

规则内化与规则外溢^{*}

——中美参与全球治理的内在逻辑

徐秀军

【内容提要】 全球治理是一种以规则为基础的治理。在全球治理领域,国家之间的博弈日益表现为规则制定权的竞争。基于综合实力的不同,霸权国家与新兴大国参与全球治理的路径选择存在较大差异,也制约了实力变动后国家的全球治理政策的调整空间。由于实力的相对衰落,美国长期以来对全球治理的规则外溢型参与的难度日益加大。新的形势下,美国需要调整其参与全球治理的内顾倾向,回归平等协作的全球治理的基本要求。但由于美国政府所进行的一系列政策调整并未改变规则外溢型参与的路径,美国在相当长的时期仍将延续在全球治理问题上的逆势行动。随着中国实力的崛起,单纯通过规则内化参与全球治理的约束作用日益凸显,推动全球治理规则体系改革和引领新规则建立便成为自然而然的追求。这一过程也将十分漫长,它不仅取决于自身实力的持续提升,还要受到既有规则巨大惯性的阻碍。这意味着以美国为代表的发达国家与以中国为代表的新兴市场与发展中国家在全球治理规则上的“制定—接受”关系开始发生转变,全球治理将由此进入新一轮的激烈竞争与博弈。

【关键词】 规则内化;规则外溢;全球化;全球治理;规则治理

【作者简介】 徐秀军,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。(北京邮编:100732)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2017)09-0062-22

* 本文得到国家社会科学基金重大项目“提高中国在全球经济治理中的制度性话语权研究”(项目编号:15ZDC038)的资助。本文的早期版本曾于2017年4月15日在南京大学举行的中国国际关系学会首届国际关系研究青年学者论坛“国际秩序与全球治理”研讨会上进行交流。感谢沈铭辉、李巍、毛维淮、黄琪轩、冯维江等学者的讨论意见及《世界经济与政治》杂志匿名审稿人的中肯建议。文中错漏由笔者负责。

一 引言

2008年国际金融危机后,包括中美两国在内的全球主要国家都加大了政策调整的力度和频率。在这一调整过程中,作为曾倡导自由贸易和资本跨境自由流动的全球最大的发达国家,美国已成为全球保护主义措施的主要推行者。根据英国经济政策研究中心(CEPR)发布的研究报告,2008年11月至2016年10月美国累计出台的贸易与投资限制措施为1066项,居全球之首,比排名第二的印度多504项,约是中国的4.4倍。^①新上台的特朗普政府宣布退出美国曾签署的跨太平洋伙伴关系协定(TPP),宣称重新谈判或退出北美自由贸易协定(NAFTA),并宣布美国退出195个国家于2016年签署、147个国家已经正式批准的关于气候治理的《巴黎协议》。特朗普总统在全球治理上的主张与行动,改变了自1945年以来美国历任总统对自由世界秩序的维护,其所推崇的民族主义、交易型的外交政策,使美国对外政策陷入注重狭隘的物质利益状态。^②这种仅强调自身利益的经济民族主义,与传统的保护主义几乎无异,也侵蚀了美国一贯支持的多边国际机制。^③现在,美国对外政策的内顾倾向仍在持续,从多边主义开始转向日益倚重双边层面的互动,并以美国利益为标准试图逃避作为大国在全球治理领域应有的国际责任。

而作为全球最大的发展中国家,中国却坚定推动全球化进程,并且更加积极地参与全球治理。中国政府多次在重要场合和文件中明确表达更加积极参与国际事务和发挥负责任大国作用、积极承担国际义务以及积极参与全球治理和提供公共产品等立场。^④在全球治理规则体系建设方面,中国明确支持主要全球治理和区域合作平台更好发挥作用,努力为完善全球治理贡献中国智慧和方案。2013年9月和10月,中国国家主席习近平先后提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(“一带一

① Simon J. Evenett and Johannes Fritz, *FDI Recovers? The 20th Global Trade Alert Report*, London: CEPR Press, 2016.

② Stewart M. Patrick, “Trump and World Order: The Return of Self-Help,” *Foreign Affairs*, Vol.96, No.2, 2017, pp.52-57.

③ Douglas A. Irwin, “The False Promise of Protectionism: Why Trump’s Trade Policy Could Backfire,” *Foreign Affairs*, Vol.96, No.3, 2017, pp.45-56.

④ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》,2012年11月18日;《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》,载《人民日报》,2015年9月1日;《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(草案)》,载《人民日报》,2016年3月6日;习近平:《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲》,载《人民日报》,2017年1月18日。

路”的重大倡议,不断推进中国与沿线国家之间的全方位合作。2013年11月,中国在回顾35年来改革开放历程的基础上,提出构建开放型经济新体制。2017年5月,中国领导人在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上指出,治理赤字是摆在全人类面前的严峻挑战之一,并呼吁世界各国“积极发展开放型经济,参与全球治理和公共产品供给,携手构建广泛的利益共同体”。^①除了贸易、投资、货币、金融及发展等传统领域,在气候变化及网络、深海、极地、空天等领域,中国都是积极参与者。

当前,全球最大的两个经济体为何在全球治理领域的行动与主张如此背道而驰,现有研究提供了不同的解释,其中美国的政策转向备受关注。而主要的观点分为两种:一种是从国家利益的角度解释美国的全球治理政策转向。这种观点认为,为了国家利益的最大化,美国必须放弃承担过多的国际责任。但从利益角度寻求答案,势必很难解释在国内外环境没有重大变化的情况下美国国家利益在短期内何以发生重大转变。例如,美国从积极推动 TPP 谈判到宣布退出 TPP,两种截然相反的政策主张如何都体现了美国利益实在令人匪夷所思。另一种试图从美国总统特朗普本人的性格与决策风格来寻求解释。例如,美国杜克大学公共政策与政治学教授布鲁斯·詹特森(Bruce W. Jentleson)分析了特朗普与全球治理、联合国等问题的联系,并将特朗普冲动的决策风格作为一个重点关注的原因。^②毫无疑问,作为一位新上任且没有从政经历的总统,特朗普的行事风格与其前任有较大差别。但在一个相互制约的政治架构之中,仅将美国政策的转向轨迹归结为总统个人风格难免有失偏颇。关于近年来中国对全球治理的积极态度以及对全球治理话语权的强烈诉求,学界也有多种解释,但都未脱离对中国以经济实力为代表的综合实力提升的分析。对比起来,在综合实力上,美国相对中国仍具有较大优势。因此,仅仅从实力角度或许可以解释中国政策的部分变化,但以此逻辑难以解释美国的行为。为此,有必要深入分析中美两国参与全球治理的不同立场与行动。

二 全球化与全球治理:逻辑起点与概念基础

一直以来,全球治理是国际问题研究领域的一个重点和热点问题,它的起源与全球化有着天然的联系。尽管人们坚信全球化会增进全球福利,但随着一系列新情况、

^① 习近平:《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》,载《人民日报》,2017年5月15日。

^② Bruce W. Jentleson, “Global Governance, the United Nations, and the Challenge of Trumping Trump,” *Global Governance*, Vol.23, No.2, 2017, pp.143-149.

