重塑國際秩序 強化全球治理



學者論衡

劉兆佳

時至今日，全球大多數政治精英和戰略專家都認同，**那個由美國構建和主導的國際秩序（international order）或世界秩序（world order）已經基本上不復存在。那個國際秩序之所以無以為繼，主要原因有兩個**。其一是全球南方國家越來越認為那個被西方頌揚為「自由國際秩序」本質上是一個為西方價值觀和利益服務的不合理、不公正和不公平的國際體系，對非西方國家尤其全球南方國家的發展不利。其二是美國自己也越來越覺得「自由國際秩序」對西方的霸權和發展形成桎梏，而其更嚴重的結果是導致中國的快速崛起和其對西方的構成「生死存亡」的威脅。

過去十年左右，美國帶頭違反和破壞那個「自由國際秩序」的制度、原則和規則，並在「美國優先」的大纛下對盟友和其他國家實行單邊主義、保護主義、民族主義、交易主義（transactionism）和霸凌主義。誠然，眾多處理具體事務和政治涵義有限的國際組織仍在「正常」運作，但那些最為重要的國際組織比如聯合國（UN）和不少其屬下的機構、世界貿易組織（WTO）、世界衛生組織（WHO）、世界銀行（World Bank）和國際貨幣基金組織（IMF）卻在美國的抵制和干預下難以正常運轉。美國更加單方面退出或威脅退出一些與應對氣候變化、促進集體安全、防止大殺傷力武器擴散以及推行開放貿易相關的重要國際協議。

「自由國際秩序」無以為繼

各國學者雖然幾乎一致認為全球處於混亂不安狀態，但對於如何理解那個狀態則缺乏共識。部分人覺得儘管美國已經放棄領導「自由國際秩序」的責任，但許多國家卻仍然堅持或願意遵守該秩序的規則和認同其精神，因此不同意國際秩序已經崩塌。部分人認為既然美國已經背離了其創建的「自由國際秩序」，而其他國家亦必然會從自身利益出發有選擇性地遵守或違反國際規則，則當前情況應該是「國際失序」（international disorder）。更有一些人指出，當前的問題不單是國際規則沒有得到普遍尊重，而是對於何謂「國際規則」是否存在，或如何理解「國際規則」，也缺乏共識。歐洲的戰略學者馬克・倫納德（Mark Leonard）在其《混沌求生》（Surviving Chaos）（2026）的近著中用「無序」（「un–order」）來形容那種狀態。他指出：「與其說是各方違反規則的『混亂』局面，不如說是既定規範被事件所取代後出現的無序狀態。在無序時期，人們對是非對錯沒有共識，甚至連真理也往往難以達成共識。取而代之的是深重的、無法克服的不確定性——沒有人能夠用普世標準來解釋什麼是對的、錯的或重要的。」

其實，從理論角度看，美國構建和主導的「自由國際秩序」之所以無以為繼，不單純是因為它對非西方國家不公平與美國自己也認為它對自己不利，而是因為它原來是為了團結和整合西方世界而設立，基本上以西方國家加上日本和韓國為成員和體現西方價值觀和制度為核心原則。因此，它原先沒有想到要把非西方國家納入其中。

美國普林斯頓大學政治學教授G・約翰・艾肯伯里（G. John Ikenberry）長期吹捧美國構建和主導的「自由國際秩序」。不過，他也明確指出，該國際秩序原來的目的是團結和整合西方世界。他說：「自由國際主義興起於西方自由民主國家的崛起，這些國家不斷努力建構和組織西方秩序，最終建構全球秩序。因此，自由國際主義提供了一種秩序願景，在這種願景中，主權國家——由自由民主國家領導——在一個規則相對寬鬆的國際空間內，為了互利共贏和相互保護而合作。」既然如此，「開放貿易、國際法、多邊合作、集體安全、政治權利和保護以及民主團結，都是自由國際主義願景的要素一或者更準確地說，是過去兩個世紀以來出現並不斷演變的多種願景的要素。」

