

统筹推进全球发展倡议与全球安全倡议的落实

——基于制度化峰会的视角

王明国

【内容摘要】 全球发展倡议与全球安全倡议密切联系、不可分割，有必要协调推进全球发展倡议与全球安全倡议的落实。元首引领的制度化峰会提供了多层次、多角度和多元化的全球发展与安全治理平台，是中国协调推动两大倡议落实的重要路径。制度化峰会的形成与发展既有国际政治和权力结构变迁的历史逻辑，也有全球发展和安全挑战需要戮力合作的现实逻辑；既有个体收益与制度收益协调的理论逻辑，也有峰会扩散重叠的实践逻辑；既有国际制度的一般生成逻辑，也有制度化峰会的独特生成逻辑。中国推动制度化峰会的路径包括基于多边国际组织的制度化峰会、基于“中国+”合作机制的制度化峰会和基于国际倡议的制度化峰会。制度化峰会的价值功能、“经济—安全”议题并重属性、两大倡议的内在联系特征以及消除部分国家误解的现实需要共同决定了制度化峰会成为当前统筹推进两大倡议落实的可行路径。中国需要在既有峰会制度中积极落实两大倡议，推动两大倡议与制度化峰会的战略对接，在议题设置中统筹发展和安全，适时打造全球发展峰会和全球安全峰会。

【关键词】 制度化峰会 全球发展倡议 全球安全倡议 制度构建

【作者简介】 王明国，华东政法大学政府管理学院教授（上海 邮编：201620）

【中图分类号】 D815.5 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2023)02-0018-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202302002

全球发展倡议与全球安全倡议是习近平提出的两个重大倡议，是构建人类命运共同体的具体方案。全球安全倡议与全球发展倡议体现了中国对和平与发展这一时代主题的全新主张，反映了各国人民的共同价值追求。全球发展倡议与全球安全倡议密切联系、有机统一，两大倡议统筹普遍安全与共同发展，统筹推进高水平安全 and 高质量发展，反映了中国以整体意识、全球思维和人类情怀推动全球治理，并随着中国特色大国外交的持续推进而不断丰富和发展。习近平在党的二十大报告中指出，“中国提出了全球发展倡议、全球安全倡议，愿同国际社会一道努力落实。”^①虽然学术界对于全球发展倡议和全球安全倡议已经分别进行了相关研究，但尚缺乏统筹推进两大倡议落实的整体性研究。^②

制度化峰会（institutionalized summits）的职能、范围和议题不断扩大，已经成为当前国际政治的突出特征之一，是全球治理中的一种总体制度现象。相比一般国际组织，制度化峰会号召力更强，舆论关注度更高，更能应对特定议题。^③2012年以来，中国引领制度化峰会、开展峰会外交的举措备受瞩目。特别是2022年10月以来，习近平在党的二十大前后三次出访，从乌兹别克斯坦撒马尔罕上合组织成员国元首理事会会议，到印尼巴厘岛二十国集团领导人峰会、泰国曼谷亚太经合组织领导人非正式会议，再到沙特利雅得的中阿峰会、中海峰会，这些制度化峰会涵盖范围广、象征意义强、国际影响大、行动见效快，已成为新时期中国元首外交中引人瞩目的组成部分。2023年，中方将考虑举办第三届“一带一路”国际合作高峰论坛，为亚太和全球发展繁荣注入新动力。^④这一论坛的举办无疑将成为2023年中国主场外交的标志性活动。总之，制度化峰会已成为中国外交的新常态，是

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日，第5版。

② 对两大倡议的关联研究成果参见：严安林：《如何推进“全球发展倡议”与“全球安全倡议”——由理念主张到行动实践？》，澎湃新闻网，2022年8月7日，https://m.thepaper.cn/baijiahao_19344707。

③ Daniel Odinius, *Institutionalised Summits in International Governance: Promoting and Limiting Change*, New York: Routledge, 2021, p. 2.

④ 习近平：《团结合作勇担责任 构建亚太命运共同体——在亚太经合组织第二十九次领导人非正式会议上的讲话》，《人民日报》2022年11月19日，第2版。

中国引领全球治理、落实全球倡议的重要场合。

如何协调推进全球发展倡议与全球安全倡议的落实？本文认为，元首引领的制度化峰会是当前中国推进全球发展倡议与全球安全倡议的新型方式和可行路径。制度化峰会提供了多层次、多维度和多元化的全球发展与安全治理平台，为统筹两大倡议提供了新的视角，擘画了新的美好愿景。习近平在多个峰会场合全面诠释全球发展倡议与全球安全倡议的内涵和价值，为构建全球发展共同体和安全共同体凝聚国际共识。制度化峰会具有显著的议题设置、理念引领、话语说服和方案实施能力，能够聚同化异，妥善处理“自我”与“他者”、“多元”与“一体”、“国内”与“国际”等多种关系。中国历来坚持在制度性框架内践行承诺、履行义务、推动合作，重视以实际行动发挥元首峰会的协调作用。制度化峰会“观大势，谋大事”，提供了协调和落实全球发展倡议与全球安全倡议的重要路径。

一、全球治理中的制度化峰会：内涵特征与生成逻辑

制度化峰会的召开可以反映世界政治经济版图的变动，对于全球治理的作用愈加突出。冷战结束以来，随着中国参与直至引领了多个制度化峰会，峰会由此成为观察中国战略选择和外交走向的重要方面。现有研究更多地聚焦于峰会外交，关注峰会外交的内涵、特征、历史演变与影响，还有少数研究关注峰会与其他国际组织之间的关系。^① 而学界对于制度化峰会的概念、作用及其对世界和平发展的意义等方面的研究尚比较缺乏。^② 峰会外交的研究传统是把峰会作为现代公共外交的现象，但峰会可以被视为一种经过独特设计的国际制度，与传统意义上的国际组织的设计方式和运作方式不同。这

