



全球治理学科动态 2020 年第 3 期

中美竞争与全球治理

2020/05/07

## 全球治理学科动态

**专题序言** | 中美关系是世界上最重要的双边关系之一。当前，两国关系正处在一个重要关口。本期学科动态围绕中美竞争与全球治理主题，探讨了新冠肺炎疫情对中美关系的可能影响、中美两国对全球治理和世界秩序的理解，以及两国在国际贸易、发展金融等治理领域的利益与行动策略。

---

\* 全球治理研究团队系列成果 | 本期执笔：杨双梅、张尊月、郭蔚霄、彭 博、杨 易。

APRIL 6, 2020

FP

**FOREIGN  
POLICY**

**Wendy Cutler & Daniel Russel**

**"Could the Pandemic  
Ease U.S.-China Tensions?"**

在关税争端、5G 竞争与外交弱化的背景之下，新型冠状病毒肺炎（COVID-19）或许能够为中美关系的缓和提供难得的机会。结合当前疫情在全球范围传播的背景，作者指出中美双方应展开积极合作，共同应对此次新冠疫情，并提供了具体的合作建议。

病毒已经沿着全球供应链蔓延，只有加强全球合作才能予以阻止。作者认为，面对此次疫情，两国都有扭转局势的机会，它们必须迅速采取行动，尤其要共同努力研发疫苗、扩大救生医疗设备的生产，并且保持全球重要供应链的开放性。

作者指出，中美两国的相互指责并不能战胜新冠病毒，也不能阻止即将到来的全球经济衰退。在 Axios 最近的一次采访中，中国驻美大使崔天凯也指出，中美关系迫切需要和解，而不是相互谴责，这也为双方在关键时期改善关系提供了契机。如今，世界各国都在寻找治疗方案并进行疫苗研发，几乎每个国家都急需医疗用品和设备。停工已导致全球数百万人失业，随着整个行业的紧缩政策，预计将有数亿人受到影响。为了避免全球经济崩溃，并帮助加快救生医学研究，当前中美双方必须同心协力，加强双边合作，并领导更加有效的全球应对行动。具体地：

首先，中美两国应立即展开合作，共同研发新型冠状病毒疫苗，开展临床救治实验。由于预算削减，2018 年，美国疾病控制与预防中心（U.S. Centers for Disease Control and Prevention）针对中国传染病的技术援助项目被大幅削减，现在应予以恢复和扩大。其次，根据 2016 年签署的谅解备忘录，中美两国应向非



洲提供公共卫生和疾病防控培训，但最近几个月，美国试图阻止中国进行非洲疾病控制和预防中心总部的建设。最后，美国应邀请中国共同主持全球卫生安全议程下的新冠肺炎行动工作组，这是一项致力于抗击传染病的多边公私合作倡议。

除此之外，中美两国必须将双方已经批准的关税免除措施永久化，同时应取消与抗击新冠肺炎病毒有关的医疗和人道主义措施的其他关税。中美两国应引导二十国集团保证其供应链的开放性，并不得对必要的医疗设备和物资实施进出口限制。同时，为了更好地应对这次疫情，加之中国的经济规模，美国作为 2020 年 G7 峰会的主办国，有必要邀请中国参加协调财政、经济和卫生相关的政策会议，以便加强战略协调，限制新冠病毒造成的损害，并为全球经济迅速复苏做准备。美国也应与国际货币基金组织、欧盟和日本进行合作，与中国合作推动“一带一路”沿线国家的项目。鉴于美国在医疗服务、软件和远征医疗（expeditionary medicine）方面的实力，美国可以帮助相关国家进行项目改造，以建设急需的公共卫生基础设施。另外，可靠信息的自由流动在危机应对中至关重要，中国应当恢复其国内主要美国媒体的记者资格，并利用外交渠道解决美国对中国媒体记者签证设置上限这一问题。

该文作者提出的建议举措对于扭转中美关系的消极进程具有重要意义。诚如作者指出的，“中美两国不必成为最好的朋友，但它们可以表明，一场危机可以展现两国更好的一面”。在这场全球性危机面前，作者提出的相关建议将为中美两国的联合协作提供指引，进而为全球卫生治理提供启示。

编译：杨双梅（中国人民大学国际关系学院）

APRIL 1, 2020

BROOKINGS

Ryan Hass & Kevin Dong

"The US, China and Asia  
after the pandemic:  
more, not less, tension"

