



Working Paper No.202303

July. 3, 2023

本文已发表于《人民论坛》2023年第12期

任琳: renlin@cass.org.cn

全球治理赤字与治理体系新态势

【摘要】当前，世界经济复苏面临压力、气候变化和技术进步等新旧风险并存、地缘政治局势紧张、发达国家经济政策负面外溢效应渐显等各类全球性问题叠加，迟滞了全球治理体系的改革，加剧了世界发展格局的不稳定性不确定性。全球治理体系面临严峻的供需不平衡问题。为此，应采取相应措施，增强对抗外部风险的内部韧性，积极推进全球治理体系改革。。

党的二十大报告指出：“当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。一方面，和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡，人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明。另一方面，恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战。世界又一次站在历史的十字路口，何去何从取决于各国人民的抉择。”^①只有准确把握世界格局的发展趋势，才能够有效



地与世界对话，积极参与全球治理事务，为构建人类命运共同体贡献中国智慧。

全球问题持续恶化，治理赤字不断累积

当下，世界经济复苏面临压力、气候变化和技术进步等新旧风险并存、地缘政治局势紧张、发达国家经济政策负面外溢效应渐显等各类全球性问题叠加，“选择性脱钩”常态化，保护主义思潮将经济全球化拖入逆行状态。加之，大国博弈不断以各种方式投射至全球治理领域，严重掣肘了各国集体行动的形成，动摇了多边主义基础，迟滞了全球治理体系的改革，甚至加剧了世界发展格局的不稳定性不确定性。

第一，世界经济复苏压力巨大，全球债务风险高企。除了世纪疫情、灾害天气等客观因素之外，霸权国家为了护持权力在经贸投资领域采取“脱钩断链”的做法，切断了全球价值链，更破坏了世界市场的一体化和完备性，不利于世界经济的复苏。世界经济论坛发布的《2023 年全球风险报告》指出：“发展中国家可能因债务问题出现投资缺口。面临债务问题的发展中经济体或将受制于债权人要求，导致财政资金流出公共产品和基础设施等社会需求最大的领域。”^②发达国家的债务问题同样严峻。美国财政部数据显示，2023 年 1 月 19 日，美国政府已触及 31.4 万亿美元的法定举债上限。虽然民主党与共和党两党就提高债务上限达成协议并提交国会，但多年来累积的债务危机问题浮出水面。

第二，发达经济体政策负面溢出效应渐显，全球宏观经济政策协调迫在眉睫。世界经济出现回暖趋势，但各类经济体之间增速分化，整体复苏并不平衡。发达经济体渐进式地收复“基本盘”，但其宏观干预手段或给其他经济体带来负面溢出效应，世界经济面临一定的潜在风险。例如，发达经济体激进加息，美元资产投资回报率高，导致部分新兴经济体面临资产价格变动，货币贬值压力大易遭抛售。此外，很多发达经济体的央行支持效能几近见顶，然而，在全球范围货币流量剧增的同时，世界经济的增长速度和复苏速度却几乎未见大幅改进，这其中的缘由有待深究。整体而言，疫后的世界经济仍面临发展不平衡的问题。与发达经济体收复“基本盘”的情况相比，大多数新兴经济体和发展中经济体的复苏却各



有差异：亚洲地区相对乐观，但在各类因素的影响下其他地区面临陡增的债务风险，大宗商品价格高企，经济社会问题累积。

第三，全球气候治理的紧迫性凸显，主要大国气候治理承诺短期内难落地。近年来，全球变暖趋势的感知度明显提升，各类极端气候出现频率增加，长期化趋势不断被证实。有节奏地控制碳排放，有序推进全球气候治理，事关世界各国人民的切身利益。然而，发达经济体对议程的主导，以及各主要国家的利益攸关度、博弈者特性差异较大，加之近几年疫情对各国经济发展造成重大冲击，致使治理举措的落地进程相对缓慢。诸如气候治理等各类全球性问题都面临持续恶化的趋势，诸多领域的治理赤字和公共产品赤字问题严重。各国的发展阶段不同，当下的利益相关度不同，并且某些发达国家不愿承担历史责任、逃避应尽的国际义务，在很大程度上加剧了全球气候治理的赤字状态。

