



Working Paper No. 202412

Jul.30, 2024

本文已发表于《人民论坛》2024年第14期

任琳: renlin@cass.org.cn

新的动荡变革期全球治理的特征、趋势与变革之路

【摘要】置身世界新的动荡变革期，中国发展的外部环境更为严峻复杂。在世界新的动荡变革期，国际社会对全球治理合法性与有效性的需求增加，希冀联合国及其他多边治理机构发挥更为重要的作用，然而，在当下大国竞争常态化的时代背景之下，既成的全球治理体系面临诸多问题与挑战。中国只有深刻把握国际大势，统筹国内国际两个大局，既自立自强、做好自己的事情，又积极为全球治理体系改革注入中国智慧，才能联合国际社会一切积极力量在动荡变革中育先机、开新局。

【关键词】动荡变革期;全球治理;治理赤字

习近平总书记指出：“国际经济、科技、文化、安全、政治等格局都在发生深刻调整，世界进入动荡变革期。”当今世界面临百年未有之大变局，进入新的动荡变革期，推进中国式现代化、全面建设社会主义现代化国家的外部环境更为严峻复杂。回顾过去百年间诸多重大国际事件历历在目，包括第一次世界大战、1918年大流感、第二次世界大战、经济大萧条、冷战格局下大国对峙、恐怖主



义袭来、金融危机席卷全球、新冠疫情蔓延、科技革命走到十字路口、大国竞争回归视野……每一个大事都牵动着世界秩序的走向，亦都是全球治理需要关注的重大议题。在某种程度上，大国关系与全球治理彼此互动：治理有效，则秩序稳定；治理失灵，则世界动荡；世界动荡，更加需要全球治理。

世界新的动荡变革期的不确定性风险

审视每一次动荡变革的历史节点，撬动世界秩序走向、影响全球治理形态的因素时而是长周期的，时而是短周期的；时而是缓慢平缓的，时而是烈度很大的。在不同的历史节点上，各种因素的表现截然不同，彼此交错，乃至互为因果。

一是新自由主义走向末路，世界经济缓慢复苏、分化严重且风险增大。在后疫情时代，尽管世界经济已经迈开了缓慢复苏的脚步，但复苏极为不平衡，开放性下降、包容性增长不足。虽然相对历史标准而言，世界经济仍将保持相对开放，贸易增长也仍是拉动世界产出的最主要驱动力，然而霸权国单边主义、保护主义、民族主义倾向或将经济全球化拖入“低效漩涡”，无益于世界经济回归高速增长的正轨。加之，人口、气候变化、减碳压力等中长期客观因素叠加影响，世界经济复苏注定前路漫漫。此外，个别大国所谓“去风险”的诉求严重破坏了世界经济长期秉持的效率优先原则，人为造成了世界市场的分化重组，推动全球产业链供应链布局发生重大改变。近年来，地缘政治紧张牵动世界局势走向，进一步加剧了世界的分化风险。

二是科技革命和产业革命孕育深刻变革，主要大国纷纷涌入前沿科技“竞技场”，新生安全风险的治理相对缺位。历史上，每一次科技进步都直接或间接影响国家间力量对比，推动世界秩序步入一个新篇章。例如，18世纪以蒸汽机的发明和应用为标志的第一次科技革命，推动英国这个欧洲大陆政治主导下的“边陲”小岛国家成为所谓的“日不落帝国”，也在一定程度上塑造了国际关系的现代形态。时至今日，上一轮科技革命的红利逐渐消退，新一代信息技术的发展正在悄然带动新的产业变革，使之向更加智能化、服务化、绿色化转型。新一轮的大国科技竞争蓄势待发。此外，新技术手段的应用也带来了诸如网络安全、数据隐



私、拉大南北差距等新的安全与发展问题，催生了愈发紧迫的全球治理需求。然而，霸权国科技打压行为正在阻碍国际科研合作、挫伤企业家创新动力、扼杀科技进步机遇，而这种“重竞争轻合作”的行为，亦在迟滞国际规则制定，破坏大国的治理合作，各类新技术安全风险治理赤字愈发凸显。

