



Working Paper No. 202006

March 19, 2020

本文已发表于《当代世界》2020年第3期

任琳 : [renlin@cass.org.cn](mailto:renlin@cass.org.cn)

## “百年未有之大变局”下的全球治理体系改革

全球治理是国际社会为了处理各类全球性问题而建立的一系列多边国际制度、规则和机制的总和。全球治理的核心问题是公共产品的筹集，是在没有世界政府的情况下，以国家为主的多权力中心行为体，借助国际组织和国际规则，塑造某种相对稳定的契约关系，克服公共产品赤字和治理赤字的一个过程。面对“百年未有之大变局”，特别是全球治理体系遭受大国单边主义和保护主义冲击的当下，公共产品筹集愈发困难，治理赤字更为凸显，因此全球治理改革迫在眉睫，进一步理解和阐释全球治理体系改革的必要性和重要性日渐突出。

### 全球治理体系面临的变局

当下的全球治理体系面临诸多变局，这是国际社会亟需推进全球治理体系改

---

\* 任琳，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室主任、副研究员。



革的时代背景与重要原因。全球治理变局大概体现在以下四个方面：国际社会权力结构发生变化、大国退出导致治理赤字扩大、全球治理规则亟须现代化、全球治理体系常态化改革的必要性骤然上升等。

### 一、权力结构变化引发全球治理体系松动

随着新兴大国的群体性崛起和美西方实力的相对衰落，“东升西降”的国际格局更趋明朗，全球治理依托的权力结构发生变化，全球治理体系出现松动乃至瓦解的风险。当前的全球治理体系是基于二战之后的权力结构形成的，在诸如国际货币基金组织和世界银行等核心多边机制中，西方发达国家占据更高的决策份额，特别是美国享有一票否决权，而发展中国家的“代表性”相对不足。近十年来，全球治理体系所依托的权力结构发生了显著变化，新兴国家为世界经济增长作出诸多贡献并提供了大量公共产品，但其参与国际事务的制度性话语权却存在不足，从而导致既有全球治理体系与世界权力格局之间产生了一定程度的关系错配。

与此同时，随着广大发展中国家的觉醒，发达国家在国际组织中的影响力和软实力相对有所下降，发展中国家参与国际事务的意愿和能力大为提高。在此背景下，全球治理体系本该迎来民主化改革的春天，然而，广大发展中国家的觉醒让既得利益者，特别是美国认为其在现行全球治理体系中实现国家战略意图的难度上升了、“先行者优势”下降了，进而降低了支持现行全球治理体系的积极性。特朗普政府认为，美国从现行全球治理体系中获取的收益越来越少，因此违背承诺、破坏秩序，导致全球治理赤字骤然扩大。

以世贸组织（WTO）上诉机构改革为例，历史上美欧曾大力推动 WTO 仲裁机制的建立，但近年来，美国因在某些议题领域败诉的概率逐步上升且高于发展中国家，由此不满 WTO 并阻挠其上诉机构改革，指摘 WTO 相关条款中有维护发展中国家利益的特殊条款。因此，以 WTO 为代表的多边贸易机制改革严重受挫，多边仲裁机制几近“停摆”。然而必须指出的是，美国并没有计算自己以往



得自全球治理体系的“存量利益”，仅在计较其他国家的“增量利益”。美国参与全球治理的积极性不断下降，导致现行全球治理体系的效能不断降低甚至出现了瓦解的可能。

## 二、大国退出导致全球治理赤字扩大

随着金融危机、恐怖主义、网络犯罪、气候变化等非传统安全挑战的不断加剧，全球治理的重要性日益凸显，维持全球治理体系的稳定符合各国谋求和平、稳定与发展的诉求。全球性问题的解决需要大国协商一致，共同提供公共产品。但是，大国尤其是主导国的退出行为不仅破坏了契约精神，更破坏了全球治理体系的稳定，扩大了全球治理赤字。

特朗普上任以来，美国相继退出联合国教科文组织、联合国人权理事会、伊朗核问题全面协议等国际多边机制。美国之所以选择“退群”，除了其自认为从现行全球治理体系中的收益相对下降之外，还有两方面原因：新兴国家的崛起和盟国体系的松动。而美国的“退群”行为在诸多议题领域触发了全球治理赤字进一步攀升的风险。例如，美国退出联合国国际法庭，将美国利益置于国际公义之上，很可能致使国际正义缺席的现象频繁发生，引发全球公平赤字。再如，特朗普政府因认定《巴黎协定》不利于美国重振油气与煤炭等工业部门、影响美国国内就业而宣布单方面退出该协定，导致全球减排目标几乎不可能完成。特朗普政府退出多边体系、阻挠 WTO 上诉机构改革、无视国际义务、践踏契约精神等种种行为，严重影响了全球公共产品的供给，导致全球治理赤字扩大，进一步增加了国际形势的不确定性。