新问题、新领域的不断涌现,全球化正面临前所未有的挑战。与此同时,人们仍很难为当今世界保护主义政策措施层出不穷及全球治理赤字有增无减提出合理解释。为此,无论是在理论还是实践上,都值得对全球化与全球治理之间的内在联系进行深入探讨,并由此发现全球治理的本质。

(一) 全球化及其研究视角的演进

全球化首先指的是一种历史过程。早期关于全球化的论述可以追溯到19世纪许多学者——如马克思和哈·麦金德(Halford J. Mackinder)等——的著作。^①关于全球化的历史演进,英国学者戴维·赫尔德(David Held)和安东尼·麦克格鲁(Anthony McGrew)认为,可以将全球化划分为以下三种不同的历史形式:现代化刚开始不久的地理大发现时期、欧洲帝国的时代以及由新自由主义全球规划所造就的当今时代。^②即使从现在的角度看,这种划分的意义仍然重大。托马斯·弗里德曼(Thomas L. Friedman)将全球化的第一个阶段(1492—1800年)称为全球化1.0;1820年或1825年开始至2000年为全球化2.0时期,其特征是市场和劳动力造就了全球化;开始于2000年的时代为全球化3.0。^③对此,还有学者认为,当今时代已进入全球化的4.0阶段。^④尽管关于全球化阶段的划分尚存争议,但相较于其最初的形式,今天的全球化已呈现出很多不同的特征却几乎是一种共识。

学界关于全球化议题的讨论,首先是从器物层面上的产品和资本开始的。这主要表现为国际贸易和资本的跨境流动。随着人员的跨境交流和移民,文化的全球化问题逐步得到关注。将要素跨国流动作为主要研究对象,成为早期全球化研究的主要特征之一,国家之间“有形的”相互依赖也因此受到了人们的广泛关注。20世纪60年代末,国际社会对国家间相互依赖现象的大量感性认识,为理论研究提供了广阔的发展空间。美国经济学家理查德·库珀(Richard N. Cooper)较早将其纳入理论视野。^⑤此后,出现大量以相互依赖为主题的学术著作。它们以世界各国的相互联系、相互影

① 马克思、恩格斯著,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译:《共产党宣言》,北京:人民出版社1997年版;哈·麦金德著,林尔蔚、陈江译:《历史的地理枢纽》,北京:商务印书馆1985年版。

② 戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁著,陈志刚译:《全球化与反全球化》,北京:社会科学文献出版社2004年版。

③ Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York: Picador, 2012.

④ 邵宇、秦培景:《全球化4.0:中国如何重回世界之巅》,桂林:广西师范大学出版社2016年版。

⑤ Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York: McGraw-Hill, 1968.

响和相互制约为主要研究对象,将全球化纳入国际政治经济关系的研究范畴。^①

随着全球化的推进,许多理论与现实问题仅用纯粹经济学理论难以阐释,对全球化的跨领域分析使得学界对全球化研究的理论视角不断拓展。根据麦肯锡全球研究院的报告,传统的全球化进程包括可贸易商品、服务、资金的跨境流动,但这些已经丧失了进一步发展的动力,而承载观念、信息和创新的数据的全球化成为全球化研究的新兴议题。^② 并且,数据与传统领域相互结合而产生风靡全球的新兴领域,例如跨境电子商务、跨境电子结算、虚拟货币的全球汇兑等。^③ 与此同时,气候变化、环境治理、恐怖主义、跨国犯罪等全球性问题日益凸显并对全球经济带来深刻影响,很难再用传统的理论和方法研究全球化问题。这也从另一个侧面增加了质疑全球化的声音。^④ 正因如此,关于全球化问题的研究逐步从主要观察经济上的相互依赖转向对经济交往和政治权力之间关系的综合研究,以规则和制度为基础的国际政治经济学视域下的全球化研究随之兴起。

(二)“再全球化”与规则治理

全球化是催生全球治理的基本前提,也是全球治理的重要对象。由于全球化的深入发展,20世纪80年代末期,国际关系研究中的“治理(governance)”概念开始广泛流行。^⑤ 关于治理的含义,詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)认为,治理是一种以多数接受原则为基础的规则体系,并为全球无政府状态下的治理奠定了理论基础。^⑥ 在全

① 参见 Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York: The Free Press, 1976; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown, 1977; Harold Karan Jacobson, *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*, New York: Alfred A. Knopf, 1984; Walter C. Clemens, Jr., *Dynamics of International Relations: Conflict and Mutual Gain in an Era of Global Interdependence*, Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

② James Manyika, et al., *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*, San Francisco, Washington, D.C., Brussels, Shanghai and New York: McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, 2016.

③ Allison Cerra, Kevin Easterwood and Jerry Power, *Transforming Business: Big Data, Mobility, and Globalization*, Indianapolis: John Wiley & Sons, 2012; Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge: Belknap Press, 2016.

④ Paul Hirst and Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press, 1999; Manfred B. Steger, ed., *Rethinking Globalism*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishing, 2004.

⑤ Marie-Claude Smouts, “The Proper Use of Governance in International Relations,” *International Social Science Journal*, Vol.50, No.155, 1998, pp.81-89.

⑥ James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.4.

球治理委员会的报告中,治理被界定为“个人和各种公共或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和”。^① 在全球层面,治理是各国政府、国际组织以及各国公民为最大限度地增加共同利益而进行的民主协商与合作,核心内容应为健全与发展维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的国际政治经济新秩序,它包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。^② 可见,全球治理是一个调和冲突或不同利益以及采取联合行动的持续过程,既包括可以强制执行的正式制度和机制,也包括人们和各种机构同意或认为符合其利益的非正式安排。

综合现有研究,全球治理可界定为国际无政府状态下各行为体以全球范围内得到共同认可的制度与规则为基础而进行的协调与合作。为此,全球治理的基本特征包括五个方面:第一,全球治理是一种国际无政府状态下的治理,而不是建立在中央权威基础上的统治或管理;第二,全球治理以规则为基础,一些正式和非正式规则构成的制度网络成为全球治理的主要依托;第三,全球治理主要体现政府间的关系,但也与非政府组织、各种公民运动、跨国公司和世界资本市场有关;第四,全球治理是一种合作行动,其主要方式是自愿参与、谈判和协调;第五,全球治理是全球秩序的实现手段,它可以体现和改变全球秩序的性质和特征。从本质上看,全球治理是规则治理,因此,参与全球治理主要是指参与国际规则的制定和实施。

由于全球治理与全球化进程密切相连,并且全球化的表现形式并非一成不变,全球治理的内涵也在不断发生改变。长期以来,全球化主要表现为各种生产要素跨境自由流动,并以此实现国际市场上商品、资源、资金、技术和劳动力等在世界范围内的有效与合理配置。但事与愿违,全球化的负面效应不断累积。并且,随着全球化的深度发展,一国的风险与挑战更容易向其他国家扩散。2008年国际金融危机的爆发深刻体现了全球经济高度相互依赖时代全球治理的重要性和紧迫性。那种以自由市场为基础的传统全球化的特征和内容发生了明显改变。更一般地说,考虑到21世纪不断涌现的问题,所有大国共享一个开放的以规则为基础的国际体系的动力不断上升,在安全领域相互依存的加深也创造了对多边规则和制度的需求。^③ 回顾全球化的演进历史,一个最为重要的表现是规则的国际适用性不断提高,因此处于一种“再全球化”

① Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995, chapter 1.

