



Working Paper No. 202208

May. 30, 2022

本文已发表于《世界知识》2022年第10期

黄宇韬: [huangyutao@cass.org.cn](mailto:huangyutao@cass.org.cn)

## 俄乌冲突对全球治理形成挑战

俄乌冲突及其相关事态的不断扩大已对国际社会产生了重要且深远的影响。俄乌冲突将世界许多国家卷入其中，已成为重塑国家间互动方式的关键节点。

俄乌冲突将对全球治理带来新的挑战。全球治理之所以重要，在于当人类面临气候变化、疫情、供应链等全球性共同问题时，仅凭一国之力难以有效解决，必须沟通协调，共同应对。俄乌冲突爆发以后，很多国家的不安全感陡然上升。冷战之后，国际社会普遍推崇相互合作创造共同利益，而俄乌冲突或将使强调安全与地缘政治的保守主义思想卷土重来。观念的改变将导致国家行为的变化，从而使国家无法全心投入集体合作之中，在各种资源利用的倾向性上发生变化。譬如国家在解决全球性问题的承诺上表现迟疑，在面临全球治理问题时更难形成共识、有效合作。

---

\* 黄宇韬，中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员。



## 使已有治理问题更加棘手

首先，气候治理恐面临成效下降的局面，由此将引发更为严峻的生态环境问题。在过去 50 年中，全球已发生超过 1.1 万起由气候变化引起的自然灾害，致使 200 万人丧生，经济损失高达 3.6 万亿美元。即便各国严格大幅度减少碳排放，全球气温也很可能在未来 30 年内平均升高达 1.5°C。今年 3 月，南北两极地区均出现极端高温天气，部分地区气温超出往年同期平均水平三四十摄氏度。面对气候治理的严峻性，国际社会携手签订《巴黎协议》等公约，主要大国结合自身情况制定了减排计划。然而，当国家将重心聚焦于如何调动资源以发展军事实力、解决安全困境之时，能否如约兑现减排等承诺将面临较大不确定性。

其次，供应链治理问题更加难以解决。持续三年的新冠疫情已经对全球供应链产生不小的冲击，俄乌冲突爆发后美西方对俄罗斯采取的一系列经济制裁措施将加大全球供应链断裂的风险。为了规避这一风险，各国紧急调整紧缺物品的进口，对部分工业产品、大宗商品进出口实施限制，这反过来更加剧了全球生产网络紊乱。与此同时，在全球经济治理中发挥润滑剂功能的跨国公司呈现出更加保守的倾向。因俄乌冲突持续而宣布暂停在俄业务的大型公司已涵盖了能源、航空、科技、娱乐等多个领域。在现实政治面前，跨国公司也开始站队，选择牺牲商业利益、服从政治意识。如何协调国家与非国家单位共同解决全球经济治理问题，面临更大的挑战。

## 引发一系列新兴治理问题

俄乌冲突还引发了一系列新兴的治理问题，使全球治理的局面更加复杂。

首先是安全议题重新走向前台。冷战以后，经济全球化加速推进，世界各国在和平的环境中享受到了经济相互依赖的增长红利。而俄乌冲突爆发之后，国家军事化的趋势在世界范围内已经出现，二战以来的国际安全格局存在被动摇的可能。目前，德国已准备在政府预算中提升军费开支，日本也借机寻求“军事正常化”。美国在俄乌冲突中表现的姿态还会滋生世界其他地方潜在冲突的爆发。未



来在中东、中亚等地，或出现超预期军事冲突的可能。

其次，如何确保国际货币体系的稳定，将成为金融治理的核心议题。美元的全球循环有赖于其经常账户赤字与资本账户的盈余，其中主权国家银行在美存款、购买美国国债成为美国吸引国际资本流入的主要方式。俄乌冲突爆发以来，美国将金融工具武器化，对俄罗斯实施了一系列金融制裁，使得美元体系的可靠性受到质疑。美国的制裁行为，体现了国际金融公共产品的使用并非是没有代价的。美国肆意冻结他国央行资产，将促使其他国家降低购买美国资产的意愿，长期下去可能导致美元体系循环出现危机。在国际货币基金组织内部改革推动不畅的状况下，全球金融治理将呈现更加激烈的国际博弈。

再次，网络空间治理面临更大的挑战。网络战既包括了黑客的网络攻击，即用代码攻击对方的系统，也包括了运用信息影响舆论与行为，从而满足自身的政治利益。从这次美国对俄罗斯的网络攻击来看，美国至少运用网络工具完成了两个目标：其一，通过干扰俄罗斯的网站，攻击其国防系统，增加了俄罗斯的成本；其二，通过舆论战争干扰社会秩序，使俄罗斯面临道义上的指责，减少其凝聚国内共识、争取国际支持的能力。网络空间具有权力集中性与分散性的共同特点。集中性体现在美国拥有世界领先的网络能力，控制了主要的社交媒体平台，能够塑造舆论；而分散性则是指每个人都是信息的接受者与传播者。网络空间的这一特点使各国的舆论监管更加困难。俄乌冲突中体现出的社交媒体武器化的特征，警示各国需要就网络空间治理出台更加明确的规范与法律。

### 更加考验各国政府的决心

全球治理不仅是为了创造更大的共同利益，即出自“利益推动”（benefit-driven），也是为了减轻一些共同面临的威胁，即出自“危机推动”（crisis-driven）。为了避免因为气候变化、供应链断裂、安全风险外溢、货币秩序崩坏、网络空间混乱等全球性问题影响世界未来发展，各国只有携手合作，推动这些问题的有效解决。然而，“危机推动”并非意味着只有当危机发生之时，各国才能走向合作。



人类的预见性，恰恰就在于能够未雨绸缪，能够在问题的影响与危机走到最大化之前，制定针对性措施加以解决。唯有如此，才能以最小的成本代价解决影响全人类可持续发展的关键问题。尤其是俄乌冲突之后世界将面对保守现实主义的复归，这时更需要主要大国保持决心，在关键问题上持续推动国家间的合作与共识。

在百年未有之大变局下，中国需要首先做好自己的事情，以在国际社会中发挥榜样的作用。俄乌冲突爆发以来，中国积极参与加强国际人道援助，呼吁双方通过对话谈判解决问题，这正是负责任的大国应该展现的形象。面对俄乌冲突后的全球治理难题，中国应积极推动国际合作，落实已有承诺，包括确保完成节能减排的目标，持续推进“一带一路”倡议的建设，利用金砖合作平台、上合组织等国际机制提供更好的国际公共产品等。在网络治理、货币体系改革等新兴领域，中国需加强与联合国、国际货币基金组织等重要国际组织的合作，提出更具包容性、可持续性的改革议案，推动国际社会对新兴重要议题的关注与讨论，为提升全球治理功效贡献应有之力。

### **全球治理研究团队**

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎  
陈兆源 黄宇韬 韩永辉 宋锦  
刘玮 沈陈 田旭 彭博

### **研究助理团队**

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪 孙振民