^① Geoff R. Berridge, “Public Diplomacy,” in Geoff R. Berridge, ed., *Diplomacy: Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan, 1995, pp. 179-191; [英]戴维·雷诺兹：《峰会：影响 20 世纪的六场元首会谈》，马俊译，中信出版社 2018 年版；门洪华、王骁：《中国峰会外交（1993—2018）：发展进程、战略评估与未来展望》，《当代亚太》2018 年第 6 期，第 133—157 页；毛德松：《峰会外交在全球治理中的地位和作用》，《世界经济与政治论坛》2012 年第 5 期，第 99—111 页。

^② Daniel Druckman and Peter Wallensteen, “Summit Meetings: Good or Bad for Peace?” *Global Summitry*, Vol. 2, No. 2, 2016, p. 71.

就需要剖析制度化峰会的内涵特征、生成逻辑，客观评估制度化峰会的作用和影响，为中国落实两大倡议提供新的路径。

（一）制度化峰会的内涵特征

制度化峰会是最高级别领导人外交形式与多边制度平台相结合的一种新型治理模式。制度化峰会不仅是定期的、可预见的领导人聚会，还是实质性外交活动。^① 从国际制度的正式程度来看，制度化峰会主要包括约束力较低的对话峰会和约束力较高的正式组织峰会。这些制度化峰会都有共同的合作诉求、与成员国建立明确的联系并建立定期召开峰会的制度安排。各国元首在制度化峰会中举旗定向、提纲挈领，制度化峰会成为把各国聚集在一起的“向心剂”。从历史渊源看，制度化峰会属于峰会的新形态，早在二十世纪，峰会就已经成为国际政治互动的组成部分。1950年2月，英国前首相温斯顿·丘吉尔（Winston Churchill）在爱丁堡演讲中使用了“summitry”一词指称东西方的领导人会议，现已成为一个既定的术语。^② 英国剑桥大学学者戴维·雷诺兹（David Reynolds）认为，峰会是指两位或多位领导人面对面地直接会晤商谈。外交峰会价值凸显，已经成为国际局势演变的一个缩影。^③ 制度化峰会建立在峰会基础之上，但具有明显的制度属性，是广义上国际制度的一部分，可不硬性规定具体议题，可不设置常设机构。与政府间国际组织不同，制度化峰会具有更强的机构包容性和国家自主性，主权成本更低且可以有效管控相关不确定性。^④

制度化峰会具有权威性、灵活性和包容性特征。一是权威性。制度化峰会在议程设置、规则制定、规范解释、知识生成和行为改变等方面具有权威性，为国家领导人提供发挥影响力的机会，拓展了外交实践空间。二是灵活性。峰会成员灵活、议题开放的特征可以更好地适应当前国际环境快速变化

① 1996年创刊的《全球峰会》杂志敏锐地捕获到了国际峰会时代的到来，参见 Alan S. Alexandroff and Donald Brean, “Global Summitry: Its Meaning and Scope Part One,” *Global Summitry*, Vol. 1, No. 1, 2015, pp. 1-26.

② David H. Dunn, “What is Summitry?” in David H. Dunn, ed., *Diplomacy at the Highest Level*, London: Palgrave Macmillan, 1996, pp. 3-22.

③ [英]戴维·雷诺兹：《峰会：影响20世纪的六场元首会谈》，第15—16页。

④ Felicity Vabulas and Duncan Snidal, “Informal IGOs as Mediators of Power Shifts,” *Global Policy*, Vol. 11, No. 1, 2020, pp. 40-50.

的新形势。无论是对现状不满的国家，还是具有现状偏好的国家，都可以在制度化峰会中对有关政策进行讨论。三是包容性。当前，非正式的制度形态已经参与到正式的国际组织的治理领域之中，制度化峰会就是其中受到关注的一种。^① 制度化峰会形式可以更加独立，可以执行更广泛的任務，可以更有效地创建和运作。例如，建立一个正式组织往往需要考虑主权成本、建设成本和运行成本，这会遇到国内政治、法律和预算方面的障碍。相比之下，制度化峰会的要求要低得多，障碍较少，更容易实现。^②

（二）制度化峰会的生成逻辑

制度化峰会的生成逻辑既有国际政治和权力结构变迁的历史逻辑，也有全球发展和安全挑战需要戮力合作的现实逻辑；既有个体收益与制度收益协调的理论逻辑，也有峰会扩散重叠的实践逻辑；既有国际制度的一般生成逻辑，也有制度化峰会的独特生成逻辑。

第一，制度化峰会的历史逻辑和现实逻辑。制度化峰会是国际关系历史变迁的晴雨表，其逐步形成、不断扩散和加速演进的原因在于国际政治和权力结构的变迁。权力政治推动制度化峰会的建立，同时影响制度化峰会的运行和演变。制度化合作常常是主导国家为了更有利于自身统治和管控的结果，如均势威胁、均势权力或操作霸权。即使在高度制度化的国际秩序中，权力仍然会以细微差别的方式体现在议程设置、规则塑造中，并影响互动结果。^③ 当前，疫后世界形势深刻演变，发展议题和安全议题呈现增长态势，新兴国家不断壮大、美欧相对衰落，国际关系变得更为复杂多变，制度化峰会至少部分反映了“与大国体系性质变化相关的适应力和应变力”，同时也是协同应对各类全球治理难题的需要。^④ 总之，制度化峰会反映了大变局下各国增进理解和互信，密切合作关系，加深利益交融的总体诉求。

① Charles B. Roger, *The Origins of Informality: Why the Legal Foundations of Global Governance Are Shifting, and Why It Matters*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 3-4.