不過，冷戰結束後，為了擴大西方的全球霸權和為美西方爭取更多的利益，美西方積極擴大「自由國際秩序」的成員圈，不斷容許或邀請更多的非西方國家加入。如此一來，「自由國際秩序」的成員國之間在制度、價值觀和發展模式間的差異便越來越難以彌縫，由此矛盾和衝突便叢生，而中國與西方國家的差異則更為突出。然而，美西方卻要求非西方國家推動各種改革以縮小它們與西方國家之間的差距，甚至用不同手段包括在其他國家策動政變和用經濟援助和金融扶助來逼迫其他國家就範。**儘管中國和眾多全球南方國家強烈要求美西方大幅改革「自由國際秩序」，從而構建一個更平等、公平和包容的新國際秩序，比如增加全球南方國家在聯合國和其他由美西方主導的國際組織的代表性和影響力，但美西方對那些改革的呼聲置若罔聞，結果是「自由國際秩序」在全球南方的認受性不斷下滑**。

與此同時，美西方的群眾也越來越不擁護「自由國際秩序」。越來越多西方民眾認為在這個國際秩序下，西方社會越來越不平等、財富和收入分配越來越不公平、政府越來越不願意推行旨在縮窄貧富和區域差距的政策、勞工權益得不到重視、管治精英無能並越來越脫離群眾等。西方民眾越來越抗拒不少那些由美西方主導的國際組織特別是那些涉及經濟和貿易事務的組織，指責它們削弱國家主權和蠶食自己國家的政府制定政策的能力。當那些國際組織遇到的挑戰不斷增加時，它們作為維護和支撐「自由國際秩序」的主要工具的能力也就相應下降。

亞利桑那州立大學政治與全球研究助理教授安娜・M・邁耶羅斯（Anna M. Meyerrose）在其著作《從外部侵蝕民主：國際組織與民主倒退》（Eroding Democracy from the Outside In）（2025）中認為：「後冷戰時代的一個獨特特徵是，廣泛的政策權力被下放給國際組織……這些組織中某些強大的子集——其中最突出的是區域組織、國際金融機構和貿易管理機構——也獲得了前所未有的權力和影響力，能夠左右具有政治意義的國內事務。這些國內事務，例如經濟政策或有關移民和人權的法規，此前一直由各國政府專屬管轄……這種政策上移（到國際組織）後的一個意想不到的後果是削弱了包括政黨和立法機構在內的核心代表機構，同時將權力集中在代表各自國家參與國際事務的國家行政部門和官僚機構手中。」

全球南方和美西方內部出現的抗拒乃至反對「自由國際秩序」的力量隨着民粹主義在全球的興起有愈演愈烈的趨勢，致使「自由國際秩序」越來越難有效運作，而不少全球性議題比如氣候變化、大殺傷力武器擴散、國際貿易、大規模傳染病擴散、人工智能的管控等都無法通過各國合作來應對。

在「自由國際秩序」走向式微之際，不少國家通過加強彼此合作、建立地域性或功能性的組織來處理貿易、科技、金融和安全等問題。更為重要的，是各方面開始積極探索如何重建國際秩序。過去幾年，不少人提出不少意見，但由於各國的利益和觀點不同，要達成廣泛共識極為困難。

就西方學者和專家而言，部分人對國際秩序持悲觀論調，不相信會產生一個能夠涵蓋全球並得到大部分國家認同與支持的新國際秩序；相反，美國霸權的墜落會讓世界進入一個長期失序的狀態，各種衝突會接踵而來；不同國家會盡其所能在這個失序世界中尋找安全的發展的辦法，並與一些「志同道合」的國家加強在經濟與安全上的合作。這些人的想法背後的邏輯是美西方的全球霸權是唯一能夠保持世界和平、促進發展和捍衛民主人權的力量。然而，這種對西方霸權和其主導的國際秩序的歌功頌德已經不合時宜。

西方體系終結並非災難

印裔加拿大學者阿米塔夫・阿查里亞（Amitav Acharya）對此在其《昔日與未來的世界秩序》（The Once and Future World Order）（2025）作出了有力的控訴與反駁。他的核心論點是：「西方體系的終結並非災難；事實上，從長遠來看，這或許是件好事。為什麼呢？原因有幾點。首先，西方主導的秩序從未像許多西方人所認為的那樣良善，它充斥着經濟不平等、種族主義以及通常在南方國家發動的戰爭。對世界其他地區而言，西方主導地位的終結提供了一個建設更美好世界的機會，讓它們擁有更多的話語權、權力和繁榮——換句話說，一個更公平、更平衡、更平等的世界。」這位學者進一步指出：「即便美國仍是全球頭號強國，但它圍繞自身願景和價值觀構建的世界秩序，尤其是它對全球合作組織的領導地位，也無法延續到21世紀末。無論人們如何稱呼它——自由國際秩序還是美國世界秩序——這個秩序都在迅速衰落，而且不會再出現，即便美國經濟保持強勁，新興大國的世界經濟增長速度也比近幾十年來美國秩序。」他更預期，「美國的世界秩序是西方世界秩序的最後一個。」

