海外智库观点要览
北京大学国际战略研究院
2014年12月31日 第9期

全球化与国际秩序面临的风险[1]

编者按：近日，英国皇家国际事务研究所（The Royal Institute of International Affairs）发布了首届“全球化与国际秩序伦敦会议”报告书，重点探讨了全球化给国际秩序带来的挑战以及应对之策。我们在上一期译介了其主要结论，本期译介其五个分议题的讨论要点。

一、全球化与世界秩序：1914 年与 2014 年的比较

全球重心从西方转向东方是真实和意义重大的。崛起的中国、其他新兴经济体以及发展中国家，无论稳定还是动荡，都将成为 21 世纪国际事务的核心动力。

2014 年和 1914 年之间存在诸多差异。今天国际经济一体化的程度更深了，这主要是跨国投资、资本流动、网络和企业供应链发展的结果。相互依赖的程度因此加深了。**但不是所有的差异都令人宽慰。**尽管流行的观点认为经济一体化促进国家间的合作和稳定，但一系列威胁——从自然灾害到经济危机——在今天造成的影响可能比一个世纪以前要大得多。

2014 年和 1914 年之间也有重要的相似之处。印度和中国重新崛起导致的国际事务的“构造变动”可以和一个世纪以前德国和日本崛起造成的混乱相提并论。正如在 1914 年那样，当今世界的相互关联也可能产生虚假的安全感，这可能导致一些政府用具有潜在危险性的行为来试探彼此的底线。

现存国际秩序面临两大风险：一是脆弱性在增加。事实证明，国际制度已无法应对重大的全球性挑战，亟需改革。有时即使知道应对之策，也难以达成付

[1] 英文原文载于英国皇家国际事务研究所网站：http://www.chathamhouse.org/publication/london-conference-2014-globalization-and-world-order。本文是中文摘译，题目为编者所加。

诸实施的协议，比如全球气候变化谈判的失败。同时，国际社会也无法解决具体的问题，比如叙利亚。**二是合法性在减弱。**大多数制度仍然是二战后的安排，没有跟上政治、经济和人口的变化。有必要让新兴大国融入一个改革后的国际架构。目前的倡议——如跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定（TTIP）和跨太平洋战略经济伙伴协定（TPP）——没有把金砖国家包括在内。同时，西方仍不愿意改革国际货币基金组织等经济制度。风险是：如果现存的制度架构无力改革自身，那么它们将成为可有可无的摆设。

中国和其他新兴经济体是否准备好承担改写国际规则的责任了呢？西方国家可能不愿意放弃目前的特权地位；但是新兴大国是否能超越其狭隘的自身利益参与规则的制定还有待观察。

应该改革旧制度还是创造全新的制度呢？是把新兴大国纳入自由主义的世界秩序呢，还是围绕 19 世纪的大国势力范围概念来构建世界秩序呢？面对“非西方”倾向于后者的趋势，西方想要推进前者的愿望日渐消沉。同时，尽管中国政府并不认为当前的秩序是完美的，但很可能会寻求参与、而不是从根本上改变它。

国内政治中日益增长的大众疏离感使国际秩序的改革变得更复杂。对西方和非西方来说都是如此。在这个经济政治发生剧变的时代，对维护世界秩序而言更重要的，也许是在国家层面上解决民众的积怨，而非寻求新的国际协议。

二、全球化：赢家与输家

全球化造成的影响是多样的、不均等的，不能简单贴上正面或负面的标签。尽管世界上大多数人的实际收入增加了，联合国千禧年极端贫困人口减半的目标也提前五年达到了，但对于全球收入最低的 5%人口而言，实际收入没有任何增加。

世界范围内持续存在的极端不平等是全球化影响不均等的一个标志。极端不平等对经济增长有破坏作用，所以减少这种不平等符合企业和政府的利益。不平等对民主和社会凝聚力也有负面的连锁效应。

全球化的“赢家”和“输家”不是一成不变的。对于过分依赖单一产品或产业的新兴经济体而言，全球市场变化的影响更为显著。

越来越多的人反对全球化的概念和进程。尽管证据表明，大多数人得益于全球经济一体化，但有人认为国际规则更加偏向于最富有的国家、公司和个人。人们对负责管理全球化进程的国家和制度缺乏信任，这对改善全球化在世界人民心目中的形象构成了障碍。

金融危机后，这种不信任由于许多国家中社会契约的恶化进一步加剧了。未来支持全球经济一体化的一个先决条件就是恢复国家的社会契约。

尽管从全球化中获益最少，但年轻人却普遍看好全球化，并且对他们的未来持乐观态度。无论是在发达国家还是在发展中国家，他们都受到全球范围高失业率的损害。政府和企业在技能、培训和技术层面增加对年轻人的投资以确保他们获得机会，对维持他们中大多数人的积极态度来说十分重要。