## 三、全球治理规则亟须现代化

实现全球治理规则现代化是当下全球治理体系改革的核心内容。全球治理规则滞后，无法应对和满足各种现实治理需求，是当下全球治理体系生变的重要原因。

一是随着时代的发展，部分概念的内涵和外延发生变化或存在争议，需要进



一步探讨以达成共识，如国有企业的定义、竞争中性的概念等。重新围绕此类概念进行广泛讨论并使其获得更多国家的理解与认可十分必要，这是全球治理规则现代化的一个重要目标，也是全球治理体系改革的重要内容。此类问题一旦处理不妥，极易被某些国家或群体赋予政治化含义。例如，中国的国有企业占比远低于部分北欧国家，但美欧发达国家一再争论前者而未质疑后者，其背后的政治潜台词显而易见。将此类争议点置于国际多边平台并在规则层面上予以讨论，厘清现代社会对国有企业的定义，进而更加贴近各国实际去判断占比高低，能够避免不必要的摩擦。再如，竞争中性的概念最早源于 1993 年澳大利亚国内经济改革，旨在确保公共企业与私人企业平等竞争，2009 年经济合作与发展组织（OECD）采纳了该原则，最终获得美国认可，并被推广到《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）等国际贸易谈判中，后逐步演变为国际经贸通行规则。然而，新兴国家和发展中国家并未有效参与到这个概念的讨论和标准的裁定过程中，而且基于各国国情不同，对竞争性也存在一定的差异理解。与时俱进、多维深入地升级竞争中性的概念和标准，并使其在国际规则层面得到各成员国的认可，有助于推动全球治理规则实现现代化。

二是部分概念、问题或议题属于时代进步背景下产生的新生事物，原有全球治理体系中没有成熟的规则 and 标准与之相匹配，如电子商务、跨境电商、数字货币和人工智能等。新领域和新问题的不断涌现，不仅意味着新的商业利益博弈，更意味着各国将面临前所未有的跨境的、非传统的、始料未及的新安全挑战，如果不予以及时治理，后果不堪设想。以数字货币为例，数字货币在方便了人们生活的同时，也成为国际恐怖主义的融资媒介、暗网绑架和违法交易的货币媒介以及新型腐败的中间货币。新生事物处于“治理盲区”，极易被不法分子利用，成为犯罪的工具，威胁国际社会的安全与稳定。因此，各国必须提前设想规制此类行为的手段，开展对话合作，借助法律法规进行良性引导，进而有效防治此类安全风险的潜在威胁。然而，围绕数字货币，各国政府尚未出台强有力的使用规范、法律法规，国际社会也没有形成有效的全球治理规范和规则体系，全球治理规则



在新金融领域亟须实现现代化。

#### 四、全球治理体系常态化改革的必要性骤然上升

随着美国频繁单方面超越多边规则框架挑起大国博弈，全球治理体系常态化改革的必要性骤然上升。所谓常态化改革是指在无政府状态下的国际社会，各问题领域的全球治理或各相关国际组织都会面临的“集体行动”难题，如联合国大会讨论的参与度和有效性偏低、WTO 上诉机构停摆与谈判效率低下等。美国经济学家和社会学家曼瑟尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》一书中认为，成员多的大组织都面临集体行动难以达成和“搭便车”行为频发的问题，缩小决策群体的规模，或者为部分参与者提供选择性激励等途径，都可以用来提高决策效率。

然而，近年来大国博弈日渐激烈，现行全球治理体系无法为缓解矛盾及时提供有效的议事平台与解决方案，有些国际组织甚至面临着自身生存的问题。在单边主义和霸凌主义盛行、不确定性风险骤增的当下，如果失去国际规则的约束，大国博弈超出多边规则框架，冲突升级现象的发生将很难避免；如果没有国际规则的及时升级，全球治理很可能走向失效，世界秩序亦因此更加充满不确定性。因此，国际社会共同努力加大全球治理体系常态化改革力度，把大国间冲突置于规则框架内，加强风险管控，避免大国博弈态势上升，是十分必要的。

#### 全球治理体系改革面临的问题与挑战

面对上述变局，全球治理体系改革迫在眉睫，但改革依然面临诸多困难与挑战，应对欠妥将掣肘改革进程，不利于维护多边主义和全球治理事业。

第一，大国博弈脱离“多边主义”轨道，全球治理体系改革缺乏部分核心大国的支持。健康稳定的大国关系是世界秩序的重要基石，也是全球治理得以实现的必要条件，主要原因在于大国是全球公共产品的主要供应者和世界秩序的主要塑造者。国际社会能够在何种程度上修复多边主义将直接或间接地决定未来世界的图景。然而，核心大国博弈态势明显上升，部分关键大国不仅缺乏投身全球治



