海外智库观点要览
北京大学国际战略研究院
2020年6月1日 第60期

世界秩序的终结与美国外交政策

罗伯特·布莱克威尔、托马斯·赖特[1]

编者按：新冠疫情会对世界秩序产生怎样的影响？围绕这一问题，美国对外关系委员会近日发布特别报告，回顾了疫情之前世界秩序的演变及其在最近十年里的衰落，指出美国面临的根本战略问题是如何应对大国共识的崩毁。报告认为，美国在疫情之后应该坚定维护国家利益，按自己的偏好塑造国际秩序，并为此提出了 14 点具体建议。

一、引言

目前，已有数百万人感染新冠病毒，无数人在家隔离。国际货币基金组织预测今年全球经济将下跌 3.3%，陷入大萧条以来最严重的全球经济衰退，其程度远超 2008 年的全球金融危机。卫生专家们一致认为，这场危机将以各种形式持续下去，其社会与经济冲击也将持续，经济不会出现“V”字型反弹。

国际社会正陷入巨大的不确定性，很难预测新冠疫情将给世界秩序带来怎样的冲击。面对疫情肆虐，美国却在放弃全球领导地位，用单边行动取代国际协调。疫情还暴露出一些国际组织的脆弱，加剧了中美之间的紧张态势。

[1] 罗伯特·布莱克威尔（Robert Blackwill）是美国对外关系委员会（Council on Foreign Relations）亨利·基辛格美国外交政策高级研究员、哈佛大学肯尼迪政府学院前副院长、美国前驻印度大使。托马斯·赖特（Thomas Wright）是美国布鲁金斯学会美国与欧洲中心主任，研究领域包括美国国家安全、国际秩序和美国的同盟体系等。本文的英文原文载于美国对外关系委员会网站：https://www.cfr.org/report/end-world-order-and-american-foreign-policy。此为中文摘译版。

二、新冠疫情之前的世界秩序

在俄罗斯兼并克里米亚时，一些研究者就开始讨论世界秩序的崩溃。自那以后，“失败国家”的增加和来自中东地区的难民潮、英国脱欧、特朗普当选美国总统、民粹主义、中国崛起、中美关系恶化以及气候变化等因素均加速了世界秩序的崩溃。世界似乎正在退回丛林时代。

但是，在新冠疫情爆发前，全球经济增长依然强劲，贫穷人口数在下降，大国关系并未处在冲突的边缘。除中东地区外，多数地区依然稳定。科技上的重大突破提高了无数人的生活水平。我们不禁要问一个基本的问题：怎样定义世界秩序（World Order）。

有必要对国际秩序（International Order）和世界秩序做一个区分。国际秩序一般由一个特定国家领导，不一定受到世界上所有大国的欢迎。当前的国际秩序主要是指美国在二战后建立并领导的秩序。这一国际秩序包括一系列多边和双边军事同盟，还有七国集团等。俄罗斯和中国被排斥在外。

世界秩序在历史上并不多见，主要指世界主要大国围绕限制潜在的对抗所达成的一些共识，其中包括竞争者和敌对者。本报告聚焦于世界秩序，即分析世界大国之间究竟存在多少共识，尤其是那些彼此敌对的大国之间。

基辛格在《重建的世界》一书中指出，秩序和稳定并不来源于对和平与公正的渴望，而是来源于一种建立在均势上的、总体上被接受的合法性。基辛格在《世界秩序》一书中再次探讨了这个问题。他认为，世界秩序由两部分组成。第一，一套被共同接受的规则，对可接受的行为做了界定。第二，均势，可以在规则被打破时施加约束。

比如，在欧洲协调（The Concert of Europe）之下，没有一个大国会采取单边行动去扩张领土或干涉别国内政，也没有一个大国会被孤立于外。但是，在19世纪的最后20多年里，随着德意志帝国的统一和崛起，欧洲协调被逐渐打破，最终导致了一战。后来，通过国际联盟恢复世界秩序的努力宣告失败。冷战初期，美国并不认可基辛格所定义的世界秩序。但是，美苏两极体系也逐渐成为一种世界秩序，因为美国和苏联逐渐承认对方的势力范围。美苏还共同反对核扩散，尤其是在1962年古巴导弹危机时美苏合力避免了核战的爆发。