政府的最高目标是提供公共物品——包括卫生、教育和基本安全。发达的基础设施、良好的教育系统和透明的、值得信赖的制度在帮助民众适应全球化影响中扮演着关键角色。

另一方面，贸易保护主义政策，如把民众从全球化影响中隔绝出来的补贴政策，将最终使人们无法获得全球化提供的机会。在国内层面，政府应该更注重提供社会保障网络而不是设置国际贸易和投资的壁垒。

融入全球贸易程度最高的新兴国家经济增长最快，同时也在降低国内不平等方面取得了最大的进展。为了使全球化更加包容，政治家和商业领袖需要提高全球经济的透明度，并且在诸如税收、劳工标准和环境保护等问题上促成全球范围的、更大的一致性。

三、数字时代的权力与治理

数字创新的速度在很大程度上比政策和治理的适应速度快。许多决策者不能完全理解新技术对他们保护公民免受经济混乱冲击或保护个人权利免受侵犯的能力的影响；而那些理解这一点的人则经常发现自己无力促成必要的政策变化。

数字经济带来了不均等的利益。在特定的领域，数字创新的增长可以进一步集中企业的财富和权力。而妇女或者受教育水平低的人在数字经济中被边缘化或根本无缘参与。

新的数字技术有潜力增加公民的权力，但这并不总能转化为实际的政治影

响力。例如，在穆巴拉克被推翻后，埃及的社交媒体活动家在促进政治转型过程中势单力薄。

相比公司对个人信息的使用，公民更倾向于不信任政府的监视行为。尽管事实上，私人企业往往对获取和使用公民的个人数据更感兴趣，而政府关注的则是安全威胁。

全球互联网治理是必要的，因为在全球化的数字世界，国家边界和控制不那么管用了。**在互联网管理、访问和行为上达成原则一致将有助于阻止互联网进一步分裂，**同时在用户之间重建信任。在理想情况下，这些原则应包括：互联网中立（防止访问互联网的特权），言论自由，隐私保护，协调互联网控制和治理的界限和机制，以及保持互联网的经济价值。

斯诺登对美国政府监视行为的揭露使美国引领全球互联网自由事业的努力受挫。目前，西方国家的政府仍然没有充分地披露它们收集和保留了什么样的信息。

互联网治理的解决方案应该避免破坏其巨大的经济价值。出于商业用途售卖个人数据使得许多基础服务（如谷歌）可以免费提供，但民众是否准备好捍卫这一原则尚不清楚。政府正在寻找新的商业模式，以管理和利用他们可得到的越来越多的数据。互联网治理的规则必须平衡对隐私、安全和信任的需求与对技术和数据潜在的变革性使用之间的关系，例如在公共卫生和农业生产等领域。

公司面临的挑战是：如何因地制宜地遵守不同的道德标准，适应不同的监管环境。有时，公司为了进入市场选择入乡随俗，放弃了言论自由或保护隐私的原则。西方的决策者应该对那些需要应对不同监管环境或政治紧张局势的企业提供支持，比如土耳其的微博禁令和埃及 2011 年暴动中的互联网关闭。

四、资源安全与地缘政治

乌克兰的冲突使能源安全明白无误地重回地缘政治议程，但这种趋势需要在全球能源相互依赖持续和深化的背景下观察。所有的国家都依赖于全球体系，并且依赖于能源和其他资源的供应链。无论是生产者还是消费者，面对共同市场上的潜在冲击和价格波动都是脆弱的。

页岩油气和可再生能源方面的技术革命正在重新定义能源的地缘政治格局。

北美能源自给自足的前景引起了其他地区对经济竞争力的担忧。**然而，从中期来看，成本的快速降低和可再生能源的广泛应用可能是同等重要的。**

有关“短缺”的话语被对“充足”的看法取代了，然而，资源生产的增长依然受到很大限制。例如，资源所有权体制的差异，灵活的小型运营商的缺乏，以及规模经济的缺失，使美国的页岩气革命难以在世界其他地方被复制。

投资者和监管机构对大规模投资碳密集型产业的系统性风险越来越感到担忧。世界正进一步致力于减少温室气体排放，但碳密集型商业模式的中期风险还没有反映到当前的金融市场上。

石油价格最近稳定下来了,但这种新的平衡会持续多久还是疑问。新兴经济体的未来需求具有不确定性。许多欧佩克国家现在面临一个困境:它们需要高油价来平衡预算,但持续的高油格将鼓励非欧佩克国家扩大石油生产,最终破坏需求。这可能导致未来油价波动,并对生产国的政治稳定构成潜在的破坏。

政府必须处理好长期战略和短期压力之间的平衡关系。目前仍依赖化石燃料的国家面临的挑战是：激励低碳技术领域的投资，以确保未来的竞争力。对于大力投资新技术的国家来说，挑战是：在过渡到一个可持续能源系统的时候保持经济竞争力。

尽管面临新的压力，欧盟各国政府间仍难以在能源政策上达成一致。欧洲各国在国内能源结构、能源来源和进口依赖等方面的不同是导致它们分道扬镳的重要因素。欧盟总体上有四分之一的天然气依赖俄罗斯，但一些中东欧国家近乎100%地依赖俄罗斯。