理的主动性，而且还无视全球治理体系改革的紧迫性和必要性。

由于美国的反对，WTO 争端解决机制改革迟迟无法落定，最终因只剩一名法官、低于法定三名法官的基本要求，WTO 上诉机构于 2019 年 12 月 11 日被迫停摆。国际社会对世界经济是否会因此陷入“丛林法则”心存忧虑。此外，部分大国单边主义冲击、破坏乃至瓦解多边秩序的行为还在频频发生。以美国“301 调查”为代表的“国内法优先于国际法”的做法不仅不利于将大国冲突放置在多边国际规则框架内，甚至可能会发生部分大国为追求不对称权力而破坏全球治理改革公正性原则的现象。

第二，发达国家国内政治、经济和社会的“负面溢出效应”为全球治理改革制造了大量的不确定性。在部分发达国家大选期间，国内政治与全球治理的“双层博弈”现象尤为明显。虽然提供解决国内经济社会问题的有效方案是候选人赢得民众支持和胜选的关键，但解决经济社会问题往往需要很长的周期，这对急于赢得选票的竞选者来说过于耗时耗力。相较而言，煽动民众情绪、做出内顾表态或是在国际事务中表现强硬，在某种意义上成为竞选者赢得选票的“捷径”。

当发达国家的国内政治的“负面溢出效应”，为全球治理改革和维护多边主义制造了大量的不确定性。为了打大选年的时间差，美国总统特朗普近期在国际事务中不断强调“美国优先”，一再做出反常举动，在政治上奉行民粹主义、外交上推行单边主义、贸易上施行保护主义，此外还不断退出多边组织、频频极限施压和滥用“长臂管辖权”等，将美国利益凌驾在国际社会共同利益之上，将单边主义置于多边主义之上，使代表全人类共同利益的全球治理事业面临空前的“严冬”，也使全球治理体系改革面临被再度“工具化”的风险。国际社会应正视全球治理体系改革中的此类风险，避免部分发达国家以本国利益和国内政治需求为依据，致使全球治理体系改革停滞不前甚至偏离轨道，进而陷入合法性赤字深渊。

第三，科技进步飞速，社会发展日新月异，全球治理体系和规则却相对滞后。





在人类历史上，规则建设和制度建设往往具有一定的时滞性。为了应对某种新生问题，人类社会需要在长时间的实践中积累经验、摸索规律并探讨应对之策。这在一定程度上依赖于人们认知水平的提高、基础学科的发展、知识的普及与传播，然而这个过程的进展却相对滞后于当下全球治理规则亟须现代化的现实需求，导致全球治理的内在缺陷与系统性风险不断扩大。

在全球治理规则现代化的过程中，人才的培养、基础学科的发展、知识的普及不仅需要投入大量的时间和精力，还需要人们在意识上引起高度重视。只有重视基础研究，才能迅速“捕捉”科技进步对人类社会、国际和国内政治经济生态带来的变化，并且借助学科交叉和研究“落地”在法律、标准和规则层面上，使诸多变化得以及时体现，将诸多新问题和新的挑战置于有效规制之下。只有重视人才培养，特别是既具有专业知识又具有国际视野的新型人才的培养，才能提高对新问题和新的挑战的认知能力，增强各国参与全球治理现代化的能力，提升各国进行国际对话的水平。

第四，个体理性驱动的逆全球化思维频现，桎梏和削弱全球治理合作意志。近年来，英国“脱欧”、特朗普上台、意大利修宪失败等“黑天鹅”事件频繁发生，“贸易保护主义”“政治孤立主义”等“逆全球化”现象甚嚣尘上，严重制约着全球治理目标的实现。虽然在以往历史中，质疑全球化的声音也常常出现，但在当下，部分关键大国的内顾和逆全球化倾向在客观上营造出不利于全球治理体系改革的内外氛围。纯粹个体理性的思维无益于全球公共产品的筹集，当前全球治理体系改革缺乏某种在全球范围内具有说服力的集体观念，难以引导各国产生参与集体行动的向心力，制约和减弱了各国参与全球治理合作的意愿。

面对部分西方国家的逆全球化浪潮和日趋脆弱的全球治理体系，国际社会更加需要道义，全球治理更需要全球道义观。理想的全球治理体系改革需要缓解现实主义和大国博弈“零和思维”对全球道义观的冲击。如何在全球治理体系改革中借助全球道义观，鼓励各国积极参与全球治理，提出并践行能被各国广泛接受的全球治理理念，进而维护好全人类所共有且共享的全球治理事业，也是当下全



