

# 中国、美国和全球秩序的未来

[美] 葛维宝 (Paul Gewirtz) ◎

**【内容提要】** 全球秩序面临着严峻困局，这既体现在中国崛起所带来的影响，涉及中国与美国不断演进的关系，也体现在整体的国际体系方面。即使如此，我们也可能延续国际体系及其带来的好处。我们都有责任直面当前的困难，想方设法尽可能多地创造和平、繁荣和人类繁盛。关注全球秩序的人们需要在关注国际体系的同时也关注中美关系。中美并非注定一战。中美关系由人类意志决定，而非命运。我们这个时代的终极问题可能就是中美是否能够和平共存，双方是否都能不去寻求主宰对方。问题的答案取决于人类坚定的决心和不竭的智慧。

**【关键词】** 中国 美国 全球秩序 国际体系

**【作者简介】** 葛维宝，耶鲁大学法学院波特·斯图尔特宪法学教授、耶鲁大学法学院蔡中曾中国中心主任。

这本新期刊致力于向世界发声，而且是从中国的一个平台发声，因此，我选择从两个角度来诠释“全球秩序”这一主题：其中，主要将从整体“国际体系”的角度讨论“全球秩序”；此外，还将从中国崛起所带来影响的角度讨论“全球秩序”，后者将涉及中国与美国不断演进的关系。

从这两方面看，“全球秩序”都面临严峻困局。本文的主题叙述

---

《全球秩序》2018年第1期（总第1期），第36~46页。

起来容易，但进一步展开较为困难，要在现实世界中实现就更为不易。虽然全球秩序现在面临严峻困局，但如果能根据新的全球现实，特别是世界权力关系的变化做出调整，我们完全有可能延续国际体系及其带来的好处。我们都有责任直面当前的困难，想方设法尽可能多地创造和平、繁荣和人类繁盛。成功或失败均非注定，我们的未来掌握在全人类手中。



“全球秩序”是民族国家间关系组成的总称。虽然理论上有多种解释，但“全球秩序”现今最常指的是二战后建立起来的国际机制和规范——联合国、布雷顿森林体系（国际货币基金组织、世界银行，现在也包括世界贸易组织），还有此后建立的其他国际条约、机构和规则。二战后初期的国际机构由二战胜利者创建，以美国为领导，旨在防止战争，推进更积极正面的未来发展。美国作为战后军事和经济力量最强大的国家，一直是现有国际体系的实际领导者。与苏联的冷战、去殖民化运动、国与国之间正式的结盟、区域性国际组织的诞生、国家之间绝对和相对实力的变化、非政府行为体影响力的扩大——这一切都使得二战以来“全球秩序”的形态和含义更加复杂。

整体而言，二战后的 70 多年，也就是上文所定义的“全球秩序”所在的年代，是一个繁荣与和平的时代。（众所周知，这一表述需要加上保留说明，特别是对世界许多人来说，因为他们在此期间经历了可怕的战争和贫困。）这 70 多年也是西方民主政治和市场经济在更广大范围内扩散的时代，它不仅反映了美国和欧洲在这个国际体系中的领导角色，也显示出一种愈加强烈的信念，即西式民主价值和开放市场经济是政府施政的“最佳基础”。尽管美国并不完美，它却一直是个极具建设性的超级大国，在战后给世界带来了巨大福祉，务实地在众多领域带头创建了一系列“正和”（positive sum）的全球政策，维护了可敬的人类价值观，在 70 多

年里领导了这个造福许多人的全球秩序。但是这一全球秩序，包括美国对该秩序的领导地位，当前正面临巨大挑战。<sup>①</sup>

挑战来自多个方面，包括各类非政府行为体，例如恐怖分子和网络黑客。不过最重要的挑战还是来自民族国家。

当前的国际体系无疑在创设时期就由美国和其他西方国家引领，基本反映了开放市场经济的“自由”（liberal）价值观和对民主政治治理的偏好。苏联是创始时期的成员之一，但它很快变得心神不宁，尽管它有联合国安理会常任理事国地位和一票否决权的加持。十年之内，北约和它的对手华约出现了。随着苏联 1991 年解体，国际体系所面临的巨大挑战也就消失了。随后 20 年里，美国拥有全球独一无二的主导力，但那个时期在今天看来是现代史中短暂且反常的一段。