从20世纪90年代开始，冷战秩序被重组为一个雄心勃勃的全球共同体。北约扩大，联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织、欧盟等经历转型。世界秩序的健康

发展更多地取决于美国、中国、俄罗斯以及其他大国是否会破坏国际规则。这些国家有时并不遵守规则，比如美国发动伊拉克战争，俄罗斯兼并克里米亚，以及中国在南海的行为等。学者们探讨这些行为在多大程度上侵蚀了世界秩序，以及国际组织和机制能否解决或至少是管控地区和全球问题。答案常常是否定的。

但是，对世界秩序的这种评估标准似乎要求过高了。这一标准诞生于冷战结束后的特殊时期，当时持续很久的大国敌对似乎消散了，俄罗斯和中国都很虚弱，无力挑战美国的优势地位。但是，那样的单极时代（如果它确实存在过）已经结束了。现在的问题是，主要大国能不能就建立和维持一个稳定的世界秩序所需的基本约束达成一致。

三、世界秩序的终结

冷战后的十几年间，世界上主要的不结盟大国总体上认可美国主导的国际秩序。中国和俄罗斯并没有选择制衡美国，部分原因在于中俄国力的落后，也因为中俄对当时的现状没有太多不满。中国基本上是在既存秩序的范围内发展，很多美国人相信或至少期待中国会成为一个负责任的利益攸关方。俄罗斯、印度、巴西等国也支持美国主导的既存秩序。

不幸的是，它们正在逐渐背离美国制定的规则。以金砖国家为例，很多人认为中国国内政治的发展方向与美国的期待背道而驰，俄罗斯亦然，印度和巴西的民主也正在受到侵蚀。大国竞争的回归冲击了多边秩序。中国和俄罗斯捍卫的是一种威斯特伐利亚式的、类似十九世纪的模式，这种模式建立在均势、国家主权、势力范围等原则之上。它们反对美国模式，后者建立在人道主义干涉、促进民主、强化联盟以及否定势力范围等原则之上。

同时，美国也在背离它自己的世界秩序传统。特朗普质疑美国盟国的价值，对敌对友不加区别地加征关税，放弃对海外人权和民主事业的支持，退出一系列国际机制等。今年十一月大选后，美国的政策或许会发生逆转，但是目前美国正在挑战它自己建立的自由主义秩序，这一趋势并非始于特朗普政府。美国对伊拉克的入侵，以及在中国加入世贸组织问题上采取过于慷慨的立场，都是破坏自由主义秩序完整性的严重错误。前者的冲击是即时的，后者则是渐进的。

当前的情况不是主要大国寻求直接颠覆旧秩序，而是新世界和旧规则的并存。例如，“一带一路”倡议并不试图取代世界银行，而是与之并行发展。在过去的世界秩序里，国家在同一套机制下满足同样的规则，但现在许多国家选择自己的通向秩序之路，不太顾及其他国家的立场。这样，它们的国内特点就投射到国际舞台上。一些专制国家内部的特点，

比如腐败、政府不负责、缺乏自由等，就成为它们选择的世界秩序。美国抛开了联盟和国际机制的束缚，其国内政治的各种反常行为也反映到世界秩序上，让单边主义大行其道。基辛格所描述的世界秩序模式已无处可见。

四、前方的路

在世界秩序方面，美国面临的根本战略问题是如何应对大国之间共识的崩毁。美国是与欧洲、日本、印度、中国、俄罗斯等国围绕可接受行为的界限以及如何确保规则被执行达成共识，由此重建世界秩序呢，还是专注于自身的价值观和选择，无视中国、俄罗斯和其他国家的诉求呢？

从表面上看，答案显而易见：选择前一条道路符合美国的国家利益。但有人认为，美中两国在战略上的鸿沟太大，无法弥合，而且美国如果对华妥协，就会损害美国的同盟体系。民意调查显示，美国国民支持美国的同盟体系、自由贸易，以及促进人权、民主和法治的外交政策。随着对华政策成为2020年美国总统大选的一个重要议题，美国国内很难就改变路线、在一定程度上包容中国形成共识。另一方面，中国寻求全面削弱美国的同盟体系，最终取代美国成为亚洲的主导力量和世界科技的领导者。目前来看，中国有理由相信它正在取得胜利。无论如何，目前中美两国都决心追求各自的信念，涉及改善国内治理、拓展国家利益，以及重组国际体系等问题。很难想象中美任何一方会在这些根本问题上做出重大让步。