部分人認為「自由國際秩序」失陷源於美國對「自由國際秩序」的背離。他們期望日後新的美國政府會重新肯定和支持「自由國際秩序」，因此現階段毋須另闢蹊徑。美國共和黨在2026年底的美國中期選舉中失去在參議院和眾議院的控制權後，這種期望會進一步上升。不過，種種調查和跡象都指出，相當部分美國人對「自由國際秩序」的支持度並不牢固，而認同特朗普的「美國優先」或「讓美國再度偉大」的人仍不在少數。**因此，比較實際的研判是美國不可能願意重新大力支持「自由國際秩序」。比如說，在特朗普兩屆任期之間的拜登政府也在一定程度上奉行單邊主義和霸凌主義。事實上，美國人之所以不再擁護「自由國際秩序」是因為美國已經缺乏足夠的國力、誘因和意志去維護它創立的「自由國際秩序」了**。

另外，一些西方學者和專家則主張重新建構一個基本上由西方國家和其他「志同道合」國家的新國際秩序，這個秩序最好能夠包括美國，但不取決於美國的參與與否。這個新國際秩序的內容其實與原來的「自由國際秩序」相差不遠，但卻把全球南方排斥在外，因此難以說是一個涵蓋全球的國際秩序。有一些人則認為這個秩序可以容許非西方國家參與，但在西方勢力主導下，那些國家只能是次級成員。這些主張其實也是不切實際。它們其實是希望西方國家和一些親西方國家「抱團取暖」，但在西方走向沒落的大趨勢下，這種自我孤立的「戰略」很難說是對西方的未來有利。當前，全球南方正在快速崛起，全球南方肯定不會願意加入一個仍然由沒落的西方主導的、仍然歧視全球南方的「新」國際秩序。

有人則建議西方應該擺脫其一直以來崖岸自高的姿態，在基本上保留西方的價值觀和制度的前提下對「自由國際秩序」進行適度的改革，對其他國家的文化、制度和利益給予適當的尊重，吸引非西方國家繼續留在「自由國際秩序」，從而維持該國際秩序的全球性。上文提到的美國學者艾肯伯里（Ikenberry）這樣建議：「一種選擇是透過減少自由國際秩序的修正主義傾向來尋求與這些非自由主義國家的妥協。這可能意味着要減少推廣『進攻性』自由主義的努力——即削減推動這些國家向自由民主模式靠攏的努力。實際上，這一戰略要求使自由國際秩序對中國和俄羅斯更加友好，其重點將放在共存上，以『防禦性』的自由主義原則為基礎，例如自決、寬容和意識形態多元化。如此一來，自由國際主義將變得更加保守。」

這種試圖通過有限度的改革來爭取中國等非西方國家繼續支持「自由國際秩序」的建議恐怕只是一廂情願之舉。全球南方要求的是大幅的改革，令全球南方得以在國際秩序中與西方平起平坐，但直到目前為止，我們還看不到美西方有這種大幅改革「自由國際秩序」的意圖和決心。

另外一種主張則認為要建構一個新的國際秩序非常困難，起碼不是短期內能夠做到，不如退而求其次，通過建構更多的區域性組織來促進國際間的合作。比如，拉丁美洲多邊主義研究所所長莫妮卡・赫茲（Monica Herz）和新加坡國立大學國際事務教授何思琳（Selina Ho）於2026年1月在《外交事務》發表題為《多邊主義如何生存》（How Multilateralism Can Survive）的文章。他們強調：「區域治理仍然是應對多邊主義弱化的最佳良方。它是全球治理的重要組成部分，在支持國際合作方面有着悠久的歷史。冷戰結束後，區域機構不斷發展壯大，其在促進貿易、解決衝突和制定共同標準方面的作用日益增強。如今，它們必須支持日漸衰弱的全球機構，並承擔起更多責任。這種轉變不僅有助於維持多邊主義，而且可以透過發揮區域優勢和促進自下而上的創新解決方案來解決世界上最棘手的問題，從而改進多邊主義。」