② 俞可平:《全球治理引论》,载庞中英主编:《中国学者看世界·全球治理卷》,北京:新世界出版社2007年版,第24页。

③ G. John Ikenberry, "The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America," *Foreign Affairs*, Vol.90, No.3, 2011, pp.66-67.

的进程。^①

所谓“再全球化”,指的是通过国际规则的重新塑造实现对全球化的升级改造,以适应新的时代要求。国际金融危机后,如果将国际社会应对各种全球性问题的努力归结为一点,便是确定全球化的新规则并据此采取相应的行动。它一方面包括调整和变革旧有的国际规则体系,例如巴塞尔协议等国际金融监管规则的调整以及国际货币基金组织和世界银行等机构治理结构的改革;另一方面也包括各种建立新的国际规则和制度的尝试,例如二十国集团(G20)和金砖国家(BRICS)领导人协调机制的成立,金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行的成立及其对国际金融合作规则创新的努力。^② 这些行动使全球治理的内在本质更加突出,表现形式更加丰富,并在全球化发展新阶段赋予全球治理新的时代特征与内涵。在此背景下,世界各国博弈的重点在于规则的制定权以及新规则的内容,并以此来治理全球性问题和应对共同面临的挑战,同时实现自身利益的最大化。

三 霸权国家与新兴大国:全球治理的两种参与路径

一般来说,全球治理的主体包括国家行为体和非国家行为体。尽管越来越多的学者开始注意到国际组织、跨国公司、社会团体等非国家行为体在全球治理中不可忽视的作用,但对于国家行为体的基础性作用却少有质疑。并且,根据地位与作用的不同,一般将国家行为体划分为发达国家和发展中国家两大群体。2008年国际金融危机前,多数研究者较为强调主要发达经济体以及发达经济体集团在现行全球治理机制及其各项规则中的主导作用。^③ 近年来,由于世界多极化、经济全球化的深入发展以及新兴市场和发展中国家的快速成长,越来越多的研究者开始探讨新兴国家在全球治理

① 张宇燕等:《全球化与中国发展》,北京:社会科学文献出版社2007年版;张宇燕:《再全球化浪潮正在涌来》,载《世界经济与政治》,2012年第1期,第1页。

② 参见 Barry Eichengreen and Bokyong Park, eds., *The World Economy After the Global Crisis: A New Economic Order for the 21st Century*, Singapore: World Scientific Publishing Company, 2012; 陈德铭等:《经济危机与规则重构》,北京:商务印书馆2014年版。

③ 参见 Michael R. Hodges, John J. Kirton and Joseph P. Daniels, eds., *The G8's Role in the New Millennium (G8 and Global Governance)*, Aldershot: Ashgate Publishing, 1999; John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, eds., *New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalisation in the Twenty-First Century (G8 and Global Governance)*, Aldershot: Ashgate Publishing, 2001; Alison Bailin, *From Traditional To Group Hegemony: The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*, Hampshire: Ashgate Publishing, 2005。

中的地位和作用,并关注新兴国家对现行规则的变革诉求。^①虽然学界已充分意识到两大国家群体在全球治理中不同的身份定位和角色特征,但对于两者参与全球治理的不同行为逻辑,还有待清晰地加以阐明。

(一)全球治理的两种参与路径

由于全球治理的规则治理属性,从国家与国际规则的内在逻辑和互动关系来看,世界各国参与全球治理的路径主要有两种:一种是全球治理的规则外溢型参与,另一种是全球治理的规则内化型参与(见表1)。无论是在表现形式、实现基础和行为目标上,还是本质特征上,两者都遵循不同的逻辑。

表1 全球治理的两种参与路径

	规则外溢型参与	规则内化型参与
表现形式	国内规则的国际化 国内规则的外向约束	国际规则的国内化 国际规则的内向约束
实现基础	强大的硬实力和软实力	强大的调适能力和学习能力
行为方式	主导规则	接受和追随规则
本质特征	全球治理的内顾型参与	全球治理的开放型参与
主体代表	霸权国家	新兴大国

资料来源:笔者自制。

在全球治理上,规则外溢(rule externalization)是指一国的国内规则能够发挥国际效力,对其他国家或非国家行为产生约束作用。它既可以是在参与全球治理规则制定时将国内规则上升为通用的国际行为准则,即规则的外向流动,或者说“国内规则的国际化”;也可以是直接以国内规则规范和约束其他行为体参与全球治理的单边主义行为,即“国内规则的外向约束”。规则内化(rule internalization)则是指一国根据国际规则对其国内规则和自身行为所进行的调整。它既包括将全球治理规则纳入国内规则体系并赋予其对国家行为的约束力,即规则的内向流动,或者说“国际规则的国内化”;也包括直接以国际规则规范和调整自身行为,即“国际规则的内向约束”。因此,

^① Andrew F. Cooper and Alan S. Alexandroff, eds., *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process*, Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2008; Alan S. Alexandroff and Andrew Fenton Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010; 黄仁伟:《新兴大国参与全球治理的利弊》,载《现代国际关系》,2009年第11期,第21—22页;谷源洋:《新兴经济体崛起及世界格局变动》,载《亚非纵横》,2010年第1期,第1—8页;张宇燕、田丰:《新兴经济体的界定及其在世界经济格局中的地位》,载《国际经济评论》,2010年第4期,第7—26页。

无论是规则外溢还是规则内化,都不仅限于治理规则在国内与国际层面上的流动,规则效力的指向性也是其重要的表现形式。^①

从实现基础来看,全球治理的规则外溢型参与要求实施国拥有强大的硬实力和软实力,从而主导全球治理规则并实现自身利益最大化;而全球治理的规则内化型参与要求实施国强大的调适能力和学习能力,从而在接受和追随全球治理规则时实现自身利益。实力地位与利益诉求的差异构成不同国家行为的基础,在规则面前的身份定位和采取的策略也出现分化,拥有实力优势的参与者将引领和塑造规则,并使之体现自身偏好。^② 因此,从本质特征来看,规则外溢型参与是一种内顾型参与,而规则内化型参与则是一种开放性参与。规则外溢型参与的实施国在全球治理中处于强势地位,是国际规则的主导者。它们以自我为中心来处理与外部世界的关系,以自身利益为原则塑造全球治理规则体系。规则内化型参与的实施国在全球治理中处于相对弱势地位,是国际规则的接受者和追随者。它们以开放姿态处理与外部世界的关系,在适应全球治理规则并与之对接的过程中维护自身利益。

总体上看,霸权国家是全球治理的规则外溢型参与的代表,而新兴大国则为全球治理的规则内化型参与的代表。当然,在对具体国家进行分析时,很难将这两种参与路径与该国的具体行为的对应关系绝对化。这一方面是由于国家面临的国内外情势不断发生变化,另一方面也要考虑政府面临一揽子方案时对具体问题所做的取舍。

(二) 霸权国家与全球治理的规则外溢型参与

霸权国家对全球治理规则制定权的护持源于规则背后的利益分配以及规则本身的非中性。尽管全球治理是各国政府、国际组织以及各国公民为最大限度地增加共同利益而进行的民主协商与合作,但当它表现为应对全球性问题的规则和制度时,反映出来的是一种利益的分配格局。由于规则和制度的非中性,不同国家和群体面对同样的规则和制度所得的收益并不相同。^③ 并且,规则和制度的主导者,或者说享有规则制定权的国家,往往获得较多的相对收益。

