

# “没有美国的全球治理体系”正成形

朱杰进 复旦大学联合国与  
国际组织研究中心副主任

2025年原本是全球治理大年：联合国成立80周年，世贸组织成立30周年，亚投行成立10周年，金砖国家新开发银行成立10周年；也是全球治理受地缘政治冲击最严重的一年：美国再次退出《巴黎协定》、世卫组织、联合国教科文组织等国际组织，抵制G20南非峰会，缺席APEC庆州峰会，威胁对金砖国家加征“金砖税”。但联合国、G20、金砖国家、APEC等全球治理机制展现出较大的韧性，一个“没有美国的全球治理体系”正逐步形成。

联合国推出80周年改革倡议，以增强自身灵活性、协调性和适应性。倡议包含三条改革轨道：一是效能提升和工作改进。包括职能和架构整合优化，人员编制精简调整，高成本工作地点服务职能迁移，信息技术与后期支持服务集中化管理，自动化与数字平台拓展应用。二是任务授权审查。任务授权是指成员国通过联合国大会或安理会通过的决议赋予联合国的任务或责任，几十年来已积累超过4万项。三是潜在结构性改革。探讨联合国系统是否需要结构性变革和项目调整。

G20南非约翰内斯堡峰会是首次在非洲国家举行的G20峰会，也是G20首轮

峰会的最后一次。南非峰会虽然遭到美国抵制，但成功发表了G20领导人宣言，在债务、经济不平等、关键矿产三大议题上取得成果，展现出较大的机制韧性。在债务议题上，呼吁提高债务透明度，鼓励支持拥有强有力改革议程、债务可持续但面临流动性挑战的脆弱国家。在经济不平等议题上，强调缩小国家内部和国家之间的财富差距，确保人人享有平等的机会与获得经济资源的权利，支持建立全球最低税率。在关键矿产议题上，达成了《关键矿产框架》，保护关键矿产供应链和价值链免受地缘局势或单边贸易措施影响。金砖国家巴西里约峰会是在美国威

胁加征“金砖税”背景下举行的峰会，也是金砖扩员后首次峰会。印尼成为金砖成员国，越南成为金砖伙伴国，金砖11个成员国+10个伙伴国的合作架构正式形成，成为引领全球南方合作与全球治理体系改革的先锋力量。

APEC韩国庆州峰会是在美国缺席、峰会宣言几近流产下举行的峰会。轮值主席国韩国将峰会主题设置为“建设可持续发展的明天”，成功发表《庆州宣言》，在互联网、数字经济、人工智能、人口结构变化等议题上取得了一系列成果。中国将于2026年11月在深圳举办APEC领导人峰会，为亚太发展注入更大活力和动力。

## 气候合作 拨开地缘竞争“雾霾”

于宏源 同济大学政治与  
国际关系学院教授

2025年全球气候治理在多重危机中艰难前行。在巴西贝伦召开的第30届联合国气候变化大会肩负推动气候行动“从共识到落实”的历史使命，在气候资金、公正转型与适应框架等领域取得进展，显著缩短了承诺与行动之间的距离。但大会在化石能源转型路线图、适应指标可操作性及资金兑现机制等方面仍存在缺口，进一步折射出全球南北分歧加剧与国家集团间利益碎片化的趋势。

气候资金是气候大会议题的重中之重，南北分歧也集中在此，体现了全球气候治理背后的结构性矛盾。发展中国家关注资金结构、工具组合和治理权分配上的公平性与可持续性，发达国家和多边金融机构则强调在不显著增加公共预算压力的前提下撬动私人资本，通过风险分担工具放大资金杠杆。

化石燃料退出路径的讨论进一步暴露各方分歧，制约多边行动。在“全球减缓路线图”应具指示性还是约束性、是否区分油气煤等问题上，各方立场严重对立。产油国及部分发展中经济体强调兼顾能源安全与发展，而小岛国与最脆弱国家要求设定明确时限并限制新增化石燃料项目，导致最终未能形成具有集体约束力的退出安排，弱化了多边进程的约束力。



■ 贝伦气候大会上的“中国角”

图IC

但大会仍取得了许多阶段性成果，多项长期合作议题进入可操作化阶段，缩小了目标与行动之间的距离。

气候承诺与实际行动间的差距显著缩小。通过“迪拜-贝伦指标工作计划”，适应议程实现了从原则框架到量化指标的跨越；国家适应计划的讨论明确了“有利环境”与资金支持的协同关系，避免将国内改革作为援助前提的风险；损失与损害基金迈入操作化阶段，在治理结构、托管机制与既有体系衔接上取得实质进展。

议题间联动与整合加强，进一步强化了气候治理的系统性。一方面，议程实现了横向拓展，社会、健康与权利等维度被纳入气候治理框架；另一方面，议题实现了纵向联结，“气候正义”超越话语争辩成为具体机制。公正转型工作方案、关键矿

产治理及单边气候-贸易措施等议题的纳入，将贸易、产业、劳工权利等政策领域与气候目标直接挂钩；森林、土地与关键矿产被置于“资源公正”框架中，以确保转型兼顾生态与社区权益。