三是极端天气和自然灾害频发，气候变化相关风险系数升高，治理成本高、治理难度大。近年来，普通民众对气候变化的感知愈发真切。2024年1月，欧盟气候监测机构哥白尼气候变化服务局发布新闻公报，将过去的2023年认定为自1850年有记录以来最热的年份，全年全球平均地表气温达到14.98摄氏度，比之前的最热年份2016年高出0.17摄氏度，比工业化前的1850年至1900年间气温水平高出1.48摄氏度。与气候变暖同步出现的还有极端天气和自然灾害。厄尔尼诺现象不仅会改变气温，还会带来高温、极寒、高强度降水或干旱等极端天气与自然灾害。国际社会充分认识到气候变化治理的重要性和必要性。若不能增强预警、及时治理，粮食减产、森林火灾乃至“气候难民”等一系列的麻烦事也将陆续涌来。各类气候变化“周边风险”再次抬升了气候变化问题的治理成本和治理难度。

四是发达国家内部经济社会矛盾外溢，增加了世界秩序与全球治理的不稳定性和不确定性。如果说全球化是在生产端推动了世界经济取得繁荣发展，那么发达国家国内治理失灵，未能在分配端持稳天平，为民粹主义和保护主义思潮的滋生提供了土壤。极端右翼思潮更是溢出至全球范围，给世界政治经济秩序制造了大量的不确定性风险。在内部矛盾与风险的掣肘下，发达国家不仅参与全球治理的意愿和能力都有所下降，还更加倾向于将“祸水外引”，致使外部局势随之动荡。

经济、技术、气候与思潮本是长周期的影响因素，但在霸权国的主观干预下烈度更强、作用更显化。实际上，近年来，国际政治格局向多极化发生转变，霸权国对系统内新兴国家壮大缺乏心理调试。以中国为代表的新兴国家的发展改变了国际政治经济版图，既成为全球治理的重要参与者、公共产品的主要提供者，又极大地促进了国际关系的民主化进程。然而，霸权国对上述变动的威胁感知不断增强，采取一系列手段予以遏制，直接或间接打破了世界秩序的稳定局面，分化了主要国家参与全球治理的向心力，致使各类赤字与日显现，不确定性风险攀



升。

世界新的动荡变革期全球治理面临的挑战

谈及世界秩序，主要涉及国际力量格局的演变及特征；而谈及全球治理，则主要涉及各主要议题领域内的大国合作博弈的状况和公共产品供应的情况。在世界新的动荡变革期，国际社会对全球治理合法性与有效性的需求增加，希冀联合国及其他多边机构发挥更为重要的作用，然而，在当下大国竞争常态化的时代背景之下，既成的全球治理体系面临诸多问题与挑战。

其一，难抵霸权国“工具化”“武器化”压力，联合国等多边机制权威性受损，多边主义精神受创。乌克兰危机爆发伊始，美西方试图“工具化”多边机制，使其服务于自身偏好。例如，美国在联合国大会推动通过两份决议草案，谴责俄罗斯。有不少发展中国家在联大和安理会投票中受到胁迫，不得不参与投票。然而，这未必反映其真实立场，毕竟随着发展中国家自我意识的觉醒，它们希望保持自身政策独立性、维持在联合国等多边机制的中立态度。而且有 52 个发展中国家也明确表示了不会支持以美国为代表的发达国家对俄罗斯实施制裁。随即，在 2023 年有 130 多个国家（以发展中国家为主）宣布不参与发达国家对俄罗斯发起的金融制裁。此处不评述制裁行为本身，而是从诸多国家的反应作出判断：世界上绝大多数国家不希望任何一个国家单边主导联合国决议的缔结，反对任何一个国家按照自己的意志肆意塑造所谓的“国际共识”，毕竟联合国及其附属机构需要依靠独立性和专业性来维持其合法性与权威性。这也是全球治理秩序的基石与根基。

其二，世界多极化趋势更为明显，但全球治理旧秩序正在瓦解、新秩序尚未形成。仅就国际货币体系而言，美国利用 SWIFT（国际资金清算系统）滥施制裁正在使该机制及美元货币体系失掉公信力。实际上，SWIFT 不仅代表国际跨境结算、清算系统本身，而且与美元货币体系的可信度高度相关。美频繁滥用机制开展制裁最终导致越来越多国家采取“去美元化”手段。而这些国家如此做的主要原因是为了达到“避险”的目的。为应对美国政府利用 SWIFT 进行金融制裁的情况，俄罗斯央行创建的 SWIFT 替代系统——金融信息传输系统（SPFS），运用诸如使用非美元货币、寻求邻国帮助资金中转过境和使用加密货币等手段，



