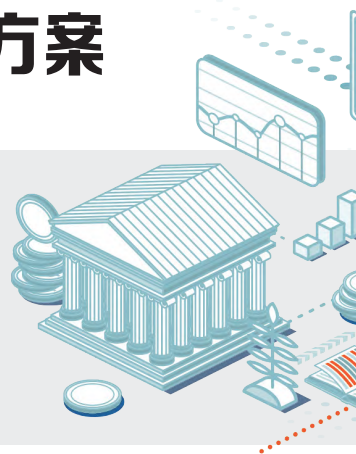


消解“四大赤字”：完善全球治理的中国方案

翟 崑

【摘要】当今世界正面临百年未有之大变局。站在历史的十字路口，是合作还是对立，是开放还是封闭，是人类社会面临的重要考验。“四大赤字”从根本上道出了世界乱象的“病根”。构建全球发展共同体，推动“全球减赤”，展示了破解全球赤字的中国视角和经验实践。中国将深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，为人类妥善应对全球性挑战贡献中国方案和中国力量。

【关键词】和平赤字 发展赤字 安全赤字 治理赤字 【中图分类号】D81 【文献标识码】A



在世界百年未有之大变局加速演进的时代背景下，全球赤字问题加剧，主要表现为全球和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字，由此带来的一系列全球性挑战正影响着世界和平发展。

全球赤字的不断加剧与主要矛盾

全球赤字主要是指全球性问题的产生与应对的差值拉大，即各类全球性问题发生发展的速度超过相应的治理能力的增长速度。

和平赤字加剧，主要体现为局部战争难以控制。2023年7月联合国秘书长古特雷斯提出《新和平纲领》，强调世界正面临一系列威胁，包括武装冲突性质不断变化、武装冲突范围以外的暴力持续、新技术有被武器化的危险等。近25年来，全球达到局部战争规模的冲突就有17起。

发展赤字加剧，主要体现为全球发展动能不足。全球经济疫后复苏乏力，发展中国家尤其是欠发达国家更是面临债务危机等重大挑战。^①在此背景下，发达国家与发展中国家围绕资源共享、生产分工、利益分配、数字化转型、能源转型、国际发展等方面的矛盾不断激化。

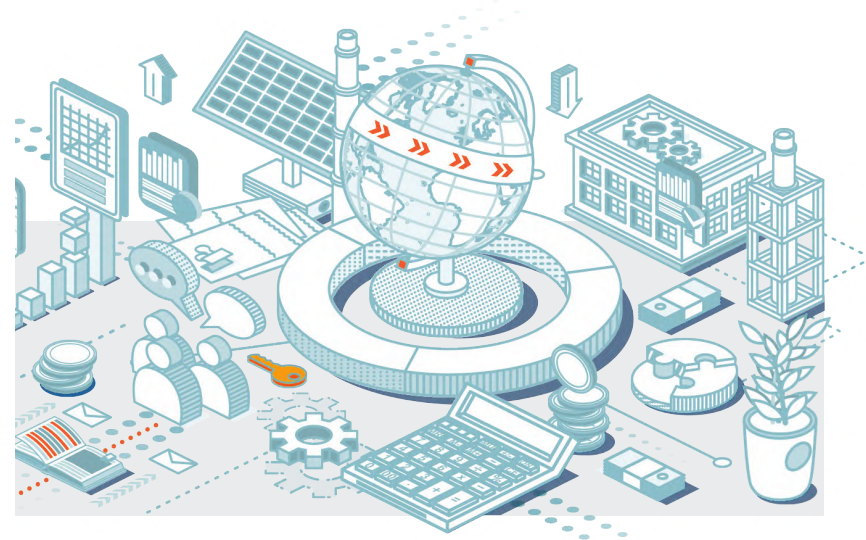
安全赤字加剧，主要表现为应对安全挑战的能力不足。大国间实力消长加剧结构性矛盾；各种安全风险的溢出效应与跨国界扩散，形成事实上的全球风险社会。