近几年，俄罗斯和中国挑战了现有国际体系和主导该体系的西方国家。这些挑战反映了大国竞争局面的重现。但俄罗斯与中国带来的挑战不同，不应将二者视为相同类型或相同程度的挑战。

不论在语言上还是行动上，俄罗斯都构成了最大胆、最直接的挑战<sup>②</sup>。俄罗斯 2014 年兼并克里米亚、入侵乌克兰既是对后冷战时代北约东扩后地区安全秩序的攻击，又是对国家主权这一基本国际准则的攻击。俄罗斯对 2016 年美国大选的积极干涉和之后对法国、德国选举的干涉，让其推翻现有国际体系中民主领导人的意图昭然若揭。俄罗斯仍然拥有强

---

① 优秀的综述，尤其是从美国角度的分析，可参见我在耶鲁法学院的同事 Mira Rapp - Hooper 和 Rebecca Lissner 的文章 “The Day after Trump: American Strategy for a New International Order,” *Washington Quarterly*, Spring 2018, [https://twq.elliott.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2121/f/downloads/TWQ\\_Spring2018\\_LissnerRappHooper\\_0.pdf](https://twq.elliott.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2121/f/downloads/TWQ_Spring2018_LissnerRappHooper_0.pdf); Jake Sullivan, “The World After Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-03-05/world-after-trump>. (我与苏利文共同教授耶鲁法学院“美国领导和全球秩序”课程的经历使我获益良多。); Stephen Hadley, “America’s Place in the World,” <https://www.cfr.org/podcasts/stephen-hadley-america-s-place-world>.

② 参见 Vladimir Putin, “The World Order: New Rules or a Game without Rules,” Valdai International Discussion Club Session XI, October 24, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46860>.

大的武装力量和核力量。但由于俄罗斯经济疲弱，所以这些破坏活动看起来像失意和愤怒的结果。它的行为危险且充满机会主义，缺乏积极的愿景和复兴国家的能力。

中国是完全不同的。中国近 40 年的崛起是现代史上最非凡的事件之一。中国的崛起以国际体系为直接助力，而美国正是这一体系的领导者。虽然中国批判美国的亚太盟友体系和美国在亚太的军事存在，但它们很大程度上保证了亚洲地区的稳定（包括使美国的盟友保持非核国家身份），促进了中国的崛起以及经济的繁荣发展。中国不仅从中获益，而且很大程度上是以一种“搭便车”的形式获益的。

中国是否寻求推翻现有国际秩序？中国之外的声音尚未就此问题达成一致。但至少现在看来，中国与国际体系的关系肯定不是推翻或维护这么简单。<sup>①</sup> 的确，中国承认她从现有国际体系中获得了很多利益。唐纳德·特朗普当选美国总统后，中国领导人习近平似乎在努力捍卫现有国际体系，在世界舞台上讲话时他强调会捍卫全球化和“开放”经济。<sup>②</sup> 提醒读者，在美国退出《巴黎协定》后，中国仍然是该协定有力的捍卫者。中国对“开放”经济的口头支持正说明它没有直接挑战包括世界贸易组织在内的全球经济秩序。在当前外交领域，中国比美国的执政团队更像世界贸易组织体系的坚定捍卫者。（中国有时违反世贸组织规则，但她对于世贸组织裁决的接受情况属于国际主流。）

在气候变化问题上，中国无疑为《巴黎协定》的签订创造了良好的国际环境。有人说中国这样做是为了自身利益，是为了解决自己严重的环境问题，不过这不能构成对中国的批评。负责任的全球行为体当然都是依照自身利益制定政策，但同时也愿意领导或加入多边协定，为他人提供“正和”的解决方案。美国在气候变化方面曾是不可或缺的领导者，但特

---

① Jake Sullivan, “The World After Trump: How the System Can Endure.”

② <https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>; <https://www.uscnpm.org/blog/2018/04/11/transcript-president-xi-addresses-2018-boao-forum-asia-hainan/>.