② Ibid., p. 7.

③ Anders Wivel and T.V. Paul, “Exploring International Institutions and Power Politics,” in Anders Wivel and T.V. Paul, eds., *International Institutions and Power Politics: Bridging the Divide*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2019, pp. 5-6.

④ William R. Thompson and George Modelski, “Global Conflict Intensity and Great Power Summitry Behavior,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21, No. 2, 1977, pp. 368-369.

第二，制度化峰会的理论逻辑和实践逻辑。从制度选择的理论角度来看，制度化峰会的形成与成员的参与是各国有意识选择的结果。各国往往会战略性地选择峰会及其具体的制度设计。推进自身政策偏好的制度设计和选择都会影响谈判和执行的结果。制度选择是国家从成本收益角度出发，从现有制度中挑选最符合自身利益的制度的过程，是否选择某些制度取决于制度带来的收益。作为广义国际制度的一种特殊类型，制度化峰会的生成同样取决于个体收益与制度收益的评估与权衡。在实践中，峰会呈现不断增长扩散的趋势，在不同层次运作，在特定问题领域相互作用或部分重叠。峰会作为一种自我运作的组织形式，具有新型的系统特性并能够适应国际环境，^①拥有多个制度化峰会的成员资格和政策能力，已经成为各国追求的制度战略。制度化峰会的重叠如果代表不同的利益相关者，拥有不同的专业知识或提供不同的决策程序，那么既可能造成峰会间冲突，也可能会创造额外利益。^②

第三，制度化峰会的一般生成逻辑和独特生成逻辑。制度化峰会具有国际制度的一般生成逻辑。制度化峰会的筹备、召开、协议签署（或达成会议宣言）及其后续跟进的全过程是一个制度性属性累积的过程。^③国际制度具有通常意义上的功能属性，通过克服不确定性，减少交易成本，关注共同收益。基于制度蕴含的一般生成逻辑，制度化峰会同样可以实现成员合作的制度目标。制度化峰会还具有独特的生成逻辑。选择峰会而非固定的国际组织，源于峰会满足了那些对国际组织不满的国家的诉求，原因在于一般国际组织对被排斥的国家会产生不公平的情况，即国际组织仅展示功能属性而隐藏了分配属性，会出现分配不公的制度后果。^④而制度化峰会所具有的弹性空间有助于满足弱国的诉求，促使各国领导人就重大问题坦诚交换看法，在稳定战略预期、减少不确定性、保持议程稳定等方面具有引领作用。

① Marielle Papin, “Institutional Complexity is Complexity with an Adjective,” *Complexity, Governance and Networks*, Vol. 6, No. 1, 2020, p. 88.

② Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” *The Review of International Organizations*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 241.

③ 赵晨光：《中非合作论坛峰会的机制化：趋向、基础与发展建议》，《西亚非洲》2021年第5期，第40页。

④ Erik Voeten, *Ideology and International Institutions*, Princeton: Princeton University Press, 2021, p. 70.

二、中国推动制度化峰会的三种路径

制度化峰会的发展演进是中国与国际制度双向互动的真实写照，举办制度化峰会已成为中国外交新常态。中国从参与到倡导制度化峰会的历程反映了冷战后的国际秩序正在发生重大变化。冷战结束、大国竞争减少为各国领导人定期磋商提供了条件，中国正是在那时开始参与制度化峰会。1993 年，时任国家主席江泽民参加亚太经合组织领导人非正式会议，揭开了中国参与制度化峰会的序幕。当前，中国在制度化峰会中通过将多边与双边日程结合，发展和安全议题并重，把维护国家利益与承担国际责任有机关联，成为推动制度化峰会的关键性力量。中国推动制度化峰会的路径包括三个方面。

第一，基于多边国际组织的制度化峰会。1996 年，中国首次发起“上海五国元首会晤”，后来逐步演变为上海合作组织成员国元首理事会会议。这一制度化峰会建立在上海合作组织这一正式组织的基础上，成为中国首次成功发起的正式制度化峰会。中国是联合国首脑峰会的积极参与者，中国国家元首曾五次参加联合国首脑峰会（其中一次为千年峰会）。2008 年起，中国积极参与 G20 领导人峰会，在 G20 中的影响不断增强。而 2009 年成立的金砖国家领导人峰会经过十多年的制度建设，已经成为中国推动和引领制度化峰会的标志性活动。总体而言，基于正式国际组织的制度化峰会更关注中国周边和新兴市场国家。中国与这些国家的发展任务相似，前途命运相连，利益交融，为领导人峰会的定期举行和不断机制化创造了条件。

第二，基于“中国+”合作机制的制度化峰会。“中国+”合作机制从国家间双边合作的狭隘范围扩展到范围更广的“双多边”复合模式，已经成为中国推动地区多边主义的重要路径，表明中国借助国际制度和多边主义开展对区域国家的整体外交。^①“中国+”合作机制是“1+X”机制的具体体现，是中国国家利益拓展及对外行为能力增强、外交形态由双边为主向双边与地

^① 孙德刚：《论新时期中国对中东国家的整体外交》，《国际展望》2017 年第 2 期，第 24 页。

区多边兼顾的一次转型升级。^① 具体而言，“中国+”合作模式是以中国为一方，以某地区成员国、区域组织甚至国家与国际组织共同为另一方，通过开展领导人会晤，推动地区合作的一种制度化合作与复合型外交，主要包括中非合作论坛领导人峰会、中国+中亚五国建交 30 周年峰会、中国—中东欧国家领导人峰会、中拉论坛领导人会晤、中阿峰会、中海峰会等制度化峰会。

