



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201802

April 15, 2018

本文已发表于《当代世界》2018年第4期

任琳: renlin@cass.org.cn

中国全球治理观：时代背景与挑战

摘要：当今世界面临和平赤字、发展赤字、治理赤字的严峻挑战。其中，治理赤字是根源，和平与发展赤字是表现。原有的全球治理体系无法充分应对时代新挑战，致使“治理失灵”现象的出现。因此，设计理想的治理模式，改变治理赤字的现状，都亟深刻理解时代新背景，对症下药。随着中国逐渐成为全球治理的重要参与者，不仅仅为世界贡献了大量全球公共产品，更是为实现紧跟时代精神、合作共赢、包容共享、监管有力和公共产品充足的理想治理目标，提供了中国智慧和方案。

关键词：克服治理赤字；公共产品融资；全球治理观；中国方案

中国参与全球治理的时代背景

特殊的时代背景下，世界对中国参与的诉求与日俱增。除了多边合作的普遍

¹ 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室副主任、副研究员



问题，我们所处的特殊时代背景进一步加剧了激励不足、搭便车文化和制度非中性的程度，致使“治理失灵”。

第一，全球化与逆全球化两股思潮的交互。全球化是人类社会发展历程中的主导潮流。经济全球化是其中最主要的表现形式之一。而近期发生的英国脱欧、特朗普当选美国总统并明确表示出保护主义倾向等“黑天鹅事件”，却让人们对全球化潮流心存芥蒂。虽然，在历史上诸多周期节点上，质疑全球化的声音总会出现，但我们在批评全球化的同时，也应客观公正地反思全球化的工具属性。此轮逆全球化的思潮制造了诸多不确定性。历史上，往往是弱者站出来，呼吁警惕全球化会具有破坏性。值得一提的是，一些常规上引领全球化、提供全球公共产品，驾驭全球治理方向的传统发达经济体国家此次却首当其冲地开始质疑全球化。

第二，发达国家提供公共产品动力不足。实际上，发达国家并不是反对全球化，而是在探究究竟“什么样的全球化”才更有助于实现本国利益。在某种意义上，它们在反思如何参与全球化、在何种程度上提供公共产品和参与全球治理才能最大化自身利益。因此，在全球化与逆全球化交替的时代背景之下，传统公共产品供应国提供公共产品的动力相对减弱，因为它们已然开始计较得失。以全球经济治理领域为例，全球经济增长与发展的压力依然很大，对公共产品需求量巨大。发达国家经济缓慢复苏，国内问题丛生，对提供全球公共产品兴趣不大；而新兴经济体国家的贡献日益增加，却享受不到对称的国际话语权。

第三，外部世界政策环境和国际力量对比存在不确定性。主要发达经济体国家政策方向不明确：难以预估美国经济政策可能在全球范围内带来的溢出效应；难以判断欧洲变局的震荡效应。此外，各问题领域内的力量对比形势不明朗。主要国家或经济体之间的力量对比格局，将直接影响到主要议题领域内的力量分布，并对治理结果具有决定性影响。例如，在货币领域内，国际货币篮子的多元化格局未定。一旦欧元衰落，是否意味着人民币国际化缓慢，而美元一家独大、



负面溢出效应持续存在的历史延续？还是，欧元回稳，人民币国际化进程顺利，美元持强，欧元和人民币影响力渐升？在贸易领域内，规则碎片化趋势持续，双边、诸边和多边规则并行发挥作用。如何在此轮发达经济体“引领”的规则“碎片化”中辨识利益，如何寻求贸易便利化优势的延续，依然是摆在我们面前的重大挑战，需要作为主要利益攸关者的大国能够参与提供诸如包容性规则等全球公共产品。在投资领域内，美欧等发达经济体刻意制造障碍、不发达经济体和欠发达经济体的投资风险都在提醒我们，影响投资便利化的制度性障碍非常严峻，亟需全球共识、规则和充足的公共产品予以应对。在气变领域内，伴随美国的退出，欧洲的坚持是否足以维系巴黎气候协定的成果？