然而，在沒有全球性的國際秩序的大環境下，區域性組織的湧現和它們彼此之間的競爭與衝突將會令全世界走向碎片化，全球治理的赤字將進一步擴大，眾多全球性的嚴重和迫切問題更難通過全球性國際機構和國與國之間的合作來應對和解決。

總體來說，大部分西方學者專家一方面慨嘆「自由國際秩序」的隕落，另方面則對重建一個新的、不由西方主導的全球性國際秩序缺乏信心。上文提到阿查里亞（Acharya）則屬例外。他強調，「對世界其他地區而言，西方霸權的終結為建立一個更美好的世界、獲得更多話語權、權力和繁榮提供了契機——換言之，一個更公平、更平衡、更平等的世界。」他預期：「在一個真正更加多元化的全球共同體中，新的平衡將會出現，在這個共同體中，沒有任何一個成員或群體能夠獨攬大權。」然而，阿查里亞卻沒有具體論述那個新世界的內容，他的論點只能說是一種對將來熱切的期盼。

中國倡議更加公正合理

相反，中國對於重構一個新的、更公平、公正和包容的新國際秩序，並以此為基礎強化全球治理仍然懷抱信心，並且已經形成了一套高屋建瓴、氣象恢弘、切實可行、能夠經得起歷史考驗的主張和論述。中國國家主席習近平於2025年9月1日在天津出席上海合作組織＋會議時正式提出一項重大國際合作倡議，即全球治理倡議。習主席強調，一個公平合理和具可行性、認受性和延續性的國際秩序必須遵循五大核心原則：奉行主權平等、遵守國際法治、踐行多邊主義、倡導以人為本、和注重行動導向。2026年6月，中國國務院新聞辦公室發表《構建更加公平合理的全球治理體系：中國的理念、倡議與行動》白皮書。其中指出：「中國提出全球治理倡議，旨在推動構建更加公正合理的全球治理體系。」「全球治理倡議以維護聯合國憲章宗旨和原則、踐行共商共建共享的全球治理觀為基本遵循，提出奉行主權平等、遵守國際法治、踐行多邊主義、倡導以人為本、注重行動導向五大核心理念，切中諸多危機挑戰的癥結和根源，為構建更加公正合理的全球治理體系提供科學指南。」

其實，這些原則在相當程度上已經包含於聯合國憲章之中，但在過去相當長時間內，這些原則在美國的霸凌行徑、唯我獨尊和肆意妄為下不斷遭到削弱和踐踏。

習主席的全球治理倡議提出後得到全球南方的普遍認同和擁護，認為習主席的倡議可以成為重構一個「後西方」國際秩序的理論基礎和建築方案。中國的全球治理倡議並非是抽象的理論，而是正在不斷的實踐中體現，尤其在「一帶一路」倡議中落實和積累經驗教訓。

儘管眾多西方學者專家不能提出一套重建國際秩序的切實可行和得到全球南方認同的方案，但這並不妨礙他們對中國的全球治理倡議諸多批評和詆毀。他們揶揄全球治理倡議過於抽象空洞，缺乏具體內容和執行細節，但卻不敢或避免觸及中國倡議所包含和體現的價值觀和基本原則。一些人仍抹黑中國要建立一個由中國主導的世界，並在這個世界搞威權主義和中國中心主義。他們其實最擔心的是中國在國際上的領導地位的提升和西方霸權和話語權的進一步沒落。

然而，「全球治理倡議」包含了不少中國的傳統智慧，而其包含的理想又能夠在各國（包括西方國家）引發共鳴共振，其作為二十一世紀的一套政治思想在日益混沌不安和信仰匱乏的世界中應會越來越受到重視。從另外一個角度看，「全球治理倡議」主要集中在原則和理念上的闡述，正正是中國不希望在與各國商討未來國際秩序和全球治理的具體探討前把相關的體制、政策和行動先行固化，從而讓各國能夠通過共商共建，更穩妥地把新的國際秩序的「組件」逐步建設起來，同時展現全球治理倡議的包容性。

