



Working Paper No. 202101

January 26, 2021

本文已发表于《国际问题研究》2021年第1期

任琳  
renlin@cass.org.cn

## 后疫情时代的全球治理秩序与中国应对

**内容提要** | 全球治理一度呈现出多边停滞、瓦解和重塑的突出特点，随着美国总统选举结束、建制派回归，多边停滞和瓦解的态势可能减弱，未来全球治理秩序将呈现出大国回归多边博弈的基本态势。美国建制派回归后，对华“规锁”将呈现升级态势；将从疫情期间主客观“脱钩”逐步过渡到选择性“脱钩”，全球价值链呈内卷化；美国欲强化同盟政治，试图按价值观划界；系统内其他国家不愿选边站，表现出“骑墙”姿态。为此，中国亟需在推动全球治理体系包容性改革、提升参与全球治理的能力、重视经济安全并避免“脱钩悖论”、求同存异及推动功能性领域合作、注重国际国内“双层博弈”等方面加以应对。

**关键词** | 全球治理 “规锁” 中美关系

---

\* 任琳，中国社会科学院大学国际关系学院副教授，世界经济与政治研究所全球治理研究室主任、副研究员。



随着世界经济格局发生变化，既有全球治理体系的基础出现了松动。一是东升西降，原有的全球治理体系存在合法性和有效性不足的问题，亟需改革升级。<sup>①</sup>二是以美国为代表的发达国家认为，既有的全球治理体系为其他国家的崛起提供了便利条件，不利于美国霸权护持，因此一再破坏现行治理体系的运行乃至退出，这一点在特朗普政府时期尤为突出。在多重因素共同作用之下，全球治理体系呈现出停滞、瓦解与重塑的突出态势。随着美国总统选举结束，建制派回归，多边停滞和瓦解的态势有可能减弱，未来全球治理秩序将呈现出大国回归多边博弈的基本态势，且这种回归可能更多是在多边层面上延续竞争。这种态势的延续与否决定了中国参与全球治理面临的外部环境，因此有必要对其深入分析，以助研判应对。

## 一、全球治理体系的突出特点：停滞、瓦解与重塑

整体而言，截至 2020 年美国大选前，全球治理体系呈现出多边停滞、瓦解和重塑的特点，该特点在未来有延续的态势，甚至在某些方面可能会有所加强。

首先，大国竞争致使多边机制停滞、瓦解，全球治理体系改革压力凸显。大国博弈折射到多边秩序领域。在世界卫生组织（WHO）、世界贸易组织（WTO）、《巴黎协定》等国际组织和多边合作中，美国的基本策略是减少提供公共产品和“退出”，甚至为了削弱中国日渐上升的影响力而破坏或迟滞相关机制改革。

这一现象在国际贸易领域最为突出。2019 年底，WTO 争端解决机制的两位大法官任期届满，但由于美国阻挠并没有能够及时补进，该机构因法官出席数不足而陷入停摆困境。以 WTO 为基础的国际贸易治理架构曾是美国维持全球贸易秩序和护持其全球领导权的重要渠道，然而，近年来作为该秩序首创者、维持者和最大获益者的美国却声称，中国是既有国际贸易秩序的获益者，美国则是利益受损者；认为中国经济实力的相对跃升得益于 WTO 框架下的国际贸易秩序。因

---

<sup>①</sup> 具体而言，新兴市场经济实力上升，为全球治理做出的贡献增加，但在既有体系中难以得到体现；加之主要西方大国在应对全球性金融危机、债务危机时表现出治理能力不足等问题，亟需更多的国家共同承担责任，参与全球治理。



此美国对 WTO 职能维系和体系改革态度消极，甚至一再威胁退出。<sup>①</sup>2020 年 5 月至 8 月，共和党和民主党先后提出了美国退出 WTO 的提案。民主党虽更为偏好依托多边机制，在重视美国的相对收益这一问题上却与共和党保持一致。为了应对这一局面，不少 WTO 成员开始寻求借助替代方案降低或缓解多边仲裁停滞带来的负面影响。2020 年 1 月，中国、欧盟和澳大利亚等 17 个成员倡议建立临时仲裁安排。虽然该临时安排对缓解仲裁机制停摆造成的国际贸易震荡具有一定的作用，但在美国这一关键大国缺位的情况下，该机制乃至 WTO 整个机构都面临职能弱化的难题。

