

专题：特朗普的美国与未来国际秩序

中国与自由主义国际秩序的危机

[加拿大] 阿米塔夫·阿查亚

唐纳德·特朗普只是美国领导的现行国际秩序发生危机的结果，而不是导致危机的原因。国际秩序的危机和衰落已早有先兆，虽然许多自由主义秩序的拥趸迟迟不愿意承认。在2014年出版的《美国世界秩序的终结》一书中，我已经指出由美国主导的世界秩序——常被冠名为自由主义的世界秩序或自由主义的霸权秩序——正在走向终结。¹ 这与美国自身是否衰落并无多大关联。有关美国是否衰落的争论尚未平息，但是人们对美国创建的世界秩序走向衰落的观点却较少怀疑。

一个相关的论点是，自由主义的世界秩序从来都不是真正意义上的全球秩序。美国领导的自由主义秩序的全球性在大部分时间里只是一个“神话”，因为苏联集团、中国、印度以及第三世界国家并未被囊括其中。自由主义的世界秩序应该被视为“第二次世界大战之后的国际秩序，而非世界秩序”。我亦对这一秩序为善的作用（benevolent role）提出了质疑。² 唐纳德·特朗普赢得大选后不久，自由主义世界秩序的坚定拥护者约瑟夫·奈在《外交事务》上发表的文章呼应了我的看法。他写道：“自由主义秩序在很大程度上局限于一群大西洋沿岸志同道合的国家，它并不包括许多大国，比如中国、印度，还有苏联集团国家……而且

[加拿大] 阿米塔夫·阿查亚（Amitav Acharya）美利坚大学（American University, Washington, DC,）国际事务学院国际关系学杰出教授（Distinguished Professor）。

1 Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Cambridge: Polity, 2014, See also: Amitav Acharya, “American Primacy in a Multiplex World,” *The National Interest*, September 27, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/american-primacy-multiplex-world-17841?page=show>; “The End of American World Order: Insights from Amitav Acharya”, by Mercy A. Kuo, *The Diplomat*, 10 November 2016, <http://thediplomat.com/2016/11/the-end-of-american-world-order/>.

2 Acharya, *The End of American World Order*, p.37, 39.

这一秩序对非成员国来说并不总是具有良性的影响（benign effects）。”¹

在我看来，自由主义霸权之后出现的世界秩序既非单极也非多极，而是一个复合世界（Multiplex World）。² 尽管常见权威人士们讨论世界正在回归多极，当今世界已非常不同于多极世界，特别是第二次世界大战之前欧洲的那种多极世界。首先，国际政治的主要参与者不再只是大国或者新兴国家，还包括国际机构、非国家行为体、地区性大国和组织，以及跨国公司。战前

自由主义霸权之后的世界秩序是一个复合世界（Multiplex World）。

欧洲各国的相互依赖仅靠贸易基础维系，而且这种关系还被王朝间的争吵、权力政治的制衡和对海外殖民地的血腥争夺所破坏。而今天，将世界大国紧密联系在一起的相互依赖关系有了更加宽泛和复杂的形式，它不仅包括贸易、金融和生产网络，还包括面对如恐怖主义、气候变化等跨国挑战时的脆弱性。

在复合世界中，如同在一个多厅影院（multiplex cinema），存在着各种各样的演员、剧本、制片人，观众们有了更多的选择。复合世界是去中心化（decentered）的；或者说在后霸权的世界中，多元的关键行为体由复杂的相互依赖关系紧密联系在一起。复合世界的关键特征包括以下几个方面：首先，尽管国家权力间的不平衡和等级制度仍旧存在 [因此，由理查德·哈斯（Richard Haass）创造的“无极”（nonpolar）的概念，还有托马斯·弗里德曼（Thomas Friedman）“世界是平的”的说法，都具有误导性]，复合世界中不存在一个单一、可支配一切的全球霸权（例如到目前为止的美国，或者从19世纪后期到第一次世界大战时的英国）。其次，不同于在多极体系中主要的行为体仅是大国，复合世界中的行为体还包括国际和地区组织、非国家团体、公司和民间网络。再次，尽管发生了全球化，复合世界中仍持续存在文化、意识形态和政治上的多样性。最后，日益加深的全球和区域层面的相互依存不仅涉及贸易方面，同样还包括经济上和生态上的关联性。最后，多重层次的治理——全球、区域、本土层面——包括正式的制度、网络以及混合结构。安全挑战越发呈现出跨国性，因此需要跨国的手段去应对。