绕过制裁完成跨境支付结算。与之相对，其他国家即使美国的盟友国家也在积极寻求“绕道避险”，例如欧盟推出了 INSTEX（贸易互换支持机制）这一新的具有一定替代性的国际结算系统，通过以货易货以及非美元转账的方式在美制裁伊朗的情况下与之开展贸易活动。虽然，在很长一段时间内，美元作为国际储备货币的主导地位仍难撼动，且在短期内美元或有走强趋势，但从整体走势判断，美元的霸权地位正在下降、国际货币体系的多极化趋势日渐显现。正如国际货币基金组织（IMF）最新数据显示，美元在各国央行和政府外汇储备中的占比展现出逐步下降的趋势。

其三，新旧多边治理机制难以履职，全球经济治理面临碎片化与排他性问题。近年来，新冠疫情、地缘政治冲突、自然灾害等各种突发事件增加了世界局势的不稳定性和不确定性。复杂形势对各国决策者提出了更高要求，全球治理体系变革的紧迫性日益凸显。然而，面临风高浪急的世界局势，频频发生的“黑天鹅”事件和“灰犀牛”事件，新旧全球治理机制难以有效发挥作用，不仅没能进行风险预警，也没能及时予以有效治理。一方面，WTO 等旧机制的改革难以推动，多边仲裁机制陷入停滞，加之，美相继抛出“美墨加协定”“美欧技术和贸易理事会”和“印太经济框架”等排他性规则“小圈子”，全球贸易治理的碎片化趋势更为明显。显然，霸权国的泛安全化倾向和持续构建“小圈子”的行为，破坏了全球经贸治理的规则一体化和经济自由化等原则。另一方面，在乌克兰危机、巴以冲突等地缘政治事件的冲击下，G20 等新兴治理机制亦难以有效履职，全球经济治理赤字更加凸显。所以，自 2022 年至 2024 年 G20 峰会及相关会议召开前后，主席国及相关成员国都表示，G20 正在遭遇政治化风险，讨论不相干议题，严重掣肘其全球经济治理核心平台作用的发挥。

其四，全球气候变化治理合作日益紧迫，但发达经济体将气候问题政治化致使治理赤字不减反增。气候变化治理的案例足以说明，全球治理体系改革亟需推动“去政治化”进程，确保公共产品融资、克服治理赤字。虽然，相比其他领域，全球气候变化治理领域内的大国对话与合作门槛低一点，互动多一点。即使在大国竞争气氛浓郁的情况下，主要大国仍然围绕碳边境税、减排目标、化石燃料的清洁化等相关话题开展了富有成效的讨论，取得了不少成果。然而，随着世界经



济进入低速增长期，发达经济体和发展中经济体皆在负重前行，很难在确保经济增长的同时如期达到减排目标。因此，不少欧盟发达国家也在思考如何统筹绿色目标与增长目标，而发展中国家面临的压力则更大。因此，一方面，气候变化治理需求不断上涨，正如联合国环境规划署最新发布的《2023 年适应差距报告》指出，发展中国家每年适应气候变化所需资金缺口为 1940 亿美元至 3660 亿美元，但显然自身难保的发达国家对此愈加力不从心。另一方面，美国为代表的发达国家将大国博弈视为优先于气候变化治理的事项，更是增加了气候变化治理的难度。例如，美国征收 100% 的关税冀图把中国电动汽车排除在美国市场之外，影响交通领域的气候目标实现。一时间，政治原则先于气候原则。对霸权国而言，似乎遏制“假想对手国”比应对迫在眉睫的气候变化威胁更紧迫、更重要。加之，发达国家一再拖而不决，拒绝兑现 2020 年作出的每年向发展中国家提供 1000 亿美元气候资金支持承诺，近年来该领域的治理赤字不减反增。