治理赤字加剧，主要表现为全球治理机制的供应不足。联合国等既有机制乃至一些新兴机制，难以从根本上解决全球治理问题，联合国可持续发展目标变得“更加遥

不可及”^②；面对网络安全、气候变化、医药生物、国际移民、人工智能等新兴问题时更是应对乏力；尤其是在面对乌克兰危机、巴以冲突等问题时，更是捉襟见肘、无力应对。

全球赤字积重难返与既有全球治理体系失速失效之间的矛盾日益突出：一是全球赤字的快速滋长与全球治理滞后性之间的矛盾。全球治理的积累是个漫长过程，往往滞后于全球赤字的累加速度。尤其是以现有的全球治理机制来应对全球新型安全威胁明显准备不足，比如应对数据安全与病毒防控问题的认知空白和能力恐慌。二是全球赤字的无边界性与全球治理的集体困境之间的矛盾。全球赤字具有跨国性、在地化、叠加传导等特征，而全球治理却存在明显的集体行动困境，很难达成齐心协力的综合治理。比如，大国之间信任缺失、大小国之间不平等加剧，尤其是霸权主义、冷战思维、集团化和“小圈子”思维等严重制约全球治理制度有效性的发挥。三是全球赤字的混杂性与全球治理能力欠缺之间的矛盾。各种赤字混杂在一起，形成一个复杂的系统，但目前的全球治理体系往往只能应对某一类赤字，很难做到综合治理。

全球赤字带来的恶性循环不容忽视。全球赤字加剧必然导致国际环境和全球秩序的恶化，这涉及全球赤字影响程度、影响后果等一系列问题。全球赤字加剧的负面影响复杂而深刻，普遍共识是在此背景下没有赢家。每个行为体，包括个人、家庭、企业、政府、国家、国际组织、社会组织等，均是受害者，区别是相对受害程度和方式不同。从国家层面看，相对于发达国家，发展中国家的受害程度更深。比如，疫情虽然加剧了美欧等



发达国家的经济困难,但对于欠发达国家的伤害更加剧烈,加剧这些国家的发展鸿沟、性别鸿沟、数字鸿沟等,加剧世界发展的不平衡。^③

更值得注意的是全球赤字加剧与发达国家战略取向的恶性循环问题。发达国家作为全球治理的主要承担方,在面对全球赤字挑战时,往往会将公心让位于私利,更倾向于实施自利驱动的国家战略,不愿意通过艰苦卓绝的努力,发挥对全球治理变革的引领作用。如美国通过大幅增发货币攫取不发达国家财富,危及后者经济安全。而且,发达国家甚至阻碍和防范新兴国家发挥全球治理作用。

如果全球赤字肆意滋长而得不到有效控制,则可能导致失控的局面。因此,防止全球赤字失控是全球治理的治理方向、当务之急和长期任务。比如,针对美国对华遏制,习近平主席在2021年同美国总统拜登举行视频会晤时强调:“中美两国是两艘在大海中航行的巨轮,我们要把稳舵,使中美两艘巨轮迎着风浪共同前行,不偏航、不失速,更不能相撞。”习近平主席在2023年11月访美并同美国总统拜登举行中美元首会晤时再次强调:“中美不打交道是不行的,想改变对方是不切实际的,冲突对抗的后果是谁都不能承受的。大国竞争解决不了中美两国和世界面临的问题。这个地球容得下中美两国。中美各自的成功是彼此的机遇。”反观2022年2月爆发的乌克兰危机,截至目前仍未缓和,并呈现集团对抗趋势。除军事领域外,能源、粮食、债务等领域也呈现“泛武器化”对抗之势,甚至不排除核扩散风险。与此同时,乌克兰危机严重破坏了全球治理机制,导致能源、粮食、

难民等问题,造成全球性危机,而且在技术变革背景下,网络袭击、无人机袭击的数量成倍增加。

全球公共产品之困

供需失衡。全球公共产品,如经济发展、生态保护、疫病控制、安全保障等,由于其具有非排他性与非竞争性,通常不受市场机制有效供应,需由国家间合作提供。比如,发展中国家和欠发达国家追求经济发展,其对发达国家的公共产品需求极大。但由于西方强权日渐式微,而发达国家出于成本收益分析和战略考量,可能不愿意或无法完全满足这些需求,造成其提供全球治理公共产品的整体意愿和能力下降。未来,全球公共产品供求关系的趋势大致有两种情形:一种是非良性的发展趋势,全球公共产品短缺进入螺旋式下降的状态,这将进一步放大大全球赤字。另一种是良性的发展趋势,全球公共产品短缺能得到及时补充,进而缓解甚至暂停公共产品供应螺旋式下降趋势,这将有助于缓解全球赤字失控。但国际舆论普遍认为,非良性的发展趋势将是主流。

分配错位。全球公共产品的供给不仅要考虑数量,还要考虑其分配的效率和公平性。目前,全球公共产品的分配错位问题比较严重。一方面,在一些成本高于利益的领域供不应求。例如,在为发展中国家、欠发达国家提供发展融资和基础设施等领域,仍存在公共产品供不应求的情况。另一方面,在一些战略利益较高的领域则供应过剩。一些国家更愿意在全球与区域秩序、领导力等领域提供公共产品,造成供大于求。国家间为了自身利益,可能通过提供公共产品来增强其软实力与国际影响力,但这种战略性供给并不总是与全球需求一致,导致公共产品的供给与需求之间出现错配。例如,不同国家推出区域联通项目,这些项目虽然各有其优势,但缺乏国际间的协调与整合,容易造成资源的分散与浪费。这说明,当国家基于自身利益或地缘战略考量而非全球利益来提供公共产品时,即使在某些领域有过剩的供应,也难以满足全球层面的需求。