在国内规则的国际化方面,对霸权国家而言,国际规则和制度对于维护霸权利益有着不可低估的作用。具体来说,主要体现在三个方面:一是制定国际规则能够降低霸权法则的执行成本。尽管在没有国际规则和制度时,霸权国家在权力斗争和国际竞争中仍居主导地位,但用规则来“锁定”其他实力居从属地位的国家并与之在国际规

^① 关于国际经济治理规则在国内与国际层面的流动,参见陈琪、管传靖、金峰:《规则流动与国际经济治理——统筹国际国内规则的理论阐释》,载《当代亚太》,2016年第5期,第4—32页。

^② 陈琪、管传靖:《国际制度设计的领导权分析》,载《世界经济与政治》,2015年第8期,第4—28页。

^③ 关于制度的非中性,参见张宇燕:《利益集团与制度非中性》,载《改革》,1994年第2期,第97—106页。

则体系范围内进行合作,可以减少维持霸权秩序的时间和精力。二是提升霸权国家的合法性。由于霸权国家主导制定的国际规则在形式上得到了其他国家的同意,霸权国家的领导地位便通过这些规则得以确立,因而也拥有了合法性。三是持续提供有利结果。由于国际规则的运行有其独立性,即便在霸权国家衰落之后,霸权国家业已建立的规则体系仍为霸权国家创造有利条件和收益。^①由此,霸权国家便有了规则国际化的激励。

在国内规则的外向约束方面,对霸权国家而言,其收益主要体现在两个方面:一是避免了国际规则的建立、调整和变革成本。对规则制定者来说,国际规则能将其收益合法化;对其他合作者来说,国际规则为合作提供明确的预期,因此能够降低合作成本。但是,在建立国际规则时,规则制定者往往需要投入大量成本,并且在情势变化时,想要按照自身利益来调整和变革国际规则很可能面临更大的投入。二是保持对外政策的灵活度。尽管国际规则的权、责、利分配总是不相匹配,但对所有参与国而言,国际规则能够带来权力和利益,也意味着责任与义务,对主导国际规则的霸权国家来说亦是如此。因此,以国内规则约束他国行为,为霸权国家在不担负多边规则义务的情况下影响和掌控他国政策提供了更多机会。^②

总之,全球治理规则的非中性特征决定了各国在规则制定过程中的激烈竞争与博弈,但不同国家的能力差异又决定了全球治理规则的制定只能由霸主及其盟友来主导。^③但在全球治理规则的外溢方面,如何平衡国内规则的国际化与国内规则的外向约束的利弊,则需要霸权国家根据自身的相对实力变化和具体治理领域的特点来进行成本—收益分析。^④

(三) 新兴大国与全球治理的规则内化型参与

从国际结构的角度来看,一国的崛起指的是国家综合国力排序不断上升的过程,

① G. John Ikenberry, "America and the Reform of Global Institutions," in Alan S. Alexandroff, ed., *Can the World Be Governed? Possibilities for Effective Multilateralism*, Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2008, pp.117-118.

② G. John Ikenberry, "America and the Reform of Global Institutions," p.126.

③ 参见李向阳:《国际经济规则的形成机制》,载《世界经济与政治》,2006年第9期,第67—76页。

④ 一般来说,当综合实力相对其他国家拥有较大优势时,霸权国家倾向于通过国内规则的国际化来建立国际规则。这时霸权国付出的谈判成本相对较小。布雷森顿森林体系的系列规则均是在这一背景下建立起来的。美国在联合国安理会的否决权、在世界银行和国际货币基金组织独享重大决策的否决权均与其当时的绝对实力优势不无关系。随着这种绝对优势的丧失,霸权国将面临其他参与方或参与方联盟的竞争,建立国际规则的谈判成本随之上升。但由于在双边关系中仍然拥有绝对优势地位,霸权国倾向于以国内规则来规范双边行为。

其中经济上的崛起尤为突出。^① 但是,必须指出,新兴大国是在既有国际体系中实现崛起,因此它不可能脱离现有的国际规则体系。这是新兴大国参与全球治理的基本前提。在新兴大国与全球治理规则之间的关系上,可以由此推演出以下三点基本理解:第一,一国的崛起是在开放条件下逐步融入全球政治经济体系的过程中实现的,因此一国的崛起进程必定是其接受和适应国际规则体系的过程;第二,一国的崛起路径是在既定的外部制度条件下的选择,新兴大国在国际规则及其主导国国内政策变化时不得不进行适应性调整;第三,随着新兴大国实力的持续上升,它也会对现有国际规则体系产生影响,但在崛起进程完成之前不可能导致国际规则体系的颠覆性变化。

由此可见,规则约束是所有新兴大国都必须面临的现实问题。随着实力的提升,既有国际规则的利益分配格局的不合理性将更加凸显,规则约束也将随之加大,新兴大国与霸权国家在国际规则主导权上的竞争与博弈将更加激烈。^② 一般来说,化解规则约束的路径主要有两种:一是适应规则,从而减少与现有规则之间的冲突;二是改变规则,使之适应国家崛起和利益诉求的需要。作为全球治理规则体系的既得利益者,霸权国家及其盟国通常会极力维护现有体系中的权力结构和利益分配格局,并阻碍任何可能损害其权力和利益的规则调整与变革。对新兴大国而言,这意味着改变规则将面临较大的外部阻力,并需付出建立新规则的成本。一旦这些成本大于依据外部规则进行国内调整的成本,对全球治理的规则内化型参与便成为新兴大国的现实选择。

四 实力衰落与美式全球治理的困境

长期以来,美国政府崇尚“美国优先(America First)”原则。^③ 作为一种政策,“美国优先”形成于唐纳德·特朗普政府,是指以美国利益和美国国家安全为中心的政策。^④ 这与美国对全球治理的规则外溢型参与一脉相承。相对国际规则,国内规则拥

^① 这里参考了结构现实主义对于国际结构的看法,参见 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading: Addison Wesley, 1979。

^② G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1, 2008, pp.23-37; Stewart Patrick, “Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers,” *Foreign Affairs*, Vol.89, No.6, 2010, pp.44-53; Evan Braden Montgomery, *In the Hegemon's Shadow: Leading States and the Rise of Regional Powers*, London: Cornell University Press, 2016。

^③ 作为一种口号,“美国优先”早在1915年就由时任总统伍德罗·威尔逊提出,并以此为次年美国总统大选造势,参见“Wilson for ‘America First’,” *The Chicago Daily Tribune*, October 12, 1915。

^④ “America First Foreign Policy,” <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>, 访问时间:2017年7月30日。

有毋庸置疑的优先地位。这种模式需要强大的硬实力和软实力做支撑,绝对的实力优势是这一模式成功的重要先决条件。因此,随着美国综合实力的相对衰落,它所坚持的全球治理的规则外溢型参与推行起来难度日益加大。

(一) 美国实力的相对衰落

随着20世纪90年代以来一些新兴国家的崛起,关于美国是否走向衰落的讨论日益引发人们关注。其中,不乏认为美国衰落与事实不相符合,因此是夸大其词的论点。之所以不愿意承认美国的衰落,一方面在于美国在国土、人口、资源、经济金融、科技、军事等方面拥有基础性优势,在人才移民上具有吸引力;另一方面在于美国拥有的灵活性、适应性以及纠偏能力使之在挑战与危机面前拥有其他国家难以企及的修复能力。^① 目前,美国仍是世界第一经济和军事大国,拥有远超其他国家的综合实力。