特朗普总统退出《巴黎协定》确实给国际体系重重一击，也严重打击了通过多边、“正和”协议应对全球共同挑战的理念。不过可喜的是，特朗普总统的决定并不意味着该协议无效，甚至并不意味着美国不会受该协议约束。我们联邦体系中的很多州，在最大的加利福尼亚州的带领下，与很多美国企业一起在自觉履行协议中美国的减排义务。更重要同时也不太为人所知的是，按照《巴黎协定》的规定，特朗普总统的退出决定三年后才能生效。最早的生效时间是2020年11月4日，而这正是2020年美国大选后的第一天。所以如果新当选的总统反对美国退出，退出的决定就不太可能会生效。

中国也是“伊核协议”（JCPOA）前期“P5 + 1”谈判的参与者和支持者。虽然有批评说中国本可以对朝鲜施加更大压力，但最近中国支持联合国对朝强力制裁的做法已经超出了多数人的期待，毕竟朝鲜是中国的邻居和盟友。

当然，中国显然也希望现有国际体系有重大改变。中国领导人相信中国新的相对实力可以实现这些转变，也正在现有机制内努力促成这些转变。中国没有明确列举想要促成的转变，但这些转变应该包括：增加中国在不同国际机构中的投票权；扩大人民币在国际经济中扮演的角色；强化中国官员在国际机构中的领导角色；在国际官方文件中加入中国理念（如“构建人类命运共同体”，“包容”、“多元”、不考虑参与国政治制度的国际秩序）；努力在总体上弱化日内瓦联合国人权委员会以及现有国际人权机制的角色；确保国际贸易规则以及对这些规则的解读无法损害中国基础产业体系；加强“领土主权”和“不干涉内政”观念，包括削弱“保护责任”这一概念，让他国无法以此概念为借口，武力干涉第三国等。中国想促成的转变可能还包括限制联合国条约框架下具有法律约束力、依法构建的多边争端解决机制，以及诸如《联合国海洋法公约》（UNCLOS）仲裁法庭等多边协议的作用。这一仲裁庭在最近菲律宾诉中国仲裁案中判定中国在南

海的活动违反国际法，而中国拒绝接受仲裁决定。<sup>①</sup>

当前国际体系足够开放，所以能够持续改进并吸纳各类调整方案。<sup>②</sup>当前，美国和其他国际体系的初创国需要决定他们愿意做出怎样的调整。投票权这样的问题比较容易解决（虽然美国国会在批准国际货币基金组织给予中国更多投票权的问题上拖延了很久）。其他问题更为棘手，特别是如果调整会削弱自由市场和民主原则这些当前国际体系指导原则的作用，或者会削弱维护这些原则的国际组织的作用。面对中国急切希望调整所带来的压力，如果美国能加强对现有体系的支持，保留体系的这些重要元素会更容易。但现在看来美国并不会这么做。（详见下文第二部分。）要维持现有国际体系，无疑需要做出一些调整，但在新环境中寻找共识并不简单。我们之所以仍保持一定程度的乐观，是因为目前尚没有决定性证据表明中国反对现有秩序、将完全推翻或破坏它。至少现在来看，努力的空间尚存，我们可以寻求共识，保留“全球秩序”中有益的元素，毕竟这一秩序带来了广泛的和平与繁荣。

不过非常重要的一点是，中国在未直接挑战当前国际体系的情况下，已经给现有全球秩序带来了许多实际挑战，特别在亚洲。随着经济实力增长，中国的军事实力也大幅增加。中国在没有对全球体系进行任何正式修改的情况下，已经运用了经济实力来获得更大的影响（尤其在亚洲）。另外，中国创设并积极支持新的多边机构和机制。这些机构和机制多数在亚洲，补充了现有的国际机制，从某种角度说甚至与现有机制构成了竞争关系，

---

① Paul Gewirtz, “The Limits of Law in the South China Sea,” <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Limits-of-Law-in-the-South-China-Sea-2.pdf>; 中文版参见葛维宝：《法律途径解决南海问题的限度》，<https://www.brookings.edu/zh-cn/research/%E6%B3%95%E5%BE%8B%E9%80%94%E5%BE%84%E8%A7%A3%E5%86%B3%E5%8D%97%E6%B5%B7%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%9A%84%E9%99%90%E5%BA%A6/>。

② G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, January/February 2008, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west>. 重要的是，艾肯伯里认为崛起国可以被纳入国际体系，但美国必须同时加强对体系的支持，强化现有规则和机制。美国应该这样做的部分原因是这样做可以引导崛起国，让其以对我们最有利的方式融入体系中。