在过去一个世纪中，很少有事件像 COVID-19 的传播一样清楚地强调需要全球和区域领导。大流行显示出对所有障碍的免疫力——国家、文化、意识形态以及个人。病毒既攻击富人，也攻击穷人，攻击强者也攻击弱者，地球上的每个人都感到了自身的脆弱。而作为全球最大的两个经济体，作者认为中美两国当前陷入了一场针对大流行的原因及其所造成的全球破坏的“叙事战争”，而这将进一步加剧地区的紧张局势。

通常美国将应对这些全球挑战视为与中国的正和博弈，在东南亚海啸、全球金融危机以及东非埃博拉疫情时都挺身而出，利用其独特的召集能力和无与伦比的经济、政治和军事力量来调动资源、敦促国际合作。但情况已然今非昔比。当前双方提出的诸多论断都在使局面向负和转向。而两国都将受到流行病传播和对经济造成严重破坏的打击。

美国国务卿迈克·蓬佩奥坚持要求七国集团外长在一份官方公报中将 COVID-19 称为“武汉病毒”，但并未成功。作者进一步指出，临近今年大选，特朗普总统可能会面临将美国的愤怒集中在“中国病毒”上的压力，美国的亚洲战略，如推动巩固美日澳印四方集团以及美国国务院的“蓝点网络”计划等其他战略与努力将被持续的归责中国所消耗。

美国归责的更大影响是对整个地区。鉴于中国当前的经济实力，即使美国的盟友同样认同美国的看法，但因为卷入两国间的“叙事战争”不符合其国家利益，美国可能与该地区的各国脱节。虽然中美两国都在不断强调不强迫其他国家可能



的“选边站”，但最近一段时间，一系列看起来不那么重要的外围问题，如流行病的名称、5G 增建的技术标准以及联合国专门机构负责人的候选者投票等的竞争与争论，都在压缩区域各国保持中立的战略空间，进而加剧整个区域的紧张态势。

未来局势也仍不明朗，华盛顿是否会继续加大与北京的竞争以及中国的外交政策是否会有所改变都十分不确定，虽然未来的美国行政当局可能会制定亚洲战略，将应对中国作为优先事项，而不是专注于与北京的双边对抗，但当前做好更多准备是十分必要的，因为事情可能在好转之前变得更糟。

编译：张尊月（中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院）

美国在全球范围内的退出和中国的崛起给全球治理带来巨大变化，这种变化在经济领域中最明显的。鉴于中国庞大的经济体量，以及由于美国退出而增强的对中国发挥作用、承担责任的期望，中国在全球经济治理中的作用比以往任何时候都更加重要。基于此，本文通过对中文学术文献的分析，研究了当代中国学者对全球经济治理的看法，介绍了中国对其角色的自我反思与对全球经济治理不断发展的理解。

2008 年金融危机刺激了中国积极参与全球经济治理的探索，自此之后，“全球经济治理”的概念才被中国政策界和学术界所采用。作者认为当前中国学界针对全球经济治理的看法是多元化、零散、不断变化的，有时甚至存在不一致的情况。主要体现在以下几个方面。首先是中国的国际身份。围绕这个问题还有一个更深入的争论是国际秩序是否发生了根本性变化。这决定了中国是应该继续坚持“保持低调”的策略，还是应适应已变化的国际格局，进而朝着更加强调全球领导力与国际责任的“追求成就”策略迈进。此外，针对 G20 机制，中国新闻界所采用的积极的媒体话语和学术界普遍相对谨慎的话语是另一个重要的不同点。

但就中国参与全球经济治理这个议题而言，中国和国际社会存在一个普遍共识，即中国应该更加积极。中国的积极融入将有助于为国内经济的发展维持良好的外部环境，同时维护执政党的合法性。但具体到如何参与全球经济治理，中国与西方有着许多根本性的差异。一方面是对治理平台的侧重与选择的差异。中国对于全球经济治理机制的焦点是 G20 对话平台，而英文文献中对于全球经济治