更应该看到的是,美国以经济实力为基础的综合国力的相对衰落却是难以否认的事实。半个多世纪以来,美国的经济总量占全球的份额总体呈现波动下降趋势。国际货币基金组织和世界银行数据显示,1960年美国按市场汇率计算的国内生产总值占全球的份额接近40%,如今这一份额已跌至1/4以下。根据预测,未来的份额反弹也很乏力,将没有20世纪80年代初和90年代末的那种急速提升。2016年美国按购买力平价计算的国内生产总值甚至已降至全球总量的15.5%以下,下降趋势难以逆转(见图1)。在软实力方面,美国的绝对优势也开始出现逆转。根据英国波特兰公关公司(Portland)和美国南加州大学公共外交研究中心联合发布的报告,2017年美国的软实力得分为75.02,排名由2016年的世界第一位降至第三位。^②

2008年国际金融危机对美国的冲击,不仅是其国民经济一度衰退,政府债务急遽攀升,更重要的是,人们已不再预言未来美国居于霸主地位的单极世界,取而代之的是对美国衰落和地缘政治转型的预测。金融危机加快了两种趋势的发展:一是美国权力与政治影响力的相对下降,二是中国等其他国家政治影响力的日益增强。^③ 对美国而言,这既凸显了全球财富和权力从西方向东方转移的趋势,也对美国霸权的经济和金融基础的稳固性提出了质疑。因此,有人提出所谓的美国“单极时代(a unipolar moment)”已经结束,第二次世界大战后确立的“美国治下的和平(Pax Americana)”正接

① Robert J. Lieber, *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2012, p.167.

② 该报告评分综合了政府治理、数字化、文化、企业竞争与创新力、国际交往、教育等方面的指标评估以及关于餐饮、技术产品、友善度、文化、奢侈品、对外政策和宜居性等方面的问卷调查。参见 Jonathan McClory, *The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2017*, London, Singapore and Washington, D.C.: Portland, 2017.

③ Jonathan Kirshner, *American Power After the Financial Crisis*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2014.

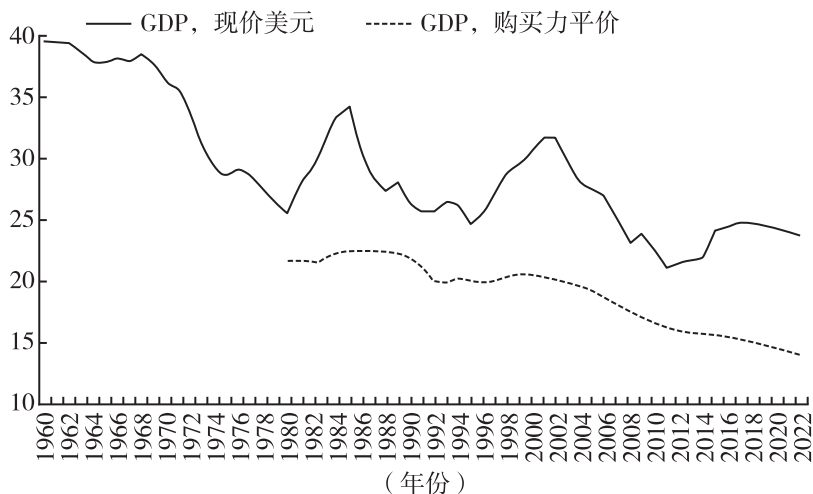


图 1 美国经济总量占世界的份额变化

资料来源:世界银行世界发展指数数据库(<http://data.worldbank.org.cn>),国际货币基金组织世界经济展望数据库(<http://www.imf.org/en/Data>)。

注:2017 年至 2022 年数据为预测值。

近尾声。^①

(二)美国与全球治理规则的发展

在全球治理规则体系中,美国居于不容争辩的主导地位。这一方面源于美国强大的综合国力;另一方面也源于一个不争的事实,即现有的全球治理规则体系是由美国主导建立起来的。第二次世界大战后,美国取代英国成为世界霸主,并主导建立了一系列全球治理的国际机构。全球政治安全、贸易投资、货币金融等一系列治理领域的规则体系确立的背后都能找到美国强大影响力的踪影。在政治安全领域,美国倡议并策划成立了联合国和北大西洋公约组织(NATO)。在货币金融领域,美国在布雷顿森林体系框架下推动建立了国际货币基金组织和世界银行。在贸易投资领域,美国发起拟订了关税及贸易总协定(GATT)并为后来世界贸易组织(WTO)的成立奠定了基础。这些机构至今仍构成全球治理规则体系的基本架构,并发挥着不可替代的作用。在双边和区域合作中,美国在国际谈判上同样长期居于主动地位,美国的双边投资协定范本和自由贸易标准仍是其进行国际经贸谈判的主要依据。

① James F. Hoge, Jr., “A Global Power Shift in the Making: Is the United States Ready?” *Foreign Affairs*, Vol.83, No.4, 2004, pp.2-7; Christopher Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana,” *International Studies Quarterly*, Vol.56, No.1, 2012, pp.203-213; Christopher Layne, “The Global Power Shift from West to East,” *The National Interest*, No.119, 2012, pp.21-31.

根据“制度锁定(institutional lock-in)”论,即便美国的霸权地位逐渐削弱,但通过强化其建立的全球治理规则体系,美国可以使其在第二次世界大战后构建的国际秩序的基本要素得以延续。由此,在21世纪之初,美国外交政策专家约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)给美国开出的药方是通过现在的行动来锁定制度、规则和规范等维持“美国治下的和平”的基本要素,从而减少美国未来丧失霸权地位带来的影响,因为这些制度、规则和规范将比单极体系更持久。^①但随着美国实力的相对衰落,美国按其意志与利益引领全球治理规则体系的能力已大不如前。

从动态发展的角度来看,由于其他博弈方“讨价还价”能力不断上升,美国与全球治理规则的关系在过去半个多世纪中发生巨大变化。以贸易规则的演进历程为例,可以大致检索出这一脉络。20世纪40年代,美国推动建立GATT大约用了一年时间,并于20世纪90年代再次以差不多一年时间主导成立了WTO。21世纪初,美国与其他成员国共同启动了WTO多哈发展议程谈判,作为其早期收获的《巴厘一揽子协定》于2013年得以通过。这是美国参与的WTO成立以来的首个全球贸易协定,历时12年。美国主导的TPP这一仅有12个成员的区域贸易协定谈判,自启动谈判到签署协定,也历时6年(见表2)。从时间维度看,美国参与的主要国际贸易规则谈判历程较为直观地反映了谈判成本的上升以及美国主导全球治理规则能力的下降。

表2 美国参与的主要国际贸易规则谈判

名称	历程
GATT	1946年10月,国际贸易组织筹备委员会第一次会议审查美国提交的国际贸易组织宪章草案 1947年10月,美国等23个国家在日内瓦签订GATT 1948年1月1日,GATT生效
WTO 协议	1994年4月15日,关贸总协定乌拉圭回合部长会议达成《关于建立世界贸易组织的马拉喀什协议》,决定成立世界贸易组织 1995年1月1日,协议生效,世界贸易组织成立
WTO 多哈回合	2001年11月,第四次部长级会议启动多哈发展议程谈判 2013年12月,第九次部长级会议通过《巴厘一揽子协定》
TPP	2009年11月,美国宣布加入TPP谈判 2010年3月,首轮谈判在澳大利亚墨尔本举行 2015年10月,谈判结束并达成协议 2016年2月,成员国代表签署协定

资料来源:笔者自制。

^① G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001, p.54.