第四，地缘政治风险有上升趋势，主要国家间信任赤字骤升。二战后很长的一段历史时期内，和平与发展成为时代主旋律，国际社会似乎更加关心气候变化、移民难民、传染病防治等非传统安全问题的治理，传统的地缘政治和战争风险的威胁感知有所下降。然而，乌克兰危机爆发以来，国际社会的不安全感陡然攀升，地缘政治等传统安全风险再度强势回归到人们的视野里。地缘政治、传统安全、和平议程等再度成为全球安全治理的显性议题。一年来，一些西方国家从最初以经济制裁的“外延式参与”，提升至提供大量军事援助的“直接介入”，乃至进一步将援乌内容转向“重型”武器。乌克兰危机的外溢效应将致使全球安全赤字大幅增加，主要原因是部分国家和地区的军事化趋势走强。然而，面对全球安全治理需求的上升趋势，治理安全问题的公共产品和国际机制供给却因大国互信不足难以及时补位。此外，个别西方大国出于内顾作出的“退出外交”举措，如美国从阿富汗撤军，再度坐实了部分地区的“安全真空”，加剧了安全公共产品的短缺状况，全球安全治理赤字更为凸显。

第五，技术进步犹如一把双刃剑，规则空白有待填补，但制度存在非中性风险。技术进步的重要性毋庸置疑，不仅事关一个国家是否可以获得经济增长的动

力，还与各国的安全乃至普通民众的生活都有直接联系。例如，谷歌提供的高像素地图一度被某些国家赋予军事用途，同类用途还有可能被恐怖分子所利用，因为它降低了目的地的信息保密程度，便利了恐怖主义者针对特定目标采取活动，甚至还因信息的公开性成为恐怖主义活动的掩护。因此，多国政府曾对此类问题提出异议。其中，以色列政府曾坚决要求根据许可证协议在特殊地区限制地图的分辨率；英国政府曾要求遮盖核潜艇基地和空军基地等敏感地点；美国政府也曾要求谷歌遮盖白宫大楼的部分场所。可见，技术进步不仅为经济发展、社会进步、生活便利提供了条件，还会带来诸多负面影响，而原有法律对这些新事物反应迟滞、未曾予以有效约束，在国际和国内两个层面上都存在规则缺位带来的灰色地带。此外，在技术领域，大国围绕规则制定的博弈正在拉开帷幕，技术性权力不对称很可能进一步投射在治理领域，导致制度非中性。有学者指出信息技术可能对国家安全带来影响：因为“根服务器”主要集中在美国，在美国境内集中了大量互联网的中心节点和电子商务公司，美国可以借此“监控”全世界，而美国将这种技术领域内的相互依赖关系“武器化”，就会形成一种系统性的“全景监狱效应”（panopticon effect）。③一旦中性规则缺位，霸权国家利用其掌握的不对称技术优势主导规则制定，全球治理的合法性将遭到严重侵蚀。

第六，“精细化脱钩”或成大国政治的常态，信任赤字持续破坏全球治理行动的向心力。相比特朗普政府时期的全面“脱钩”，拜登政府更多采用选择性“脱钩”的策略，大国博弈更多地呈现出议题化的趋势，即在某些议题领域维系“脱钩”政策，在其他议题领域继续保持经贸投资交往。选择性“脱钩”主要出现在5G、人工智能和半导体等关键高科技领域，或者说所谓的“与其安全高度相关的”领域，美国对这些相关的技术类产品采取“卡脖子”策略。具体表现为所谓的“小院高墙”，表面上看似乎院变小了，但实则更明显的是墙变高了。所谓的“小院”是指美国政府想要确定与美国国家安全相关的核心特定技术和研究领域；“高墙”则指的是要加大力度严密封锁部分领域，把这些领域作为确定战略边界的所谓“高墙”。所谓“精细化脱钩”指的是在“小院高墙”之外的其他技术领域内继续保持开放。为了保障供应链安全，很多国家不得不进行自主创新、缩短供应链