理机构的改革，占据辩论中心的是布雷顿森林机构和世界贸易组织等关键的全球经济治理机构。另一方面，中国高度重视国家在全球经济治理中的作用，而当前西方则不断强调“无政府治理”以及非政府组织和民间社会的广泛参与。以上分歧都使得中国的国内社会在持续思考和探索着“全球经济治理”的中国化，以及中国的传统思想如何为制度发展和全球治理的理论做出贡献。许多学者认为，作为全球经济的重要参与者，中国也应成为思想和知识重要的生产者，这有助于服务自身的国家利益并增强话语权。但目前看来仍有很长的路要走。

本文通过对 190 篇知网文章的分析，着力探究了 2008 年至 2016 年间中国关于全球经济治理的论述，在将中国国内辩论呈现给更多非华语读者的同时，也有助于我们了解国内对于全球治理的认识是如何被解读的。

编译：张尊月（中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院）

本文通过对冷战历史与当今国际格局的回顾分析，指出冷战后美国否认势力范围（即大国要求本地区其他国家服从自己或施加主导控制的能力）的存在而导致了严重的战略错误。随后作者从经济和军事上为美国走出当前困局提供了相应对策，并呼吁美国的政策制定者放弃不切实际的理想，尽快面对现实。

作者首先指出，冷战结束初期各国势力范围不复存在是因为美国的单极霸权将多国的势力范围融为一体，全球都归属于美国的势力范围，而不是美国的政策制定者们所认定的势力范围已被时代潮流所抛弃。但随着单极霸权衰退、中俄崛起，美国的政治家不得不重新考虑新时代美国所扮演的角色，并接受多国势力范围并存的现状。

文章随后对第二次世界大战结束初期美国关于势力范围的政策分歧进行了回顾。当时的理想主义者沉浸在与盟国共同构建全球新秩序的幻影中，而现实主义者则指出美国终将与苏联平分势力范围。最终，面对美苏在政治、经济上的巨大分歧，美国接受了对势力范围的普遍认同，并以此为基础制定了冷战基本战略：支持苏联势力范围外的势力，并加强自身势力范围内的力量与团结。与此同时，在双方的核威慑下美国也选择对苏联的势力范围不横加干涉。作者认为，冷战的历史揭示了美国在面对理想与现实的矛盾时会进行调和与妥协。

紧接着本文对当前国际权力平衡发生的结构性转变进行了分析。苏联解体后美国享受了短暂的单极霸主时光，但国际体系迅速发生了转变。美国在全球 GDP 所占份额从 1991 年的四分之一下降到如今的七分之一，随着相对实力的下降，

政策制定者的可选方案也随之减少。另一方面，中国作为崛起国在经济、科技、国防各方面都迅猛发展，处于世界领先地位；俄罗斯虽已不复当年，但其军事实力依然占优。这些都导致了国际权力平衡的转变。

作者综合上述分析指出，美国的政策制定者们对国际形势的判断陈腐且错误，势力范围作为地缘政治的核心概念依然是理解和建立国际秩序的坚实基础。而且其内涵也随着社会的发展有了进一步的延伸，除去地理范围外还包括了互联网监控能力等。

文章进一步认为，中俄实力的增长无论是从利益还是价值观方面都与美国存在张力。美国的不作为导致希冀寻求美国庇护的国家遭受灾难性的打击，从而使美国的“保护伞”逐渐失效。美国可以通过谴责、经济制裁、支持反对者的方式影响其他大国的利益，但当后者的核心利益受到威胁时，这些方法就完全失灵。但如果美国拒绝承认他国存在的势力范围则会承受巨大损失，例如朝鲜战争和格鲁吉亚、乌克兰问题。因此美国只能承认其他大国具有势力范围。

既然如此，作者认为美国需将应对重点放在其盟友与伙伴关系上，召集盟友来共同制衡中国。在经济上美国应该重返跨太平洋伙伴关系协定（TPP），将其与欧盟的平行贸易协定相结合，从而掌握全球 70% 的 GDP；军事上重新评估同盟体系，调整国家间关系。美国势力的过度扩张导致了美军实力完全无法实现其对盟国的承诺。因此美国需要筛选盟友并向那些十分重要的盟国施压，突出其义务和限制。如果美国对直接干预他国的势力范围犹豫不决，就该对自身的联盟体系进行压力测试，提高其稳定性。这一过程也会加强美国自身承诺的可信度，使得同盟关系更加牢固。