(三) 美国参与全球治理的两难困境

由于相对实力的衰落,美国长期以来通过开放、多边的国际规则网络来维系其霸权地位的做法面临的国内外挑战日益增加。为了应对挑战并减小领导和治理世界的成本,美国更加倚重规则对国际秩序的塑造能力。^①为此,美国调整了全球治理战略,将重塑全球规则体系作为维护其霸权地位的优先选项。然而,这一进程充满坎坷。2008年国际金融危机后,美国先后启动了TPP和跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)的谈判。但在TPP结束谈判并达成协议后,美国宣布放弃了这一协定。与此同时,推动TTIP谈判的动力也迅速下降。

这从侧面反映了当前美国参与全球治理正处于两难境地。一方面,美国希望通过新的规则体系继续将其他国家锁定在自己设定的利益分配框架之中,从而继续分享最大的利益;另一方面,美国担心建立起来的新规则体系无法满足自身偏好,并且还会使其受到那些与其设想不一致的规则的约束,因而不得不放弃“锁定策略”并寄希望于单边行动来实现利益的最大化。美国倡议启动TPP谈判,又将之放弃,正是这一两难困境的生动反映。时任美国总统巴拉克·奥巴马在不同场合多次表明,美国要为21世纪的全球经济书写规则,TPP谈判目的在于塑造下一代的全球贸易规则。^②根据美方加入TPP谈判时的方案,无论是市场准入、竞争政策、知识产权保护、劳工和环境标准,还是争端解决机制,都是按其标准进行设计的。从现实来看,美国参与和推动TPP谈判,在于通过其不对称的经济优势在亚太地区推广美国版的贸易规则,并迫使新兴国家在多边贸易谈判中接受其贸易标准,从而维护其全球贸易地位和利益。^③

事实上,TPP的最终谈判结果并没有满足美国政府和国内利益团体的需求,美国国内反对TPP的声音此起彼伏。例如,在药品专利保护方面,TPP的保护期限远低于美国的国内标准。根据美国国内规则,在《药品价格竞争和专利期补偿法》(Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act,或称为Hatch-Waxman Act)颁布后,专利药的平均有效专利期为11.5年,最长可达14年。^④在TPP谈判中,由于澳大

① 高程:《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》,载《世界经济与政治》,2013年第12期,第81—97页。

② President Obama, “Writing the Rules for 21st Century Trade,” February 18, 2015; “Writing the Rules for a Global Economy,” October 10, 2015. 参见美国白宫档案, <https://obamawhitehouse.archives.gov>, 访问时间:2017年7月30日。

③ 沈铭辉:《美国的区域合作战略:区域还是全球?——美国推动TPP的行为逻辑》,载《当代亚太》,2013年第6期,第70—94页。

④ 丁锦希:《美国药品专利期延长制度浅析——Hatch-Waxman法案对我国医药工业的启示》,载《中国医药工业杂志》,2006年第9期,第650—651页。

利亚等国的坚持,TPP 协定最终文本将新药在缔约方境内上市后基本保护期限定为 5 年,含有生物成分的新药为 8 年。^① 这些条款对于医药尤其是生物医药技术居于领先或垄断地位的美国来说,规则上的让步将使相关产业付出沉重代价。此外,在汽车制造业、农产品市场准入等方面,美国也为达成协定而进行了妥协和让步。根据彼得·佩特里(Peter A. Petri)和迈克尔·普拉默(Michael G. Plummer)对这一协定给美国带来的直接收益效应进行的评估,其结果是 TPP 如期实施后,2030 年美国的实际收入将由于 TPP 而增加 0.5%,在 12 个成员中排名最后;出口额将增加 9.1%,排名第六位;外商直接投资(FDI)存量将增加 1.9%,排名第七位;对外直接投资(OFDI)存量将增加 1.5%,排名第 10 位(见表 3)。由此可见,至少在经济维度,美国并没有分享到 TPP 规则带来的最大的实在利益。

表 3 2030 年 TPP 的收入、贸易和投资效应评估 (单位:%)

	实际收入	出口	FDI 存量	OFDI 存量
澳大利亚	0.6	4.9	0.9	3.0
文莱	5.9	9.0	11.3	3.3
加拿大	1.3	7.0	7.2	1.2
智利	0.9	5.3	0.0	1.7
日本	2.5	23.2	29.8	4.0
马来西亚	7.6	20.1	17.2	7.0
墨西哥	1.0	4.7	1.1	0.6
新西兰	2.2	10.2	1.4	3.2
秘鲁	2.6	10.3	5.8	3.9
新加坡	3.9	7.5	1.8	2.2
美国	0.5	9.1	1.9	1.5
越南	8.1	30.1	14.4	7.2

资料来源:Peter A. Petri and Michael G. Plummer, "The Economic Effects of the TPP: New Estimates," in Cathleen Cimino-Isaacs and Jeffrey J. Schott, eds., *Trans-Pacific Partnership: An Assessment*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2016, pp.23-62。

注:表中数字为 TPP 实施后各项目相对于未实施的收益变化情况。

与此同时,通过单边规则的外向约束,因外部力量的增长以及与以多边规则为基础的“再全球化”的时代潮流相背离,美国在全球治理方面越来越力不从心。基于这

^① Trans-Pacific Partnership Full Text, Article 18.50 and Article 18.52, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>, 访问时间:2017 年 7 月 30 日。

一路径,美国放弃了 TPP,但却难以找到取而代之的全球治理参与方案。由此可见,对美国来说,无论是推动 TPP 谈判,还是退出 TPP 并回到单边轨道,其内在逻辑是一致的,是在同一逻辑下不同途径之间的艰难抉择。对于新建立的规则,美国感到让步太多而不能实现自身利益;对于既有的规则,美国即便在出现对其不利的情势变化时也难以完全按其意愿进行改造和调整。面对新的形势,美国需要调整其内顾倾向,向平等协作转变,回归全球治理的本质要求。但这一过程是非常难以跨越的,因而美国在全球治理上的逆势行动还将在相当长的时期内得以持续。

五 新型全球治理:中国与世界的双向接轨

随着中国实力的崛起,关于中国与全球治理规则的讨论也日益增多。其中,西方世界一个担忧的问题是,中国实力的不断提升是否会对现有国际规范、规则和制度带来挑战,并导致主要大国之间的冲突。对此,不管答案如何,都说明中国的崛起对国际规则带来的影响是显而易见的,未来中国也将更加深入地融入世界。^① 特别是在现有全球治理规则体系弊端日益凸显的情况下,规则约束已成为中国崛起的显性因素。在一些不公平、不合理、低效率的规则面前,对国际规则一味适应和盲目追随不仅不符合中国的自身利益,更不能体现实力提升后中国应尽的国际责任和义务。因此,引领新的国际规则便成为当前中国自然而然的追求。

(一) 中国实力的崛起

改革开放以来的近 40 年间,中国经济实力快速发展,以此为基础推动了综合国力和国际地位不断提升。根据国际货币基金组织的数据,1978 年至 2016 年中国经济实现了高达 9.6% 的年平均增长率,创造了世界经济增长史上的奇迹。尤其是 21 世纪以来,中国的崛起进程加速推进。2016 年中国按市场汇率计算的经济总量占全球的份额为 14.8%,较 2000 年增加 11.2 个百分点;同期按购买力平价计算的经济总量占全球的份额为 17.8%,较 2000 年增加 10.3 个百分点(见图 2)。在此期间,中国按市场汇率计算的经济总量相继超越法国、英国、德国和日本,从世界排名第六位跃升至第二位。按购买力平价计算的经济总量已于 2014 年超过美国升至全球首位。与此同时,中国的软实力稳步提升。根据英国波特兰公关公司(Portland)和美国南加州大学公共外交研究中心的评

^① Gregory Chin, "China's Rising Institutional Influence," in Alan S. Alexandroff and Andrew F. Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010, pp.83-104.

