，既根植于本国国情，又深受全球格局与趋势的影响。

开放制度是规范各类开放主体互动关系的规则体系，既包括法律法规、政策文件等正式制度安排，又涵盖社会习俗、商业惯例、伦理道德、宗教信仰等非正式制度规范。开放制度或直接以开放为主题，如对外关系法、外商投资法、关税法、贸易投资协定等；或主题非开放，但包含明确开放内容，如宪法、知识产权法、金融法等。开放制度通过明确权利和义务，构建有序开放秩序，推动形成良好开放生态。

可开放资源是国家开放能力的源泉与基础，主要依比较优势法则培育利用，由如下四类资源构成。自然资源反映国家当前及未来承载人口与经济的基础能力。人力资源质量可借跨境开放提升，还能提供有国际比较优势的人力资本，所形成的消费市场可培育本国供应商竞争力并吸引境外商品供应。生产资源既为国家运转提供基础设施，又助力市场主体参与跨境活动并贡献优势价值。对外净资产直接体现开放能力。适宜开放的资源越丰富，国家开放能力通常越强。

开放能力是开放观、开放制度和可开放资源之间紧密联动的结果。开放观作为思想基础，为开放制度提供理论依据和方向指引，同时决定可开放资源的配置模式，其革新会首先推动开放制度变革，继而引导资源开放模式转变。开放制度将开放观具象化，塑造开放秩序，规范可开放资源的配置。可开放资源为践行开放观和落实开放制度提供物质基础条件，同时通过实践反馈不断重塑开放观和完善开放制度。

各国开放能力的培育，既需依托国内治理水平的提升，又深受全球治理水平的影响。在全球范围内实现善治，将为各国合意开放水平的提高提供重要支撑。

作为一种总体现象，全球治理是“共同造就并管理世界秩序以使其连贯的所有力量之和”，涵盖观念、制度、器物（市场机制、技术创新）等，具有宏观、整体、长时段特性^①（见专栏3.2）。

专栏3.2 关于全球治理

全球治理实践始于19世纪中叶，在第二次世界大战后快速成长，自20世纪90年代以来广泛深入演进。

全球治理涉及治理主体、客体、主体同客体之间的互动等。自1995年第一本以“全球治理”命名的公共政策期刊问世至今，这一概念尚无公认定义，其外延边界依然模糊，也未见专属理论谱系。^②以下是关于治理和全球治理概念的一些代表性定义。

——治理是个人和机构、公共和私人管理共同事务的多种方式的总和。这是一个持续的过程，以调和冲突或利益，并采取合作行动。它包括有权强制遵守的正式机构和制度，以及人们和机构同意或认为符合他们利益的非正式安排。^③世界银行将治理定义为国家行使权力的传统和制度，包括：政府的选择、监督和更换过程，政府有效制定和实施健全政策的能力，以及公民和国家对管理他们之间经济和社会互动的机构的尊重，^④该机构的全球治理

① Weiss, T. G., & Wilkinson, R., *Rethink Global Governance*, Medford, USA: Polity Press, 2019, pp. 6–7, 12.

② Weiss, T. G., & Wilkinson, R., *Rethink Global Governance*, Medford, USA: Polity Press, 2019, pp.3–16.

③ Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of The Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.2–3.

④ Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P., “Governance Matters”, The World Bank Policy, Research Working Paper, No. 2196, Washington, D.C. : World Bank Group.

指标所依据的正是该定义。

——全球治理是涵盖各层次人类活动的规则系统，这些规则通过控制行动来追求各种目标，进而跨国地影响各层次人类活动。^①全球治理也被认为是制度安排，以在全球范围内识别问题、促进决策和基于规则的行为。^②它是国际体系的一种集体努力，旨在提供政府服务（类似）和公共产品，从而识别、理解或解决超出单个国家解决能力的全球性问题。^③

全球治理的“全球”性或“星球”性要求人们基于全球系统视角从纷繁复杂的现象中精准识别“治理”的本质，发现全球治理规律，从而提高全球治理能力，增强全球人民的获得感和幸福感。

全球治理通过多元行为体的互动、多维事务的牵引、多重价值的传导及多样机制的渗透，系统性地影响国家开放能力。该影响可能是直接或间接的、同时或先后发生的、自上而下（开放观→开放制度→可开放资源）或自下而上（可开放资源→开放制度→开放观）。

（一）全球治理通过多种渠道调适国家开放观

借助行为体网络调适国家开放观。全球治理过去以主权国家为绝对中心，但20世纪90年代以来逐渐涵盖主权国家政府、国际组织、跨国公司、市民社会等主体，形成一张多元化的治理主体网络。全球治理权力在该网络不同行为体间的分布是不均匀的，多数权力特别是绝大部分的议程设置权掌握在处于该网络节点的部分国家中，中小行为体的开放观多数时候不得不动适应全球治理主导者的规则。

^① Rosenau, J. N., “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, Vol. 1, Winter 1995, pp.13-14.

^② Barnett, M. N., Pevehouse, J. C. W., & Raustiala, K., *Global Governance in A World of Change*, Cambridge University Press, 2022, p.14.

^③ Weiss, T. G., *Global Governance: Why? What? Whither?*, Maden, USA: Polity Press, 2013, p. 32.