全球南方国家间协同能力增强。主席国巴西推动关键议题更公平地反映发展中国家诉求，非洲集团、最不发达国家联盟及小岛国集团在多个领域找到了共同利益诉求，中国则为发展中国家争取更大政策空间。南方国家间求同存异的集体努力，不仅提升了整体议价能力，也推动气候治理体系更多元、更具代表性。

在未来合作中，各国应聚焦于制定具体的化石燃料退出路径、构建公正有效的气候金融体系。唯有持续秉持合作精神，人类才能共同迈向绿色且公平的未来。

马利中 上海大学  
东亚研究中心教授

全球人口老龄化呈现出显著的区域分化特征，发达国家率先进入超老龄化社会，发展中国家则普遍面临“未富先老”的困境。世界各国基于国情，探索出各自的治理模式。

德国建立联邦、州、地方多层次协同治理结构，首创全民长期照护保险体系，以制度设计分散风险。北欧将全民福利制度与积极老龄化政策相结合，形成政府、市场与社会多主体参与的网络治理模式。巴西聚焦银发经济，通过老年旅游、健康养生等产业，挖掘经济增长新动能。印度依托信息技术与社区资源，探索出技术赋能、社区支撑、志愿服务相结合的低成本养老服务。新加坡、瑞士等国通过智慧养老、时间银行等灵活高效的治理思路，为跨境养老及服务标准化提供有益示范。

东亚作为老龄化最集中、进程最快的区域之一，中日韩三国各具特色的应对体系对全球治理具有重要借鉴意义。

日本作为全球首个进入超老龄化社会的国家，构建了“法律保障+多元施策”的综合体系。《高龄社会应对基本法》等奠定制度基础；长期护理保险制度覆盖全体65岁以上老人，结合“综合性地域照料支援体系”为社区养老提供全链条服务；吸引外籍护理人才补充本土力量，推动“社会养老”向“活力养老”转型。

韩国面对“世界最快老龄化速度”，聚焦少子化与老龄化协同应对，推出现金补贴、育儿设施扩建等政策，探讨上调老年人年龄标准以缓解福利支出压力。

中国探索“政府主导+社会参与+全龄覆盖”，将老龄化治理纳入国家中长期规划，构建多层次养老保障体系；推进医养结合与社区嵌入式养老，破解老年数字鸿沟；发力银发经济，培育健康管理、智慧康养等新业态。

人口老龄化已超越单一国家的治理能力范畴，东亚三国可从五方面深化合作：第一，建立政策协调与信息共享机制，形成可持续发展的经验交流生态。第二，构建健康养老科技案例库，促进最佳实践互鉴。第三，推动医养照护标准互认，开展机构间结对合作。第四，推动银发经济产业链融合，整合市场优势、技术优势与创新活力，组建跨国产业联盟。第五，培育区域养老新业态，联合开发老年文旅、健康管理等新赛道。

## 老龄化应对各具特色

## 全球合作治理

## AI治理 追求平衡发展与安全

江天骄 复旦大学全球人工  
智能创新治理中心研究员

2025年人工智能(AI)技术加速迭代，尽管大国博弈仍然激烈，但平衡发展与安全已成为各方的共同追求。

联合国大会为落实联合国“未来峰会”通过的《未来契约》及其附件《全球数字契约》，确认设立人工智能独立国际科学小组，旨在提供客观、科学的人工智能风险评估与政策建议。2026年起将每年举办人工智能治理全球对话，兼顾安全可信与开放创新的政策目标。

美国特朗普政府一方面通过去监管化、基建加速、联邦集权来推动人工智能技术创新与产业规模化，另一方面通过出口管制、技术保护、国际布局来巩固领先地位，应对大国竞争。特朗普签署《消除

美国人工智能领导地位障碍》行政令，要求大幅放松监管并通过“星际之门”计划升级关键基础设施。随后美国又发布《赢得AI竞赛：美国AI行动计划》《构建AI国家政策框架》等核心政策文件，启动“创世纪计划”，进一步确立加速技术创新、产业应用和赢得全球竞赛的战略路线图。

欧盟《人工智能法案》全面实施，推动人工智能风险分级监管从原则框架走向落地实践。近年来无论是人工智能安全还是与之密切相关的数据安全，欧盟都试图通过市场和法规方面的力量，即“布鲁塞尔效应”来影响全球数字治理标准，并推动监管模式对外输出。欧盟12月以违反《数字服务法》透明度条款对美国社交媒体平台X开出天价罚单，引发美国强烈不满。但从欧盟角度看，是美国在人工智能和数字议题上的实用主义态度和技术

民族主义转向给跨大西洋关系造成冲击。

中国历来主张推动人工智能普惠、包容和向善发展，实现合作共赢。2025年上合峰会上，中国提出《全球治理倡议》，有效回应了全球南方国家在人工智能议题上能力建设不足、规则参与缺失、数字鸿沟扩大等痛点。在2025世界人工智能大会上，中国发布《人工智能全球治理行动计划》，积极推动人工智能技术惠及普通民众。同时倡议成立总部设在上海的世界人工智能合作组织，旨在凝聚国际共识，促进务实合作。以中国企业深度求索(DeepSeek)为代表的开源模型凭借优越的性能和更低的成本，为全球南方国家提供了振奋人心的选择。《人工智能安全治理框架》2.0版体现了中国坚持发展与安全并重的立场，在人工智能赋能经济社会发展的同时，有效防范化解各类风险。