

谁制造了“全球治理之殇”

文/任琳

2018年将是值得铭记的年份。这一年，自由主义者们引以为傲的全球治理事业陷入空前的迷茫与失落。第二次世界大战之后，国际社会深刻反思战争的危害，竭力建立起一个基于规则和秩序的世界，创造了几十年的发展、稳定与繁荣。然而，正当国际社会已经习惯于这样一个世界之时，2018年发生的事沉重打击了期盼更美好生活的人们。区域层面，英国脱欧依然蹒跚而行，虽谈判艰难，但没有回头迹象；全球层面，国际贸易秩序被特朗普执政的美国置若旁鹜，主要经济体特别是中美之间硝烟弥漫。

美国逆流而动

特朗普政府抛弃承诺，“另起炉灶”，破坏秩序，骤然加剧了全球治理赤字。所谓抛弃承诺不履行国际义务指的是，一再威胁退出或直接退出一些国际组织和国际责任，加剧全球治理困境。除了已退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）、巴黎气候协定、伊朗核协议、联合国教科文组织、联合国人权理事会、《维也纳外交关系公约》涉及国际法院管辖问题议定书，启动退出万国邮政联盟的程序，特朗普多次威胁退出世界贸易组织，最近甚至有传言说已在考虑退出联合国。不同于历史上我们熟悉的各种退出行为，此次要求退出多边秩序的恰恰是这套秩序的主要倡导者、建立者、维护者和主导者美国。

除了退出，“另起炉灶”也是特朗普政府破坏现有全球治理秩序的重要手段。撇开已有秩序另搞一套的行

为主要包括，重谈原有《北美自贸协定》（NAFTA），改为“美国墨西哥加拿大协定”（USMCA）；同欧洲洽谈新自贸协定，等等。最显著的表现是，美国力推的这一系列新规则体系含有明显的排他性条款，刻意将中国等“非市场经济国”排斥在该体系之外。USMCA第32章第10款第4条就规定：“任何缔约方与非市场经济国签订自贸协定，应允许其他缔约方在六个月通知后终止本协定并以（新）双边协定取代本协定”。以往是美国无端指责以中国为代表的新兴经济体国家企图“另起炉灶”，塑造所谓“平行体系”，而如今真正“撕裂”现行治理体系另搞一套的恰恰是美国自己。

更明显的破坏之举是美国在现行秩序执行层面的“釜底抽薪”，例如，阻碍世贸组织仲裁机制的正常运行，手段是直接表态威胁不再支持世贸组织下设上诉机构大法官的增补或连任申请。就世贸组织上诉机构的组织架构设计而言，原本是常设七位法官，而保障上诉程序的合法性要求三名以上的法官同时出席案件的审理。一方面，美国阻碍世贸组织启动新法官的甄选程序，使人员缺口无法及时填补；另一方面，美国否认将支持到期法官的连任申请，意味着仅剩四名法官的上诉机构难以维持运转，而且很可能因任期将至的法官无法连任而达不到法定人数。美国的这种行为一旦付诸实施，虽然是程序性的，但可以从根本上瘫痪世贸组织。

2018年，美国逆全球化潮流而动的行动冲击着全球治理秩序的稳定与有效。从整体看，美欧等主要发达

国家开始质疑全球化，参与治理的意愿下降。特别是特朗普执政下的美国政府开始怀疑全球治理的规则体系，认为是该体系下的部分规则之“不公平”导致了美国的衰落，至少使美国处于相对不利的国际贸易地位。美国不仅提供全球公共产品的意愿大为下降，更着手反对和破坏当前这套治理秩序。人们开始担心二战后逐步建立、完善和成型的全球治理机制以及在其治下相对稳定的国际秩序正慢慢褪去光芒，取而代之的将是一片黯淡图景。