凭借道德权威调适国家开放观。全球治理以促进和平、自由、公平等共同价值为核心导向，关键目标包括维护国际和平、推动经济可持续发展、应对全球环境挑战等。当贸易投资自由化等原则成为全球治理核心目标时，相关国际机构常将“自由开放”建构为具有进步性的规范，作为国际合作的重要标准。这些规范通过话语实践与道德权威相绑定，占据国际舆论高地。在此机制下，部分主权国家多出于利益与国际形象考虑，逐步调整国内开放观，以适应这些全球倡导的规范（见专栏3.3）。

专栏3.3 WTO构筑包容性贸易环境

WTO致力于推动自由、稳定、公平且可预见的全球贸易秩序。除规则制定外，该组织构建了涵盖争端解决、贸易便利化、投资便利化等多维度实践框架，助力发展中国家特别是最不发达国家成员融入国际贸易体系。

争端解决机制提供法律化、去政治化框架，促使成员通过法治化渠道而非单边报复解决贸易摩擦，维护国际贸易秩序，推动成员间贸易往来，多数成员愿意遵守裁决。1995—2020年，该机制受理近600起案件，涉及贸易额年均500亿—600亿美元，为中小型经济体提供了公平空间^①和积极维护自身权益的机制。

《贸易便利化协定》通过简化手续、提高透明度以降低贸易成本。该协定于2017年生效，截至2019年，推动全球贸易总额加快增长1.2%，农业贸易加快增长5%，最不发达国家出口加快增长2.4%^①，还惠及中小微企业^②，其“特殊和差别待遇”条款降低了发展中成员改革成本^③。

① González, A., & Jung, E., “Developing Countries Can Help Restore the WTO’s Dispute Settlement System”, *PIIE Policy Brief 20–1*, 2020.

② Beverelli, C., Gourevitch, I., Heiland, I., Keck, A., Larch, M., & Yotov, Y. V., “Trade and Welfare Effects of the WTO Trade Facilitation Agreement”, *WTO Staff Working Paper*, ERSD–2023–04, 2023.

③ Ellard, A., “Trade Facilitation Agreement: Eight Years of Cutting Trade Costs and Boosting Growth for all Members”, *WTO Blog*, Feb 26, 2025.

④ Ugaz, P., “Implementation of the WTO Trade Facilitation Agreement: Not a Sprint but a Marathon”, *UNCTAD Transport and Trade Facilitation Newsletter N°85*, Article No. 43, 2020.

《促进发展的投资便利化协定》是全球首个多边投资协定，由中国等发展中成员发起，内容包括提高投资措施的透明度和可预见性、简化和加快行政审批程序、促进可持续投资等。它将有助于提高全球投资便利化水平，改善投资环境，更好地回应广大发展中成员渴望吸引外资、发展经济的强烈诉求，进一步提振全球投资者信心，推动全球投资稳定增长，助力实现联合国2030年可持续发展议程目标。

该组织的《援助贸易倡议》《贸易政策审议机制》《渔业补贴协定》《电子商务诸边协定》《电子传输免税》政策等，均有助于构建更具包容性、公平性与可持续性的国际贸易环境，提升广大中小成员的开放能力。

通过多维议题联动调适国家开放观。全球治理议题范围广泛且相互关联，国家需要在不同议题领域权衡利益、调整策略。例如，国家可能在贸易开放中让步，以换取技术合作等领域的收益；也可能为维持国际形象，主动调整特定领域的开放政策以回应外部规范压力。此外，某些前沿议题兴起可能激活国内支持开放的利益联盟，形成自下而上的政策推力；媒体对相关议题的聚焦报道，也会提升公众对开放政策的关注度，间接影响政府决策。通过上述跨议题、跨层次、跨主体的复杂互动，全球治理驱动国家动态调整开放观。

（二）全球治理通过多种机制影响国家开放制度

全球治理机构所制定的具有约束力的国际规则与标准，直接转变为国家开放制度。例如，IMF所确立的金融监管标准，为各国金融市场的开放程序与风险管控设定了明确的国际规范。此类制度性约束不仅明确了国家开放行为的边界，而且推动其政策选择与国际规范保持一致。

国际制度通过技术援助、能力建设与政策评估机制逐步嵌入国内开放相关立法与行政程序。这一过程往往伴随跨国倡议网络与非国家行为体的积极参与，推动国家在开放制度设计中接纳并融合国际规范。例如在气候变化领域，《巴黎

协定》减排框架促使各国引入低碳标准，系统调整对外开放的优先领域与监管模式。

通过提供国际公共产品与协同治理机制，为国家开放制度的制定提供良好的国际秩序。国际组织维护金融稳定、促进贸易便利化、协调跨境公共卫生危机等，能够缓解国家扩大开放时面临的外部不确定性，有效减少可能发生的摩擦与冲突，提升国际合作的可能性、可行性、效率和韧性。

（三）全球治理通过市场机制和其他机制影响国家可开放资源

全球治理构建的规则框架，通过市场等多种机制，影响国家可开放资源的培育、开发、跨境流动和升级，但也可能带来制约。

在自然资源方面，国际公约和组织制定资源开发与保护规则，规范开发、避免无序消耗，同时为公平获取交易创造条件。在人力资源方面，推动国际人才流动规则的协调，便利引进国外人才，促进本国人才国际交流。在生产资源方面，统一技术标准、知识产权保护规则等，减少流动壁垒，助力高效配置资源与国际合作，推动生产资源优化开发和利用，提高生产效率。在对外净资产方面，国际金融规则和贸易体系规范跨国投资贸易等，降低运作风险，保障保值增值。

同时，部分国际规则可能倾向于特定国家设置资源配置、市场准入等障碍。全球治理碎片化加剧还可能引发规则冲突，增加适应成本和管理难度。

二 全球治理体系正经历深刻演变

全球治理体系具有明显的两面性。过去数十年，全球治理体系的价值目标与制度正经历深刻演变，其议题范围持续扩展、主体日益多元，但规则有效性与执行协调面临挑战。未来，能否坚持真正的多边主义、弥合治理鸿沟，将深刻影响构建人类命运共同体的历史进程。

