

专题：特朗普的美国与未来国际秩序

## 美国的领导力及自由主义国际秩序的未来

[美] 约瑟夫·奈

创建秩序及生产全球公共产品是国际关系中的重大问题之一。用马丁·沃尔夫（Martin Wolf）的话来说，今天“我们正处在一个历史时期的终点，那个时期在经济上表现为西方领导下的全球化；在地缘政治上表现为后冷战时期美国领导全球秩序的‘单极时刻’。问题是：接下来第二次世界大战之后的世界会向何处去？是将进入一个类似于20世纪上半叶那种去全球化并充满冲突的时代，还是进入一个由非西方大国（特别是中国和印度）在维护全球秩序方面发挥更大作用的新时代”？<sup>1</sup>

自第二次世界大战以来，美国在全球政治中拥有前所未有的权力，有些人把这种权力称为美国的“霸权”并把它与第一次世界大战前英国治下的和平相提并论。当时的英国居于19世纪全球秩序的核心，帮助提供了诸如稳定的货币、相对开放的市场和公海自由等公共产品。不过当时的英国并不像现在的美国一样具有压倒性优势。1914年英国的国内生产总值（GDP）在全球仅名列第四，军费开支排名第三；而当今的美国无论是在以这两个指标衡量的硬实力资源上，还是软实力方面都位居首位。<sup>2</sup> 不过，一些分析家认为，美国的自由主义秩序可能将走向终结。用《金融时报》专栏作家菲利普·斯蒂芬斯（Philip Stephens）的话来说，“1945年创建的基于规则的自由主义体系，在冷战结束后得到迅速扩展，但是眼

---

[美] 约瑟夫·奈（Joseph Nye） 哈佛大学肯尼迪政府学院大学杰出教授（University Distinguished Service Professor）。

1 Martin Wolf, “The Long and Painful Journey to World Disorder,” *Financial Times*, January 5, 2017, <https://www.ft.com/content/ef13e61a-ccec-11e6-b8ce-b9c03770f8b1>.

2 Joseph Nye, *Is the American Century Over?* London: Polity Press, 2015.

下却面临着空前的压力，全球化正在退潮”。<sup>1</sup>

世界政治中两个重大的权力转移，对与美国权力密切联系的自由主义秩序提出了挑战。一是权力在国家间的转移，即权力从西方国家转移到东方国家，表现为以中国、印度为代表的亚洲经济体迅速崛起；另一场权力转移则表现为权力从

世界政治发生了  
两大权力转移：从西  
方国家转移到东方国  
家、从国家转移到非  
国家行为体。

国家到非国家行为体的扩散，这一扩散主要得益于以互联网兴起为代表的信息技术的快速变革。随着威权主义的国家挑战者（如中国）崛起，美国的自由主义秩序会被取代吗？或者，美国领导的秩序将陷入一种新封建主义（neo-feudalism）的混乱状态，任由非国家行为体大行其道吗？

## 美国的自由主义世界秩序

1945年之后出现的自由主义国际秩序是由美国领导的体系。在这个体系中，弱小的国家拥有制度化的机会来享受美国权力所提供的保护。美国在由多边规则和机构结成的松散体系内，提供诸如自由贸易和公海航行自由之类的全球公共产品。尽管美国在冷战期间在与苏联竞赛的过程中支持了一些独裁者，但美国总体上还是倾向于民主和开放。不论美国的自由主义国际秩序有多少不完美的地方，如果德国赢得了二战，或者苏联在冷战中获胜，那么20世纪后半期将呈现出完全不同的景象。同样地，如果21世纪后半叶国际社会听命于威权主义国家，或者根本没有秩序可言，那么世界也将是另一番模样。