香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問

國家穩步推進廉潔治理為世界樹立典範



議論風生

郭文緯

2026年全球許多國家迎來選舉年。腐敗是其中許多選舉的關鍵議題，甚至可能對某些國家的選舉結果起到決定性作用。腐敗被廣泛認為是全球性問題，各國政府理應將其列作優先打擊事項。

許多國家都了解反腐敗的基本策略：執法、預防、教育「三管齊下」的綜合戰略。這一策略最早在香港發展形成，如今已體現在《聯合國反腐敗公約》中，被廣泛視為標準的反腐敗策略；全球許多反腐敗機構在組織架構和核心戰略都是以「三管齊下」為藍本。然而，持續取得成功的司法管轄區卻為數不多。其中往往缺少一個關鍵要素：堅定的政治意願和領導力，推動反腐運動沿着正確軌道前進。

許多國際反腐敗專家觀察到，自2012年習近平就任中共中央總書記以來，中國的腐敗問題顯著減少。他們普遍認為，根本原因是習近平總書記打擊腐敗和強化黨的自我治理的決心。自2012年以來，全國紀檢監察機關共立案審查調查腐敗案件超過800萬件，處分超過700萬人。

堅定不移推進反腐敗鬥爭

最近在北京勝利閉幕的中共二十屆五中全會，正是國家政治承諾的最鮮明例子。試問，全世界有多少國家會召集領導層詳細討論如何加強反腐敗機制、提升執政黨治理能力？

習近平總書記在會上發表重要講話，全會審議通過了《中共中央關於持之以恆推進全面從嚴治黨若干重大問題的決定》，強調必須從鞏固黨的長期執政和實現民族復興的更廣闊高度來理解加強黨的建設。

會議於10月29日通過的公報指出，中共中央對新時代全面從嚴治黨取得的成就給予高度評價。黨多年來存在的深層次問題得到解決，清除了黨內、國家和社會及軍隊中的重大風險隱患。公報還指出，黨找到了跳出治亂興衰歷史周期率的兩個答案：一是人民監督政府，二是黨的自我革命。公報將這些視為中共的獨特貢獻，將在馬克思主義政黨歷史上留下深刻印記。

全會就持續推進全面從嚴治黨作出了系統部署。包括持之以恆改進作風、嚴明紀律；堅定不移協同推進反腐敗鬥爭；以制度和法規管黨治黨；完善黨和國家監督體系。公報強調，要一體推進不敢腐、不能腐、不想腐。部署還包括加強教育，引導幹部為民服務、造福人民、科學決策、務實行動——創造經得起實踐、人民和歷史檢驗的實績。公報還確認開除33人黨籍，包括張又俠、劉振立等前高級官員。這被視為領導層不論職務高低堅決懲治腐敗決心的體現。

持續推進的反腐敗運動以及最近的會議發出了明確信號：中國的反腐敗並非短期運動，而是長期的政策優先事項。既定目標是根除腐敗、加強治理。中國的戰略似乎也正朝着更加基於規則和透明的體系邁進，更加注重公共問責。

與其他國家分享中國經驗

西方媒體長期以來透過帶有意識形態色彩的文章抹黑中共，導致一些西方人對中共產生了錯誤印象，可能令他們未能完整理解中共。中共是世界上最大的政黨，擁有超過一億名黨員。入黨需經過嚴格的選拔程序。一些西方調查已經發現，中共得到了中國民眾的高度支持。其內部紀律和治理，助力在中國過去四十多年裏實現快速轉型——從低收入國家發展成為世界第二大經濟體。

中共已形成了一套反腐敗和加強公職人員自我治理及執行能力的模式。它可以與其他國家分享經驗。就此議題開展交流將使其他國家能夠學習中國的經驗，更好地了解中共。

這些見解也可適用於香港特別行政區的公務員。在2025年11月宏福苑致命火災後特區政府推動的改革中，這一點值得考慮，特別是在加強公共服務價值觀和官員對公共服務承諾方面。

註：原文刊於《中國日報香港版》，標題為編輯所加

前廉政公署副廉政專員、香港大學專業進修學院和香港都會大學榮譽院士