估,2017年中国的软实力得分为50.50,排名延续了2016年的上升趋势,较上年跃升3位至世界第25位。^①有学者预测,2020年中国将成为一个“成熟的、负责任的、有吸引力的”超级大国,并将与欧盟一道成为推动美国主导的单极时代终结的因素。^②

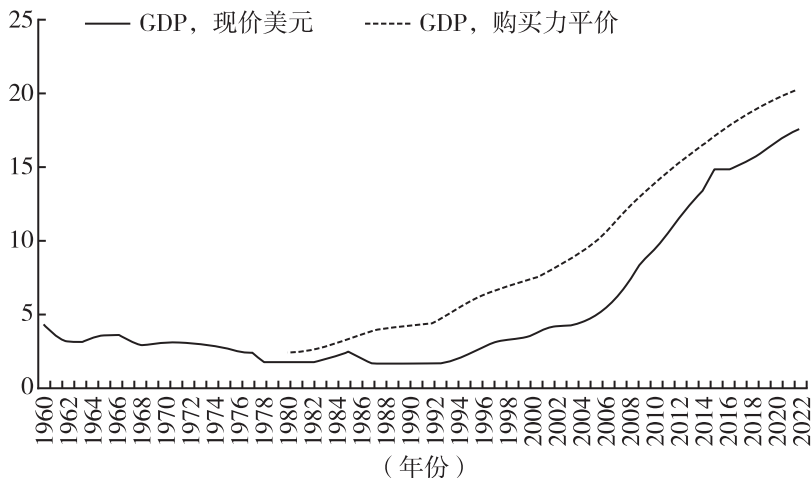


图2 中国经济总量占世界的份额变化

资料来源:世界银行世界发展指数数据库(<http://data.worldbank.org.cn>),国际货币基金组织世界经济展望数据库(<http://www.imf.org/en/Data>)。

注:2017年至2022年数据为预测值。

当前,中国已成为所有主要全球治理机制的成员国,并在其中发挥着十分重要的作用。作为联合国、国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织等传统全球治理机制和以二十国集团为代表的新型全球治理机制的核心成员,中国已成为全球治理的重要参与者、建设者、贡献者以及部分领域的引领者,是全球治理规则体系改革的重要推动力量。以物质力量的提升为基础,中国在全球治理规则上拥有了更大的话语权。以国际货币基金组织为例,无论是投票权改革,还是特别提款权货币篮子调整,中国的制度性权力都有所上升。此外,中国的发展模式、发展道路以及参与全球治理的理念也日益得到其他国家的认同。因此,中国实力的崛起,不仅意味着器物层面经济实力和物质财富的增加,也反映在模式、理念、制度等方面的影响力和吸引力的提升。

(二) 规则惯性与中国的规则约束

随着对外开放政策的实施,中国加快了与世界接轨的步伐。在对外部世界开放的

① 参见 Jonathan McClory, *The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2017*, 2017。

② Angang Hu, *China in 2020: A New Type of Superpower*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011。

过程中,中国展现出强大的适应能力和学习能力,从全球治理的外围国家逐步成长为核心国之一。中国根据现有全球治理规则约束自身行为,对国内制度和法规进行适应性调整,并由此实现了全球治理规则的内化。由于强大的国内政治动员能力,对于中国来说,根据国际规则进行内部适应性调整所付出的成本往往较小,并且在实力相对落后时,改变现有国际规则往往会得不偿失。从中国参与全球治理的历程来看,无论是中国参与联合国等国际机构的内部治理以及依托这些国际机构处理国际事务,还是为加入世界贸易组织、推动人民币加入国际货币基金组织特别提款权的货币篮子以及争取市场经济地位所做的努力,都是在接受现有规则并达到现有规则要求的过程中实现的。

但是,现行的全球治理仍依赖美国战后主导构建的国际规则体系,现行体系在权力结构和利益分配方面必然体现欧美发达国家的利益。2008年国际金融危机使以美国为代表的发达国家遭到重创,大大改变了中美力量对比。全球治理规则体系改革的愿望和呼吁,也逐步演变成具体的行动和方案。不过,由于规则惯性,规则的调整与变革往往滞后于现实需要,全球治理的格局也往往滞后于现实的力量对比。在危机初期,发达国家为了争取新兴国家的支持,在一些规则的调整上做出了某些让步。随着发达国家经济的持续复苏和国内政治社会趋于稳定,发达国家改革国际规则的动力大大下降,原有的让步也不愿意履行,导致中国推动全球治理体系改革的努力受到阻挠。

近年来,中国参与和引领全球治理的规则约束日益突出。例如,在国际货币基金组织和世界银行达成向新兴市场国家转移份额的改革方案中,中国的份额有了较大提升,但与自身实力相比,仍存在较大差距。而美国仍是唯一拥有这两大机构重要事项决策一票否决权的国家,只要份额改革协议得不到美国的同意,就不可能获得通过。美国和欧洲还长期把持这两大机构最高管理人员岗位。在国际贸易领域,美日欧等发达国家和地区绕开多边框架,企图通过 TPP 等区域贸易谈判,取得规则制定的先发地位。尽管受美国国内政治等因素影响,TPP 有流产的可能,但欧美发达国家输出规则的目标不会改变,中国仍处于规则制定的被动地位。由此可见,中国摆脱规则内化路径并引领国际新规则将是一个很漫长的过程,它不仅取决于自身实力的持续提升,还要受到既有规则巨大惯性的阻碍。

(三)“一带一路”倡议与新型全球治理的尝试

全球化进程的深入发展首先体现在全球开放水平的不断提升,全球化挑战的应对和全球性问题的治理应当更加包容和多元。中国提出的“一带一路”倡议不仅顺应了这一要求,更提升了中国参与全球治理规则体系建设的能动性。从一定程度上讲,“一带一路”是中国实现经济崛起后对传统全球治理规则的发展与变革的积极回应,

也体现了中国构建新型全球治理的大国责任。它既是对过度倚重规则内化型参与的超越,也是对规则外溢型参与的一种扬弃。正因如此,“一带一路”得到了国际社会的积极响应。2017年5月,中国举行的“一带一路”国际合作高峰论坛吸引了来自全球五大洲29个国家的元首和政府首脑以及130多个国家和70多个国际组织的1500多名代表参加,并取得了270多项具体成果。^①