复合世界既不意味着中国、印度等新兴大国可以简单地被现行的自由主义霸权秩序所接纳，也不代表这些新兴大国可以自行领导世界。共享领导权是全球治理的关键。复合世界并不意味着回归到19世纪欧洲的区域性集团，而是以能够支持世界秩序的、开放和互动的地区主义为主要特征。复合世界并不必然是

1 Joseph S. Nye, “Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea”, *Foreign Affairs*, Vol.96, No.1, January/February 2017.

2 这一观点最近获得《外交》上一篇论文响应，该文认为应以一种“混合秩序”应对“多元世界”；见：Michael J. Mazarr, “The Once and Future Order: What Comes After Hegemony?”, “Out of Order? The Future of the International System,” *Foreign Affairs*, Vol.96, No.1, January/February 2017, <https://www.foreignaffairs.com/issues/2017/96/1>。

“零集团”（G-zero）或者充满混乱的世界。尽管无法免于冲突，复合世界仍可通过“G+”（G-plus）的路径维持稳定，即除了传统和新兴大国外，还有公民社会、区域行为体和地方行为体的参与，以及全球性规则和机构的日益公平、透明与负责。

尽管特朗普承诺“让美国再次伟大”，但是他不可能扭转美国领导的自由主义国际秩序走向衰落的颓势。相反，如果特朗普竞选时提出的有关贸易、联盟和移民的纲领和宣言转化为最终政策，则将加速自由主义霸权秩序的瓦解，并引领复合世界的到来。事实上，特朗普是美国领导的自由主义秩序发生危机和走向衰落的结果，并不是导致危机和衰落的原因。而这一秩序的危机和衰落已经持续了一段时间了。¹

例如，支撑自由主义秩序的一个重要因素——全球贸易增长的速度已经持续放缓。自2010年起，全球贸易维持在2%的年增长速度，而贸易总额与国内生产总值的比值在持续下降。² 需要记住的是，贸易增长的放缓与美国并无关系，而是与中国经济的减速直接相关。中国现已无法实现超过10%的经济增速。特朗普的政策亦可能导致全球贸易增长的放缓，但它绝不是主要原因。

自由主义国际秩序的另一个关键基石——由美国创建和维持的战后多边体系——已经分崩离析。³ 以联合国为基础的大的多边机构，如国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织，以及专业机构如世界卫生组织，不再是国际治理中唯一的平台。当前，区域性和多边的协定、私人倡议，及各种各样形式的伙伴关系激增，它们将政府、私营部门和公民社会的行动方囊括在内，涉及安全、气候变化、人权领域。许多协定、倡议和伙伴关系既非美国领导下的产物，也不服从于美国的意图。

自由主义国际秩序的第三个要素是被称为“第四波”的全球民主革命。约翰·米克莱丝维特（John Micklethwait）和阿德里安·伍尔德里奇（Adrian Wooldridge）在2014年出版的《第四次革命》中指出，在这一波民主革命的浪潮中，民主国家的数目在冷战后几乎实现了翻倍。不过这一波革命浪潮已在2000年达到顶峰。⁴ 业已失败的“阿拉伯之春”，以及土耳其和泰国转向威权主义（authoritarianism）证实了这样的走向。

1 Amitav Acharya, “Donald Trump as President: Does it Mark a Rise of Illiberal Globalism?” *Yale Global*, 22 January 2017, <http://yaleglobal.yale.edu/content/donald-trump-president-does-it-mark-rise-illiberal-globalism>.

2 Barry Eichengreen, “Globalization’s Last Gasp”, *Project Syndicate*, 17 November 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/growth-before-globalization-by-barry-eichengreen-2016-11?barrier=accessreg>.