我们必须进行审慎的分析，谨防厚古薄今的倾向。关于美国自由主义秩序的神话充斥着诸多混杂着事实的虚假成分。正如亨利·基辛格所指出的那样，真正意义上的全球性世界秩序从来就没有存在过。<sup>2</sup> 美国自由主义秩序的局限是它只集中在美洲和西欧的一批志同道合的国家；而这一秩序对非成员国也并不总是产生良性影响。由于人口众多的中国、印度以及苏联集团并非其成员国，美国的“世界”秩序所涵盖的范围还不到全球的一半。在军事领域，由于苏联的制衡，美国并未称霸全球。经济上，美国领导创建了自由主义的布雷顿森林体系，以及治理世界经济的规则和惯例。不过，准确地说，在经济领域美国也只能被称为“半个霸权”（half-hegemony）。另外，还有诸多关于美国享有多么强大管控权力的神话。事实上，即使处于其权力巅峰之际，美国也没有能力防止许多事情的发生，这包括1949年“失去中国”，1956年苏联入侵匈牙利，古巴卡斯特罗政权的创建和存续，以及20世纪60年代在越南遭受失败。现在一些分析者宣称，我们

1 Philip Stephens, "The Trumpian Threat to the Global Order," *Financial Times*, September 22, 2016, <https://www.ft.com/content/3f16e476-7e5c-11e6-8e50-8ec15fb462f4>.

2 Henry Kissinger, *World Order*, New York: Penguin Press, 2014, p.2.

正在进入一个后美国的世界。但确实，过去的所谓霸权从来就不像我们神话里所描述的那般无所不能。

## 起源

美国是如何走到今天这一步的呢？在19世纪，遵从乔治·华盛顿避免结盟的忠告和专注于西半球的门罗主义传统，美国在全球均势中发挥着微弱的作用。美国参加第一次世界大战是一个很大的变化，当时伍德罗·威尔逊决定与传统决裂并将两百万美军送至欧洲战场。此外，他提出了建立国际联盟（League of Nations）的主张，以在全球范围内构建集体安全。当参议院拒绝美国成为国际联盟的成员国后，美国军队返回国内，美国又“回归了常态”。尽管美国在20世纪30年代是全球均势中的重要因素，但它却变成了极端的孤立主义者。即便是富兰克林·罗斯福的雄辩也无法劝服美国人去直面希特勒的威胁。美国成了世界上最强大的国家，但是却不愿意承担提供全球公共产品的领导责任。因此，20世纪30年代并不存在美国领导的自由主义秩序，其结果是经济衰退、种族屠杀和世界大战。

哈里·杜鲁门在战后的一系列决定成为转折点，开启了美国成为全球均势核心的70年，永久性同盟因此建立，美国在海外的军事存在得以维持。1947年，当英国因国力虚弱而无法支持希腊和土耳其时，美国接替了英国。美国还在1948年向马歇尔计划投入巨资，1949年创建北大西洋公约组织，1950年领导一支联合国的联军在朝鲜作战，1960年与日本签订新的安保条约。所有这些行动都是美国遏制苏联权力战略的组成部分。正如乔治·凯南（和其他人）看到的战后世界，当时有五个主要的工业生产与力量区域，即美国、苏联、英国、欧洲和日本。孤立苏联，与另外三个地区结盟符合美国的利益，而且直到今天，美国在欧洲、日本、韩国还有其他地方一直保持着军事存在。

围绕着对越南、伊拉克等发展中国家的干预，美国国内曾经发生了激烈的争论和党派分歧，尽管如此，保持联盟体系和维持多边制度始终是70年来美国外交政策的根本性共识。在2016年的总统大选中，一位政党总统候选人首次对这一共识提出了质疑，这意味着美国外交政策的彻底改变。虽然历任总统和国防部长经常抱怨联盟的防务开支水平，他们还是认为最好将联盟视为如婚姻般稳定的承诺，而不是双方都竭力讨价还价的房地产交易。尽管美国领导人抱怨有人搭便车，但在唐纳德·特朗普之前，尚无人质疑这个联盟体系的结构。这种情况还会持续下去吗？

