



当前，世界正处于百年未有之大变局的加速演进期，未来10年将成为重塑全球格局的关键阶段。随着国际力量对比的深刻调整，全球治理体系面临二战以来最严峻的挑战。在全球和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字持续扩大的背景下，传统国际秩序遭到系统性冲击，全球治理体系面临三大核心挑战。这些挑战不仅关乎现行国际秩序存续，更将深刻影响人类未来发展方向。

第一个挑战：多边治理机制的困境

当前全球正面临着多重治理困境，其核心矛盾集中体现在国际秩序的失序与单边主义的泛滥。世界范围内，乌克兰危机、巴以冲突、印巴冲突、伊以冲突四场战争持续发酵，且均未真正终结。与二战以来的历次局部战争不同，这些冲突虽发生在局部地区，却已形成全球性的影响链条，其带来的能源危机、粮食短缺、难民潮等问题，已突破地域边界，成为全人类共同面对的挑战。

这种全球性动荡的背后，是二战后建立的国际治理体系遭遇的严峻考验。当年，50个国家签署《联合国宪章》成立联合国，正是为了总结一战、二战的惨痛教训，以多边机制守护永续和平。在此基础上，一系列国际组织相继诞生，国际秩序与治理规则逐步确立，为全球稳定运转提供了框架。如今，这一体系正被不断冲击：一些国家沦为战争的肇事者、推动者与助燃器，将本国利益凌驾于全球福祉之上，导致和平与战争的天平重回危险的原点。

联合国的困境尤为突出。为调停巴以、伊以等冲突，联合国付出巨大努力，甚至有官员在加沙不幸殉职，却始终难以达成实质性成果。值得关注的是，伊以冲突的暂停，源于个别国家的导弹威慑，而冲突各方随后均宣称“获胜”。这种局面直接拷问着联



□ 陈文玲

合国的权威与作用。当多边机制无法有效遏制冲突，当强权政治取代规则共识，爆发更大规模战争的风险便悄然攀升，原有国际治理体系的局部失灵，已成为摆在人类面前的最大挑战。

在经济领域，单边主义的冲击显著。部分国家将本国标准、规则与利益置于全球之上，导致联合国、国际货币基金组织（IMF）、世界银行、世界贸易组织（WTO）等多边机构的作用持续弱化。以世界贸易组织为例，个别国家先是拒绝派遣大法官导致其仲裁机制停摆，后又停止缴纳费用，使其近乎瘫痪。这种行为不仅破坏了二战后形成的国际贸易体系，更以“对等关税”为名发动全球贸易战，用单边手段重构贸易关系，彻底打破了全球经济的公平与稳定。

单边主义虽能暂时扭曲贸易流向，却无法逆转市场规律，反而会加剧全球秩序的动荡。当国际组织被边缘化、多边规则被弃之不顾，全球治理便陷入“规则真空”与“强权主导”的双重困境。要走出这一困局，唯有重建多边共识，让国际机制重新发挥作用，才能让和平与发展的逻辑战胜冲突与对抗的冲动。

第二个挑战：文明价值断层与数字霸权崛起

当前，人类文明的延续与演进，

正面临着两类深层因素的系统性干扰：文明价值共识的撕裂，以及科技霸权主导的全球秩序重构。这两类因素相互交织，不仅动摇了文明多样性的共识，更以技术垄断的形式重塑着权力格局，使人类社会陷入“价值失序”与“规则失衡”的双重困境。

文明共识的鸿沟加深，源于单一文明视角对多元价值的否定。汤因比在《历史研究》中提出的26种文明分类，把这些文明分成了活着的文明、僵化的文明、衰亡的文明。汤因比片面地认为，当今世界上只有西方文明还能算是“活着的文明”，埃及和印度等文明都算是“长眠于地下的文明”。这种错误判断的本质，是用线性进化史观否定文明多样性的合理性。当西方文明被预设成“唯一活着的文明”，人类便失去了超越地域与文化的共同价值基础。21世纪的文明困境正源于此。构建全球秩序的思想基础、理论基础、价值基础尚未形成共识，是屈服于霸权逻辑，还是坚守和平共处原则？是认同“丛林法则”，还是践行“人类命运共同体”理念？这些根本性问题的答案分歧，暴露了文明共识撕裂对人类未来的深层威胁。

科技霸权的扩张，则以技术垄断加速了文明秩序的失衡。这种霸权并非简单的技术领先，而是通过重构全球体系实现对文明进程的影响，其影响集中体现在三个层面。其一，在货币领域，美国推动的“数字化布雷顿森林体系”，以区块链技术为外衣，将99%的数字货币与美元绑定，95%的稳定币锚定美元信用，表面“去中心