3 这种状况在以下专著中有生动的描述：Amitav Acharya, ed., *Why Govern? Rethinking Demand and Progress in Global Governance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016.

4 John Micklethwait and Adrian Wooldridge, *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*, New York: Penguin Press, 2014.

然而直到现在，人们通常认为自由主义国际秩序的主要挑战源于外部，尤其是来自于中国领头的新兴大国。具有讽刺意味的是，新兴大国并未扮演好挑战者的角色。相反，自由主义国际秩序正在经历内部瓦解（implode）。特朗普的当选及英国脱欧预示着自由主义国际秩序的主要挑战亦源于内部，特别是源于对全球化影响的失望。

对自由主义国际秩序的挑战主要来自它的内部。

这一点明显地反映在2016年美国总统大选的投票中。那些原本被认为是克林顿的铁杆票仓，如威斯康星州（自1984年以来，该州从未投票给共和党总统候选人）、宾夕法尼亚州和密歇根州（自1988年来，这两个州从未投票给共和党总统候选人），以及俄亥俄州和北卡罗来纳州，最终都将选票投给了特朗普，其背后的原因正是出于对支撑自由主义国际秩序的经济全球化的不满情绪。¹

特朗普团队已经对传统的、以联合国为基础的多边机构表现出厌烦的态度，并声称将更加重视双边协议，因为与多边主义安排相比，双边协议基于更加严格和直接的互惠。在特朗普的任期内，已经陷入实际瘫痪状态的世界贸易组织可能遭受尤其严重的打击。关键的问题是，特朗普是否会采取首届小布什政府的单边主义，那种做法曾在全球引发了一波反美情绪的浪潮。不过小布什政府从其早期犯下的错误中吸取了教训，反美情绪在奥巴马政府时期得到了扭转。特朗普是否将重蹈小布什的覆辙对于多边主义的未来至关重要。

全球民主转型的放缓削弱了自由主义秩序，关于这一秩序的未来，一个重大问题是：特朗普的胜利是否会鼓舞威权主义在世界各地蔓延。正如许多评论员指出，特朗普的胜利对反民主的领导人来说是振奋人心的，这些反民主的领导人不仅存在于西方阵营以外，如俄罗斯的普京（Putin）、土耳其的埃尔多安（Erdogan）、匈牙利的欧尔班（Orban），还包括西欧极右派运动的领导人，如法国的勒庞（Le Pen）。这股威权主义的浪潮是否会发展成形仍旧有待观察。但毫无疑问的是，特朗普的胜利给民主带来了糟糕的名声。《中国日报》断言，“民主是美国大选中的失败者”，同时，该报对漫长和野蛮的竞选过程中充斥的个人攻击和美式民主的“肮脏面”提出了批评。²

同样显而易见的是，2016年美国大选及特朗普的胜利已经严重侵蚀了美国所称的传播自由主义价值观的领导权，而这一领导权是美国主导地位以及美国领导的自由主义秩序的关键要素。同样受到削弱的还有美国的软实力。美国的软实力一定程度上依赖于美国国内政治和制度的吸引力。人们对特朗普对加州拉丁裔法官的不逊言辞记忆犹新，美国国会众议院议长保罗·莱恩（Paul Ryan）将之描述

1 Edward Alden, "The Biggest Issue That Carried Trump to Victory," *Fortune*, 10 November 2016, <http://fortune.com/2016/11/10/trump-voters-free-trade-globalization/>.

2 "Democracy the loser in US vote," *China Daily (USA)*, 9 November 2016, http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2016-11/09/content_27317869.htm.