## 新兴大国与全球公共产品

在秩序良好的国内政体中，政府负责生产公共产品，如治安或者整洁的环

境。所有人都可以从政府提供的公共产品中获益，没有人会被排除在外。由于缺乏国际政府，最强大国家领导的联盟负责提供全球公共产品，如清洁的空气、金融稳定、公海自由。小国不可能被征税，亦没有动机为公共产品付费。因为小国贡献多少对于他们所获的收益并无影响，所以搭便车对他们而言顺理成章。而这个最强大的国家继续为提供公共产品做贡献亦是符合其自身利益的，因为在它看来，不管是否有搭便车者，维持体系远比完全抛弃体系更有价值。因此，对这个大国来说，领导世界秩序是理性的行为，不然就会产生全球公共产品供应不足的问题。第一次世界大战后，英国因国力衰微而无法承担领导责任，而美国也没有挺身而出接过英国手中主导大国的接力棒，结果出现了对世界灾难性的后果。

同此道理，一些观察者担心，中国即将超越美国成为世界头号大国，但是并不会对其未参与创建的国际秩序做出贡献。这种说法夸大了“非创始者”的问题，我将其称为“金德尔伯格陷阱”（Kindleberger Trap）。金德尔伯格是美国麻省理工学院的经济学家，他将20世纪30年代的大萧条归因于美国的搭便车行为。<sup>1</sup> 中国从1945年之后的国际秩序中持续获益，但是它会在公共产品的生产上与其他国家合作吗？在联合国安理会中，中国是拥有否决权的五大国之一。目前，中国是联合国维和行动第二大出资国，还参与了联合国有关埃博拉疫情和气候变化的项目。中国从自由主义的经济制度中亦获益颇丰，如世界贸易组织（中国在此接受于己不利的贸易争端裁决）和国际货币基金组织。中国在国际货币基金组织中的投票权有所增加，目前还担任着重要的副总裁职位。2015年，中国创立了亚洲基础设施投资银行（AIIB），一些人将其视为世界银行的替代品，但是这个新机构遵循了既有国际规则，并与世界银行进行合作。同样也是在2015年，中国与美国一道为网络冲突制定新的规范，并联手应对气候变化。中国在2016年拒绝海牙国际海洋法仲裁庭的裁定，<sup>2</sup> 导致了一些棘手的问题，但这类行为并不意味着自由主义国际秩序的崩溃。美国有时候同样对法律义务采取选择性立场，比如美国20世纪80年代对尼加拉瓜港口的布雷。总体而言，中国的行为并

没非试图完全抛弃自由主义的世界秩序，而是致力于在从中获益的同时扩大自己的影响力。<sup>3</sup>

更为重要的是，与现有普遍的看法相反，中国的崛起并不意味着美国的自由主义秩序的终结，因为中国尚未准备好

## 中国尚未准备好 取代美国成为世界头 号大国。

1 Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1973.

2 译者注：联合国、海牙国际法院和位于汉堡的国际海洋法法庭（ITOSL）均声明与该仲裁庭无关。

3 Ceri Parker, "China's Xi Jinping defends globalization from the Davos stage," *World Economic Forum*, January 27, 2017, <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/chinas-xi-jinping-defends-globalization-from-the-davos-stage/>; "Statement by Wang Yi," filmed February 17, 2017, Munich Security Conference, 23:41, <https://www.securityconference.de/en/media-library/munich-security-conference-2017/video/statement-by-wang-yi/filter/video/>.

取代美国成为世界头号大国。按汇率折算，中国经济规模为11万亿美元，而美国为20万亿美元。<sup>1</sup> 一些人预测，中国将超越美国成为全球最大经济体（按美元计算），但是预计实现的年份却因对中国经济增长速度放缓的测算不同而从2030年跨越到2050年。不过，即使未来中国在经济总量上超越了美国，那也不是地缘政治价值的唯一体现。