（一）全球治理取得多方面显著进展

核心价值理念持续演进。和平、发展、公平、正义、民主、自由等已被确立为全球治理的关键目标，其内涵随实践不断丰富。“和平”从避免军事冲突扩展至“免于恐惧”和“免于匮乏”的人类安全层面。“发展”突破经济增长单一标准，纳入人类发展、绿色转型、数字包容与基础设施韧性等维度。“公平”与“正义”在主权平等基础上，发展出“共同但有区别的责任”原则（平衡发达国家与发展中国家的义务，体现历史公平），并延伸至代际公平与算法正义等领域。“民主”和“自由”从政治选举权拓展至数据权利，特别是在人工智能背景下，知情权、可解释权和被遗忘权等被逐渐列入国际人权清单。^①这些调整源于全球性议题关联深化的现实，构成了全球治理发展的理念基础。

多元治理主体数量激增。数字技术发展、资本跨境流动以及气候危机等全球性挑战持续涌现，推动全球治理需求扩展，跨国企业、标准制定联盟等非国家行为体被纳入全球治理网络，促使治理主体数量迅速增加。国际组织数量从1909年的213个增至2023年的约7.85万个，增长近367倍（见图3.1）。1945年联合国及其专门机构几乎主导跨国决策；冷战结束前夕，活跃政府间组织约400个，非政府组织不足2000个，而到2021年，这两个数字分别已超过4900个和3.6万个^②（新增治理主体案例见专栏3.4）。

① General Assembly of United Nations, “Calling of an International Conference on Freedom of Information”, 59 (1), 1st Sess.: London and Flushing Meadow, N.Y., 1946, <https://digitallibrary.un.org/record/209774?v=pdf>; General Assembly of United Nations, “United Nations Sustainable Development Goal 16.10”, 2015, <https://globalgoals.org/goals/16-peace-justice-and-strong-institutions/>; UN Office of the High Commissioner for Human Rights, The Right to Privacy in the Digital Age : Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/RES/68/167, 2022, para. 4; UNESCO, “Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence”, 2021, <https://www.unesco.org/en/articles/recommendation-ethics-artificial-intelligence>; Judgment of the Court (Grand Chamber), Google Spain SL & Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González, C-131/12, May 13, 2014; EU, “General Data Protection Regulation (GDPR)”, Article 17, 2016, <https://gdpr-info.eu/>.

② Union of International Associations, “Yearbook of International Organizations 2022/2023”, 2022, https://uia.org/sites/uia.org/files/misc_pdfs/pubs/yb_2022_vol1_lookinside.pdf.

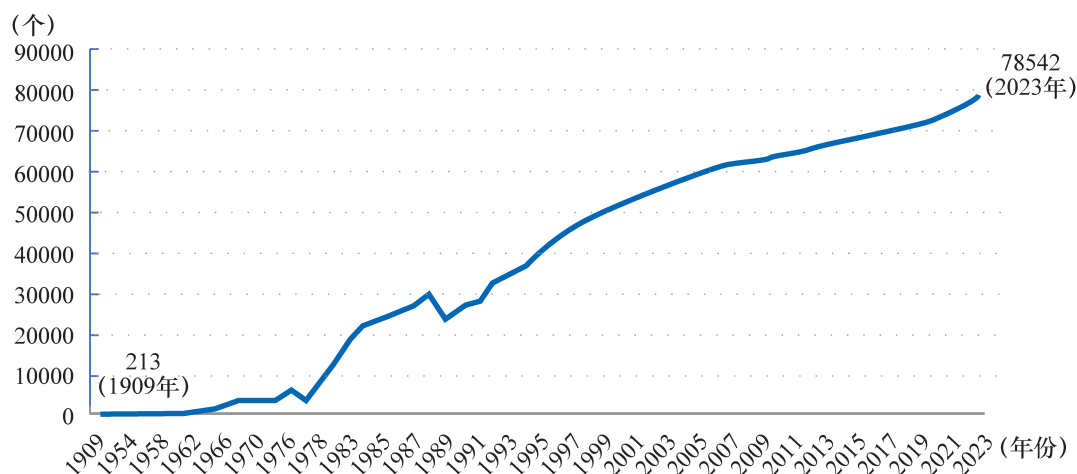


图3.1 国际组织存量数目：1909—2023年

资料来源：Union of International Associations, “Yearbook of International Organizations 2022/2023”, 2022, https://uia.org/sites/uia.org/files/misc_pdfs/pubs/yb_2022_vol1_lookinside.pdf; 2023年数据来自 <https://uia.org/ybio/>。

专栏3.4 亚洲基础设施投资银行提升国家开放能力

亚洲基础设施投资银行（AIIB）自2016年开业以来，以大规模资金供给、高质量项目落地和制度标准扩散，成为国际互联互通的“资金枢纽”和提升成员国开放能力的“加速器”，为全球基建融资与治理现代化提供了可复制的“亚投行方案”。

填补亚洲基建缺口。该行仅用十年便批准300多个项目、融资超600亿美元，撬动全球资本逾2000亿美元，^①进入跨境交通、能源、数字网络等领域，为“一带一路”高质量发展提供“长期、低成本、本币化”的资金通道。

聚焦跨境互联互通。南亚方面，孟加拉国锡尔赫特—塔马比尔公路、巴基斯坦卡拉奇快速公交系统（BRT）红线等项目打通孟加拉国—印度—巴基斯坦走廊，提升通行效率30%以上。^②中亚方面，塔吉克斯坦M41公路新桥、乌兹别克斯坦布哈拉—希瓦铁路电气化等工程将中亚与中欧班列无缝衔接，货运时间缩短

① AIIB, “Summary of Approved Projects”, by June 2025, https://www.aiib.org/en/projects/list/year/2025/member/All/sector/All/financing_type/All/status/All.

② AIIB, “AIIB Annual Report 2024”, https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2024/_common/pdf/2024-AIIB-Annual-Report.pdf.