或是在本区域内寻找替代供应链，由此催生出供应链的“内卷现象”。大国关系的这些走势都将深刻影响经济全球化的走势，破坏世界市场的完整性和各经济体的向心力，进而改变世界格局和全球治理秩序。

第七，发达经济体内部保守主义思潮抬头，经济全球化遭遇逆流前路坎坷。发达国家忙于内顾，暂且只能将有限的资源满足国内治理的需求，参与全球治理的能力和意愿皆有不足现象。尽管如此，受到世纪疫情和其他外生因素的叠加冲击，发达经济体内部的矛盾和问题仍在发酵。为转移不断累积的国内社会矛盾，部分发达国家放任内部的民粹主义与保护主义思潮蔓延，国家战略的内顾倾向加强，经贸活动的排他性增强，参与国际事务、提供公共产品的积极性下降。保守主义和民粹主义投射至政策领域，表现为更为严厉的投资审查和更为排他的约束条款。2018年，美国国会扩大了美国外国投资委员会（CFIUS）的审查交易权限，并授权其在必要时修改或阻止部分赴美投资。2022年，美国财政部发布了该委员会在2021年的活动报告，统计了CFIUS的诸多审查活动和审查力度，例如合计审查了348笔新交易，审查数比2020年增长30%；2016年—2021年只有4%的并购来自中国，但受审查的并购活动仍占到总审查数的15%，针对中国的审查指数为3.7，而法德加英的平均数却不到0.5，日韩则为1.5，新加坡为2.6。^④发达经济体在政府层面和社会层面的保护主义情绪日益高涨，将经济全球化拖入了一个泥泞之地，只得蹒跚前行。如何完善全球治理，如何推进全球经济治理改革，在某种程度上与国家治理的议题息息相关。

当前全球治理体系的基本特点与改革难题

当下全球治理体系存在严重的供需不平衡问题。在需求端，克服各领域各方面日益严峻的全球治理赤字，需要凝聚广泛共识，克服集体行动困境，提供更多全球公共产品。然而，在供应端，既有的全球治理体系却面临诸多困境。这些问题与挑战构成了当下全球治理体系的基本面，其中有些问题成为推进全球治理体系改革的痛点堵点，而有些特点又或成为全球治理体系改革的可行路径。

第一，全球治理体系遭遇政治化风险，核心功能难以有效施展。在2022年



G20 峰会召开前夕，发达国家和新兴经济体一致认为，G20 遭遇政治化风险，这将掣肘该平台核心功能的有效发挥，使峰会的重心过度向地缘政治和安全问题倾斜，脱离了 G20 原有的全球宏观协调和经济治理功能。立场与价值观上的严重分歧致使各方无法有效凝聚在 G20 框架下针对全球治理议题展开必要谈判。多边主义受挫且单边主义盛行，全球治理体系面临分化风险，全球治理体系的既定功能无法有效发挥。总之，在乌克兰危机爆发后，大国立场分化加剧，致使全球治理体系改革难以形成合力。