为“种族主义的典型案例”。同样让人难以忘记的，还有特朗普对墨西哥移民发表的侮辱性言论，以及对“金星家庭”中的穆斯林士兵父母的嘲讽和贬斥——他们的儿子在伊拉克汽车炸弹袭击中阵亡。¹ 难以想象，一个国家的民选领导人竟公然发表如此带有偏见的观点。

中国及新兴大国

在《美国世界秩序的终结》一书中，我指出新兴大国不可能提供另一种形式的世界秩序，因为这些新兴大国之间存在着紧张关系，具有不同的利益诉求和愿景规划。但是，如果没有重大的改革来容纳新兴国家的利益和声音，新兴国家也不可能简单地被现有的自由主义国际秩序所接纳（如一些自由主义者所期望的）。当下，特朗普的当选对自由主义秩序提出的最重要的问题可能是，新兴国家是将维护现行的自由主义秩序还是给予它最后一击？

我对这个问题的回答如下。俄罗斯、中国还有印度对自由主义秩序有着不同的利益诉求。普京可能帮了特朗普一把让他入主白宫，而且显而易见的是，如果特朗普的政策削弱了北约及美国其他联盟并导致美国在全球的重大战略收缩，普京可以明显从中获益。在金砖国家中，俄罗斯最不愿维护现有的自由主义国际秩序。英国脱欧的进程正在削弱欧盟，普京在国际事务中大显身手的时刻到来了。

中国远没有这么大兴趣削弱自由主义的国际秩序。一些中国精英人士为特朗普的胜选欢呼。在他们看来，《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）的死亡为其他区域性的协定打开了大门，例如《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）。但是事情并没有那么简单。《区域全面经济伙伴关系协定》是一个多边倡议，其首要的障碍并非《跨太平洋伙伴关系协定》，而是印度顽固且棘手的谈判姿态，这与特朗普上台与否并无关联。而且，日本也将努力阻挠中国在《区域全面经济伙伴关系协定》中获得任何支配地位。

最近，前印度外交国务秘书及国家安全顾问梅农（Shivshankar Menon）称印度是一个“反对现状的国家”，印度谋求“改革和修正现行的国际秩序，而不是去推翻它”。

特朗普当选之时，新兴国家自身正陷于巨大的政治和经济困境中，这在一定程度上削弱了新兴国家对现行国际秩序的挑战。金砖五国的平均经济增长速度从2010年的9%下降到2015年的4%，投资增长幅度从2010年的16%放缓到2014年的5%。2015年，高盛关闭了旗下的金砖投资基金，该基金在2010年表现曾达到峰值，但至今已缩水88%。基于这样的背景，新兴国家难以通过一致的行动来

¹ 译者注：金星家庭（Gold Star family）是美国人民普遍尊敬的一种家庭地位，它表明这个家庭有一名直系亲属在服役期间丧生。这种用一颗金星代表阵亡者的做法始于第一次世界大战期间的美军。

抓住自由主义秩序危机所带来的机遇。公认的秩序挑战者可能踟蹰不前，甚至对秩序提供了更大的支持，反而是那些处于秩序核心的国家——美国和英国——在削弱这一秩序。¹

中国主导的全球化？

自由主义秩序的危机及复合世界的出现对于中国来说意味着什么呢？首先，它为中国提供了一个在国际事务中提高自身领导力的机会。2017年1月，中国国家领导人习近平在达沃斯会议上捍卫全球化的发言并不是意料之外的或者不真诚的，它表明了中国是全球化的主要受益者之一。不过，尽管全球化是自由主义秩序的一个关键要素，中国对全球化的捍卫并不必然意味着它将接受由西方主导的当代全球化进程中的方方面面，特别是政治方面的主张。相反，中国和其他新兴国家很可能去探索一条完全不同的全球化路径。

这场全球化可能更多地由东方世界而非西方世界主导，更多地由中国、印度这些新兴国家而非守成大国主导，它将在南南国家之间创建多于南北国家之间的联系。这场全球化将更加尊重国家主权，它将绕过那些传统的多边经济机构，如国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织，更多地通过由新兴国家创建的新机构展开，如亚洲基础设施投资银行和其他新的多边机构等。这些新多边机构并不会取代现行的多边机构，但它们将为自己争取活动空间并竞争全球化的管理权。

数据显示，这场由东方主导、南南联系驱动的全球化已经出现了一段时间。较之南北国家间和发达国家间的贸易量，南南国家间的贸易量一直保持增长，其中商品贸易从2008年的不到8%，增长到2011年的超过26%。²在投资领域，根据联合国贸易和发展会议提供的数据，南南国家间的直接投资量占全球投资总量的1/3以上。2015年，来自亚洲的跨国公司首次成为世界上最大的投资群体，几乎占世界总量的1/3。中国跨国企业对外投资的增速高于外资流入，并在2015年创造了1160亿美元的新高。³