第三，基于国际倡议的制度化峰会。倡议的本意为“率先”“首倡”“倡导”，意指“首先提出建议或行动方案”。“从倡议引领到制度建设”是历史上重大倡议实施的基本规律和经验，其基本逻辑在于将倡议视为一种观念，需要具体化和可操作性，只有这样才符合倡议的目的和倡导者的诉求。“一带一路”倡议催生了“一带一路”国际合作高峰论坛领导人圆桌峰会。“一带一路”是世界上最大的国际公共物品和国际合作平台，不仅是一种物质性公共产品，更是一种制度性公共产品。谅解备忘录、合作协议和联合声明等成为“一带一路”制度对接的基础，也是“一带一路”进一步制度化、机制化的表现形式。在“一带一路”倡议提出十周年之际，其建设已经进入全面务实合作的新阶段，而制度建设则是“一带一路”高质量发展、可持续发展的基本保障。领导人圆桌峰会成为引领“一带一路”高质量发展的保障。

中国推动制度化峰会是在外交实践中产生的，逐步形成了众多正式多边规范和非正式惯例，既显示了中国特色大国外交的坚定立场和一贯做法，也反映了与时俱进的时代特征和大国风范。寻求国际共识和推动全球治理是中国引领制度化峰会的双重动机，而西方国家的制度排斥是中国推动制度化峰会的外部原因。开放的成员规则和公平的决策程序促进了平等与合作，而排斥和不公平往往会产生冲突与对峙。西方主导的国际制度不具有平等接纳中国等新兴国家的制度能力和制度空间，由此推动中国选择制度化峰会作为新制度。针对现有国际制度，崛起国家或采取合作和协调，或采取改造和重组，其行为动力来自国家的国际制度地位诉求和对新型国际秩序的追求。^② 2012

① 扈大威：《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015年第5期，第80页。

② Rohan Mukherjee, *Ascending Order: Rising Powers and the Politics of Status in International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 55.

年以来，中国推动峰会外交在会议数量、出席人数和议题深度上都有新突破，展现了中国从国际舞台边缘到舞台中央、从部分参与到全面参与、从被动参与到主动引领的深刻历史性转变，这是中国与世界命运与共的时代新特征，也是人类和平稳定、发展进步与共同繁荣的新篇章。当前，中国引领制度化峰会表现在以中国特色外交为根本，展现出以峰会议程设置引领全球治理改革议程的能力；以互利共赢的务实合作为导向，探索出新兴国家通过制度合作重塑全球治理体系的有益路径；峰会主题与发展或安全议程相呼应，更具全局性、前瞻性与协调性。^①

三、制度化峰会对落实两大倡议的价值与优势

制度化峰会之所以是当前推动全球发展倡议与全球安全倡议落实的可行路径，是由制度化峰会的价值功能、“经济—安全”议题的并重属性、两大倡议的内在联系特征以及消除部分国家对两大倡议误解的现实需要共同决定的。

（一）制度化峰会的价值功能

制度化峰会的价值功能是协调推动全球发展倡议和全球安全倡议的基础。制度化峰会发起、设计和实施全球治理政策，把约束性的组织峰会和非约束性的论坛峰会结合起来，反映出全球治理模式出现了从国家中心主义制度治理向多中心制度治理过渡的趋势。^②

第一，制度化峰会提供了灵活讨论议题、开展战略协商并达成协议的国际环境。制度化峰会可以在各国领导人之间建立定期沟通渠道，在议题设置等方面范围灵活，可以根据领导人的关注度安排优先事项，设置议题。各国领导人通过把峰会作为最高等级的沟通场所，可以不断凝聚共识，拓展共同利益，消除政策碎片化和不连贯的影响。^③就峰会的灵活性而言，一方面，

① 参见门洪华、王骁：《中国峰会外交（1993—2018）：发展进程、战略评估与未来展望》，第151页。

② 石晨霞：《试析全球治理模式的转型——从国家中心主义治理到多元多层协同治理》，《东北亚论坛》2016年第4期，第109—110页。

③ 制度化峰会被视为可以采取改变国家立场的干预措施，当峰会被认为具有强烈的初

议题约束程度影响各国协商的偏好形成。议题宽松和议题拥挤分别会产生开放式和封闭式两种不同的影响，制度化峰会取决于在峰会中各成员国就自身政策变化和议题磋商情况达成一致后对制度化峰会的偏好。另一方面，制度化峰会充分发挥议题联系战略的价值，可以把不同的议题联系起来，传播或扩散不同的利益，通过议题联系弥补或化解合作领域出现的分歧，实现利益的再平衡。

第二，制度化峰会能发挥实用性和示范性的双重价值，是维护和促进国家利益的重要方式。一方面，制度化峰会具有功能性的实用价值，有助于解决问题、深化合作；另一方面，制度化峰会具有象征性的示范价值，表达了改善关系、协调合作的意愿。基于实用性和示范性的双重价值，制度化峰会既能够建立、巩固和加强国际联系，又能够维护、捍卫和拓展国家利益，实现彼此共同利益和利益互补的最大化，在利益冲突上保持现状或相对妥协。当前，美国固守基于所谓西方价值观的自由国际制度体系，通过俱乐部模式搞“小院高墙”式的对华排斥政策。在此背景下，制度化峰会成为中国深化全球治理体系改革的一个合适的制度方式。中国通过面对面峰会消除某些国家的不信任，增强透明度和好感度，通过倡导各国戮力同心、并肩合作的理念，可以协同发展利益与安全利益、兼容局部利益与整体利益、统一当前利益与长远利益，同时也可以更有效地维护和扩展自身的正当利益。