第二，霸权国家“武器化”多边机制，合法性危机加剧了全球治理体系的撕裂程度。乌克兰危机爆发后，世界银行、国际货币基金组织等多边机制打破了以往的中立态度，相继对局势作出回应。例如，前者于 2022 年 3 月 2 日暂停了在俄罗斯和白俄罗斯的所有项目；后者于 2023 年 3 月 21 日称已与乌克兰方面达成一项价值 156 亿美元的贷款协议，被认为是危机爆发后乌方获得的最高额度的金融支持。在霸权国家的施压下，国际多边机制更是面临被某些大国“武器化”和“工具化”的风险。一些西方发达国家借由多边平台对俄罗斯发起多轮制裁，致使多边主义精神式微，全球治理体系面临合法性危机。例如，“美国等西方国家发布联合声明，宣布将部分俄罗斯银行排除在环球银行间金融通信协会（SWIFT）支付系统之外，切断了俄主要金融机构与全球银行系统间的联系，导致其无法进行跨境贸易的收付款”。^⑤这足以引发国际社会的担忧，一方面，世界百年未有之大变局下不确定性风险不断地增加；另一方面，全球治理秩序的客观性、民主性和制度中性面临重大挑战。实际上，霸权国家借由环球银行间金融通信协会、国际清算行和世界银行等多边机制向俄罗斯施压或是干脆将俄罗斯排挤在多边安排之外的行为，挤压了俄罗斯在现行秩序中的战略空间，将可能迫使其采取“去美元化”，或是“另立门户”的策略，以上行为皆增加了全球治理秩序的撕裂程度。全球治理秩序的瓦解与重构进程一度加速，出现“平行体系”的可能性进一步上升。

第三，霸权国家加紧在科技领域开展“小圈子”外交，构筑排他性规则体系。



为了维护霸权，美国以意识形态为基础，以联盟政治为抓手，以高标准规则为手段，在国际贸易、基础设施投资、数字技术、通讯标准等领域重塑排他性、等级化和非中性的治理“小集团”。在全球治理的话语体系中，技术领域内商定全球范围适用的治理规则的终极目标是，使技术进步的红利能够造福全人类。然而，这个领域内的全球规则却被不断划定，成为彼此分离的板块，形成一个个适用于有限范围国家利益维护的排他性“小圈子”。例如，从2022年5月的美日印澳“四方安全对话”（QUAD）峰会，到2023年3月美国商务部发布“芯片法案”的具体规定，拜登政府在技术相关经贸投资领域连续制定了一系列排他性机制，建立这些机制的排他性意图，即“在进出口、市场运营、投资和技术合作等领域对中国筑起更高壁垒”。^⑥这些排他性“小圈子”泛化国家安全概念，滥用单边管制措施，将本国法律凌驾于全球治理规则之上，违反了市场经济规律和公平竞争原则。

第四，全球多边领域艰难前行，但区域一体化尤其是亚太区域经济一体化取得重要进展。近年来，在疫情和其他突发性因素冲击下，全球供应链产业链出现断裂，大国博弈僵持不下，信任赤字攀升至高位，迟滞了全球治理体系改革，致使全球范围不确定性风险上升，越来越多的国家开始认识到区域合作对于对冲外部风险、加强产业链供应链韧性、保障区域经济发展的重要意义。因此，它们相继采取了“抱团取暖”、加强区域内合作的举措。例如，在亚太地区，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）从签订到落地，已经取得了众多成果，有望进一步降低区域内经济体间的交易成本。再如，2023年1月24日，拉美和加勒比国家共同体第七届峰会举行，会议通过了《布宜诺斯艾利斯宣言》，表达出将进一步致力于加强地区内团结、推进区域一体化进程、反对外来势力干涉、推动国家间平等合作的意愿。可见，虽然全球多边层面的合作治理陷入困境，但整体而言，区域一体化进程、区域层面的治理能力与意愿却出现了明显提升。