此外，全球治理体系呈现重塑态势，动力源与表现形式亦不相同。一种重塑形式是大国主观上的重塑，或曰将“战火”烧至多边，主要表现为特朗普政府在双边和多边构筑对华排他性机制。借助双边施压，美国与部分国家或传统盟友先后达成了《美墨加贸易协定》(USMCA) 和《美日欧自贸协定》等安排，其中部分条款具有明显的排他性色彩。例如，USMCA 第 32 章指出，“任何一缔约方与非市场经济国家签订自由贸易协定 (FTA) 应许可其他各方在发出通知六个月后终止本协议，且以缔约方之间的协议取而代之”<sup>②</sup>。该条款一经出台，就被称为“毒丸条款”，带有明显针对他国、服务美国贸易战需求的色彩。此外，2020 年 5 月 30 日，特朗普政府声称要推迟原定 6 月召开的七国集团 (G7) 峰会，并希望邀请俄罗斯、韩国、印度和澳大利亚参会，进而用 G11 或 G12 替代此前已经过时的 G7。美国从经济、安全和政治领域构筑排他性小圈子的行为，还包括针对基础设施建设领域提出“蓝点网络”等倡议、针对网络安全提出“净网计划”，等等。上述行为在某种程度上重塑着既有的全球治理秩序，表明美国试图建立独立于中国的“平行体系”。<sup>③</sup>从这个意义上看，虽然特朗普政府重双边轻多边，但并不是

---

<sup>①</sup> Keith Johnson, “U.S. Effort to Depart WTO Gathers Momentum,” *Foreign Policy*, May 27, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/27/world-trade-organization-united-states-departure-china/>. (上网时间: 2020 年 11 月 20 日)

<sup>②</sup> “United States-Mexico-Canada Agreement,” <https://ustr.gov/trade-agreements/free-tradeagreements/united-states-mexico-canada-agreement>. (上网时间: 2020 年 11 月 20 日)

<sup>③</sup> 任琳等: “全球经济治理的制度复杂性分析——以亚太地区经济治理为例”, 《国际经贸探索》2020 年第 10 期, 第 100-112 页。



真正意义地抛弃多边，而是在多边中强调竞争性。

另外一种重塑则是系统内其他国家的自保性举措，表现为区域一体化。面对大国博弈日趋激烈，特别是美国单边主义、霸权主义和退出多边机制等行为带来的诸多不确定性，部分国家和地区选择抱团取暖，借助区域一体化抵消外部风险。新冠肺炎疫情使全球产业链、供应链出现暂时性休克，使一些国家更加认识到区域一体化的重要性。在这种重塑动力源的驱动下，全球各区域内的向心力皆有不同程度的提升。虽然掣肘于既有问题，欧盟一体化进程暂遇坎坷，但区域内主要国家并未放弃一体化努力。亚太地区在诸多区域一体化努力中表现最为显著，在2020年6月的东盟峰会上，各成员国领导人倡议进一步推进一体化进程，建立一个具有高度凝聚力、创新性和有弹性的东盟经济共同体。<sup>①</sup>《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)于2020年11月达成，作为全球规模最大的自由贸易协定，RCEP的达成将给区域带来诸多利好。例如，各成员整体上对非常高比例的产品实行零关税，将有利于促进区域内货物贸易的增长；各方在服务贸易章节作出了高水平承诺，将有利于带动区域内服务贸易增长。中日韩作为区域内重要的经济体均对区域一体化的趋势持积极态度，这也是该区域内经济一体化的重要保障。

## 二、美国对华政策影响全球治理体系的走向

中美关系是影响全球治理体系的最重要变量。随着拜登在美国总统选举中胜出，美国传统建制派回归，将给全球治理体系带来新的影响。

第一，美国建制派回归，强调改革全球治理秩序，对华“规锁”可能呈现升级态势。<sup>②</sup>被拜登委以重任的沙利文曾指出，美国利益的实现也有助于其他国家利益的实现，美国需要与其他国家分担治理成本，这种正和思维实际上在全球层面