化”实则强化美元中心化控制。从金本位到信用货币，美元对黄金贬值98%却仍通过“美元循环”收割全球，如今更借数字货币续命霸权，本质是用技术手段延续对全球经济的主导权。其二，在空间领域，科技霸权演变为对物理空间的无序瓜分。1000—3000米低空经济、8000—12000米航空网络、低轨卫星星链与太空设施，构成了立体空间治理的新场域，却因“无规则、无标准、无秩序”成为科技强国的角力场。美国申请大量低轨卫星、马斯克公司主导发射量，这种“以数量定归属”的逻辑，实质是用技术优势垄断公共空间资源，若太空军事化成为现实，掌握技术制高点的国家将对其他文明形成“降维压制”。其三，科技霸权正与传统霸权叠加，形成复合压制。美国退出15个国际组织、无视多边规则，在贸易战与领土争端中摒弃国际惯例，本质是用科技优势强化“强权即公理”的逻辑。当科技霸权赋予少数国家重构货币体系、垄断空间资源的能力，叠加军事与经济优势，全球治理便陷入“规则空窗”与“权力垄断”的恶性循环，如国际组织被边缘化，公平正义被技术鸿沟吞噬，人类文明的延续失去了制度性保障。

这两类干扰因素的共同作用，使人类文明面临前所未有的方向性挑战。若文明共识持续撕裂，多样性将被单一价值取代；若科技霸权不受约束，技术垄断将固化文明层级。唯有重建文明对话机制、打破技术垄断壁垒，才能为人类文明的永续发展

作的基础被削弱，全球技术和数据资源的优化配置难以实现。

再次，发展中国家参与度不足，合作公平性受限。人工智能国际合作的主导权主要集中在发达国家和少数跨国企业，而广大发展中国家在技术研发、资金投入以及规则制定中的参与度明显不足。这种不平衡不仅使得发展中国家难以从技术合作中获取应有的利益，还使得全球范围内的人工智能治理缺乏包容性和代表性。发展中国家在合作中的“边缘化”现象，既是全球技术差距的体现，也进一步放大了全球数字鸿沟。

最后，伦理与价值观分歧增多，合作信任缺失。人工智能治理中的伦理与价值观问题日益成为国际社会关注的重点，但各国在文化背景、社会制度和政策目标上的差异，导致在伦理规范和价值取向上难以达成一致。在算法公平性、隐私保护以及技术滥用等敏感问题上，部分国家更倾向于强调个人权利与自由，而另一些国家则更关注社会稳定与公共安全。这种分歧加剧了国际社会在人工智能治理中的信任赤字，也使得相关合作的推进更为复杂。

人工智能国际合作中面临的碎片化、壁垒加深、发展不均与价值观分歧等问题，既有深刻的技术经济背景，也与国际政治格局、制度安排和治理理念密切相关。

全球治理体系对新兴技术的适应性不足。人工智能作为新兴技术，其跨领域、跨国界的特性对现有全球治理体系提出了巨大挑战。然而，当前的全球治理体系总体上仍以传统议题为主，缺乏对新兴技术的快速响应机制和灵活的协调能力。现有的人工智能治理国际规则和多边机构在制定统一标准、协调利益诉求方面进展缓慢，导致治理规则滞后于技术发展。此外，现有的多边合作框架更倾向于“原则性指导”，缺乏强制性约束和具体实施路径，难以有效应对人工智能治理中的复杂问题。这种适应性不足直接导致了治理规则的碎片化和全球协同性的缺乏。

国家利益与技术竞争的深度博弈。人工智能作为未来科技竞争和经济发展的战略制高点，已经成为各国

筑牢根基。

第三个挑战：经济全球化遭遇逆流与新秩序产生

经济全球化是否已走到尽头？新型经济全球化是否正在开启？答案藏在当下的全球经济格局中。传统经济全球化是二战后在和平与发展的大趋势下逐步形成的，其核心是稳定的产业链、供应链网络，协调的全球贸易关系，以及相对有序的金融货币体系。但如今，这些体系均遭受重创，传统经济全球化已呈现明显的碎片化特征。

在国际贸易领域，这种碎片化表得尤为突出。WTO的仲裁机制长期停摆，作为全球贸易规则核心载体的多边体系陷入瘫痪。美国率先打破规则，以“对等关税”替代国际组织公认的准则，单方面以本国关税标准定义与贸易伙伴的税率高低，并以此为依据发动贸易战，彻底动摇了全球贸易的公平基础。更关键的是，全球贸易结构已发生深刻变化，服务贸易、数字贸易、平台贸易等新兴贸易形态的增长速度远超货物贸易，但既有的国际规则 and 标准仍集中于传统货物贸易领域，导致新贸易方式陷入“规则空窗期”，缺乏统一的规范约束，这进一步加剧了全球贸易秩序的混乱。