大国能否回归基于规则的良性竞争

随着守成大国和上升大国之间的矛盾溢出到全球治理领域，美国表现出的保护主义、孤立主义、霸凌主义倾向伤害着全球化编织出来的复合型相互依存与合作精神，让世界感受到“逆全球化”的强劲势头。大家都很清楚，美国与世界上所有国家实现“对等贸易”明显不具可操作性。即使退一步讲美国实现了对华贸易顺差，也一定会与世界上其他开展替代贸易的国家形成新的贸易逆差。贸易逆差的出现取决于市场选择、劳动力价格、价值链构建等客观条件，以及全球经济治理体系以美元作为主要货币等深层原因。因此，特朗普政府的贸易霸凌主义不但冲击了复合相互依存基础上形成的全球价值链，更损害了公正、互惠、透明、自由等国际贸易和全球治理的核心精神。人们看到的不仅仅是美国这个老牌霸权国对全球化的质疑，更是其对维系世界经济



2018年10月1日，美国总统特朗普在白宫玫瑰园就“美国墨西哥加拿大协定”达成发表讲话。

稳定、有序和增长的全球治理基本理念的践踏。过去形成的大国有序合作与竞争关系似乎正逐渐失去生命力，取而代之的是多边框架外冲突的蔓延与升级。

随着大国关系的对抗性因素上升，国际社会逐步完善、调试和升级全球治理秩序的步伐开始受阻。随着时代的发展变化，新问题、新领域不断涌现，原有全球治理体系由于未及时涵盖这些新元素而呈现有效性下降的弱点，因此改革与升级既有治理秩序具有客观必然性。此外，新兴国家和发展中国家希望提高参与国际事务的话语权，改善原有治理体系，这样的要求具有合理性。因此，全球治理体系步入调试期，面临重要的历史节点。然而，作为全球公共产品的主要供应国，中美等核心大国之间的摩擦、对抗乃至冲突很可能延误这一调试进程，甚至使全球治理陷入短期

的无序、赤字状态进而发生大规模后退。

全球治理需要激励各国特别是核心大国的参与，它们应提供足量的公共产品，共同保障金融危机、气候变化和全球增长等全球性问题同时得到及时有效的治理。然而，当核心国家之间失了和气，理性思考的空间受到挤压，冲突骤然升级，就很难保障它们继续持有充足的动力在诸多全球事务上继续携手前行。如此，全球治理事业可能陷入公共产品赤字的危机。从此意义上讲，中美关系与全球治理的未来息息相关。作为世界上最重要的两个行为体，中美双边关系将最终决定全球治理的未来图景。但现状不容乐观：一方面是美国对华发起报复性关税等贸易霸凌主义行为，破坏了国际贸易的基本原则与秩序；另一方面是美国针对中国为代表的新兴国家设置排他性原则，刻意“另起炉

灶”、自拟规则、自行其是，让以国际贸易秩序为代表的全球治理秩序难挡“支离破碎”风险。

美国刻意逆全球化而行，放弃对全球治理做出的承诺和承担的义务，很可能将世界再次拖入曾在1930年出现的“金德尔伯格”陷阱，加剧治理赤字、发展赤字与和平赤字的状况。人类历史不乏对失序、冲突与战争的惨烈记忆。回首过往，各国有必要深思该如何避免重陷一个又一个“丛林法则”横行的无序世界。各国、尤其是大国亟需停止“一来一往”的过招，终止“杀敌一千，自损八百”的非理性冲突，冷静思考如何将矛盾控制在一定范围内。作为守成大国，面对一个实力不断上升的中国，美国显然有些认知失调。由于没有学会与一个上升的中国打交道，特朗普政府把这种认知失调转化为敌视、排斥与遏制的行动，仅看到矛盾与冲突的一面，看不到两国间良性竞争与合作的重要性。美方单方面不断升级冲突的行为，扰乱了全球治理秩序，将破坏全球整体利益，也关闭了两国通过良性竞争实现共同提高的大门。

二战后的世界经济增长、稳定与繁荣皆得益于各国对国际规则的尊重与践行。只有将冲突放置在多边规则体系之下，才有助于真正讨论和解决问题；只有回归多边规则，才能有效“规制”大国行为，培育良性竞争关系，求同存异，共谋发展。2018将会被全球治理研究者记住，因为在这一年以中美关系为代表的大国关系在某种程度上发生了质变，双方能否有效管控风险、回归多边、重塑基于规则的良性竞争关系，终将决定全球治理事业何去何从。^[7]

（作者为中国社科院世界经济与政治研究所国际战略室副主任、副研究员）