从中国角度来看,“一带一路”是中国参与全球治理的顶层设计。^②与内顾型的、封闭式的、保护主义的政策理念不同,“一带一路”“秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢、平等透明、相互尊重的精神,在共商、共建、共享的基础上,本着法治、机会均等原则加强合作”。^③它遵循与世界接轨的开放理念,以不同的国家和地区为对象实现治理规则的对接,努力构建开放、包容、合作、共赢的全球治理规则体系,从而“打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体”。^④作为“一带一路”倡议的合作重点之一,政策沟通致力于构建多层次政府间宏观政策沟通交流机制并就经济发展战略和对策进行充分交流对接。作为“一带一路”建设的优先领域,设施联通既包括了硬件设施的互联互通,也涵盖了建设规划、技术标准体系等软件设施的对接。这种政策、机制和标准的对接直接表现为不同规则之间的相互调整和适应、共同规则的转型与升级,体现了国内规则之间、国内规则与国际规则之间的良性互动。

在“一带一路”建设框架下,中国倡导成立了亚洲基础设施投资银行(简称亚投行)。在亚投行的治理结构与机制设计中,中国并未谋求获得重大事项的一票否决权,而是在投票权分配中采取充分体现主权平等原则的加权表决制。并且,对于特别重大的事项,每个成员都拥有平等的发言权。^⑤作为国际多边开发性金融体系中的新成员,亚投行对世界银行、亚洲开发银行(ADB)等现有多边开发性金融机构的规则体系进行了改造和完善,并深刻反映了中国提出的以合作共赢为核心的新型国际关系理

① 《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》,载《人民日报》,2017年5月16日。

② 张宇燕:《全球治理的中国视角》,载《世界经济与政治》,2016年第9期,第8页。

③ 《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》,载《人民日报》,2017年5月16日。

④ 国家发展改革委、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,载《人民日报》,2015年3月29日。

⑤ 亚投行理事会讨论的事项,根据重要程度的不同,分别由全票、超级多数、特别多数和简单多数投票决定。对于修改成员退出银行的权利、对股权债务的限制和购买增加股本的权利等特别重大的事项,要求理事会全票通过;超级多数投票通过指理事人数占理事总人数2/3以上且所代表投票权不低于成员总投票权3/4的多数通过;特别多数投票通过指理事人数占理事总人数半数以上且所代表投票权不低于成员总投票权一半的多数通过;简单多数投票通过是指理事所代表投票权不低于成员总投票权一半的多数通过。参见《亚洲基础设施投资银行协定》, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>, 访问时间:2017年8月1日。

念。截至2017年8月,在57国成为创始成员国后,亚投行先后进行两次扩员,成员总数达到77个。亚投行成员来自亚洲、欧洲、北美洲、南美洲、非洲和大洋洲,包括5个联合国安理会常任理事国中的4个,19个G20成员中的15个。这充分反映了中国参与制定的国际金融机构治理规则得到了国际社会的广泛认可。

总之,随着实力的不断提升,在与世界的双向接轨中,中国的全球治理参与路径正步入国际规则与国内规则双向互动的阶段。在一些领域,中国将继续谋求与世界接轨,不断适应外部世界的新规则;在另一些领域,外部世界的规则与标准也在逐步向中国看齐。总之,新时期中国参与全球治理的路径既反映了中国打破规则约束的诉求,也充分考虑了外部世界的舒适度。^①中国的行动与方案体现了对构建新型全球治理的尝试,在不挑战现有全球治理体系的条件下推动和引领了全球治理理念与规则的逐步转型。

六 结论

当前,全球化已进入一个以国际规则重构与升级为特征的“再全球化”阶段。由于规则的国际适用性普遍提高,曾经以自由市场为基础的全球化正逐步过渡到以公平规则为基础的新型全球化。作为应对全球化挑战的重要途径,全球治理也随着全球化的发展演进而呈现出新的表现形式,其规则治理的本质特征也更加凸显。基于此,世界各国在全球治理领域博弈的重点在于规则制定权的竞争,并在治理全球化负面效应的同时实现自身利益的最大化。

但是,对霸权国家与新兴大国而言,由于实力地位和规则制定权的不同,两者参与全球治理的路径也往往各不相同。从国家与国际规则的内在逻辑和互动关系来看,霸权国家对全球治理崇尚规则外溢型参与,依托其强大的硬实力和软实力极力推行国内规则的国际化与国内规则的外向约束;而新兴大国往往不得不选择规则内化型参与,通过国际规则的国内化和国际规则的内向约束展现出强大的调适能力和学习能力,并通过国内规则的适应性调整创造在既定的全球规则体系中崛起的有利环境和条件。对中美两国而言,两国在全球治理领域的行动与主张的迥异主要缘于两国参与全球治

^① 为了创新亚洲国家和地区处理相互关系的方式,中国国家主席创造性地提出相互尊重、协商一致、照顾各方舒适度的“亚洲方式”,并认为它能够“为亚洲国家以及整个地区和平、发展、合作激发出源源不断的内生动力”。参见习近平:《守望相助,共创中蒙关系发展新时代——在蒙古国国家大呼拉尔的演讲》,载《人民日报》,2014年8月23日;习近平:《迈向命运共同体 开创亚洲新未来——在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲》,载《人民日报》,2015年3月29日。

理的不同逻辑。

由于难以匹敌的超级大国地位,美国参与全球治理主要基于规则的外溢。这一路径必然导致美国追求的是全球治理规则的调整与创立只能由其主导,而不允许包括中国在内的其他国家“书写”新的国际规则。但当综合实力相对下降时,它所坚持的规则外溢型的全球治理推行起来难度日益加大。对于新建立的规则,美国感到让步太多而不能实现自身利益;对于既有的规则,美国即便在出现对其不利的情势变化时也难以完全按其意愿进行改造和调整。针对新形势下参与全球治理,美国正陷入两难境地:一方面美国希望通过新的规则体系继续将其他国家锁定在自己设定的利益分配框架之中;另一方面,担心建立起来的新规则体系无法满足自身偏好并且还会使其受到新规则的约束,从而不得不放弃“锁定策略”而转向单边行动。美国两届政府对于TPP完全相反的态度,正是这一困境的深刻体现。一些坚信美国并未失去领导世界的能力的学者,也认为真正的危机在于世界越来越开放,而美国却越来越封闭。^①因此,美国需要调整其内顾倾向,务实的路径是顺应形势变化和回归全球治理的本质要求。对美国而言,这一转变将异常艰难,因而美国在全球治理问题的逆势行动还将在相当长的时期内持续。

中国参与全球治理主要基于规则内化,在不断适应外部世界规则和调整自身规则的过程中实现了以经济崛起为基础的综合国力的提升。随着实力的崛起,那种单纯通过规则内化参与全球治理与中国的国际地位已不相符,同时由于规则约束的日益凸显,中国难以发挥与自身实力相匹配的作用并获得相应的利益。在此背景下,推动全球治理规则体系改革和引领新规则建立便成为中国自然而然的追求。依托“一带一路”建设平台,中国参与全球治理规则体系建设的能动性不断提升,中国改革与引领国际规则不仅开始有所作为,也将是大有可为。中国将在继续适应外部世界规则并谋求与之接轨的同时让外部世界的规则与标准逐步向中国看齐。中国的行动与方案是对新型全球治理的一种尝试。它既实现了对过度倚重规则内化型参与全球治理的超越,也对规则外溢型参与进行了扬弃。

(截稿:2017年8月 责任编辑:王鸣鸣)

^① Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York: Norton, 2008.