20%。^①数字领域，阿曼—柬埔寨跨境光纤、印度尼西亚偏远岛屿基站等项目缩小“数字鸿沟”，为跨境电商和远程医疗教育等奠定基础。^②助力成员的制度型开放。该行2023年气候融资占比高达60%，2024年上升至67%，推动成员碳市场建设和完善绿色金融体系。^③通过标准化设计与管理输出，实施教育、医疗、水资源等“软基建”项目，提升地方公共服务能力与营商环境。

治理议题持续拓展与细化。议题范围从1945年《联合国宪章》的“和平安全、殖民、贸易”3类，扩展至2024年联合国可持续发展议程的17类（见图3.2），

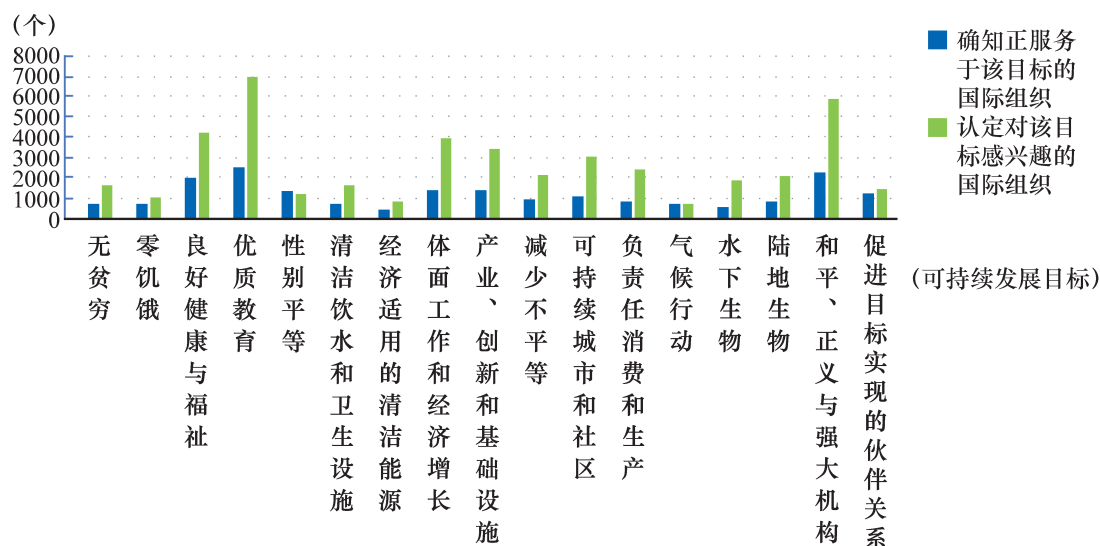


图3.2 国际组织数目，按可持续发展目标分类：2021年

注：已知正在致力于一个或多个可持续发展目标的组织总数为6961个。认定对一个或一个以上可持续发展目标感兴趣的组织总数是23386个。服务于各目标的国际组织数目加总不等于国际组织总数目，因为部分组织被多次计算，它们可能被认为正在为一个目标努力，并被假定对另一个目标感兴趣。

资料来源：Union of International Associations, “Yearbook of International Organizations 2022/2023”, 2022, https://uia.org/sites/uia.org/files/misc_pdfs/pubs/yb_2022_vol1_lookinside.pdf。

① AIIB, “AIIB Annual Report 2024”, https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2024/_common/pdf/2024-AIIB-Annual-Report.pdf.

② AIIB, “Summary of Approved Projects”, by June 2025, https://www.aiib.org/en/projects/list/year/2025/member/All/sector/All/financing_type/All/status/All.

③ AIIB, “Summary of Approved Projects”, by June 2025, https://www.aiib.org/en/projects/list/year/2025/member/All/sector/All/financing_type/All/status/All.

新增了气候、网络、AI伦理等议题。经济合作与发展组织（OECD）与G20牵头推动国际税收改革，于2021年达成全球最低企业税率协议，设定最低税率为15%。网络空间治理从2005年3个全球论坛发展为2023年41个政府间合作机制，覆盖数据跨境流动等新领域。这种拓展与细化既源于技术突破所带来的外部性效应、危机跨国扩散所产生的压力，也来自跨国倡议网络对本土性议题的全球性动员。

多边主义成为核心原则。19世纪的“欧洲协调”是大国协调机制的早期形态；第二次世界大战后，《联合国宪章》确立了以主权平等和普遍参与为基础的制度化多边主义框架，关税与贸易总协定（GATT）逐步发展为WTO，多边规则体系日趋严密和完善。冷战期间的不结盟运动，以及21世纪以来诞生的G20和《巴黎协定》等机制，标志着多边主义从以规则为核心的模式转向规则约束与目标导向并重的“双轮驱动”模式。近年来，美国频繁退出和重新参与国际机制、欧盟推进“战略自主”、金砖国家组织扩员等，反映出“竞争性多边主义”^①趋势增强。尽管如此，多边主义在加强国际协作、维护和平、促进共同繁荣中的核心作用仍持续发挥^②（见专栏3.5）。

专栏3.5 IMF在国家开放进程中的角色

作为全球治理体系的重要一环，IMF的核心目标是深化国际货币合作、促进贸易和经济发展、遏制影响繁荣的国家政策，主要通过提供紧急贷款与资金援助时附加经济金融体制改革要求，以及发布宏观金融报告等方式影响成员国。尽管尚待完善，IMF在推动金融自由化及全球治理中的重要角色毋庸置疑，其诸多举措深刻影响国家开放的进程。

^① Morse, J. C., & Keohane, R. O., “Contested Multilateralism”, *The Review of International Organizations*, 9(4), 2014, pp. 385–412; Competitive Multilateralism and the Future of Global Governance, E-International Relations, July 23, 2025.

^② Kharas, H., Snower, D. J., & Strauss, S., *The Future of Multilateralism: Towards a Responsible Globalization that Empowers Citizens and Leaves No One Behind*, Global Solutions Initiative, 2020.