---

<sup>①</sup> ASEAN, “Final ASEAN Leaders Vision Statement on a Cohesive and Responsive ASEAN,” June 26, 2020, <https://asean.org/storage/2020/06/Final-ASEAN-Leaders-Vision-Statement-on-a-Cohesiveand-Responsive-ASEAN-final.pdf>. (上网时间: 2020年12月12日)

<sup>②</sup> David A. Wemer, “Adviser on Biden’s Foreign Policy: Start at Home and Repair Alliances,” Atlantic Council, August 21, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/adviser-on-bidens-foreign-policy-start-at-home-and-repair-alliances/>. (上网时间: 2020年12月2日)



上借助国际制度建设增进了美国的力量。<sup>①</sup>相比 2020 年初全球治理单边盛行、双边增多、多边停摆，特别是 WTO 等国际组织和国际规则改革停滞的情形，未来大国博弈可能回归到全球多边平台。在这种背景之下，来自美国及其盟友的“规锁”可能成为中国在中短期内面临的最主要外部挑战。“规锁”指的是，“要规范中国行为，锁定中国经济增长空间和水平，从而把中国的发展方向和增长极限控制在无力威胁或挑战美国世界主导权的范围以内”。<sup>②</sup>它描述的是发达国家妄图借由多边国际规则把中国锁定在全球价值链的中低端，进而限定中国实力增长的范围。

相对于特朗普政府的单纯排他和对华“脱钩”，随着民主党上台，未来美国对华“规锁”并不阻止中国融入多边国际规则，而是要与盟国一道，借助多边规则，<sup>③</sup>将中国锁定在让发达国家感到舒适的某个位置上。实际上特朗普政府虽然一再破坏或退出多边国际组织，但并不拒绝使用规则作为其限制竞争对手的战略选择，只是特朗普将美国国内法凌驾于国际法之上，例如援引所谓的“国家安全条款”对中国公司发起“301 调查”，意欲限制美国对华科技转移，遏制中国科技的进步势头。与特朗普政府认为多边贸易规则无法约束中国的“不公平贸易行为”，进而采取 WTO 框架之外的手段来对付中国有所不同，美国建制派更偏向于将这种有针对性的打击行为运用在双边国际规则之内，通过提高规则门槛，遏制中国科技增长势头，限制中国实力上升带来的战略竞争。不管美国采取哪种形式的“规锁”行为，在短期内都将给中国企业带来诸多挑战，但如若中国可以增强自主研发能力，提升国际竞争力，积极参与规则谈判与制定，危机反而能有效地转化为发展机遇。

第二，主客观“脱钩”皆有显现，选择性脱钩现象愈发明显，全球价值链呈现内卷化趋势。新冠肺炎疫情使全球价值链和供应链发生间歇性的脱钩，给世界经济带来巨大冲击。经济合作与发展组织（OECD）预估数据显示，受疫情影响，2020 年全球经济将收缩 4.2%，虽相较 2020 年初的低预期出现了一定程度的复

---

<sup>①</sup> Jake Sullivan, “America Can Still Lead the World,” *The Atlantic*, January-February 2019, pp.76-85.

<sup>②</sup> 张宇燕、冯维江：“从‘接触’到‘规锁’：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景”，《清华金融评论》2018 年第 7 期，第 24-25 页。

<sup>③</sup> Joseph R. Biden Jr., “Building on Success,” *Foreign Affairs*, Vol.95, No.5, 2016, pp.46-57.