最后，文章指出美国当前在中东的战略既被理想目标所蒙蔽，又无法以现有手段实现，从而造成彻底的失败。美国的政策制定者需要放弃不切实际的理想，接受势力范围仍然存在的现实，并通过根本性反思对战略进行创新。当然，美国的外交政策圈也不必为眼下的困惑而感到惊慌，毕竟伟大的战略需要时间的打磨。

编译：郭蔚霄（中国社会科学院大学）

本文旨在构建一个“领导权转移”的分析框架对中国、美国，以及其他相关国家对亚洲基础设施投资银行的不同反应和政策选择进行解读。作者试图通过此分析框架，在“美国失误论”和“中国胜利论”两种关于亚投行的主流观点之外，对“亚投行的成立是中美两国在全球金融治理多边制度框架下的一场制度性权力博弈”这一本文核心观点进行论证。

作者通过结合制度制衡理论和外交政策中的角色理论建构了本文的核心理论机制——“领导权转移”理论。该理论认为，各国在“领导权转移”博弈过程中会选择不同的国家角色定位，这将决定其采取不同类型的制度制衡战略，包括包容性制度制衡、排他性制度制衡，以及制度间制衡。在此博弈过程中，通常会出现三种主要的国家角色定位：领导者、挑战者和追随者。基于该理论，本文提出三个假说：其一，如果一国认为自己在全球治理的某个领域扮演领导者角色，它更有可能采取排他性制度制衡或制度间制衡战略；其二，如果一国认为自己在全球治理的某个领域扮演挑战者角色，它更有可能采取一种包容性制度制衡战略；其三，如果一国认为自己在全球治理的某个领域扮演追随者角色，它更有可能对新制度采取包容性（支持挑战者）或排他性（追随领导者）制度制衡战略。

本文采用一致性检验的研究方法，通过考察美国、中国、英国和日本四个国家的角色身份与它们对亚投行的政策选择之间的关系，对上述假设的有效性进行论证，即如果一国的角色身份与假设中提出的政策选择趋同，则通过了一致性检验；如果没有，则需要探索其他变量进行解释。

通过研究发现：第一，美国自我定位的领导者角色得到了外部世界的普遍认可，这决定了美国在亚投行问题上选择了以“三不”政策为代表的排他性制度制衡战略。该战略的失败并非源于其战略上的失误，而是这次的挑战者与以往不同；第二，中国通过在 2008 年金融危机期间发挥的关键作用以及 2012 年以来“奋发有为”的政策偏好，逐渐成为美国领导的体系的挑战者。该角色决定了中国在亚投行问题上采取了包容性制度制衡战略，以吸引发展中国家和发达经济体的支持；第三，作为追随者且同为美国紧密盟友的英国和日本对亚投行有不同的政策选择。前者认识到，亚投行可以带来许多具体的经济利益，因而选择针对中国的包容性制度制衡战略加入亚投行；而后者则认为亚投行是对其在亚太地区金融治理领导权和美日同盟的挑战，因此选择追随美国对亚投行采取排他性制度制衡战略。上述研究发现基本通过了一致性检验。

当前大多数对中国和全球治理的研究集中于探索中国如何适应、挑战以及塑造全球治理的规则和规范，而本文的主要贡献在于重点考察了体系领导者、挑战者和追随者在“领导权转移”过程中如何借助制度制衡进行战略互动。正因此，本文有着重要的实践启发意义，即中美两国可以通过制度竞争，以和平方式实现在全球治理体系中的“领导权转移”，当前体系的霸权国和受益者则需要考虑如何容纳和适应中国为实现国际体系和平转型所提出的合理要求。

编辑：彭 博（中国社会科学院世界经济与政治研究所）



农业补贴政策在全球贸易体系中一直被视为不公平的象征，因其会压低全球农产品价格，削弱贫困国家的农业竞争力。发达国家长期以来被视为这种现象的肇事者，发展中国家则为受害者。本文则指出，随着中国加大对农业的补贴力度，农业补贴的争执从南北分歧转移成为中美冲突。发展中国家在世界贸易组织中努力推动农业补贴谈判的进程因两个大国间的僵局而受阻。

文章首先回顾了对农业补贴的传统认知。发达国家的农业补贴一直被认为严重影响了国际贸易体系的公平性。在世贸组织多哈回合谈判中，众多发展中国家对发达国家发起的农业补贴争端取得了里程碑式的胜利。但随着中国崛起，国际贸易体系发生了巨变，农业补贴问题不再局限于南北矛盾，而是转向更为纷繁复杂的中美对峙。