要求成员国提交政策意向书、完成先决条件并接受评估才能获得信贷。2024年7月，IMF通过扩大信贷机制向埃塞俄比亚提供25.56亿特别提款权，其中10亿美元为即时拨付，而该国承诺推进外汇市场化及账户自由化。2025年第三次审议报告认为，该国外汇自由化进程提高了外汇可用性和出口积极性。^①

应邀提供金融市场分析建议。2025年2月，IMF为哥伦比亚外汇交易市场提出17条举措，涵盖减轻外汇管制、优化市场、开放金融实体准入等。^②对于一般成员国，该组织定期发布第四条磋商报告和金融部门评估规划报告，前者评估宏观经济与政策，后者深度评估金融体系，为发展中国家提供政策建议，对系统重要性成员国则实行强制性监督。

各界对该组织推动的金融自由化争议颇多。比如，它过度要求成员国自由化引发了亚洲金融危机甚至加剧了危机，在项目实施中过度维护大股东利益。^③土耳其等部分经济体在执行该组织项目期间未能持续好转。^④不过，该组织的稳定计划也为相关国家的金融改革提供了窗口。^⑤

① International Monetary Fund, African Dept., “The Federal Democratic Republic of Ethiopia: 2025 Article IV Consultation, Third Review Under the Extended Credit Facility Arrangement, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for The Federal Democratic Republic of Ethiopia”, *IMF Staff Country Reports*, 2025 (188), July 15; International Monetary Fund, African Dept., “The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Request of an Arrangement Under the Extended Credit Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for The Federal Democratic Republic of Ethiopia”, *IMF Staff Country Reports*, 2024(253), July 29.

② International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Dept., “Colombia: Technical Assistance Report-Foreign Exchange Market Development and Regulatory Framework Review”, *Technical Assistance Reports*, 2025(014), February 12.

③ Stiglitz, J., *Globalization and Its Discontents: Anti-Globalization in the Era of Trump*, Revisited Edition, W. W. Norton & Company, 2018; Jomo, K. S., *Tigers in Trouble : Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, Hong Kong University Press ; Zed Books ; Distributed in the USA exclusively by St. Martin’s Press, 1998.

④ Evrensel, A. Y., “IMF Programs and Financial Liberalization in Turkey”, *Emerging Markets Finance & Trade*, 40(4), 2004, pp. 5–19.

⑤ Mukherjee, B., & Singer, D. A., “International Institutions and Domestic Compensation: The IMF and the Politics of Capital Account Liberalization”, *American Journal of Political Science*, 54(1), 2010, pp. 45–60.

治理模式不断丰富与优化。第二次世界大战后形成的多边体系（以联合国及相关专门机构为核心）属科层模式（*hierarchical modes*），通过自上而下制定执行规则维持国际秩序。近年来，多元主体平等参与的网络治理模式（*network modes*）迅速发展，如国际非政府人权组织的监督与倡议网络、红十字国际委员会危机响应中的多行为体协作机制，依托自愿协商与信息共享，在一定程度上克服了传统层级模式的刚性约束。当前，三种模式渐趋融合，共同增强全球治理体系的适应性与韧性。^①

在上述积极方面的共同作用下，全球治理取得一定成效。IMF通过汇率协调机制有效平抑汇市波动。GATT/WTO八轮谈判将全球平均关税降至约3%，显著推动贸易自由化。G20在2008年国际金融危机后10个月内协同推出2万亿美元经济刺激计划，为缓解危机、提振全球经济提供强力支撑。此外，在维护和平、减少贫困和环境保护等领域也取得实质性进展。^②

（二）全球治理仍存在局限

全球治理的权力结构与规则设计仍不完善，导致全球范围内的开放进程仍面临不平等、效率低下与摩擦频发等问题，制约了世界开放合作的深度与可持续性。

治理理念与原则分歧深刻。发展中国家普遍强调发展权与贸易公平，如主张取消农产品出口补贴、推动技术普惠；而发达国家更关注知识产权保护与市场准入，如要求延长专利保护期限、设限服务贸易开放，立场差异阻碍了南北技术转移与全球资源分配合作。即便在关联经济的领域，也有显著分歧，如“共同但有区别的责任”原则延伸至绿色经济领域时，发达国家在气候资金兑现、低碳技术转让上承诺不足，发展中国家面临绿色转型资金缺口，制约全球

^① Barnett, M. N., Pevehouse, J. C. W., & Raustiala, K., “Introduction: The Models of Global Governance”, *Global Governance in a World of Change*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2022, pp. 1–47.

^② UN, *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, 2021, p. 13.

绿色经济合作推进。

治理权力分配与利益结构失衡。关键机构主导权集中于少数发达国家或国家集团：IMF 和世界银行的投票权分配仍向美欧倾斜；新兴市场和发展中国家的债务减免、融资支持等合理诉求常难充分体现。大型跨国企业特别是科技巨头深度介入甚至主导部分国际规则制定，实际影响力远超多数中小主权国家，却缺乏相应的国际监督与问责机制。这种权力结构失衡使全球开放政策设计更偏向资本的利益，导致多数发展中国家和中小企业被迫接受对其未必有利的制度安排，^①削弱全球治理的可持续性。近年来新设立国际组织的数量快速下降便是明证（见图3.3）。