第四，新问题领域存在规则真空。在一些新兴的、非传统安全领域内，例如网络空间等全球公域的治理存在规则真空，公共产品缺乏，治理赤字。在很多传统问题领域内，治理已然有法可依，而这些新兴问题领域则缺乏公认的、成熟的和可以参照的法律、法规或规则。这种无法可依、无章可循的状态一方面显示了公共产品赤字的现状，另一方面也意味着在行动自由度的土壤上很容易萌生制度非中性的问题。围绕这些领域治理话语权的争夺门槛高筑。在规则塑造方面，发达国家具有发展中国家无法超越的先天优势，因此很容易再次主导规则塑造，无需提供大量公共产品，就能享受制度非中性的“先行者优势”。所谓的高门槛主要指先进科技、研发能力和雄厚资金的支撑。在全球范围内，往往只有少数大国、特别是主要的发达经济体国家才有能力承担，而且他们在规则塑造层面享有更加充分的经验可循。规则真空使得制度非中性的情况更易产生。当然，萌生新的问题领域也意味着更多的灵活度、自由度和参与机遇，同时也意味着参与治理、分摊公共产品的“成本-收益比例”不明确，进而难以说服各国参与公共产品融资。成员国更加倾向于保持观望，或者只想搭便车的姿态。

时代背景进一步加剧了公共产品赤字，不确定性的未来形势又增加了萌生制度非中性的土壤。加之主要的国家提供公共产品的动力不足，形势就变得更为严



峻。在这种状况之下，需要通过一种合适的机制设计，框定合理的治理格局，确定国际多边合作的基本治理原则。

理想全球治理机制的基本特征

在国际多边合作的现实情景中，反观避免“治理失灵”的可行性路径，很容易认识到，在无政府状态下难以避免的国际机制的设计缺陷（特别是监管不利）正是问题所在。那么，国际社会究竟需要提供一个什么样的机制设计来减少无政府状态对多边合作的危害，进而为主要供应者分摊公共产品提供激励、将“搭便车行为”限制到可控范围、避免制度非中性带来的合法性欠缺呢？理想的全球治理机制应该具有哪些基本特征呢？

第一，紧扣时代主题，制定危机预警，应对世界上与日俱增的不确定性因素。

第二，合作共赢和包容性精神。确保各种类型的成员有意愿普遍参与，利益诉求能够得到充分的表达和保障。

第三，坚持普遍参与监管充分的基本原则。所谓普遍参与监管充分讨论的是全球治理合法性和有效性的问题。全球治理讨论的是多边合作的问题，需要坚持一定的原则，并辅以适当的约束性手段（例如制裁），维护多边合作的有效性与合法性，确保规则得以遵守、决议得以落实、权力得以监管和限制、违约行为得以受到惩罚。

第四，充足的公共产品供应需要两个基本条件得以维系，首先是大国的积极参与，因为大国具有天然的优势，是公共产品的主要提供者。

第五，充足的公共产品供应需要两个基本条件得以维系，第二是有效的融资平台和渠道，因为即使是超级大国，它提供公共产品的能力也是有限的，必须开创多元的融资渠道，保持公共产品的有效供应。

综上，充足和可持续的公共产品供应，确保全球性问题得以有效治理，各国的利益得以充分保障，世界秩序稳定，人民福利提高。



中国全球治理观对世界的理念贡献

随着经济实力的上升，中国逐渐成为全球治理的重要参与者、全球公共产品的重要贡献者之一，更是为促进世界经济增长、世界和平稳定、世界秩序公平合理贡献中国智慧。习近平总书记在多个场合多次提到中国参与、改革和完善全球治理的重要思想。总结和梳理中国的全球治理观，将有助于我们更为深刻地认识到，在中国参与全球治理的具体实践中，处处折射出中国为世界做出的理念贡献：为完善全球治理、克服治理赤字、应对治理失灵，积极提供中国方案，贡献中国智慧。中国全球治理观的主要内容可以概括为以下几个方面。

第一，中国倡导的全球治理理念紧扣时代主题。冷战结束以来，人类步入新的历史阶段，世界日益一体化，各行为体之间的复合相互依赖程度不断加深。全球化的潮流正是也将持续作为这种相互依赖世界秩序的重要塑造者，具体表现为商品、服务、资本、技术在全球范围内迅速扩散与流动。国界不再成为商品、服务、资本、技术迅速扩散的重要阻碍；与此同时，全球化也带来了一系列全球性问题，这些问题超越国家疆界，事关整个人类的福祉，只有各国合作治理，方能予以有效解决。不管各类思潮的质疑如何，全球化带来的复合相互依存是一个客观现实。并非简单“关门”躲避，就能将诸如恐怖主义、网络犯罪等全球性问题关在门外的。

习近平于 2015 年接受《华尔街日报》采访时指出，“世界上很多有识之士都认为，随着世界不断发展变化，人类面临的重大跨国性和全球性挑战日益增多，有必要紧跟时代步伐，对全球治理体制机制进行相应的调整改革。这种改革并不是推倒重来，也不是另起炉灶，而是创新完善。‘穷则变，变则通’。无论是一个国家，还是世界，都需要与时俱进，这样才能保持活力。”