其次，自由主义秩序的衰落可能也促使中国在重塑全球和地区治理中发挥更加积极的作用。通过积极创建亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行和应急储备安排，中国已经在加速发挥这种作用。尽管中国提出的“一带一路”倡议并不是一个多边机制，但它还是具备重塑战后发展重点和融资协定的潜力。中国的倡议表明全球化的未来将更加强调发展而非着重贸易。

1 Amitav Acharya, "The Emerging Powers Can be Saviours of the Global Liberal Order," *Financial Times*, 19 January 2017, p.12. <https://www.ft.com/content/f175b378-dd79-11e6-86ac-f253db7791c6>.

2 United Nations Development Program, *Human Development Report 2013, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, New York: United Nations Development Program, 2013, p.2.

3 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf, pp.5, 8-9.

第三，自由主义秩序的衰落为中国提供了深化与新兴国家和发展中国家关系的机会，这些国家包括金砖国家，及亚洲、非洲、中东和拉丁美洲的区域性大国，它们正寄希望于减少对西方的依赖。最后，随着《跨太平洋伙伴关系协定》的死亡和奥巴马再平衡政策的终结（尽管这一政策可能以不同的形式再次出现），中国将有机会发展新的区域性关系。

虽然存在这些机遇，世界政治的现状也给中国带来了新的风险和挑战。当前世界政治中存在着更大的不确定性和复杂性。随着中国经济增速的放缓，全球贸易将难以复苏。此外还有特朗普的威胁：特朗普在竞选时表示，他将在本国和世界贸易组织对中国采取反制措施，以报复中国不公平的补贴行为。¹ 无论特朗普政府是否有能力执行这样具有威胁性的政策，这里都需留心中国的报复行为，因为特朗普的言辞对中国造成了不确定，而中国也已受到了全球贸易放缓的影响。

**中国能否与其他
新兴国家发展更紧密
的关系，有赖于中印
关系的改善。**

中国能否与其他新兴国家发展更加紧密的关系，依赖于中印关系的改善程度。中印是当今世界上最为重要的两大新兴国家，预计到2050年，两国将成为世界上排名前两位的经济体。不过，虽然中印在全球制度改革和国际秩序转型方面持有诸多共同的关切，但两国在许多关键问题上 also 存在着争议。比如，印度虽是亚洲基础设施投资银行的第二大股东，但对“一带一路”倡议持怀疑态度，原因是巴基斯坦的参与其中。

中国在亚洲同样面临着新的挑战。如果特朗普的政策削弱了美日和美韩同盟的生命力（并非必然之事，虽然特朗普强硬喊话盟友要求更多的责任分担），那么则可能促使日本和韩国发展核武器，而这不可能符合中国的安全利益。尽管《跨太平洋伙伴关系协定》的死亡可能看似为中国提供了领导亚洲地区经济一体化的机会，但这并不意味着中国可以主导一个替代性的区域全面经济伙伴关系协定。这一伙伴关系中的其他大国，如日本和印度，将制衡中国作用的发挥。

还有，特朗普执政期间，中国与东盟的关系并不一定会得到改善。杜特尔特领导下的菲律宾可能已经转向了中国，但基于两军数十年互动所结成的紧密联系及菲律宾军队对美国武器的依赖，美菲同盟仍然十分重要。中国与东盟或者至少与几个重要成员国关系的未来，将取决于能否找到和平的方式解决南海争端。特朗普政府可能不会像其前任奥巴马政府那样紧密拥抱东盟或者坚持以东盟为中心的原则，但这并不意味着东盟国家会在安全、经济和外交方面淡化与美国的紧密关系。

（崔志楠 译；李巍、徐彤武 校）

¹ “7 Point Plan To Rebuild the American Economy by Fighting for Free Trade”, <https://www.facebook.com/notes/the-2016-committee/donald-j-trumps-vision/1251246731604221/>.