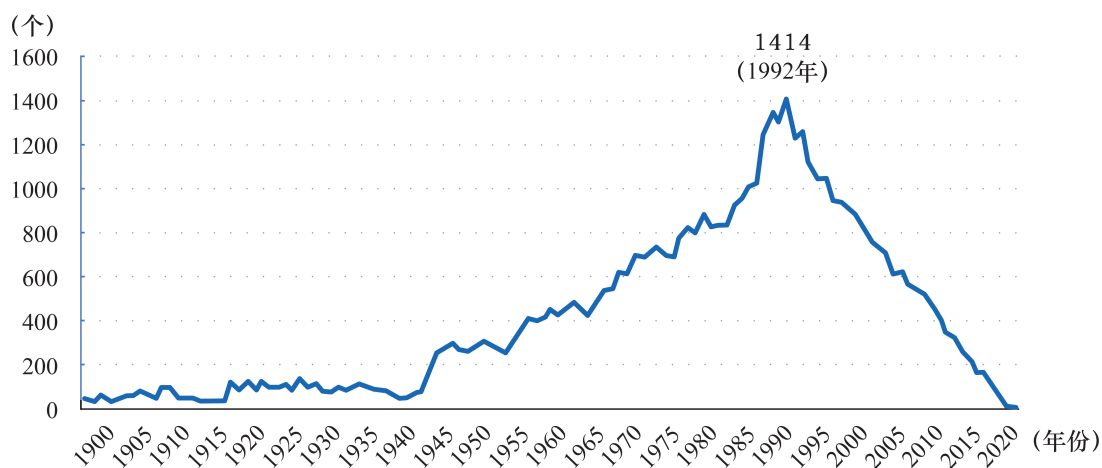


图3.3 新设国际组织数目：1900—2022年

资料来源：Union of International Associations, “Yearbook of International Organizations 2022/2023”, 2022, https://uia.org/sites/uia.org/files/misc_pdfs/pubs/yb_2022_vol1_lookinside.pdf。

治理规则碎片化明显。如在半导体产业，美国通过《芯片与科学法案》对本土半导体产业提供高额补贴，要求受补贴企业10年内不得在华扩大先进芯片产能；欧盟通过《芯片法案》要求成员国大力支持芯片产业，限制半导体技术

^① Stiglitz, J., *Globalization and Its Discontents: Anti-Globalization in the Era of Trump*, Revised Edition, W. W. Norton & Company, 2018.

向非欧盟国家转移。在新能源汽车产业，美国对本土及北美组装的新能源汽车提供税收抵免，欧盟针对中国新能源汽车设置反补贴税等多重障碍。在数字贸易中，WTO数字贸易规则谈判进展缓慢，而DEPA、CPTPP等区域性机制处于主导地位。

危机治理能力不足。国际社会亟须系统弥合和平、气候、贫富、性别、数字和代际等方面的鸿沟，^①但全球公共产品供给存在严重赤字，许多人道主义机构及联合国专门机构年度预算缺口达30%—40%。^②近年来，美国频繁加征关税，挑起与多国的贸易争端，严重冲击以规则为基础的多边贸易体制，全球贸易秩

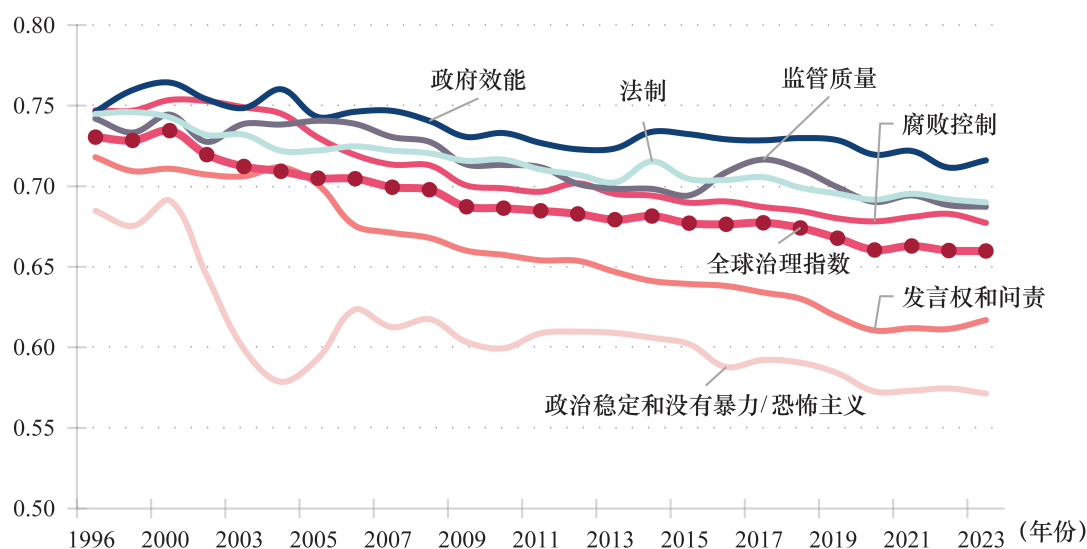


图3.4 全球治理指数及其六个分项指数：1996—2023年部分年份

注：全球治理指数是以下六个分项相应指数综合加权的結果：腐败控制、政府效能、政治稳定和没有暴力/恐怖主义、监管质量、法制、发言权和问责；各分项的权重均为1/6。样本包括204个经济体，权重为按2015年不变价美元国内生产总值（GDP）份额。

资料来源：笔者基于世界银行“世界治理指标”（The Worldwide Governance Indicators, WGI）计算；1997年、1999年、2001年原始数据缺失；原始数据下载于2025年8月23日。

① 安东尼奥·古特雷斯：《秘书长在联合国大会第76届会议上的讲话》，<https://www.un.org/sg/zh/content/sg/speeches/2021-09-21/address-the-76th-session-of-general-assembly>。

② Ponzio, R., Yusuf, N., & Durch, W., *Global Governance Innovation Report 2025*, The Stimson Center, Washington, D.C., USA, 2025.