国际上一些人将当前的局面称为“经济半全球化”，但这一判断并不准

追逐技术优势的重要领域。一方面，各国对人工智能技术的战略意义高度重视，普遍采取技术保护主义政策，以保障自身在全球技术竞争中的主导地位。在关键技术出口、数据跨境流动等问题上，部分技术领先国家基于国家安全和经济利益的考量，强化技术壁垒和数据管控，直接削弱了国际合作的开放性与包容性。另一方面，人工智能技术的极高附加值使得国家间技术竞争日益加剧，合作与竞争的双重关系使得一些国家对国际合作持保留态度，难以形成真正的合作共识。这种竞争性博弈是技术与数据壁垒加深的重要原因。

发展不平衡与文化价值差异的长期积累。人工智能国际合作中“发展鸿沟”和“价值观分歧”的问题，根源在于全球长期存在的技术发展不平衡与文化制度差异。发达国家凭借技术、资金和市场优势占据国际合作的主导地位，而发展中国家在技术能力、经济实力和制度安排上相对薄弱，无法充分参与技术研发和规则制定，导致国际合作公平性和包容性不足。与此同时，不同国家在社会文化、政策目标和价值观念上的差异，使得在隐私保护、算法公平性、伦理规范等关键议题上难以形成一致意见。这种差异加剧了国际社会在人工智能合作中的信任赤字，进一步影响了治理的协调性与有效性。

针对人工智能治理国际合作中存在的诸多问题，国际社会需要进一步加强机制创新和政策协调，推动人工智能治理走向更加有益、安全、公平的方向。

加强多边合作机制建设，推动全球规则统一。国际社会应充分发挥联合国、OECD、世界经济论坛等多边平台的作用，加快构建具有普遍适用性的人工智能治理规则。在此过程中，加紧制定完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则，构建技术监测、风险预警、应急响应体系，重点制定涵盖算法透明性、隐私保护、伦理约束等领域的全球性标准和规范，提升规则的执行力和约束力。通过建立协调机制，减少不同区域和国家间规则的冲突，推动全球治理框架的统一化和系统化，确保人工智能安

确。实际上，当前的全球化困境并非自然演进的阶段性特征，而是经济全球化进程被人为切割导致的碎片化结果，是对全球化发展自然趋势的强力拆分。这种人为干预打破了全球经济的内在联系，使产业链、供应链被迫重构，贸易与金融关系陷入泥潭。

不过，在传统体系碎片化的同时，新型经济全球化的轮廓正在逐步显现，其走向取决于世界大多数国家的共同选择。以中国的贸易格局为例，虽然我国对美出口占美国进口额的比例已降至14.7%，但对东盟地区国家、欧盟及其他国家的出口却持续增长，特别是对共建“一带一路”相关国家的出口急剧上升，2024年这一比例已达到了52%，形成了新的全球贸易平衡。“西方不亮东方亮”的“东升西降”态势日益明显，越来越多的国家，无论是俄罗斯还是欧盟，都在选择“向东看”，这一趋势无论是显性还是隐性，都在为新型经济全球化注入新的动力。

面对这样的复杂格局，未来全球治理的重心需要聚焦于多个方面。首先，应推动世界人民的共同觉醒，推动发展中国家和南方国家的整体崛起，通过它们的力量推动国际秩序向更加公平合理的方向发展。其次，要推动国际机构的改革和完善，让这些机构能够更好地适应新型经济全球化的需求。更重要的是，在维护合理的旧秩序、旧规则、旧标准的基础上，各国应共同填补那些亟待解决的规则、标准、秩序空白。例如，人工智能发展的道德边界、人工智能对全球性就业带来的挑战等，都是当下非常急迫且需要全球协同应对的问题。推进新型经济全球化，需要世界各国增强责任感和使命担当，这已成为刻不容缓的任务。只有通过全球共同努力，才能克服当前的逆流，构建起更加包容、公平、有序的新型经济全球化体系，让全球化真正服务于全人类的共同发展。

以上三大挑战相互交织，共同构成当前全球治理的系统性危机。单边主义与多边机制的博弈，文明共识与科技霸权的碰撞，全球化逆流与新秩序的孕育，正重塑世界格局。应对这些挑战，需凝聚国际共识，强化多边合作，方能为人类发展开辟新路径。

（作者系国务院研究室原司长、中国国际经济交流中心原总经济师）



□ 张瑾