第三，制度化峰会有助于把政治共识转化为具体行动、把理念认同转化为务实成果。制度化峰会既以共同目标为着眼点，又以具体问题为着力点，通过内向聚合和外向融合，在需要和可能之间进行综合性平衡，在多层面、多领域和多维度进行互动，达成提供互惠性分配方案或促进有关政策优化的一揽子协议。在国际舞台上，制度化峰会的成功举办往往被视为一种集体成就，反映出与会国家赞成将国际规则制定和多边规范传播作为国际政治运作的基础。^①一方面，制度化峰会具有实质性的权威，能够产生制度性权力，

始影响时，接受者更容易被说服。G. Tarcan Kumkale and Dolores Albarracín, “The Sleeper Effect in Persuasion: A Meta-Analytic Review,” *Psychological Bulletin*, Vol. 130, No. 1, 2004, p. 143.

^① David M. McCourt, *The New Constructivism in International Relations Theory*, Bristol: Bristol University Press, 2022, p. 143.

在更深层次上将国际制度的属性与国家权力构成两者联系在一起。另一方面，制度化峰会可以展示元首魅力，引领相关谈判进程，甚至可以有效缓解战略失信、降低地区冲突等棘手议题。峰会虽然不适合谈判细节性议题，但会引导国家间关系的态度转折和关系改善。^① 因为制度化峰会为各国领导人提供了相互了解的机会、战略沟通的渠道、协调合作的氛围，会改善领导人之间的个人友谊和他们所代表的国家间关系，尤其是谈判中互谅互让的意愿增加了各国间的好感度和熟悉度，拉近了彼此距离，有助于更好地解决共同面对的议题。^②

（二）制度化峰会的“经济—安全”议题并重

当前，全球发展治理和全球安全治理之间的界限逐渐模糊，制度化峰会出现了“经济类峰会越来越关注安全类议题，而安全类峰会也越来越关注经济发展议题”的双向互动趋势。比如，G20 是世界经济的主要协商平台，但 G20 近年来越来越关注粮食安全、能源安全、数据安全等安全议题，多数 G20 成员认为只有妥善处理好这些全球挑战，才能为强劲、可持续、平衡和包容增长奠定基础。联合国是世界上最具权威性、合法性和代表性的国际组织，联合国举行的各类制度化峰会对于维护世界和平、捍卫基于国际法的国际安全秩序发挥着重要作用。但为适应发展中国家消除贫困、发展经济的需求，联合国成立开发计划署等机构，召开千年首脑峰会等制度化峰会，为发展中国家提供政策建议，创造公平的经济增长环境，缩小收入差距、减少发展不平衡。从四个“发展十年”计划到联合国千年发展目标，再到 2030 年可持续发展议程，联合国对国际发展的关注由浅入深、地位从边缘到中心、措施从单一到多元，已经呈现安全与发展并重的互动态势。国际经济组织政策转向的政治溢出效应和国际安全组织政策转向的经济溢出效应凸显，议题出现了同频共振、双向互动的景象。

值得重视的是，许多区域经济组织峰会的职能已扩展到地区安全领域。国际贸易治理积累了不少有意义的经验并试图将这些经验向外推广，全球治

^① Daniel Druckman, Jo L. Husbands and Karin Johnston, “Turning Points in the INF Negotiations,” *Negotiation Journal*, Vol. 7, No. 1, 1991, pp. 55–67.

^② Daniel Druckman and Peter Wallensteen, “Summit Meetings: Good or Bad for Peace?” pp. 89–90.

理的议程不再仅关注贸易，而是更多地关注安全、冲突等非贸易问题。^① 非贸易条款扩散的一个重要原因是先前国家间贸易协议的成功实施降低了安全等附加协议的成本，而附加协议的非贸易条款被越来越广泛地运用。^② 海湾阿拉伯国家合作委员会峰会不仅关注经济议题，也越来越多地关注反恐、维护中东地区的安全稳定等问题。作为非洲最大的发展中国家区域性经济合作组织，西非国家经济共同体年度峰会设立了地区安全架构并计划组建一支地区维和部队，以应对恐怖主义、宗教冲突、海盗袭击和突发政变等安全威胁。与此同时，一些区域安全组织峰会也开始关注经济议题。非盟原本是以非洲安全为核心的地区安全组织，但 2022 年，非盟开始加大对非洲经济议题的关注，通过举办非盟工业化和经济多元化特别峰会，重点关注健康医疗、汽车、矿产资源、食品等经济领域，激发工业化潜力，提升工业化水平，以减少非洲大陆的对外经济依赖。^③

制度化峰会“经济—安全”议程并重的现象是由全球治理的艰巨性和不同峰会间的竞争共同导致的。当前，全球政治、经济领域议题更为密集、耦合更为紧密、秩序也更为混乱，因此需要一个更为灵活、包容和多元的全球治理模式。但当前全球治理的整体态势不一定遵循功能性要求，供给不一定能够满足需求，这是“经济—安全”议题并重的全球治理背景所导致。不同制度之间的制度竞争则引发了重叠制度的出现，这是源于不同类型的组织双向互动的国际制度背景。比如，在地区层面，当一个重叠的区域安全组织陷入战略竞争的泥潭而重叠的区域经济组织却没有面临其他经济组织战略竞争的羁绊时，区域经济组织会“侵入”安全领域，这特别有利于在区域经济组织框架内进行深入的安全议题讨论与安全合作。因此，现有地区安全组织内的竞争动态是地区经济组织扩展到安全领域的主要驱动力，进而产生功能

① Susanne Mueller and Jon C.W. Pevehouse, “A Shadow of its Former Self: Hierarchy and Global Trade,” in Michael N. Barnett, Jon C.W. Pevehouse, and Kal Raustiala, eds., *Global Governance in a World of Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, pp. 130-154.