世界秩序面临的这种不幸的形势并不意味着秩序的终结，也不意味着压缩中美合作。美国应当尽可能确保由它建立的秩序对其他国家具有吸引力，并且比中国或其他国家主张的替代秩序更有竞争力。美国应该重振大国外交的雄心和气度，充分利用多极世界带来的机遇。为此，美国的对外政策需要做出重大调整。

五、建议

当前，主要大国很难就单一的世界秩序模式达成一致。国际体系也不太可能回到类似于欧洲在1815到1848年间形成的非正式秩序。美国应该预见到，就像俾斯麦时代那样，中国、俄罗斯等国将在地区和全球议题上追求各自的战略。

美国不应该重拾“自由主义国际秩序”的概念。这一概念在冷战期间并不存在，当时用“自由世界”或“西方”来指称美国领导的国家集团。上个世纪90年代，政治学者们发明了“自由主义国际秩序”的说法。其主旨值得赞许和保护，但也有缺点。它将美国的对外政策变为一些抽象的原则，也没有证据显示它受到美国公众的普遍欢迎。自由主义国际秩序还嵌入了一些“普世追求”，但随着中国、俄罗斯以及一些中等强国（例如巴西、土耳其）意图的改变，这些“普世追求”已经落空。

只有一个建立在自由价值观之上的国际秩序才会获得美国国会和国民的持久支持，但不幸的是，曾经熠熠生辉的“山巅之城”已然黯然失色。美国应该像上个世纪40年代那样，与观念相同的自由民主国家重新建立一个核心联盟。然而，与美苏缓和前的冷战初期相比，当前的一个显著不同是：承认相互依赖。美国领导的这个集团应该和其竞争者及对手保持接触，尤其是在应对气候变化、核扩散、传染病、恐怖主义、种族灭绝和全球经济等共同挑战上。

具体来说，我们提出以下建议。

1. 创建一个有竞争力和说服力的美国治理模式，由此加强美国的国际领导地位。
2. 通过更有效地施加影响力重振美国外交。
3. 恢复北美国家之间的合作。
4. 从根本上改变美国与其盟国和伙伴国打交道的方式，重视它们的不同立场。
5. 和欧洲国家一起增强雄心，让自由主义在国际事务中更具竞争力。
6. 强化和印度的关系。
7. 在新冠肺炎的治疗和疫苗研发上推动国际合作。
8. 加大对国际机构的投入。
9. 把在应对气候变化、传染病、国际恐怖主义等跨国挑战上的合作和地缘政治竞争分隔开来。
10. 阻止对华均势的进一步恶化。
11. 与中国竞争。
12. 减少在中东地区的投入。
13. 有条件地与俄罗斯接触。
14. 重建并改革全球经济。

六、结论

当前，美国和世界面临的最迫切任务是应对新冠疫情以及疫情之后的形势。美国下一届政府的最重要任务是在疫苗研发和治疗方面推动国际合作，在重建国家经济时协调各国利益，促进互惠。美国还应该支持发展中国家，改革国际机制，发展基础设施，以便更好地应对今后的传染病危机和其他国际挑战。如果美国和其他国家采取民族主义的以邻为壑政策，那将是危险的。总而言之，推动全球共同抗疫应该是当前美国最优先的外交政策。

过去十年里出现的“断层线”如今已变成“大峡谷”，任何关于大国趋同的幻想都已破灭。在可预见的未来，基辛格所描述的世界秩序不太可能出现。以主权为例，以美国为首的许多国家一致认为国家主权建立在政府对内实现善治的基础上。但是，今天中国、俄罗斯和其他一些国家拒不接受这一观念。它们认为主权是绝对的，宣称在任何条件下都不可干涉内政。

美国目前面临的挑战是艰巨的，但并不比前几代美国人所面临的更艰巨。美国可以明智而坚定地在国际上发挥领导作用，实施巧妙和连贯的政策，按照美国的偏好去塑造国际秩序，也许能最终实现建立世界秩序的崇高目标。

（李博冉摘译，归泳涛校）