苏，但各国经济复苏的情况不平衡。其中，中国 2020 年国内生产总值（GDP）增长率为 1.8%，排除各种不确定性风险的影响，2021 年预计为 8%，2022 年为 4.9%；相比之下，美国 2020 年 GDP 收缩 3.7%，2021 年和 2022 年增长率将分别为 3.2%和 3.5%；欧元区 2020 年 GDP 收缩 7.5%，2021 年和 2022 年将分别增长 3.6%和 3.3%。<sup>①</sup>随着疫苗的推出，疫情有望缓解，世界经济交往活动将逐步恢复，疫情带来的客观脱钩也将逐步缓解。

除了客观“脱钩”现象，大国间的主观“脱钩”近年来亦有增加。主要是特朗普政府的对华“脱钩”政策，例如呼吁与安全相关的高科技生产回归美国本土或转到美国盟国，采取限制技术类出口清单，或者援引“超级 301 条款”针对他国高科技企业。<sup>②</sup>在疫情暴发之初，美国一些高级官员称疫情有利于制造业回流美国，疫情确实加剧了美国在华企业的担忧，导致部分公司重新评估在华供应链并减少在中国的生产。美国国会还利用疫情呼吁减少美国在处方药、医疗用品和其他关键资源方面对中国的依赖。一旦出现彻底脱钩，美国将损失最重要的商品供给方和国债资金来源，中国也将失去巨大的海外需求市场。

相对于冷战时期的全方位“脱钩”，拜登团队在未来可能更强调选择性的“脱钩”，在 5G、人工智能和半导体等关键高科技领域或所谓的安全相关领域的技术类产品采取部分“脱钩”。通过部分断供、加大在美技术公司的资产审查、收紧知识产权政策，进而在部分关键领域内形成对华“卡脖子”的遏制战略。实际上，恰恰是美国的“脱钩”战略和行为致使诸多中国企业不得不收缩产业链和供应链，寻求价值链安全。可见，美国是主动收缩乃至遏制，而中国企业是为了应对外部压力而不得不做出应对。此外，在美国制造大量不确定性风险之际，世界其他国家皆在思考如何确保经济安全。加之中美两个主要经济体的被动或主动的经济活动收缩行为，全球价值链的内卷化倾向有所显现。拜登政府在战术层面可能会更加有选择地“脱钩”，而不是全方位“脱钩”，以免过度损害美跨国企业利益，但在战

---

<sup>①</sup> 数据来源：<http://www.oecd.org/economic-outlook>。（上网时间：2020 年 12 月 2 日）

<sup>②</sup> 任琳、黄宇韬：“技术与霸权兴衰的关系——国家与市场逻辑的博弈”，《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 131-153 页。

略层面上，拜登政府将与特朗普政府一样，在技术领域内加强对华竞争。

第三，拜登政府欲强化同盟政治，试图按价值观划界，<sup>①</sup>倡导“平等”的伙伴关系。<sup>②</sup>相比特朗普政府倡导 G7 扩容、“净网计划”和“蓝点网络”等构筑排他性小圈子的举措，拜登政府将更加强调按价值观划界，组建所谓的“民主国家关系网”。例如构建 D10(由 G7 和澳大利、韩国和印度等亚太地区主要盟友、伙伴组成)，协调所谓“自由世界”，应对来自俄罗斯和中国的挑战。<sup>③</sup>拜登强调价值观划界的原因还在于，疫情加剧了美国对中国治理模式优越性的担忧。中国应对疫情的成功，使自身治理模式的吸引力越来越大；美国应对疫情不力，乃至威胁不支持 WHO 的“退缩行为”在某种程度上表明其责任感、领导力和权威性不足。美国担忧疫情可能使中国成为应对流行病的全球领导者，中国治理模式优越性的国际舆论支持上升，可能从根本上改变美国在全球政治中的地位。加之特朗普政府中止向 WHO 缴纳会费，而中国承诺向 WHO 提供资金，使美国认为中国正在逐渐取代美国的角色，建立全球领导地位。

拜登主张缓和因特朗普政策受损的盟国关系，也是希望盟国为各自的防务投入更多，这反映出美国实力相对下降，为盟友提供公共产品能力下降。<sup>④</sup>美国对盟国的需求程度上升，但能够为盟国提供的东西却越来越少。这也是美国强调价值观划界、诉诸平等伙伴关系的重要原因之一。

第四，各国外交日趋务实，不愿在中美间选边站队，表现出“骑墙”姿态。虽然拜登政府可能更偏好回归同盟政治，但部分国家持务实外交和“骑墙”态度，不愿意轻易在中美之间选边站。即使是作为美国传统盟国的发达国家在表态的时候，

---

<sup>①</sup> “2020 Democratic Party Platform,” July 21, 2020, <https://www.demconvention.com/wpcontent/uploads/2020/07/2020-07-21-DRAFT-Democratic-Party-Platform.pdf>. (上网时间: 2020 年 12 月 10 日)

<sup>②</sup> Joseph R. Biden Jr., “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.2, 2020, pp.64-76.