权力是影响他人以获得自己所需的能力，它包括三个方面：强制力（coercion）、经济偿付力（payment）和基于吸引力的软权力。经济力量只是构成地缘政治方程式的一个部分，而且即便是在经济实力上，中国在人均收入方面（衡量经济复杂性的一个指标）还远远落后于美国。除此之外，中国在军事实力和软权力方面也仍落后于美国。美国的军费开支是中国的四倍。虽然近些年来中国的军事实力有所增强，但在审慎观察军力平衡状况的分析界人士看来，“中国无力把美国赶出西太平洋，更遑论在军事上称霸全球了”。至于软权力，根据伦敦的波特兰咨询公司近期发布的指数，中国位列第28名，而美国居于首位。<sup>2</sup>

再者，美国也不会停滞不前。美国人一向居安思危，尽管存在着各种各样的问题，美国并没有走向绝对衰落。美国是唯一一个在人口规模上稳居其位（世界第三名）的发达国家，既不会经历人口萎缩也不会被其他国家超越现有排名。相反，中国很快就会把人口第一大国的位子让给印度。美国对进口能源的依赖度已经下降，而中国的这种依赖正在加深。美国在发展关键技术（生物、纳米、信息）方面仍旧处于领先地位，这些技术对于21世纪经济的增长至关重要。美国的大学在高等教育中享有压倒性优势地位。在上海交通大学的一份排名中，全球20所顶尖大学里有15所美国大学，而中国一所也没有。

当然，美国的自由主义世界秩序并不会像20世纪时那样延续。随着中国、印度和其他经济体的崛起，美国占据世界经济的份额将少于其在20世纪中期的份额，其他国家崛起所带来的复杂性使得组织共同行动更加困难。但是，没有任何其他国家（包括中国）将会取代美国：欧洲缺乏统一；金砖国家并非一个实体；俄罗斯正在经历人口的减少；印度和巴西（均为2万亿美元规模的经济体）仍旧是发展中国家。而根据目前的状况，中俄之间尚且算不上是真正意义上的威权国家盟友。亚洲经济的快速增长促使权力转移至该区域，但是在亚洲内部，日本、印度和澳大利亚制衡着中国，美国对于亚洲均势的作用依然至关重要。

---

1 “World CDP Ranking 2016,” Knoema, April 10, 2017, <https://knoema.com/nwnfkne/world-gdp-ranking-2016-data-and-charts-forecast-ranks-China-first-if-purchasing-power-parity-is-used>.

2 Portland Consultancy, *The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power*, London: Portland Consultancy, 2016.

## 非国家行为体、新封建主义和熵

更有意思的关于未来问题来自于权力从政府向政府外的扩散。国家间的权力转移在世界政治中屡见不鲜，但是权力从国家到非国家行为体的转移却带来了新的和不为人熟知的复杂情况。当下的信息革命将一系列跨国问题，如金融稳定性、气候变化、恐怖主义、流行病疫情和网络安全列入全球议程，与此同时，信息革命也势必削弱所有政府的响应能力。超越国境、处于政府管控范围之外的跨国领域包括了形形色色的行为体，如以电子方式转移资金的银行家，运送武器的恐怖分子，威胁网络安全的黑客，还有流行性疾病和气候变化这样的威胁。

事情的复杂性与日俱增。关于未来世界的一种模式是大国冲突或大国合作，而第二种模式涉及所谓“信息熵”（information entropy），在那个世界中，对“谁是下一个”这一问题的回答是“没有下一个”。这个回答过于简单，却也指出了一个重要趋势，那就是美国的自由主义秩序并未走到尽头，不过它将会被改变。

世界政治将不再是各国政府的专有领域。个人和私营组织，从维基解密（Wikileaks）到商业公司、非政府组织、恐怖分子、自发的社会运动等，都获得授权在世界政治中直接发挥作用。信息的传播意味着权力将得到更加广泛的分配，非正式的网络型组织（networks）将削弱传统官僚体制的垄断。信息在互联网上的快速传播意味着所有政府都减弱了对自己议程控制的能力。各国政府刚刚开始为网络空间制定规范的工作，互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）更看重多元利益攸关方的治理模式。<sup>1</sup> 在网络世界中，政治领导人享有的自由变少了，因为在此之前他们必须对重大事件做出回应，而且他们不仅必须与其他政府沟通，还要与公民社会进行对话。