序更趋混乱。新冠疫情期间，部分国家实施疫苗出口管制，导致低收入国家全程接种率远低于发达国家。

总体上，治理不足相较于治理成绩的影响更显著，导致全球治理总水平持续走低。图3.4显示，1996年全球治理指数为0.7305，此后震荡下滑至2023年的0.6598，跌幅达9.7%。

（三）全球治理将在动态平衡中趋于公平高效

全球治理体系亟待进一步完善，特别是国际组织的改革，但将同时面临阻力与创新动力，其演进可能存在多种路径。具体发展方向取决于以下关键因素：大国之间的合作意愿、技术创新的速度，以及非国家行为体参与的深度等。^①改革的核心挑战在于能否有效回应全球南方国家的合理诉求，并在国家主权让渡与集体行动效率、政策自主与国际协作、技术赋能与风险防控、数据主权保护与跨境数据流动之间，寻求可持续的动态平衡。

权力结构将向更公平的多元共治方向调整。多极化趋势推动国际机制改革，IMF、世界银行等核心治理机构需要提升发展中国家的代表性和话语权，促使治理模式更公平、更包容。非国家行为体（包括跨国公司、非政府组织等）的影响力持续上升，与国家主体形成既互补又制衡的关系，主权国家政府仍将在最终决策中处于决定性地位。

治理机制的混合化与创新性并存将提升全球治理效率。“国家主导、多元参与”的混合模式逐渐成熟，多边机构如联合国正处于改革进程中，而非国家行为体的更多参与则存在两面性，既可能促进全球治理创新，也可能加剧其碎片化。国际社会将继续推动不同机制间的协同，特别是加强全球规则同区域规则之间的互动与整合。全球数字治理、人工智能伦理、太空活动管理等前沿领域规则的空白可能得到填补，气候资金机制、债务减免安排等集体行动方案可能得到加强。

^① Jordana, J., Saz, A., Marx, A., Holesch, A., Vandendriessche, M., Coen, D., Levi-Faur, D., Rogers, C., Zürn, M., Tokhi, A., Otteburn, K., Schmitt, L., & Moreno Villar, C., *Trends in Global Governance and Future Scenarios 2030*, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI): Barcelona, Spain, 2023.

在全球治理未来的演进中，全球治理价值观与规则体系将继续呈现共识与分歧并存的复杂局面。多元行为体在主权平等、发展权保障等基础议题上可能会达成更多的共识，但意识形态纷争将持续存在^①。发达国家和发展中国家在资源分配与技术转让等实质性议题上的分歧可能长期延续，在人工智能等新兴技术治理领域甚至可能分化加剧。各类主体的开放能力将继续受到全球治理复杂化的影响，呈现分化格局（见图3.5）。

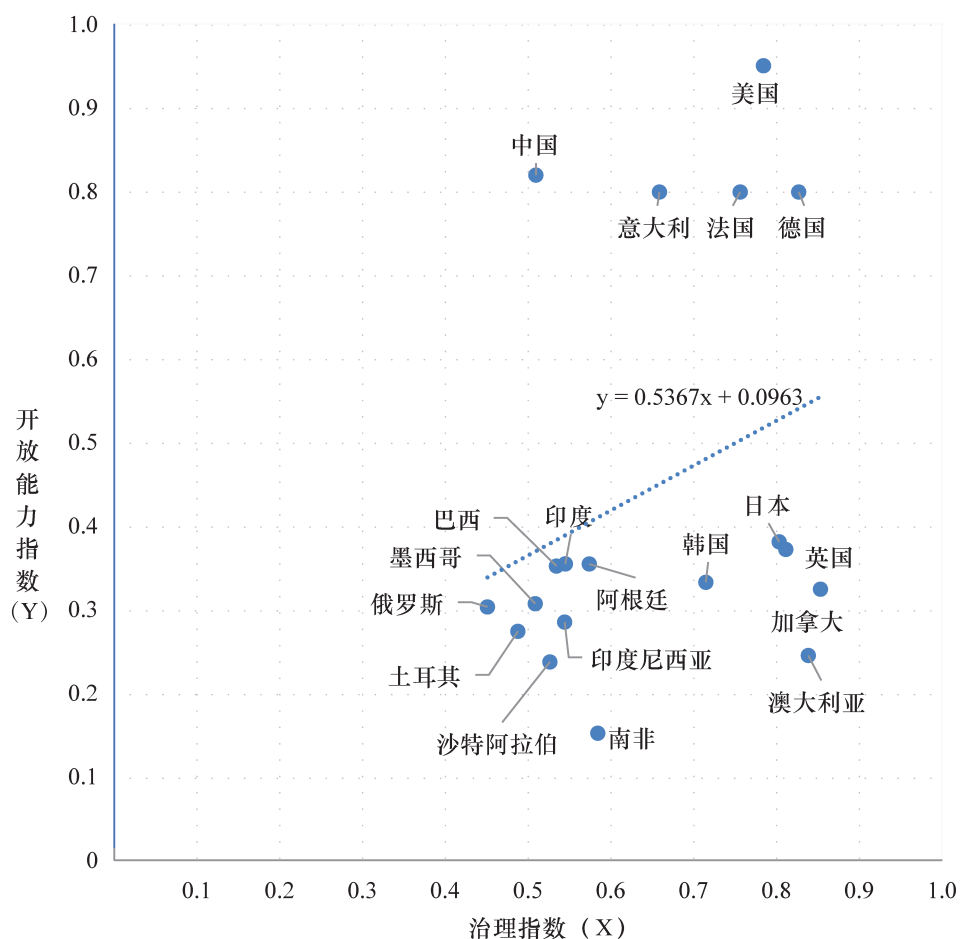


图3.5 开放能力指数与全球治理指数：G20成员（不含欧盟和非盟），2016—2018年均值

注：全球治理指数的含义与构建方法，见图3.4的注释。

资料来源：全球治理指数基于世界银行“世界治理指标”（The Worldwide Governance Indicators, WGI）数据计算；开放能力指数来自《世界开放报告2023》第三章。

^① Voeten, E., *Ideology and International Institutions*, Princeton University Press, 2021.