<sup>③</sup> Ash Jain and Alex Pascal, “Alliances First: Joe Biden’s Historic Opportunity to Reshape Global Order,” *The National Interest*, December 1, 2020, <https://nationalinterest.org/print/blog/buzz/alliances-first-joe-biden’s-historic-opportunity-reshape-global-order-173564>. (上网时间: 2020 年 12 月 10 日)

<sup>④</sup> Richard Haass, “Repairing the World,” *Foreign Affairs*, November 9, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-09/repairing-world>. (上网时间: 2020 年 12 月 10 日)



也是愿意和中国保持有选择性的合作关系，并未作出一边倒的姿态，只是在部分议题领域内选择追随美国。例如在高技术出口控制与知识产权规则方面，美欧日的一致性相当高；在金融稳定、国际货币多元化、维护多边主义方面，中欧日存在共识；在气候变化、卫生治理、中导条约等其他领域，中欧存在诸多共识；在区域经济一体化领域，中日韩存在一定的共识。在是否与中国在全球价值链上全面“脱钩”的议题上，欧日暂且未有明确的表态，迫于美国压力，部分盟国表现出追随美国、不欢迎华为的 5G 业务、抬高对华贸易和技术壁垒的现象；但欧日同样需要在经济领域与中国保持紧密合作，只是选择性地在高科技领域和知识产权相关议题方面对华施压。

即便面对拜登政府上台、同盟政治回归的情况下，西方部分媒体炒作形成各以中美为中心、彼此对立的“平行体系”<sup>①</sup>的可能性也并不大，主要原因有三。一是特朗普虽然卸任，但美国依然会笼罩在特朗普主义的阴霾之下。特朗普主义其根源是全球化带来的、美国国内长期累积并未妥善处理的收入差距拉大、族群分裂严重等经济社会问题，在对外政策中表现为民粹主义、孤立主义以及“美国优先”，一再要求北约国家恪守盟国义务的同时，增加防务投资，这种外交姿态和物质基础无法引领盟国的彻底跟随。二是随着各类新安全风险出现，没有一个国家可以独善其身，只有世界各国共同努力，才能予以有效应对。美国盟国亦持有治理相关问题的功能性诉求，且面临美国政府不断变化的态度，它们依然在自行诉诸多边，寻求问题解决。例如在美国间歇性缺位的情况下，不断恶化的气候变化问题未能得到及时有效的应对；新冠疫情影响之下，美国却一再伤害 WHO 治理能力和治理绩效乃至采取资金断供及威胁退出等行为。三是美国滥用制裁，霸权公信力下降，盟国自我保护意识上升，抱团取暖现象多现。滥用经济制裁和失信于国际社会的诸多行为，不仅使美国的强制脱钩和胁迫盟国选边站队的行为难以取得预期效果，更是在某种程度上破坏了美国的公信力，间接伤害了美国霸权。

