



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201813

October 25, 2018

本文已发表于《世界知识》2018年第21期

任琳: [renlin@cass.org.cn](mailto:renlin@cass.org.cn)

## 2018, 全球治理之殇?

2018年将是一个被人类历史记住的年份，这一年国际社会引以为傲的全球治理事业陷入空前的未知、迷茫与失落之中。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秩序的世界，为人类历史带来了短暂几十年的发展、稳定与繁荣。然而，正当国际社会已经习惯于这个基于秩序的繁荣世界之时，2018年像一记响亮的“巴掌”打醒了期盼更美好生活的人们。这一年，区域层面，英国脱欧依然蹒跚而行，虽多见艰难，但补充不曾回头；更有甚，在全球层面，全球经济治理重要一环的贸易领域内，多边秩序被特朗普执政的美国政府置若旁鹜，主要经济体之间硝烟弥漫。

### 来自霸权国美国的“逆流”汹涌

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

<sup>1</sup> 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室副主任、副研究员



赤字。所谓抛弃承诺不履行国际义务说的是，特朗普一再声称、威胁或直接退出诸多国际多边组织，加剧了原本就困扰于全球公共产品赤字的治理现状。除了巴黎气候协定、伊核协定，特朗普甚至多次威胁退出作为全球经济治理秩序之根本的 WTO。“退出”成为 2018 年的国际形势高频词。然而，不同于历史上我们熟悉的退出，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了发起“新美—墨—加协议”（USMCA）、跟欧洲洽谈新自贸协定等。最为显著的表现是，美国力推的这一系列新规则体系含有明显的排他性条款，刻意将中国排斥在该体系之外。例如，“新美—墨—加协议”第 32 章第 10 款第 4 条规定：“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中国为代表的新兴经济体国家企图“另起炉灶”，塑造所谓的平行体系，而如今真正“撕裂”统一的现行治理体系的恰恰是美国自己。

更为明显的破坏秩序之举表现为美国从秩序的执行层面“釜底抽薪”，例如，美国阻碍 WTO 仲裁机制的正常运行，手段是直接表态将不支持 WTO 下设上诉机构大法官的增补或连任申请。就 WTO 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则要求三位以上的法官同时出席案件的审理。一方面，美国阻碍 WTO 启动新法官的甄选程序，使本来的法官缺口无法被及时填补；另一方面，美国否认将支持到期法官的连任申请，而这意味着本来就仅剩四位法官的上诉机构不仅是难以维持惨淡经营，而且很可能因为任期将至的法官无法连任达不到法定人数，从而陷入全面瘫痪。美国的阻碍行为完全可以是程序性的，但却从根本上将 WTO 置于职能瘫痪的尴尬境地。这将意味着 WTO 无法处理上诉案件，仲裁机制即使依然运行，也实则名存实亡。

2018 年，来自霸权国美国的“逆流”汹涌，冲击着全球治理秩序的稳定与



有效。从整体看，欧美等主要发达国家开始质疑全球化，参与治理意愿下降。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，或至少是目前相对不利的国际贸易地位。美国不仅是提供全球公共产品的意愿大为下降，乃至着手反对和破坏这套治理秩序。人们开始担心二战后逐步建立、完善和成型的这套全球治理机制以及在其治下相对稳定的世界秩序正在慢慢“褪去光芒”，取而代之的是被一片黯淡笼罩的未来世界图景。

### **全球治理：大国能否回归基于规则的良性竞争**

随着守成国和上升国之间的矛盾“溢出”到全球治理领域，美国表现出的保护主义、孤立主义乃至霸凌主义无不伤害着全球化编织出来的复合相互依存与合作治理精神。特朗普政府诉诸贸易保护主义行为，让世界感受到“逆全球化”而行的势头。然而，在美国采用报复性关税乃至贸易霸凌主义在全球追求对等贸易之时，人们不得不提出疑问，美国与世界上所有国家实现对等贸易明显是具有不可操作性、不现实的。即使退一步讲美国实现了对华贸易顺差，也一定与世界上其他具有替代性贸易的国家之间再次萌生出贸易逆差。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，以及以美元作为主要国际货币的全球经济治理体系等深层次原因。如此，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，更有甚的是损害了公正、互惠、透明、自由等国际贸易和全球经济治理的核心精神。随着特朗普政府对华、对诸多其他相关国家采取贸易霸凌主义之际，人们看到的不仅仅是这个老牌霸权国对全球化的质疑，更是对维系世界经济稳定、有序和增长的全球治理基本理念的践踏。大国之间在过去形成的、基于秩序的、有序的合作与竞争关系似乎在逐渐失去生命力，取而代之的是多边框架外的冲突的蔓延与升级。

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，一些新问题、新领域涌现，原有全球治理体系由于未曾涵盖这些新元素有效性下降，因此改革与升级即成治理秩序具有可观必然性；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，改善原有治理体系的合法性同样重要。因此，全球治理体系恰逢一个历史节点，步入一定的调试期。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、冲突乃至对抗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、赤字乃至后退。全球治理需要激励各国特别是核心大国参与治理，提供足量公共产品，共同保障金融危机、气候变化和全球增长等全球问题得以及时有效的治理。然而，当核心国家之间失了和气，理性思考的空间受到形势的挤压，冲突骤然升级，就很难保障它们继续持有充足动力在诸多全球事务上携手前行。如此，全球治理事业则可能陷入公共产品赤字的僵局。在这个意义上，中美关系与全球治理的未来息息相关。作为世界上最为重要的两个行为体，中美两国的双边关系将最终决定全球治理的未来图景。从双边和多边来看，现状皆不容乐观：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、自行其道，让全球治理秩序（以国际贸易秩序为代表）面临难挡“支离破碎”风险之势。

美国刻意地逆全球化而行，无视全球治理的承诺与义务，很可能再次将世界拖入曾在1930年出现的“金德尔伯格”陷阱，加剧当下治理赤字、发展赤字与和平赤字的状况。人类历史不乏对无序、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一个无序的世界、一个“丛林法则”横行与彼此非理性伤害的世界。一个无序的世界不仅无法确保经济增长，甚至可能导致历史倒退，再度重温那段经济停滞、社会倒退和战争连连的惨痛记忆。深谙这种倒退的风险，各国，尤其是国际社会主要大国，亟需停止“一来一往”的过招，终止“伤敌一千，自损八百”的非理性冲突，亟需冷静思考如何将矛盾控制在一定的范围内。



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，仅仅看到矛盾与冲突的一面，看不到两国之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，谋求双赢的大门。

二战后的世界经济增长、稳定与繁荣皆得益于各国对多边国际规则的尊重与践行，因此，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；此外，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。综上，2018 将会成为一个被全球治理研究者记住的年份，因为在这一年中美关系为代表的大国关系在某种程度上发生了质变，且两者能否有效管控风险、回归多边、重塑基于规则的良性竞争关系，也将最终决定全球治理事业何去何从。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。