② Karolina Milewicz et al., “Beyond Trade: The Expanding Scope of the Nontrade Agenda in Trade Agreements,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 62, No. 4, 2016, pp. 743-773.

③ 邹松：《非洲国家工业化进程取得积极进展》，《人民日报》2022 年 12 月 8 日，第 17 版。

重叠的安全能力和安全举动。^①

制度化峰会的“经济—安全”议题并重特点增加了峰会的关注范围和关注领域，提升了峰会的影响力和关注度，充分说明了经济和安全议题彼此交融、无法分离。由于对安全局势恶化或经济困难加大的担忧，各国会将其中许多问题一并带到峰会谈判桌上。国际经济组织中的安全关注力越强，就越能破解协议遵守难题，越能缓和冲突局面，越能提升全球安全治理效果。同样，国际安全组织中的发展功能和属性越强，就越能提升经济发展水平，越能消除困扰安全的贫困根源。这意味着制度化峰会既要增强发展的安全属性，也要表达安全的发展诉求。因此，制度化峰会的“经济—安全”议题并重为协调推动全球发展倡议与全球安全倡议创造了条件，能够产生倍增效应和叠加效应，提升全球治理的整体水平。

（三）两大倡议的内在联系

全球发展倡议与全球安全倡议之间具有紧密的内在联系，彼此不可分割，是具有远见卓识的中国方案。

第一，就其关联性而言，安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮。发展是安全的基础和目的，安全是发展的条件和保障，这就需要协同发展导向与安全导向，发展和安全需要予以同步推进。只有推动建立互利共赢的国际发展环境，才能谋求共同、综合、合作、可持续的安全；只有打造稳定的国际安全环境，才能解决南北发展鸿沟不断拉大、国际发展合作动能不足的挑战。地缘政治激烈动荡引发传统安全议题回归，导致发展问题在国际议程中日益边缘化。因此，只有倡导安全不可分割，塑造可持续安全，才能有效推动联合国 2030 年可持续发展议程各项目标的实现。

第二，就其治理理念而言，全球发展倡议与全球安全倡议都秉持共商、共建、共享的治理理念。全球发展倡议坚持共同发展，彰显普惠、包容的国际发展观；全球安全倡议坚持合作安全，彰显和平、合作的国际安全观。从观念的角度看，全球发展倡议与全球安全倡议是中国对全球发展与全球安全

^① Yoram Z. Haftel and Stephanie C. Hofmann, “Rivalry and Overlap: Why Regional Economic Organizations Encroach on Security Organizations,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63, No. 9, 2019, pp. 2181–2182.

议题的认知和追求所产生的知识系统和价值判断，不仅是中国全球治理观的拓展延伸，更是推动全球治理的一场观念变革。当前，全球发展领域面临严重赤字，突出表现在全球发展总体不充分、发展空间不平衡、发展动能不充足和发展环境不理想等方面。^① 全球安全领域则面临着强权政治和意识形态的挑战，霸权国家抱守陈旧安全观，热衷于军事干涉，牺牲他国安全，推动集团对抗，策动“代理人战争”。^② 特别是美国在国际发展中重利轻义，在国际安全中唯我独尊，反映了美国对世界正义和自身私利间的取舍标准。^③ 作为负责任大国，中国秉持共商、共建、共享的全球治理观，尊重各国安全与发展诉求，坚持通过经济交往、政治谈判和文明交流等和平方式实现共同发展与安全，营造相互融合与普惠的发展格局，营造公平正义、共建共享的安全格局。中国坚持新型全球发展观和全球安全观，同国际社会一道为全球发展和安全赋予新动能，在气候变化、反恐、核安全、数字经济、网络空间、外空、极地等领域作出实质性贡献。

第三，就其共同目标而言，全球发展倡议与全球安全倡议致力于构建人类命运共同体。两大倡议是中国洞察时与势，把握危与机，分别在发展和安全领域推动构建人类命运共同体的重大倡议。打造全球发展命运共同体和全球安全命运共同体构成了人类命运共同体的两大基石。全球发展倡议破解全球发展赤字，形成凝聚全球发展合力、推动更加普惠的全球发展命运共同体。全球安全倡议摆脱全球安全困境，营造公平正义、共建共享的全球安全命运共同体。两大倡议不断汇聚促进全球共同安全与发展的强大共识和合力。在短时间内，已有 100 多个国家和包括联合国在内的多个国际组织积极支持全球发展倡议，已有 70 多个国家支持全球安全倡议，为共建人类命运共同体打下了坚实基础。^④

① 吴志成、刘培东：《全球发展赤字与中国的治理实践》，《国际问题研究》2020 年第 4 期，第 20 页。

② 余潇枫、王梦婷：《“全球安全倡议”：人类安全的“前景图”》，《国际安全研究》2023 年第 1 期，第 11 页。

③ 杨洁勉：《美国视中国为“主要威胁”的思想溯源和理论依据》，《国际展望》2023 年第 1 期，第 9—16 页。

④ 数据来源参见：《新时代中国外交的根本遵循和行动指南》，《人民日报》2022 年 10 月 2 日，第 3 版。

（四）消除部分国家对两大倡议误解的现实需要

全球发展倡议与全球安全倡议回应了多边主义和国际团结的共同需求，因此提出后受到国际社会的极大关注。国际主流舆论高度评价两大倡议的时代价值，称赞中国是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者，中国作为负责任大国在促进全球和平与可持续发展方面发挥了建设性作用。广大发展中国家普遍认为，中国作为有世界影响力的大国有责任、有义务在发展与安全领域提出中国方案。比如，埃塞俄比亚学者阿布德塔·德里布萨·贝耶内（Abdeta Dribssa Beyene）认为，“中国的全球安全倡议可以成为一个良好的起点，会发展成为一个可靠的全球安全架构，旨在实现一个更稳定和更安全的世界的目标。”^①