政府和大国将拥有更多的资源，但是它们活动的舞台将更为拥挤：台上还有获得信息赋权的私营行为体，包括跨国公司、恐怖分子、暴徒、罪犯，还有

我们才刚刚开始理解本世纪信息革命对权力的影响。

个人。我们才刚刚开始理解21世纪的信息革命对权力的影响。有一点很清楚，国际体系日益增加的复杂性使得政府的管控变得愈发艰难。把当代世界政治视为“熵的时代”（age of entropy）或者无力做有用功都是过于简单化的做法。正如

莫伊塞斯·纳伊姆（Moises Naim）所言，政府的真空造就了“可怕的简化者”——蛊惑人心的左翼和右翼民粹主义者进一步加剧了治理的瘫痪无力，却没有提供真

<sup>1</sup> 译者注：互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）是一家总部位于美国洛杉矶市的非营利性专业组织，负责在全球范围内对互联网唯一标识符系统及其安全稳定的运营进行协调，其官方网站是：<https://www.icann.org/>。

正的解决方案。<sup>1</sup> 仅用140个英文字符很难制定政策。<sup>2</sup>

在信息革命和全球化的影响下，世界政治正在经历这样的变化：即便美国仍旧是最为强大的国家，它也无法单独行动实现其诸多的国际目标。比如，国际金融稳定对于美国的繁荣来说极为关键，而美国需要与其他行为体进行合作来确保这一稳定的实现。气候变化和海平面的上升将影响全球公民的生活质量，但是美国不能独自解决这一问题。在一个国境线可以无所不入（从毒品到传染病再到恐怖主义）的世界上，各国必须运用软权力来发展网络型组织和创建新制度，以便应对共同的威胁和挑战。

最强大的国家能够发挥领导力，组织全球公共产品的生产。在军事和经济方面，美国依靠自己的领导力能够提供大部分公共产品。比如，美国的海军在维护海洋法和航行自由方面是至关重要的；在2008—2009年的金融危机中，美联储通过充当最后贷款人，为市场提供了信心。

在新的跨国问题上，美国的领导力仍将十分重要，但要取得成功则需其他各方的合作。从这个意义上说，权力变成了一种正和博弈（positive sum game）。如果美国的自由主义秩序要维系下去，就不能仅考虑美国权力对其他国家的优势，还必须考虑权力如何与其他国家合作以实现共同目标。在诸多国际问题上，赋予他国权力能够帮助美国实现自己的目标。如果中国改善其能源效率并排放更少的二氧化碳，美国将从中受益。在这个世界上，网络型组织和联系性将成为相对权力的一个重要来源。在复杂性日益增加的世界中，拥有最强联系性的国家将是最为强大的。值得庆幸的是，在澳大利亚洛伊国际政策研究所对于各国使馆、领事馆和使团数量的排行榜中，美国名列榜首。华盛顿拥有约60个缔约盟国，而中国几乎没有这样的盟国。

美国的开放性提升了其创建网络型组织、维持制度和保持联盟的能力。但是，美国的国内政治是否可以持续支持这种开放性及与外国接触的意愿？还是说，我们将看到一个类似于20世纪30年代状态的21世纪？或许，对美国自由主义秩序未来的主要威胁是源于其内部而非来自外部？

## 源于内部的威胁

即使美国继续拥有比其他任何国家都多的军事、经济和软权力资源，它也可能选择不把这些资源转换成全球性的有效权力行为。如前所述，在两次世界大战之间，美国就是这么做的。

2016年的总统选举充斥着两党对于全球化和贸易协定的民粹主义反应。

---

1 Moises Naim, *The End of Power*, New York: Basic Books, 2013, p.52.

2 译者注：推特（Twitter）上对发文长度的限定为140个英文字符。

民粹主义通常意味着对精英们（包括在过去70年里支持自由主义国际秩序的那些机构和评论员）的抵抗。民粹主义并不是新鲜事儿，对于美国人来说它就像是南瓜馅饼那样普通。有些民粹主义者的行为对民主有益，如安德鲁·杰克逊（Andrew Jackson）和威廉·詹宁斯·布赖恩（William Jennings Bryant）的所作所为；<sup>1</sup> 而另外一些民粹主义者，如19世纪反移民的无知党（Know-Nothing Party），或者更近期一点的还有参议员乔·麦卡锡（Joe McCarthy）和州长乔治·华莱士（George Wallace），他们更多地强调仇外和与外界的隔离。<sup>2</sup> 特朗普现象更多地可归为第二类民粹主义。