承载力弱。在全球治理实践中,可借鉴环境科学的“生态承载力”概念,来衡量国际社会在一定时期内所

能承载的赤字的负荷量,并据此估算相应的公共产品需求量。^④全球公共产品能够提供的全球赤字承载力的高低大致取决于三个要素:一是可调动的治理资源,如人力、财富、信息和经验资源;二是治理机制的制度化程度,包括相关领域治理机制的成熟度、可操作性和响应能力;三是治理共识,即国际社会中的共情能力、责任认知、参与意愿和长期信念。全球公共产品的有效供应和合理分配是维持全球治理承载力的关键,需要全球合作和协调。但在该方面,全球公共知识产品的提供面临以下挑战:各类赤字相互联动,单一领域的赤字治理对总体承载力的边际提升效果小于综合治理的边际影响;若全球公共产品未能及时填补,将压缩承载力的冗余空间,甚至损害到国际系统自我修复的能力;若干“脆弱地带”和“治理黑洞”将消耗绝大多数全球公共知识产品的供给。

覆盖率低。目前全球公共产品的覆盖率极不均衡。例如,一些国家医疗系统脆弱、防疫信息知识共享难、卫生应急反应能力不足等问题,凸显出全球卫生公共产品覆盖率不足。因此,增强全球公共产品的覆盖率,尤其是增强基础教育、医疗卫生、环境保护等关键领域的覆盖率极为重要。这需要全球范围内政府、国际组织、私营部门和民间社会广泛合作,依托公平的资源分配机制、有效的援助策略和有利的多边合作框架,以确保所有国家和地区能够平等地享受到公共产品带来的益处。在此过程中,负责任大国的引领作用不可或缺,应在推动全球公共产品供应方面树立标杆,构建更加公正和平等的全球公共产品供应体系,并以此带动全球治理结构的改进和国际秩序的稳定。比如,通过提升贸易效率、加强对发展中国家的援助,以及促进科技与知识的公平交流等综合措施来提升全球公共产品覆盖率。

中国引领构建全球发展共同体

中国提出全球赤字问题。作为世界第二大经济体和最大发展中国家的领导人,习近平总书记对国际格局的演变发展有着深邃洞察与长远思考。2017年5月,习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式的演讲中首次提出“和平赤字、发展赤字、治理赤字,是

摆在全人类面前的严峻挑战”。2019年3月,习近平主席在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话中首次提出,在之前三大赤字的基础上增加第四个赤字,即“信任赤字”。时值美国特朗普政府全方位加大对华打压,信任赤字的提出,旨在增进国家间的互信互谅,避免由误判带来不必要的冲突与摩擦。党的二十大报告中提出“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”,这回应了世界不安全感骤增以及全球安全挑战凸显的事实。“安全赤字”的提出,在于呼吁各国以新安全观加强安全合作,走出安全困境。2023年2月,中国外交部发布的《全球安全倡议概念文件》延续了党的二十大报告确定的四大赤字提法。

中国提供全球减赤的公共产品。2021年9月,基于对全球赤字问题背后公共产品空缺的深刻认识,习近平主席出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话,将中国定位为“公共产品的提供者”,为中国参与全球减赤行动树立了方向标。随着中国对全球事务的参与度和影响力不断增加,中国在全球事务中的角色发生转变,从全球公共产品的“消费者”和“接收方”转为积极“提供方”。在和平减赤方面,中国积极推进世界和平,是安理会常任理事国中派遣维和人员最多的国家,也是维和行动的第二大出资国,还推出了面向发展中国家的维和培训计划。在发展减赤方面,中国坚定不移推进高质量共建“一带一路”,推动包容性发展理念;截至2021年7月,中国已向166个国家和国际组织提供发展援助,为120多个发展中国家落实联合国千年发展目标提供支持;提出全球发展倡议,推动南南合作;设立多个新型国际金融组织,支持发展中国家基础设施建设等。在安全减赤方面,中国提出积极的全球安全观和全球安全倡议,呼吁转变冷战思维,维护世界和平稳定;推动实现朝鲜半岛无核化和伊朗核问题全面协议,支持阿富汗和平重建,为化解区域热点问题贡献智慧和努力;还主办多场地区安全论坛,推动地区安全对话的发展。在治理减赤方面,中国奉行真正的多边主义,坚定维护以联合国为核心的国际体系,呼吁实现各国共商共建共享的全球治理观;推动构建人类命运共同体,积极参与应对公共卫生、气候变化、网络安全等非传统安全治理。