当然，西方国家和少数周边国家对全球安全倡议的立场是多方面的，其中既有理性分析也有片面指责，既有积极评价也有盲目否定。一些人基于“意识形态”看待全球发展倡议与全球安全倡议，从所谓“体制竞争”“填补全球权力真空”“中国挑战现有西方国际秩序”“中国另立新的全球安全架构”等方面进行刻意歪曲和误读，背后反映出当前西方国家对中国的战略信任缺失及美国对中国的全方位战略竞争态势。^② 两大倡议的落实事关中国争取国际支持、道义人心和履约守信的国家形象，需要推动国际社会正确看待和真诚支持两大倡议。

为此，中国需要理性应对西方的负面认知，采取有针对性的对策和措施。在这方面，制度化峰会提供了沟通交流、澄清事实的平台。为推动两大倡议实施，有必要通过制度化峰会加强多边和双边互动沟通，塑造“发展优先、安全互信”的国际合作氛围。一方面，这对于解决全球发展难题和安全危机具有重要意义；另一方面，也有助于更多国家认可并加入两大倡议。今后，在制度化峰会中可尝试采取具象化、可感化和机制化的综合举措，最大程度

^① Abdeta Dribssa Beyene, “China’s Global Security Initiative: A New Path to Global Security,” September 22, 2022, <https://www.capitalethiopia.com/2022/09/22/chinas-global-security-initiative-a-new-path-to-global-security/>.

^② Shibani Mehta and Saheb Singh Chadha, “China’s Global Security Initiative is a Bid to Dictate the Rules of Engagement,” Carnegie Endowment for International Peace, June 16, 2022, <https://carnegieindia.org/2022/06/16/china-s-global-security-initiative-is-bid-to-dictate-rules-of-engagement-pub-87340>.

感化和说服相关国家和人士，把两大倡议打造成为破解全球发展赤字与全球和平赤字、实现合作共赢的国际公共产品。

四、依托制度化峰会协调推进两大倡议

如何维护、加强和更有效地执行现有制度类型，如何进一步构建符合国际形势的崭新制度类型，是中国推动全球发展倡议与全球安全倡议落实的重要理论命题。制度化峰会为各国如何实现共同安全、推动共同发展这一时代课题提供了可操作的路径，应秉持“先易后难，循序渐进”的原则，予以分阶段、分步骤推进。本文认为，需要在既有峰会制度中积极落实两大倡议，推动两大倡议与制度化峰会的战略对接，在议题设置中统筹发展和安全，适时推动两大领域建立基于倡议的国际论坛组织，适时打造全球发展峰会和全球安全峰会。

（一）推动两大倡议与制度化峰会的战略对接

对接是一种国家间有意识的战略对话和行为选项，其目的是实现有效联系、有机衔接。战略对接是协调推进全球发展与安全两大倡议的内在要求，因为全球安全和发展是各国人民共同的事业，需要各国共同参与，将两大倡议与各国的安全发展战略对接是现阶段可行的落实方案。“一带一路”倡议在战略对接方面的成功实践为全球发展与安全两大倡议提供了启示。习近平在多个峰会场合诠释了全球发展倡议与全球安全倡议的内涵。今后需要在峰会中积极推动战略对接，提升观念认同。在全球发展领域，应以构建高质量发展伙伴关系为目标，探索制度化峰会中落实全球发展倡议的新思路、新举措；应逐步健全“全球发展倡议之友小组”的机构设置和运行机制，与联合国相关峰会进行战略对接，加强发展政策联通和互动。全球发展促进中心是全球发展倡议制度建设的积极探索，可以尝试与 G20 领导人峰会、金砖国家领导人峰会的相关议题有机结合，如供应链、能源、粮食和金融稳定等议题，不断扩容全球发展项目库和合作平台。我们还可以在中非合作论坛领导人峰会中落实“支持非洲发展伙伴倡议”，秉持“非洲主导、平等开放”原则，

挖掘创新增长潜力，推动实现非洲自主、可持续发展。在全球安全领域，要坚持联合国的核心地位，在相关峰会场合自觉维护联合国的权威和地位，应在联合国平台上推进全球安全倡议的落实。在地区和次区域制度化峰会中，应将全球安全倡议与本地区安全构想或倡议进行战略对接，加强对话与沟通，坚持安全不可分割原则，增强安全互信，谋求共同、综合、合作、可持续的安全，推动构建均衡、有效、可持续的地区安全架构，为在区域层面践行全球安全倡议积累经验。