三 完善全球治理，助力合意开放

中国国家主席习近平在“上海合作组织+”会议上提出全球治理倡议，中国愿同各国一道，推动构建更加公正合理的全球治理体系，携手迈向人类命运共同体。全球治理逐渐从以规则合作为主向兼顾价值共识的方向改善（见专栏3.6），将有助于国家开放更加注重和平、发展、公平、正义、民主、自由等价值理念，促进国家在开放理念、制度设计与资源配置等方面不断改善，从而提升合意开放水平与全球合作效能。

专栏3.6 关于全球善治

从不同的视角来看，全球治理的各个方面都有可能被视为良好、不良或中立。然而，全球正式组织和非正式团体，以及价值观、规则、规范、程序、实践、政策和倡议，确实为全球跨境问题带来了一定的可预测性、稳定性和秩序。^①

“善治”（good governance）并非全新的概念。中国传统文化关于“善治”的论述，如“大同”“民本”“仁政”“礼治”等，既源远流长又体系庞大，其核心要义与当代善治强调的合法性、参与、问责、公平等价值高度契合。在西方，霍布斯、洛克等思想家早已将其视作国家合法性的试金石。20世纪80年代之后，世界银行、联合国开发计划署、全球治理委员会等多边机构使其成为发展援助与全球治理的核心议程。

综合各方的表述来看，全球善治可以概括为“国家行为体与非国家行为体在规则框架内，以透明、参与、问责和公平的方式管理全球公共事务，整个过程依靠全人类，所有损益均由全人类共担共享”。

^① Weiss, T. G., *Global Governance: Why? What? Whither?* Maden, USA: Polity Press, 2013, pp. 32–33.

当前，全球善治面临以下八大挑战：制度碎片化、合法性赤字、权力不对称与霸权操控、民主赤字与问责真空、发展权与治理标准张力、技术鸿沟、去全球化、执行机制孱弱。

全球治理体系需将“合法性—能力—问责”框架同各国具体实践相结合，并通过建立包容性制度缓解治理碎片化、权力不平等和技术差距等问题，切实推动构建人类命运共同体。

（一）以全球治理核心价值进一步丰富国家开放观

推动国家开放政策由零和竞争向正和协作转变。以往部分国家将开放简单理解为扩大市场准入，并将国际贸易视为零和博弈，这易引发其国内社会分化与开放政策波动。全球治理机制需提供更具协作性的政策框架，提供可量化、可验证的共赢合作路径。国家可通过国内制度设计将此类理念转化为具体政策，形成关于开放互利性的广泛社会共识。

推动代际责任原则校正短期功利倾向。联合国秘书长古特雷斯曾指出，当前全球面临的核心挑战是“信任赤字”，而信任的建立很大程度上依赖于对未来世代福祉的切实承诺。在国家开放观念的更新过程中，需将更多全球性议题的治理转化为更具约束力的国内社会契约，有效制约相关短视行为，推动形成更注重可持续性与韧性的开放政策偏好。

提高国家开放的战略前瞻性和制度主动性。当特定价值目标逐渐获得社会普遍认同时，政府可适时引入相应的制度安排，引导市场加大相关资源配置，促进可开放资源的培育与利用，进一步增强社会对该领域开放理念的信心，促进国家开放形成“价值—制度—资源”良性循环，构建持续自我强化的开放政策演进路径。

（二）将全球治理规则内化于国家开放制度体系

降低全球治理规则碎片化现象，关键在于将全球规则进行“模块化、接口

化”处理，使其能够便捷融入国家开放制度体系，而不是对国家发展构成外部枷锁。

以规则和目标协同推进国家开放纵深发展。全球层面的规则设定往往伴随相应的发展目标，国家在落实这些规则与目标时，需要将其与国内制度建设相结合，通过合理转化与细化，实现国际承诺与国内发展相协调。

基于包容性原则为国家开放留足调适空间。承认各国发展阶段的差异性，秉持包容性原则，为不同发展水平的国家推进开放议程预留足够的多样性空间。全球规则设计应合理保留“灵活性条款”，将相关规则的解释权留给国家立法机关，允许各国根据自身经济社会发展状况，探索推进开放的路径，以降低制度开放过程中的摩擦成本。

为国家综合应用多元治理模式提供便利。在全球治理中，层级模式、市场模式与网络模式可以相互补充、叠加运用。通过合理设置不同治理模式之间的衔接，整合各类治理资源，形成协同高效的治理格局，更好地服务于国家开放需求。

（三）让全球公共产品供给基于国家资源比较优势

全球治理体系同国家开放能力建设的高效互动，可以推动全球公共产品供给更多得益于国家禀赋优势，实现资源共享和互利共赢。

基于国家自然资源比较优势提供公共产品。升级全球公共产品的供给理念，合理开发利用国家具有比较优势的自然资源，既可以基于后者的流动，又需要将其升级，从而实现全球治理和国家自身发展的共同跃升。

以全球治理规则放大人力资本网络效应。人力资源价值的发挥往往与全球治理规则紧密相联。国家通过主动参与全球治理规则的制定，能够有效放大人力资本的网络效应，以较低成本进入全球市场开展活动。同时，这些人才在全球市场中的发展，又能反哺本国的产业生态，使人力资源既服务于本国发展，又能支持全球相关领域的发展。

将国家生产资源优势融入全球治理。若能将数字与金融等生产资源领域

的国别优势有效嵌入全球治理体系中，不仅可以化解该国自身风险，在国际市场顺利发展，还能转化为全球公共产品，为全球相关领域的稳定发展作出积极贡献。

善用国家对外净资产。鼓励、引导部分国家以对外净资产注资国际金融机构或投向发展中国家的基础设施，既可践行网络化、包容的多边主义，提升全球治理水平，又能推动这些国家提升自身的合意开放水平。