<sup>②</sup>例如，美国一度滥用其拥有的金融霸权，借助环球银行金融电信协会（SWIFT）

<sup>①</sup> 任琳等：“全球经济治理的制度复杂性分析——以亚太地区经济治理为例”。

<sup>②</sup> 任琳、孙振民：“大国战争之外：权力生产方式的历史演变”，《当代亚太》2020 年第 1 期，第 133-157



结算系统对其他国家和地区采取经济活动监控、金融制裁。在某种程度上，这种滥用行为驱动一些国家和地区开始诉诸躲避类似风险的去美元化或超越现有美元支付系统的替代选择。

### 三、积极应对全球治理新变化

面对上述旧问题和新挑战，中国亟需思索相应的战略应对。对内保持战略定力，以不变应万变，对外要积极营造良好的发展环境，以开放和参与应对孤立和遏制。

第一，理性务实参与全球治理，谨防少数国家“工具化”多边主义的行为。在美国退出国际组织、加剧全球治理赤字之际，中国应继续积极参与全球治理，根据自身能力、国家利益和国际社会的需求强度等标准，本着理性务实的态度提供公共产品。全球治理的公共产品并非任何一个国家可以独自承担的，需要世界各国共同提供。为了填补全球治理赤字，需要全面动员各方力量，灵活运用公共产品融资方式，例如在疫情治理和疫后经济纾困方面，为欠发达国家和地区提供融资，与二十国集团（G20）其他成员国及 WHO、IMF、世界银行等国际组织一道，借助多方渠道和多种方式动员融资。

一旦拜登政府如各方预计那样采用多边路径、联合盟友对华施压，中国参与全球治理面临的外部环境将随之发生变化，中国应强调参与全球治理的目标是支持稳定的全球治理秩序、推动全球治理体系朝着更加开放包容的方向改革。发达国家推动改革的重要驱动力之一是谋求制度的非中性利益。因此，中国需警惕发达国家“工具化”多边主义和国际规则的行为，而实现全球治理的“中性化改进”才符合新兴市场和发展中国家的利益。为此，在全球治理改革中，应强调改革过程和目标民主化、中性化与公平性，积极参与并提高参与能力、提供改革方案且增强制度性话语权，维护新兴市场和发展中国家利益。



第二，提升参与全球治理的能力，在较有经验的领域分享中国经验，发挥引领作用。随着时代的发展，国际社会的确要对一些概念、问题和议题进行重新定义，或曰对全球治理体系进行“现代化”改革；中国亟需与时俱进，借助丰富的实践，增强倡议规则和参与全球治理的能力。例如在电子商务领域，中国企业拥有巨大的市场和丰富的实践经验，非常熟悉领域内规则现代化的现实需求。如若能够从这些实践经验中提炼出亟需定义和更新的新问题、新概念和新规则需求，将有助于中国参与到相关全球治理规则的现代化进程当中去。在部分领域内参与和引领国际规则谈判，提出中国对这些概念的认知，拿出可行的现代化方案，积极参与国际社会开展对话，也将有助于寻求国际一致。在这个意义上，借助积极参与全球治理体系改革和规则现代化进程，有助于将各经济体的差异、矛盾乃至冲突放置到规则体系之下，缓解争议、管制冲突、降低风险。

第三，既要重视经济安全，又要避免“脱钩悖论”。一方面，面对美国的主观脱钩，中国需高度重视技术创新，健全产业结构，保障产业链安全。对于“卡脖子”高科技领域的被动脱钩现象，须重视自主研发、自主创新能力，降低脱钩带来的减产或停产风险。只有客观统筹产业布局，确保平衡发展，才能避免部分产业转移带来的产业空心化。另一方面，还要避免“脱钩悖论”，即在信息不充分和互信欠缺的情况下，各自收缩价值链到本国，反而导致损害经济全球化创造世界大市场产生的规模效应和分工专业化效应，这对各自的经济增长和技术进步而言都是不利的。因此，有必要积极营造互信的氛围，充分且理性地认识共同利益之所在，为良性竞争和技术进步创造良好的国际市场氛围，避免引发恶性竞争、各自隔绝和实际脱钩。实际上，在人工智能等新技术领域，只有诉诸国际合作，才能攻克技术难题，应对新安全挑战，共享繁荣与发展。大国间相互依赖如此之深，利益相互依存度如此之高，以至于谁都不能接受爆发激烈冲突的可能，经贸挂钩作为和平稳定的“压舱石”，是夯实国际秩序稳定的基础，也符合世界各国的经济和政治利益。