并且最终可能会被理解为削弱、试图替代现有的国际机制。中国创设的机构和机制包括亚洲基础设施投资银行（AIIB，简称“亚投行”）、“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系（RCEP）和上海合作组织。亚投行是一个中国主导的多边发展银行，目前来看提供了很有价值的基础设施援助，补充了现有多边机构的缺口。在我看来，美国拒绝加入亚投行是错误的。加入亚投行才有机会成为塑造其发展的一员，加入亚投行才能让中国了解到，美国是以开放的心态对待中国这个新任全球大国提出的倡议。随着时间的推移，我们看到亚投行大体都遵循了发展银行的大多数国际规范，包括治理和透明度规范。总体来说，亚投行是对现有国际秩序的补充而不是破坏。

雄心勃勃的“一带一路”倡议采纳了传统国际机构推广的理念，比如基础设施发展和地区互联互通。但是“一带一路”没有亚投行透明，治理模式不如亚投行清晰。许多外界人士估计，“一带一路”无法为利益相关方提供足够的保护。对当下来说更重要的是，“一带一路”的规模和中国表示将投入的资金量，都反映出中国试图通过“一带一路”这个地缘政治战略来加强该地区国家对其融资和援助的依赖、获取地区主导权。因此，“一带一路”被认为可能会破坏现有国际机制，可能会削弱美国和其他国家在这一广阔地区的影响力。伴随中国其他形式的经济影响，不断强化的军事力量以及在南海大胆、不断增加、让人不安的力量投射，“一带一路”的成功可能会发展出新的地区秩序——美国等其他国家被边缘化，中国成为绝对主导，领导一个在亚洲实际已被替代的“全球秩序”。但是中国想要达成这个目标还有很长的路要走，路上也将面临诸多阻碍。另外，与亚投行不同，“一带一路”倡议最近招致很多欧盟国家（匈牙利除外）<sup>①</sup> 和美国高级官员的尖锐批评，也有很多参与“一带一路”倡议的国家表现出疑虑。中国近期似乎认识到了“一带一路”倡议的一些风险以

---

<sup>①</sup> “EU Presents (Nearly) United Front Against China’s ‘Unfair’ Belt and Road Initiative,” *South China Morning Post*, April 20, 2018, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2142698/eu-presents-nearly-united-front-against-chinas-unfair>.

及部分目标国的疑虑。未来形势可能还有很大变动。如果美国、日本、韩国、澳大利亚和欧洲国家想在亚洲地区秩序中继续扮演领导角色，那就需要在经济、外交和军事方面更加活跃。对“一带一路”倡议感到不安的国家只能努力重塑它，或者提出替代方案。<sup>①</sup> 如果没有国家这么做，未来“全球秩序”中很有可能会出现以中国为地区霸权的“亚洲地区秩序”。

## 二

评估中国崛起所带来挑战的同时，我们也应评估民主国家自己对当前国际体系的挑战。这些挑战既源自民主国家的政府，又源自其公民——确实，政府面临的挑战似乎根植于部分公民对国际体系的不满，而这些情绪又通过民主选举表达出来。

唐纳德·特朗普当选美国总统和他上任后的所作所为是所有挑战中最为重大的。在“美国优先”的旗帜下，特朗普总统明确否定和批评了现有国际体系的诸多方面，以及美国在该体系中的领导地位。他宣布退出巴黎气候协定，退出“伊核协议”（JCPOA），无视世界贸易组织规则，不断批评美国盟友占了美国便宜，表示总体来说更倾向采取单边行动或签订双边协议，而不是领导全球秩序或签订多边协议、结成多国联盟。（特朗普总统有些行为是自相矛盾的，具有代表性的是，他批判中国通过不公平的经济和贸易政策严重损害了美国经济，但他又同时决定让美国退出多边的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），而该协定的核心目标就是创建一个高标准、自由化的多边贸易集团。如果美国当初签署了协定，就可以有力地制衡中国的贸易政策，同时很可能会刺激中国修改其贸易政策并最终成为协定的一员。）有时特朗普也感受到国际行动的益处，特别是在制裁

---

<sup>①</sup> Evan A. Feigenbaum, “Reluctant Stakeholder: Why China’s Highly Strategic Brand of Revisionism is More Challenging Than Washington Thinks,” *Macro Polo*, April 27, 2018, <https://macropolo.org/reluctant-stakeholder-chinas-highly-strategic-brand-revisionism-challenging-washington-thinks/>.