（二）在议题设置中统筹发展和安全两大议题

国际制度议程设置是国家获得外界理解与支持、推动国际合作以实现自身目标的可行方案，也是中国通过国际制度提升国际形象和话语权，推动国际体系和全球治理变革的合适路径。^① 具体而言，需要处理好两个方面的关系。首先，需要把握好发展与安全议题的统一性和整体性。两大倡议是有机统一的，应从全局着眼，不可顾此失彼。同时，议题设置应统筹周边和国际、统筹整体和重点、统筹尽力而为和量力而行。制度化峰会中的议题设置的核心目标是以新安全格局保障新发展格局，以新发展格局维护新安全格局，引领制度化峰会成为推动两大倡议的抓手。全球发展倡议与全球安全倡议已经被写入首届中阿峰会相关成果文件，今后应将两个倡议一道纳入更多的峰会议题，写入更多的峰会文件中。其次，妥善处理共同利益和自身利益的关系。在国际制度的理论与实践，维持国家利益与多边合作之间不是对立冲突的。制度化峰会不只是相互依赖和彼此交往，更是存在相互的深度利益关系和影响关系，制度化峰会的整个过程就是一个多方参与的利益互动与观念重构的过程。制度化峰会坚持综合性的系统构建，通过内部制度建设和外部制度对接提供了聚同化异、信任构建、利益界定、多元合作及冲突解决的方法。以利益共同体为纽带把制度化峰会打造成为造福全人类的发展共同体、安全共同体。利益共同体带有外在取向，发展共同体和安全共同体具有内在取向，

^① 杨娜、程弘毅：《理解国际议程设置：议题传播与框架互动》，《当代亚太》2022年第5期，第136页；韦进深：《全球治理中的国际议程设置：理论与案例》，中国商务出版社2022年版，第161页。

而共同利益则是结成共同体的内生动力，也是维系共同体稳定的纽带。^① 这就是需要坚持平等互利、包容互信、交流互鉴，推动利益汇合点不断增加，实现方案共商、项目共建、利益共享和价值共融。

（三）建立基于倡议的国际论坛组织

从人类历史上看，大国崛起必然会提出引领世界未来的合作倡议和价值理念，也大多会建立相应的组织、平台。比如，奥巴马发出“无核世界倡议”，倡导举办国际核安全峰会，在其总统任期内共召开了四届核安全峰会。抑制气候变暖的倡议起源于欧美地区，如欧盟倡议“绿色协议”和“气候公约”，试图占据气候变化国际规则制定的制高点。此外，重大国际事件和危机挑战也是发出国际倡议的背景因素。20世纪70年代初，第一次石油危机重创西方，法国于1975年发起倡议成立六国集团，后加拿大加入，确立了七国集团领导人峰会。为应对中国崛起，日本于1997年开始定期举办太平洋岛国首脑峰会（Japan-South Pacific Forum Summit Meeting），以抗衡中国的影响。

进入21世纪以来，人类社会比以往面临更大的不确定性。定期举办的峰会能够发挥战略沟通和信息沟通的作用，特别是提供政治信息，可以反映领导人的思考、举措和行动等。当前，地缘政治形势紧张，全球多重危机叠加，准确把握领导人的政治信息变得更加重要，也更为紧迫。^② 在百年变局、中国快速发展和全球治理面临严峻挑战的背景下，先发出倡议、后多边协调，先观念引领、后战略沟通，已成为构建人类命运共同体的客观要求。中国秉持“执道、循理、审时、守度”的原则，要进行前瞻性谋划、整体性推进，尤其要主动加强顶层设计，完善工作机制，在合适的时机主办全球发展峰会和全球安全峰会。比如，2022年6月，中国倡议举办全球发展高层对话会，推出中方落实全球发展倡议的32项举措。在此次对话会上，中国与17个有广泛代表性的新兴市场国家和发展中国家领导人共同出席。因此，可以考虑以全球发展高层对话会为基础，适时举办全球发展峰会。总之，两大倡议提

^① 陈曙光：《人类命运与超国家政治共同体》，《政治学研究》2016年第6期，第50页。

^② Michael W. Manulak and Duncan Snidal, “The Supply of Informal International Governance,” in Michael N. Barnett, Jon C.W. Pevehouse, and Kal Raustiala, eds. *Global Governance in a World of Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, pp. 182-213.

出的时间还不长，需要在国际层面进行更多的投入以协调立场。适时举办全球发展峰会和全球安全峰会，全面落实两大倡议的重大主张和政策目标，能够为各国共同合作指明方向，为维护世界和平与发展提供战略指引。

结 束 语

和平与发展是国际社会的共同事业，是各国人民的共同期盼。当前，传统与非传统安全深度交织，历史经纬与现实政治复杂交错，南北差距、发展断层、技术鸿沟等问题考验各国领导人的智慧。中国提出全球发展倡议与全球安全倡议，富有中国特色、体现时代精神。

制度化峰会已成为当前全球治理的重要推动力量，受到国际社会广泛关注。各国领导人可以在峰会中批准先前谈判达成的协议，或开启新的谈判议题，峰会的定期举行有助于推动各国政策调整，进而改变各国行为预期，形成了不少重要成果，在全球治理领域的作用日益凸显。^① 中国以元首引领制度化峰会，积极拓展全球伙伴关系，为构建全球发展与安全共同体凝聚了广泛国际共识。制度化峰会体现了中国坚持与世界相交，与时代相通，开启了中国与世界相互交融、相互成就的新征程。今后，落实两大倡议、构建人类命运共同体的思想内涵和实践路径将会不断丰富。

制度化峰会是协调推动全球发展倡议与全球安全倡议的中国路径，需要总体布局、统筹协调、整体推进。当然，全球发展倡议与全球安全倡议是全新的国际倡议，在具体落实中要准确评估与平衡国家利益和国际利益。此外，如何在不同类型和领域的具体制度化峰会中落实两大倡议、全球安全峰会和全球发展峰会如何从学术层面进行有效构建等议题值得进一步研究。

[责任编辑：孙震海]

^① Daniel Druckman and Peter Wallensteen, “Summit Meetings: Good or Bad for Peace?” p. 72.