第四，求同存异，推动功能性领域合作，积极开展双边和多边合作。面对外



部的孤立和封堵，中国应坚持对外开放，依托联合国、世界银行、IMF 和 G20 等多边国际组织和平台，以及“一带一路”倡议、上海进出口博览会、自贸试验区等新兴开放平台，不断探索寻求对话、对外开放、开拓合作的新模式。这不仅是练好内功、寻求对接全球优质资源的努力，也是中国切换发展新动能、提供发展新机遇的窗口，对其他国家和地区而言颇具吸引力。此外，寻求与特定发达国家推动功能性领域合作，有助于开展务实合作，化解外部战略压力。随着全球性问题的增多，国家之间愈发没有全方位的宿敌，也没有全方位的伙伴，而是根据不同议题领域内，各国感受到的利益攸关度<sup>①</sup>不同，进而选择诉诸合作或是冲突。推动功能性领域合作就是为应对某一领域内的共同挑战，国家之间结成类似联盟关系，这种合作方式打破了南北国家之间泾渭分明的发展差异，更为强调基于共同利益的合作关系。随着美国建制派回归，中国除了保持开放的心态积极参与全球治理和多边合作之外，通过推动功能性领域合作的方式，在不同的领域内开展务实合作，特别是与美国传统盟国之间开展对话合作，不仅将有助于塑造积极的外部氛围，还符合各国的根本利益，为全球治理的发展做出贡献。

第五，妥善处理全球治理与国内治理的互动关系。特朗普时期的美国外交是将其国内问题国际化，使美国经济社会问题溢出到外交层面，例如族群分裂、收入差距拉大等问题给民粹主义、孤立主义制造了土壤。尽管其国际国内因素之间“双层博弈”<sup>②</sup>关系涉及的作用机制和影响变量相当复杂，难以简单勾勒，<sup>③</sup>但国内政治与国际政治之间的互动日益频繁，使得在判断全球治理秩序走向的时候，并不能轻易忽视双向互动给全球治理结果带来的影响。特别是各国的抗疫经验告诉我们，面临全球治理变局和日益增长的不确定性风险，保持战略定力，做好自己的事情，提高国家治理能力，才能以不变应万变。

---

<sup>①</sup> 张宇燕、任琳：“全球治理：一个理论分析框架”，《国际政治科学》2015年第3期，第1-29页。

<sup>②</sup> 任琳：“金融与霸权的悖论：国家与市场逻辑的博弈”，《国际政治科学》2020年第1期，第1-32页。

<sup>③</sup> 例如，特朗普期盼借助弱美元扭转赤字，但弱美元没有在贸易摩擦时期出现，反倒是到了新冠疫情暴发后，在诸多因素的共同作用之下出现了弱美元。



#### 四、结语

准确把脉全球治理的特点和发展趋势是提出应对方案的基础。在思考疫情后全球治理秩序走向的时候，还有一些问题无法回避。一是如何判断美国是否衰落以及美国衰落的判断标准，美国的衰落与否直接与间接地决定了其外交政策的走向，以及驾驭多边和影响盟国的能力。二是衡量国家实力差距存在量变和质变两种维度。历史上曾多次出现崛起国与霸权国 GDP 之比缩小至 1/2、2/3<sup>①</sup>或其他比率的现象，但这仅是就量变而言。有必要深入探讨量变与质变之间的关系或者量变触发质变的条件等问题。三是明确判断时代走势和大国竞争的逻辑。以往判断世界格局是从工业时代大国实力竞争的判断标准出发的，在如今数字经济日益兴盛的时代，判断国际格局的逻辑是否发生了改变？全球治理规则与秩序往往是直接或间接反映世界市场和国际政治内在逻辑的媒介，因此如果该判断逻辑发生了历史性转变，规则制定的“先行者效应”将会愈发明显，对大国而言参与乃至引领全球治理的重要性和必要性则更加凸显，围绕全球治理秩序的博弈亦将愈发激烈。

#### 全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎  
陈兆源 韩永辉 宋锦 刘玮  
沈陈 田旭 彭博

#### 研究助理团队

兰馨彤 孙振民 张尊月 郭蔚霄

<sup>①</sup> 张宇燕：“跨越大国赶超陷阱”，《世界经济与政治》2018年第1期，卷首语。