中国要在世界新的动荡变革期中保持战略定力

世界面临百年未有之大变局，中国发展的外部环境更为复杂。只有深刻把握国际大势，统筹国内国际两个大局，才能在新的动荡变革期中育先机、开新局，抓住机遇，迎接挑战。

第一，维护联合国宪章宗旨和原则，支持和参与全球治理体系改革，助推治理规则的现代化进程。在大国博弈日渐挤占治理对话空间的背景下，推动全球治理体系改革和国际制度现代化的道路将更加充满挑战。然而，“无规矩不成方圆”，一个没有规则的世界将是不可想象的，不仅气候变化、传染病、恐怖主义、网络犯罪等全球问题得不到有效治理，国家之间的冲突更是难以防范于未然或是抑制在可控范围内，世界将会失去和平与发展的主旋律，乃至步入“霍布斯丛林”的境地。因此，必须维护联合国宪章宗旨和原则，推动全球治理体系改革，保障国际社会“有法可依、有章可循”。推动全球治理体系改革，核心是实现国际机制和制度的现代化，一是要提出兼容大国利益、克服集体行动困境、提高议事效率的机制创新方案，例如在 WTO、IMF 等正式机制与 G20 等非正式对话之间打好



配合，提高议事效率的同时兼顾代表性和示范效应。二是要为新生事物设定规则，升级既成规则规制的现代化水平。例如，几十年前诞生的 WTO 无法预测数字经济这个新生事物，因此既成的全球经济治理体系中缺少与之相关的规则规范。如果不及时升级规则予以治理，诸如围绕数字经济税收的经贸摩擦就会在这个领域内爆发，或是围绕手机、智能手环等“数字穿戴”的伦理与安全规则缺失，还会致使各国消费者权益遭受严重损害。面对诸如此类的新事物，若能及时提出新思路、参与乃至引领规则现代化的进程、助推全球治理体系改革，一方面将有助于提升中国参与全球治理的国际话语权和制度性权力；另一方面，也在制度首创阶段就规避制度的非中性和排他性问题，有效化解大国间矛盾冲突掣肘规则制度的局面，共同构画全球经济治理的未来新蓝图。

第二，以全球发展倡议为杠杆，撬动各方积极参与全球发展治理的积极性，关注全球南方国家需求、加强群体团结。面对西方发达国家分化全球南方国家群体、破坏全球南方在全球治理事务中影响力的诸多行径，应通过坚持发展优先，积极推动全球发展倡议落地，加快构建全球发展伙伴关系，倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化，维护全球南方国家的权益。此外，在适当场合对全球南方概念进行“去政治化”解读，重申发展中国家的第一要务应是消除贫困、实现现代化、改善人民的生活水平，而非纠缠于某些发达国家的“话语陷阱”，丧失合作发展共赢发展的机遇。再者，关注发展中国家的特殊需求，借助全球治理多边机制撬动更多发展资源，敦促发达国家兑现相关承诺，团结一切可以团结的力量，促进全球发展倡议目标的顺利实现。更好地发挥“全球发展倡议之友小组”的作用，促进多边发展合作进程的协同增效，加快落实联合国 2030 年可持续发展议程，推动构建更加平等有序、普惠包容、全面均衡的全球发展伙伴关系。

第三，将自由贸易试验区打造成为改革新高地，积极对接国际高水平规则，推进国家治理体系和治理能力现代化。一是落实自由贸易试验区提升战略，助推制度型开放。坚持建设更高水平开放型经济新体制，通过深化贸易、投资、金融、服务业等重点领域的体制机制改革，为对接国际高水平规则“练好内功”。不仅要对照国际标准提升中国发展水平，实现与高水平国际规则的有效对接，而且要借助自由贸易试验区建设的“试验田效应”，积极尝试参与并引领国际规则制定。二



是大力推进数字贸易发展，参与引领国际高水平规则制定。不仅加快数字赋能应用，为经济主体提供更好的营商环境，还要重视探索数字贸易相关问题的规则制定，重点聚焦数据跨境流动、数字技术应用、数据开放共享和跨境电子支付等重点领域。加快本国立法的步伐，进一步完善《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》，为适应国际高标准规则领域内的竞争提供良好的国内法律环境支撑。三是推进国家治理体系和治理能力现代化，准确阐释中国式现代化的成功实践、科学内涵和先进理念，并将具有国际适用性和参考价值的经验积极融入到国际规则制定中。在具有可推广成功经验的部分新兴议题领域，应引领相应的国际规则制定，同时兼顾发展中国家的权益，提升全球治理的制度性话语权。

全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 吴国鼎 陈兆源 黄宇韬
韩永辉 宋锦 沈陈 田旭 彭博

研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