作者随后对中美两国的农业补贴政策现状与立场以及发展中国家的现况进行了详细分析。美国作为农业补贴大国，一直是世贸组织争取减少补贴的对象。经过长时间的谈判磋商，美国进行了农业计划改革，逐步减少本国的农业补贴。尽管美国是全球最大的农产品出口国，但国际市场竞争与各国贸易保护主义政策使美国出口份额日益缩水，美国认为中国的农业补贴和贸易壁垒导致了对最大出口市场中国的出口量急剧下降，并开始在世贸组织向中国发起争端。尽管中国不是唯一一个增加农业补贴的新兴经济体，美国却出于推卸责任、维护商业利益以及地缘政治对抗的考量专注于攻击中国，拒绝以发展中国家的标准来衡量中国的

农业补贴体量。中美间的政治经济分歧，特别是互相指责对方农业补贴超支，使得解决农业补贴的谈判彻底陷入僵局。

文章最后以棉花补贴为例具体描述了上述的贸易困局。棉花对欠发达国家的就业和减少贫困至关重要。非洲国家在棉花生产方面具有极高的竞争力，但他国的农业补贴却将非洲国家置于不公平的境地。美国自农业计划改革后减少了棉花补贴，并指责中国的补贴大幅上涨。中国出于促进农业发展、维护种植区稳定的目的进行棉花补贴，并指出是美国而不是中国大量出口棉花，因此中国坚持认为美国应该对棉花问题负全责。尽管取消全球棉花补贴会帮助非洲大幅承接产量，但中美两国的互相指责却使得这种协商陷入僵局，欠发达国家因此承担着高额代价。

本文通过对国际农业补贴问题进行分析，指出随着中国崛起与权力转移，传统认知中的南北争端转变成为中美两国纠纷，为研究国际贸易体系和中美关系提供了新视角。

编译：郭蔚霄（中国社会科学院大学）

本文通过比较二战后英美两国制度性权力和平转移的过程同当前中美经济外交互动的共性与差异，指出中国应寻求对全球经济治理制度体系的改革、补充和完善，并与美国在相互调适中争取更大的制度性权力空间。

作者首先强调了大国经济外交的作用。经济外交战略互动是促进大国经济实力和制度性权力相互转换、相互匹配的重要环节。大国通过经济外交博弈，主导国际制度的创设、改革和执行，塑造有利于自身的国际制度体系和国际政治经济秩序。

美国是经济外交的主要开拓者和践行者。首先，美国利用布雷顿森林会议的成果促进本国经济实力向制度性权力成功转换，并对英国主导的国际贸易、国际货币制度实现了双取代；其次，美国运用马歇尔计划和七国集团机制巩固了金融和贸易自由化的多边治理制度；最后，面对新兴国家的崛起，美国对全球经济治理制度格局做出了调整，从原来主导多边化转向主导区域化再到本土化和双边化，以期实现美国利益最大化的双边对话甚至单边行动来重构全球治理规则。

中国是经济外交的后起之秀。中国先后经历了全球经济治理体系融入者、建设者和改革者的角色转变，中国经济外交的目标也由原来主要服务于“经济利益”逐步转向“制度性权力”。面对经济全球化困境，中国需要为国际社会提供日益稀缺的公共产品，主动塑造新的国际机制，谋求与自身经济能力相适应的更大的制度空间。



美国采用经济外交策略塑造全球经济治理制度的有益经验为中国对美经济外交、和平发展提供了有益参考。作者指出，随着美国特朗普政府重商主义和经济民族主义政策的推行，中美经济外交博弈趋势有所加强，中美贸易从贸易摩擦加速进入贸易冲突阶段。“相互调适型”的互动模式可能成为中美两国合作的基本模式，在全面竞争中寻求共同利益的聚点可能成为未来双边互动的特征。通过元首外交、战略对话与其他各层次的外交互动形式，可以比较有效地管控分歧、避免战略误判、推动合作。

编辑：杨 易（中国社会科学院大学）

声明：对观点的摘录和引用不代表编者本人及其所在单位对观点的认同。

### 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   田 旭   彭 博

### 研究助理团队

兰馨彤   孙振民   张尊月   郭蔚霄