民粹主义的反应有其经济与文化的根源。民调显示，那些由于国际竞争而失去工作机会的选区民众倾向于支持特朗普，这样做的还有一些群体，如在文化战争（涉及种族、性别和性取向的变化价值观）中丧失社会地位的中老年白人男性。即使没有经济全球化，文化和人口方面的变化也将会造成某种程度的民粹主义。特朗普之后，特朗普主义（Trumpism）也很可能会延续下去，因为机器人导致的失业和贸易造成的失业数不相上下，而且文化上的变革还在持续。

一些观察家认为，2016年的美国大选标志着贸易和投资快速增长时期的终结。他们把当前的局面与1914年的世界相提并论。在那时，一个世纪的快速全球化使许多人致富，但同时也加剧了不平等，这导致共产主义、法西斯主义和民族主义的兴起，最终令世界陷入了大战的泥潭。但是1914年时几乎没有社会安全的网络。对于那些支持全球化和开放经济政策的精英来说，历史的教训是：人们希望看到他们不仅能够做出调整，帮助那些被变化打乱生活常态的人群，而且更多地关注经济上的不平等问题。包括基础设施投资在内的刺激经济增长的政策同样很重要。人们对待移民的态度随着经济状况的改善而改善。据皮尤研究中心调查，2015年51%的美国成年人认为移民使美国更加强大，而41%的被调查者把移民视为负担。对比之下，在21世纪第一个十年的中期，39%的美国成年人认为移民使美国更加强大，50%的被调查者视移民为负担。那时，经济大衰退（Great Recession）所带来的影响仍未消退。<sup>3</sup>

---

1 译者注：安德鲁·杰克逊（Andrew Jackson），1767—1845年，美国政治家，第7任美国总统（任期1829—1837年）；威廉·詹宁斯·布赖恩（William Jennings Bryant），1860—1925年，美国律师、政治家，曾三度竞选美国总统未成。

2 译者注：乔·麦卡锡（Joseph Raymond McCarthy），1908—1957，美国政治家，1947—1957年代表威斯康星州任美国国会参议员；乔治·华莱士（George Corley Wallace），1919—1998年，美国政治家，三度出任阿拉巴马州长，公开鼓吹种族隔离政策，1964—1976年间曾四次参加竞选美国总统。

3 “Chapter 4: U.S. Public Has Mixed Views of Immigrants and Immigration,” *Pew Research Center*, September 28, 2015, <http://www.pewhispanic.org/2015/09/28/chapter-4-u-s-public-has-mixed-views-of-immigrants-and-immigration/>; “Most Say Illegal Immigrants Should Be Allowed to Stay, But Citizenship is More Divisive,” *Pew Research Center*, March 28, 2013, <http://www.people-press.org/2013/03/28/most-say-illegal-immigrants-should-be-allowed-to-stay-but-citizenship-is-more-divisive/>.