对化石燃料的进口依赖也是许多新兴经济体面临的挑战。印度的煤炭进口已经增加到每年 2 亿吨，破坏了其贸易平衡，加剧了通胀，增加了补贴开支。中国则仍然高度依赖石油进口。

显著地提高效率不仅对应对气候变化来说是必要的，而且有利于能源安全。例如，国际能源机构预测，中国通过采取增效措施可以在 2035 年减少 1300 亿美元的能源进口。在全球范围，用于提高能源效率的投资应该增加四倍，在 2035 年之前达到 5500 亿美元。在欧洲，建成单一的电力市场提高能源效率，将使消费者每年节省至少 270 亿欧元。

为最贫困人口提供现代能源服务仍应是全球优先问题。全世界有 12 亿人没

有用上电，26 亿人依靠传统生物能源做饭。推出性价比高的可再生能源不仅将为经济和社会发展提供重要的保障，而且可以控制许多发展中国家日益增长的化石燃料进口支出。

采取措施纠正不合理的化石燃料补贴仍是至关重要的。全球范围的化石燃料补贴约有 5440 亿美元。在伊朗、沙特阿拉伯、俄罗斯、委内瑞拉等生产国，对国内需求的补贴减少了出口潜力，并带来巨大成本。对于发展中大国来说，补贴会明显地拖累经济。

五、现在做什么？通向世界再平衡的最初几步

虽然冷战后对国际合作的巨大希望以失望告终，但经由国际组织的合作已经取得了一些显著的成效，比如在促进非洲的发展方面。

在 21 世纪初期，联合国仍然是全球合作的唯一论坛，在国际安全和福利方面提供了具体的解决措施。它每天在 73 个国家为 9000 万人供应食物；它为世界上 58%的儿童提供疫苗，每年挽救 250 万人的生命；它救助 3600 万难民；它有 12 万维和人员在世界各地执行 16 个维和任务；它正动员 124 亿美元的人道主义援助，帮助受突发事件影响的人。

然而，联合国需要提出一系列新的倡议，比如：

- 提出“千禧年发展目标”的后续目标，包括对消除贫困和可持续发展的承诺。
- 对联合国安理会实施有针对性的改革，如法国提议的在可能出现种族灭绝和大规模暴行的情况下废除常任理事国的否决权。
- 引入新的被称为“人权先行”（Rights Up Front）的项目，使联合国可以在侵犯人权发生的早期实施干预，因为那通常是冲突的前兆。
- 在 2015 年巴黎气候变化会议上达成协议。中国的抵制导致 2009 年哥本哈根气候变化会议的失败，但中国立场的变化给美国重新在该议题上建立领导地位提供了机会，这对取得进步也是非常重要的。

一个强有力的联合国与地区组织合作可以发挥重要的作用，比如联合国与非洲联盟、西非国家经济共同体联合在科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的维和行动。**然而，对国际和平和繁荣的主要挑战似乎来源于世界主要大国的决定。**

普京总统决心重申俄罗斯的国家利益和地区影响力，必要时不惜牺牲邻国的利益。这助长了俄罗斯的零和思维和修正主义姿态，特别表现在 2014 年对乌克兰的侵略行为中。

中国扮演的角色与俄罗斯有许多相似，也有许多差异。中国在许多问题上以一种负责任的方式行动，例如中国在朝鲜问题上的做法和参与气候变化问题的新意愿。然而，近来中国在南海和东海的行为让邻国感到不安，促使它们接受美国的支持，但这可能会提高而非降低意外冲突的风险。

伊拉克和阿富汗战争的余波使美国人更加重视克制的价值。然而，无论是美国不愿进一步干预伊拉克，还是决定性地不介入叙利亚，包括“伊斯兰国”组织（ISIL）的突然崛起，都让人怀疑：奥巴马是否在美国从领导地位撤退的问题上走得太远了？

美国和中国之间日益激烈的竞争是世界新秩序的决定性特征。这种竞争将使两国一方面试图牵制对方的权力，另一方面努力理解对方的动机、兴趣和目标。欧洲需要找到自己在这一秩序中的位置。

国际合作似乎只有在危机时期才运行得最顺畅。例如在 2009 年 4 月的 20 国集团伦敦峰会上，世界的领导者们面对全球金融危机的深渊，开始愿意妥协而不是拘泥于事先准备好的议程表。然而自那以后，20 国集团未能建立起一个强有力的国际经济合作体系，包括未能使自己成为国际货币基金组织的一个股东委员会。

世界秩序面临的另一个日渐增长的风险来自国家体系内部的裂缝，分离主义运动在欧洲、亚洲、中东和非洲蔓延。

对全球秩序来说领导力是至关重要的。这不是看个人的能力和性格，而是看有没有适当的政治体制和制度让领导者能够应对他们所面临的共同挑战。

（田琳译，归泳涛校）