全球治理体系改革的一大重要课题。

## 全球治理体系改革与中国的参与

为应对问题和挑战，中国参与全球治理体系改革需考虑到整体进程的稳定性，借力治理规则现代化，继续发挥全球治理体系的冲突管控和信任塑造作用，同时要高度重视国内政治与国际政治、全球治理与国内治理的双重博弈，倡导全球道义观，推动构建人类命运共同体，秉持共商共建共享原则推进改革进程。在“百年未有之大变局”的时代背景之下，积极参与全球治理体系改革对中国而言既有必要性又有紧迫性。

首先，积极参与国际规则制定与现代化谈判进程，规避发达国家的“脱钩战略”和“规则嵌套”风险。现行全球治理体系面临较为紧迫的规则现代化需求，中国在全球治理体系框架下积极参与并推动相关规则的现代化进程非常重要。随着时代的发展，在国际规则框架内适时更新相关概念、问题和议题，将各国之间的矛盾、冲突置于规则体系内，有助于避免国家间争执，乃至避免烈性冲突的爆发。对于以中国为代表的新兴经济体而言，推动全球治理体系改革有助于规避某些国家发起所谓“脱钩”战略所带来的危害。某些国家的“脱钩”战略只会扩大国际社会信任赤字、公共产品赤字和全球治理赤字的程度，不利于解决矛盾和构建和平、发展与稳定的世界秩序。此外，为了避免在未来国际竞争中遭遇来自传统霸权国或第三方不公平的“规则嵌套”和“规则战”，防止来自发达国家主导的不客观不公平规则的“规制行为”，中国应积极参与围绕此类新生事物的国际规则制定与现代化谈判进程，提出中国对这些概念的认知和界定，拿出一套可行的现代化方案，积极争取与国际社会对话，维护国家利益，推进全球治理体系改革。

其次，全方位更新人才观念，重视专业人才培养，全面提高中国参与全球治理体系改革的能力。为了增强参与全球治理的能力，中国业已重视国际组织人才的培养，“国际组织人才培养项目”在不少高校和研究机构如雨后春笋逐步建立





和运行起来。此外，提高中国参与全球治理体系改革的能力还需要建立全方位的人才培养体系，如增强对变化世界本质的认知，为中国参与全球治理规则现代化打下坚实基础，需要一批处于国际前沿的基础科学家；研判外部风险，规避来自发达国家国内政治的“负面溢出效应”，需要一批把脉准确的国别研究专家；认知国际形势，提出整体改革方案，确保全球治理体系稳定运行，需要一批国际战略专家；提升中国参与国际谈判、参与全球治理的规则制定和议程设置能力，需要一批国际法专家 and 行业标准工程师等，进而不断提高对新问题和新挑战的认知能力，提升与各国进行国际对话的水平。

最后，从中国传统文化中汲取营养，用国际社会听得懂的语言讲述中国的全球治理观，破解“零和思维”，促成集体行动，共建人类命运共同体。中国始终坚定倡导和践行人类命运共同体理念，坚信各国只有合作才能共赢，才能实现全球治理体系改革，有效应对各类全球性问题和挑战。与此同时，中国把“一带一路”倡议作为参与全球经济治理的顶层机制设计，弘扬共商共建共享全球治理理念。然而，在具体的“一带一路”项目和全球治理实践中，中国有时也会遇到国际社会的误解，甚至是部分国家的舆论抹黑。在此背景下，中国需进一步加强对外话语体系建设，提高传播效果，更有效地传递中国的全球治理观，配套中国参与全球治理体系改革的外交需求。对外话语体系建设既应体现中国特色，又要有力回应国际社会对中国的关切，做到有的放矢；既要阐释立场，又要重视技巧，切实突出效果。

## 结 语

现行全球治理体系处于“旧未破、新未立”的阶段，面临既成大国威胁退出、公共产品赤字和全球治理赤字不断扩大等问题，但仍具有一定的稳定性和重大贡献，且诸多历史事实皆表明这套规则体系为国际社会规避了战争，创造了世界经济的繁荣、稳定和发展。因此，改革现行全球治理体系，延续其优越性，提升其现代化程度，将冲突置于规则框架下，克服单边主义和保护主义，推动构建人类



命运共同体，是当下国际社会的最优选择。面对诸多变局，中国持续深化改革、扩大开放，为不断优化和改革全球治理体系注入了强劲动力。

### **全球治理研究团队**

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎 陈兆源  
韩永辉 宋锦 刘玮 沈陈 彭博

### **研究助理团队**

兰馨彤 孙振民 张尊月 郭蔚霄