与此同时，从2016年大选激烈的辩论中解读美国民意的长远趋势也是错误的。特朗普从选举中胜出，但他并没有赢得多数选票。尽管《跨太平洋经济伙伴关系协定》(TPP)和跨大西洋贸易与投资伙伴协议(TTIP)这样精心设计的贸易协定前景堪忧，但是不同于20世纪30年代(抑或20世纪80年代)，当今的世界并没有全面转向贸易保护主义。一些分析家认为技术将造成去全球化，不过近期布鲁金斯学会的一项长期趋势研究却得出了相反的结论。有些经济学家，如马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein)认为，官方数据未能捕捉到技术的进步，并且夸大了表面上的经济停滞。<sup>1</sup>事实上，美国经济对国际贸易的依存度正日益增加。根据世界银行的数据，从1995年到2015年，货物贸易占美国国内生产总值(GDP)的比重上升了4.8个百分点。2014年美国出口了价值4000亿美元的信息与通信技术服务，这占美国服务贸易出口的近一半。2016年9月芝加哥全球事务委员会的民调发现，65%的美国人声称尽管担忧失业，但全球化对美国来说多半还是一件好事。<sup>2</sup>因此，“孤立主义”的标签并不能准确反映当前美国人民的态度。

不能从2016年的大选辩论中解读美国民意的长远趋势。

有些美国人担心美国能否负担得起维持自由主义经济秩序的花费，这种担心没什么根据。目前美国的国防和外交事务支出约占国内生产总值的3.5%，尚不及冷战高峰时期所占比重的一半，所以维持联盟其实并没有那么昂贵。现在的问题并不在于大炮还是黄油，而是大炮、黄油和税收的关系。除非在增加税收的意愿推动下扩充预算，否则美国的国防开支就会受困于同重要投资的零和博弈中，这些投资包括改善国内教育、修复基础设施和研发投入。这样的局面会使国防和国内的改革都受到损害。目前，美国仍是所有主要发达经济体中税赋最轻的国家之一，2012年，经济合作与发展组织(OECD)平均的所得税税率比美国高10个百分点。

维持自由主义秩序面对的第二个国内挑战是干涉问题。美国应该怎样、应以何种方式介入他国的内部事务？这并不是一个新问题。差不多两个世纪前，美国第六任总统约翰·昆西·亚当斯(John Quincy Adams)反对国内要求干预希腊独立战争的呼声，他宣称美国不应该到海外去寻找怪兽(monster)并加以摧毁。但是，在跨国恐怖主义和跨国难民危机发生的时代，某种程度的干预是不可避免的——人们已经看到叙利亚内战如何像幽灵一般困扰着奥巴马政府。中东地区很可能经历数十年的政治和宗教革命，类似于德国在17世纪经历的三十年战争。这些危机将诱使外界干预，但美国需要置身于军事入侵和占领行动之外。在民族

维持自由主义秩序面对的第二个国内挑战是干涉问题。美国应该怎样、应以何种方式介入他国的内部事务？这并不是一个新问题。差不多两个世纪前，美国第六任总统约翰·昆西·亚当斯(John Quincy Adams)反对国内要求干预希腊独立战争的呼声，他宣称美国不应该到海外去寻找怪兽(monster)并加以摧毁。但是，在跨国恐怖主义和跨国难民危机发生的时代，某种程度的干预是不可避免的——人们已经看到叙利亚内战如何像幽灵一般困扰着奥巴马政府。中东地区很可能经历数十年的政治和宗教革命，类似于德国在17世纪经历的三十年战争。这些危机将诱使外界干预，但美国需要置身于军事入侵和占领行动之外。在民族

1 Martin Feldstein, "The U.S. Underestimates Growth," *Wall Street Journal*, May 19, 2015, <https://www.wsj.com/articles/the-u-s-underestimates-growth-1431989720>.

2 Dina Smeltz, Craig Kafura, and Lily Wojtowicz, "Actually, Americans Like Free Trade," *The Chicago Council on Global Affairs*, September 7, 2016, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/actually-americans-free-trade#tablist1-tab1>.