朝鲜的问题上。但他的言行已经挑战并破坏了国际秩序——也许并非不可逆，但这些行为至少在他任期内会危害国际秩序。

特朗普总统的行为不只是反常政治人物的古怪行为那么简单，认识到这一点非常重要。特朗普总统代表了美国和其他一些民主国家很大一部分的民意。这些民众认为国际体系对他们没什么益处——破坏经济、破坏国家认同、将自己的国家卷入不相干的海外行动。这些观点已经反映在英国“脱欧”和德国、意大利等民主国家右翼候选人的高支持率上。

如果国际体系要在现有形式下继续，民主国家的政治领导人需要考虑国内的这些反对声音，并要有所回应。一种回应方法，就是以更有说服力的方式解释国际体系能带来的经济福利、国家安全福利。对美国领导人而言，还要向民众说明美国全球领导地位在带来负担的同时，也带来了许多益处。当然，问题不仅仅出在政治人物与民众的沟通上，需要改善的还有国际体系本身。我们应该确保国际体系的规则可以让更多公民受益，特别是在经济领域，因为贸易和全球化都在经济领域制造了赢家和输家。经济领域的全球化和国际贸易可能可以降低物价，从而造福消费者，但也可能严重伤害某些行业或者地区的工人。所以，为了让公众更多地支持国际体系，我们也需要修改国内这方面的法律。国内立法非常必要，因为它不仅可以缓解失业者受到的伤害，还可以预见全球化的进一步影响，提前为应对国内经济可能出现的变化或不确定性做准备，努力为民众带来最大效益。

民主制度的优势在于，民众可以通过定期选举对其领导人进行问责。因此，民主治理的一个重大挑战就是实现民众理解的最大利益。国际体系想要延续下去，必须得到建立并维系这一体系国家的公民支持。国际体系的未来要求民主国家和它们的领导人既要妥善应对国际挑战，也要妥善应对国内挑战。

### 三

国际体系的存在从来没有显著降低国家间双边关系的重要性。当下的

中美双边关系可能和整个国际体系同样重要，因为中国的复兴对美国现有的超强地位构成了前所未有的挑战。哈佛大学的格雷厄姆·艾利森提出了所谓“修昔底德陷阱”的概念，强调了崛起国挑战守成国所造成的危险局势，可能会引发严重冲突甚至战争的风险。<sup>①</sup> 中美间有摩擦，可两国直到最近都能妥善处理分歧，在多个领域开展有效的合作，从而稳定了双边关系。但是在我写这篇文章的时候，中美关系好像处于危险阶段——中国实力持续增长，两国竞争成为常态，贸易战开打，双方态度都更加强硬。如果中美关系在多个领域都变为极具进攻性的对抗，如果双边互惠合作领域缩水，那么和平与繁荣将面临严峻的风险，国际体系可能成为推动和平与繁荣的次级变量，“全球秩序”可能再次受到双边冲突的威胁。

关注全球秩序的人们需要在关注国际体系的同时也关注中美关系。中美并非注定一战。中美关系由人类意志决定，而非命运。我们这个时代的终极问题可能就是中美是否能够和平共存，双方是否都能不去寻求主宰对方。问题的答案取决于人类坚定的决心和不竭的智慧——决心和智慧不仅来自我们的政治领导人，也来自学者、思想家和为本刊做出贡献的人。

（齐鑫译，张翔、傅瑜校）

---

<sup>①</sup> Graham Allison, *Destined for War: Can American and China Escape Thucydides's Trap?* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt Books, 2017)

## China, the United States, and the Future of the Global Order

Paul Gewirtz

**Abstract:** “Global Order” is currently facing serious difficulties in terms of the “international system” as a whole and also from the evolving relationship between the United States and an increasingly powerful China. It should be possible to renew the international system and the benefits it provides, but this will require some adjustments within the international system that reflect new global realities, and will also require countries to make domestic adjustments that respond to domestic critics and assure more shared benefits. Competition and confrontation between China and the United States can also threaten global order, but the U. S. and China are not “destined for war.” The great question of our age may well be whether the United States and China can co-exist peacefully as great powers, neither seeking to dominate the other. The answer will depend on the tenacious will and sustained wisdom of human beings – not just our political leaders, but including scholars and thinkers such as those contributing to this journal. It is the responsibility of all of us to confront the present difficulties and find a path forward that creates as much shared peace, prosperity and human flourishing as possible.

**Keywords:** China; US; global order; international system