中国在多领域提供的公共产品回应了全球减赤最为迫切的难题,具有鲜明的非排他性和非竞争性,体现了普惠供应、惠及世界的减赤理念。中国提供的全球公共产品得到国际社会广泛欢迎,尤其是共建“一带一路”成为深受欢迎的全球公共产品和国际合作平台。

中国引领全球发展共同体建设。共同体是具有共同实践知识的社会团体,其依据实践知识形成和实施具有社会意义的行动。建立全球发展共同体需要两个支撑:一是对全球减赤问题有相似认识和实践的跨国社会性群体,共同生产、积累、维持、分享对赤字问题的背景知识。二是跨国社会性群体形成有意义的社会组织性活动,通过共同的日常实践活动,开展应对赤字问题的社会性活动,进一步凝聚共同实践知识。习近平外交思想基于我国历史经验和全球事务实践,对全球赤字问题提出中国方案,是建立全球发展共同体的重要指引。2017年1月,习近平主席在联合国日内瓦总部发表题为《共同构建人类命运共同体》的演讲,提出了著名的“时代之问”——“世界怎么了、我们怎么办?”全球赤字概念是对“世界怎么了”这一问题的全面回答和精准剖析,回应了不同国家民众对和平、发展、安全、治理等领域国际事务的关切,推动形成了多个由共同理念维系的跨国群体。在此基础上,习近平外交思想为巩固共同体共识、形成有意义的跨国减赤实践活动贡献了中国智慧,提出如“维护世界和平”“促进共同发展”“以公平正义为理念引领全球治理体系改革”,以及全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议等重要观点、理念、倡议。

全球发展共同体建设的未来方向

全球减赤行动需要各国协同建立系统性的评估与落实机制,有效供应公共产品。未来,我们可以在以下方面继续付诸实践、引领方向:

提供“全球赤字承载力”评估机制。可倡导设立“全球赤字承载力评估体系”,有效感知和评估全球不同区域在多个领域的赤字承载力分布。这是提升国际社会承载力的基础。体系可从明确标准、设置红线、评估成果化等方面落实。一是根据承载力高低的衡量标准确定评估

标准,例如可调动的资源、制度化程度、共识程度等。二是将各区域承载赤字的最大负荷量设为红线,设定红线预警机制和应急预案,确保各地区赤字在可修复范围内。三是基于各赤字、各区域之间的联动关系设置更加复杂、精准的评估体系。四是鼓励评估的长期性和成果化。根据观测情况发布阶段性的(如月度、季度、年度)《全球赤字承载力报告》并进行长期的数据统计等。

精准有效地供应全球公共产品。进一步将中国供应公共产品的能力和意愿与全球赤字承载力分布、公共产品覆盖率等情况相结合,精准对标中国的“供”与世界的“求”。习近平主席在出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛时指出:“中方将统筹推进标志性工程和‘小而美’民生项目。”这是中国精准填补公共产品空缺的表现,未来应继续落实和推行类似项目。

提升全球公共产品覆盖率。中国可引导各主要大国间加强公共产品的沟通协调,建立“斗而不破、斗而不乱、可预测的新型大国关系”。引领各国走向全球共济、全球共荣的全球减赤行动。同时,主导或参与建设亚太、中东、非洲等赤字明显、承载力较弱区域内的区域公共产品合作机制,制定具有区域共识的规则机制以形成区域共识,磋商解决国家就公共产品出现的供不应求、相互角逐等问题,从而凝聚力量实现全球有效减赤。【人民微视】

(作者为北京大学国际关系学院教授、区域与国别研究院副院长)
【注:本文系2020年国家社科重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”(项目编号:20&ZD145)的阶段性成果】

【注释】

- ①易宪容:《后新冠疫情时代全球经济增长面临重大抉择——基于经济学的一般分析》,《学术前沿》,2020年第8期,第40-51页。
- ②仇华飞:《新兴国家参与全球经济治理改革理论与实践路径》,《社会科学》,2022年第5期,第118-126页。
- ③陈伟光:《后疫情时代的全球化与全球治理:发展趋势与中国策略》,《社会科学》,2022年第1期,第14-23页。
- ④赵东升、郭彩贇、郑度等:《生态承载力研究进展》,《生态学报》,2019年第2期,第399-410页。

责编/贾娜 美编/王梦雅