主义盛行和民众动员高度社会化的今天，外国的占领必然引发怨恨情绪。同时，为追求最高目标而做过度的承诺比适当收缩更能破坏美国国内的共识，而这种共识对支持一个温和的自由主义世界秩序必不可少。对伍德罗·威尔逊全球理想主义的政治反应就是强烈的孤立主义，这拖延了美国对希特勒的反击。肯尼迪和约翰逊升级越战的做法导致美国在20世纪70年代把注意力转向国内，小布什2003年入侵伊拉克的做法造成了同样的后果。

维持自由主义国际秩序要解决的第三个问题是美国国内政治的分裂，以及在外交政策议题上使用煽动性策略的倾向。未来特朗普主义（Trumpism）也许不会随特朗普而去。煽动性的策略制约了美国支持制度建设、创立网络型组织和为应对新的跨国性议题制定政策的能力，减少了美国作为网络型组织的资产，也削弱了美国的软实力。国内政治僵局经常阻碍美国发挥其国际领导力。比如，美国参议院未能批准《海洋法公约》，尽管美国需要利用这一公约来促进南中国海的航行自由。类似的例子还有，国会曾连续五年未能批准政府的一项承诺，支持国际货币基金组织重新分配欧洲和中国的投票份额，尽管这项改革对美国来说几乎没有任何损失。国会还通过了违背主权豁免这一国际法原则的国内法案，而主权豁免原则能够保护海外美国人的利益。在领导气候变化问题上，国内存在着对碳排放定价的强烈抵触。这样一些态度削弱了美国处理全球公共产品问题时发挥领导作用的能力。

## 结 论

**在全球政治中军事力量仍将是权力的重要组成部分。**

美国在未来几十年内仍将是世界头号军事大国，而在全世界政治中军事力量仍将是权力的重要组成部分。正如史蒂文·布鲁克斯（Steven Brooks）和威廉·沃尔福斯（William Wohlforth）最近出版的新书《美国在21世纪的角色》中所论述的那样，“国家之间能力分布情况的转移并不像人们普遍认为的那么多或者那么快”。<sup>1</sup>但是他们也指出，学术界关于美国应当如何运用其权力的看法已经发生了明显的变化。一种新的、声望日隆的大战略方针——它也被称之为离岸平衡（offshore balancing）、收缩、脱离接触或克制——反映了冷战之后美国公众意见的转变。甚至在2017年特朗普政府就职之前，一些学者就在质疑1945年之后的世界秩序。冷战后人道主义干涉的困境在克林顿政府、小布什政府和奥巴马政府期间以截然不同的方式表现了出来。

与此同时，正在崛起的中国和正在衰落的俄罗斯使它们的邻国感到恐慌，美

---

<sup>1</sup> Stephen Brooks and William Wohlforth, *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 2016, ix.

国对亚洲和欧洲的安全保障确保了支持自由主义制度繁荣的稳定。同时，军事力量并非万能利器，试图去占领中东革命中民族主义高涨的国家、控制它们的国内政治，是注定要失败的做法，其结果是适得其反。在诸如气候变化、金融稳定、互联网治理规范等许多跨国性议题上，军事力量解决不了任何问题。美国应通过维持网络型组织，与国际机构合作，为网络空间和气候变化等新领域创建规范来创造软实力，以补充美国的硬实力资源。然而，这种软实力恰恰受到特朗普单边主义政策的挑战。目前特朗普政府执政伊始，大选中关于（美国的）联盟瓦解的论断不大可能成为现实。美国的高官已经安抚了欧洲和日本，而且军力平衡可能比此前竞选中论及的更加强劲。但是在国际经济体系或者全球公域（global commons）的治理方面，如气候变化问题上，情况却不尽相同。“自由主义的国际秩序”这个概念，无论是在直接还是间接的意义上，都包括政治—军事事务、经济关系、生态关系，以及对自由主义价值观的推广。这几个方面在多大程度上相互依赖，如果1945年建立的秩序被打破将会带来什么样的结果，这些还有待于观察。有些方面可能会继续保留，而另一些方面则可能消失。

总而言之，领导力并不等于支配地位。在美国的自由主义制度存续的70年中，总是既有一定程度的领导力，也有一定程度的影响力。今天，美国的优势有些不如当年，而世界则变得更加复杂，至关重要的事情仍将是美国与外国合作来提供全球公共产品。然而，与中国崛起构成的威胁相比，对这种领导作用的更大威胁可能来自美国国内的民粹主义政治。

（崔志楠 译；李巍、徐彤武 校）