第二，合作共赢是中国全球治理观的核心思想。首先，从全球治理的问题属性出发，弘扬合作共赢的理念具有必要性。全球治理应对的是日益紧迫、前所未有的、跨出国境的非传统安全问题。这类问题的属性意味着需要各国合作治理，而



应对这些问题又符合各国的共同利益。正如习近平在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲中指出：“合作是实现利益唯一正确选择。要合作就要照顾彼此利益和关切，寻求合作最大公约数。”

其次，合作共赢的基本思想深深根植于中国的传统文化当中，因此，正如习近平在中共中央政治局第 27 次集体学习的时候就指出，“要推动全球治理理念创新发展，积极发掘中华文化中积极的处世之道和治理理念同当今时代的共鸣点，继续丰富打造人类命运共同体等主张，弘扬共商共建共享的全球治理理念。”

最后，合作共赢的精神内核切合时代的基本特征。习近平在金砖国家领导人第五会晤时强调“不管国际风云如何变幻，我们都要始终坚持和平发展、合作共赢，要和平不要战争，要合作不要对抗，在追求本国利益时兼顾别国合理关切”。

第三，中国倡导的全球治理理念阐述了全球治理改革的努力方向，坚持联合国宪章的宗旨和原则，努力推动国际关系向民主化、法制化及合理化方向发展。习近平同南非前总统祖马举行会谈时突出了南南合作的重要性，强调促进国际关系民主化要深化发展中国家间合作。中方一向重视同发展中国家保持合作。言及全球治理应该遵循的原则，习近平于 2014 年 7 月在巴西国会发表演讲时指出，“维护和弘扬国际公平正义，必须坚持联合国宪章宗旨和原则。我们应该提倡尊重各国主权和领土完整，尊重世界文明多样性和国家发展道路多样化，尊重和维护各国人民自主选择社会制度的权利，反对各种形式的霸权主义和强权政治。”

言及全球治理的民主化、法制化及合理化，习近平在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话中提到，应共同推动国际关系民主化，“垄断国际事务的想法是落后于时代的，垄断国际事务的行动也肯定是不能成功的”；应共同推动国际关系法治化，“推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本原则，用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展”；应共同推动国际关系合理化，“适应国际力量对比新变化，推进全球治理体系改革，体现各方关切和诉求，更好维护广大发展中国家正当权益”。



第四，中国倡导的全球治理理念强调新型大国关系的重要地位，求同存异，共谋治理与繁荣。大国在参与全球治理，提供公共产品方面具有天然的能力优势。一旦大国具有合作治理的意愿，将是世界各国的福音。相反，一旦大国关系处理不好，国际秩序将可能会陷入冲突的深渊，更不用提能够实现世界的有效治理。

中美关系是世界上最主要的大国关系之一。客观物质层面上，两国有能力参与全球治理，为世界筹得公共产品。同时，两者也在全球治理领域有着广泛而共同的利益。一旦中美两国也有意愿谋求合作，将会大大提高全球治理的有效性，缓解治理赤字。习近平在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲中指出：“中美两国合作好了，可以成为世界稳定的压舱石、世界和平的助推器。中美冲突和对抗，对两国和世界肯定是灾难。中美应该和能够合作的领域十分广阔。我们应该推动完善全球治理机制，共同促进世界经济稳定增长，共同维护全球金融市场稳定。我们应该早日谈成一个双向平衡、高水平的双边投资协定，深化中美新型军事关系建设，拓展在清洁能源、环保等领域务实合作，加强在执法和反腐败、卫生、地方等领域交流合作，挖掘在基础设施建设方面的合作潜力。”

第五，中国的全球治理理念中，不乏对开拓多元的融资渠道的重视。借助新兴的治理平台，积极参与全球治理。只有获得可持续的融资，才能谋求可持续发展。目前，全球基建资金缺口上万亿美元，对投融资的需求量巨大，远远超出任何国家、多边金融机构、企业或个人能力所能及的范围。加之发达国家提供公共产品的动力削减，缺口问题导致的发展治理赤字的形势更为严峻。在这种状况下，我们更加需要一些新的融资平台，同时，我们还需要多元化的融资方式，例如诉诸公私合营（PPP）等模式，通过拓宽渠道和增加融资方式灵活性等方式，改变投融资长期严重赤字的状况。

在过去的几年内，我们倡导建立的亚洲基础设施投资银行和金砖新发展银行。以后者为例，金砖是南南合作、推动全球治理的重要平台，更加能够了解发展中国家对投融资的需求。相信在未来，它们将能够通过提供新的融资渠道、改



善投融资的条件限制，并且寻找更加丰富的融资方式等手段，为改善融资缺口导致的治理赤字问题做出贡献。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

ISIP