展望多边主义未来图景，推进全球治理体系改革

统观全球治理体系的这些特点，很难用一种图景来分析其未来发展趋势。中



西方学者分别给出并分析了各类不同图景及其生成机制、实现条件和演化可能。例如，有学者认为，“未来世界格局的改变存在四种潜在可能：丛林战争，即世界各国各自为政，全球化全面倒退，呈现碎片化；国际多边体系加快进入瓦解与重构过程，区域经济一体化合作机制加强，可能成为替代多边化和全球化的重要一极；平行体系的现实可能性在上升；全球化将得到进一步巩固，人类命运共同体的观念更加深入人心”。^⑦美国卡内基国际和平研究院在 2023 年 1 月出版了一份名为《美国的四种对立的 多边主义方式》的报告，将未来世界的多边主义模式/全球治理模式总结为宪章机构、俱乐部、协同体和联盟四种类型。其中，“第一个模式是多边主义的宪章机构概念，基础是联合国的普适会员制；第二个模式是俱乐部方式，（所谓）老牌民主国家作为此类世界秩序的基础；第三个模式是协同体模式，寻求大国协调；第四个模式是围绕不同全球突发事件临时组织量身定制的某种事件应对联盟”。^⑧中西方学者在概括这几类世界格局和多边主义未来图景时都强调，各种图景都是特殊条件限定下的理论上存在的理想类型，在现实世界中各类图景之间的界线是模糊或者彼此交错的。通过分析这几种图景，我们可以发现担忧面高于乐观面。人们不禁陷入选择困境，亦即究竟哪种图景更适合促进各国共同利益的实现，有助于推动世界秩序的形成与稳定？至少是往哪个方向努力，可以避免世界陷入严重的全球治理失灵，乃至爆发战争风险？

综上，面对这个动荡不安却又亟需得到治理的世界，应采取相应措施，增强对抗外部风险的内部韧性，积极推进全球治理体系改革。

一是维护多边体制的权威性和有效性，坚持真正的多边主义。推行真正的多边主义的内涵在于坚持国家不论大小一律平等，都拥有平等参与国际事务、共享发展成果的权利，通过对话协商解决问题。唤醒系统内包括发达经济体、发展中经济体和新兴经济体在内的其他国家的自主性与合作意愿，共谋全球治理，捍卫多边主义精神。坚持真正的多边主义，以客观中性的态度积极推动全球治理体系改革，在全球治理体系改革的过程中，提升中国的制度性话语权，切实维护发展中国家的权益。



二是塑造新型大国关系，为破解全球治理赤字、推动全球治理体系改革夯实基础。发达国家和发展中国家普遍关注大国关系的走向及其对全球治理秩序带来的影响。不可否认，主要大国在全球公共产品的供给和全球治理体系的运行中皆发挥着关键性的作用。如若大国关系无法在一定程度上克服信任赤字，全球治理体系的改革将无从谈起。破解大国关系难题即是破解全球治理困境的必经之路，信任缺失将是阻滞大国关系与全球治理步入良性对话与合作轨道的重要因素。

三是强调求同存异，推动与欧洲和亚太地区的功能性合作，淡化多边机制被政治化的风险，确保全球治理体系改革的中性立场和功能导向。此举不仅有助于消解来自某些发达国家的战略孤立，更有益于着眼共同利益，适时推动全球治理体系改革。例如，世界贸易组织的规则相对滞后于当下的经济形态，尤其是在诸如数字经济治理等新兴领域甚至存在规则缺失的问题。因此，新兴议题领域内存在规则空地，新的全球性问题需要新规则。在世贸组织改革的过程中，不仅存在存量改革的问题，还存在增量改革的问题，特别是在数字经济等新兴领域，各国间实际上是既有竞争又有合作。强化求同存异的合作基调，及时实现规则补位，避免无规则带来的治理赤字，符合各国的共同利益。

四是凝聚亚太国家共识，通过经贸与安全合作稳定周边局势，借由区域一体化的顺利开展，对冲全球范围的不稳定性和不确定性风险。以区域治理为着力点，增强区域产业链供应链的韧性，加速区域内合作机制的落地，破解多边难题，缓解全球治理赤字。具体而言，加快推进 RCEP 各项条款及规则的落地，发挥其在加强本区域内经贸联系、稳定和健全供应链、深化区域经济一体化方面的作用。同时，平衡区域治理和全球治理的关系，始终保持本区域治理机制的开放性，坚持开放包容、反对封闭排他。积极主动地借由区域平台发声，化解来自发达经济体排他性“小圈子”对区域乃至全球治理的破坏性，促进区域经济和世界经济的健康发展。



全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 韩冰 吴国鼎
陈兆源 黄宇韬 韩永辉 宋锦
田旭 沈陈 彭博

研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪

