

# 变动中的全球秩序与欧洲的角色

[瑞典] 施万通 (Niklas Swanstrom)

[瑞典] 史蒂芬·克劳泽 (Stephen Crowther) ©

**【内容提要】** 部分人将美国和欧洲视为衰败中的国际行为体，与此相对比的是习近平治下的生机勃勃的中国。美国在政治和经济上的统治地位也许不再显而易见，但这是否意味着让中国接管舞台，或对广泛的全球自由秩序构成真正的威胁，仍存有争议。必须积极看待中国与国际社会接触的努力和对一系列全球性热点的领导作用，这并不代表北京在与西方竞争规则性权力。历史远未终结，自由秩序已死的流言实在太过夸张。

**【关键词】** 全球秩序 美国的统治地位 欧洲 中国

**【作者介绍】** 施万通，斯德哥尔摩安全与发展政策研究所主任、约翰·霍普金斯大学保罗·尼采高等国际研究所研究员；史蒂芬·克劳泽，斯德哥尔摩安全与发展政策研究所研究员。

全球治理是否在改变，自由主义价值观是否在衰落？随着传统中产阶级衰退、不稳定的外交政策和行为以及经济力量的显著下降，越来越多人认为美国是一个衰败中的国际行为体。<sup>①</sup> 同样的，欧洲也被描绘为一块被拒斥政治常规的右翼分子破坏的大陆，既无法应对所谓的难民危机，也无

---

<sup>①</sup> Zachary Karabell, "China's rise didn't have to mean America's fall. Then came Trump," *Washington Post*, November 15, 2017.

---

《全球秩序》2008年第1期（总第1期），第19~35页。

法推动制度有效运转。与曾经的奥斯曼土耳其帝国如出一辙，西方被打上了“全球病夫”的标签。这与全能领袖习近平治下自视为新生力量、排斥自由主义规范的中国形成了鲜明对比。

随着中国正致力于在世界事务中扮演活跃的角色，习主席（最起码在话语上）已经接手了被唐纳德·特朗普（Donald Trump）丢弃的全球化与经济自由主义火炬，这已成为国际共识。不可否认，特朗普的煽动性言论玷污了美国在海外的势力和影响力，即使这更多的只是其性格使然。相较之下，习近平则成为更“令人喜欢”的领导人。<sup>①</sup>美国在政治和经济上的支配地位也许将不再显而易见，但这是否意味着让中国接管舞台，或对广泛的全球自由秩序构成了真正的威胁，仍存有争议。但清楚的是，全球权力的相对转移正在发生，有必要对以往的政治考量进行重估。

2017年2月17日，中共中央总书记、中国国家主席习近平宣布了“两个引导”，即中国将寻求“引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”和“引导国际社会共同维护国际安全”。<sup>②</sup>这一保证与“吹牛”总统领导下愈发孤立的美国、以不团结为显著特征的欧盟以及俄罗斯的修正主义压力形成了鲜明对比。这些声明似乎标志着北京正将一个新的世界秩序提上日程，这个新秩序有可能取代美国领导的现行自由秩序。

认为改进后的国际体系会使威权或国家中心主义的全球秩序成为主导，这成为许多欧美学者和决策者的忧虑所在，同时也使某些人产生希望。虽然中俄两国的“鹰派”声称，民主制度带来了失败的政治秩序，但这远不是全球共识。一场关于国际政治经济体系的未来及其需要变革到何种程度的辩论正在进行。

---

① Isaac Stone Fish, “Is China Becoming the World’s Most Likeable Superpower?” *The Atlantic*, June 2, 2017.

② Bjorn Jerden et al., “Don’t Call it the New Chinese Global Order (Yet),” *Foreign Policy*, March 7, 2017.

## “那个”自由秩序已死？

随着苏联的解体，“西方世界”似乎在竞争中大获全胜，苏联的思想则被弃如敝履。这正是弗朗西斯·福山所称的“历史终结”<sup>①</sup>所反映出的普遍信念，即自由世界秩序在竞争中赢得了最终胜利。主流观点认为，民主制度与自由市场原则紧密相连、牢不可破、如影随形。

大约在同一时期，新技术与互联网的兴起扰乱了大众传媒的阵脚，提高了自由社会的极化程度。这导致欧洲和北美的政治版图更加破碎、决策环境更不稳定。民粹主义言论和对简单化的解决措施的热衷，使运用共识推动政治的艰难事业在更具敌意的环境中步履维艰。由此观之，以特朗普胜选、英国“脱欧公投”为典型代表的“选民叛乱”，可以被视为极化社会的自然结果，而非意料之外的离经叛道。此类事件标志着自由秩序的一些核心原则某种程度的倒退，社会裂痕也被一些行为体所利用，如外部的俄罗斯或体系内的民粹主义行为体。<sup>②</sup>

鉴于上述挑战，今天的政策辩论，尤其是发生在中国的辩论，通常建立在这样一个假定的基础上，即那个（西方的）自由秩序不是已经寿终正寝，正在走向消亡。<sup>③</sup>然而，这一宽泛的假定存在很多问题。首先，即使是在所谓的“西方世界”或“自由秩序”之内，也从来不是只有一个模式。这些通用的术语概括了多种多样的国家，如日本、瑞典、韩国、巴西、加拿大和南非等，不一而足。同样的，竞争中的世界秩序这一概念揭示了政治体系理论中的二元论偏见。试图将世界定义为两个完全相反的分裂体系既是对概念的混淆，也是对极端复杂情况的过度简化。最终结果就

<sup>①</sup> Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, Summer, 1989, pp. 3 ~ 18.

<sup>②</sup> Alina Polyakova and Spencer P. Boyer, “The Future of Political Warfare: Russia, the West and the Coming Age of Global Digital Competition,” *Brookings Institute*, March 2018.

<sup>③</sup> Niall Ferguson, “The Myth of the Liberal International Order,” *Global Times*, January 11, 2018.

是描绘出一幅对比鲜明的图景，一面是自由世界秩序正在衰落，一面是国家中心主义不断上升。

这就引出了定义的问题。自由秩序一直被描述为“开放和基于规则的国际秩序，体现在联合国等国际机构和多边主义的常规中”。<sup>①</sup> 昆德纳尼等人指出，该定义的解释空间很大，包括“开放”一词的含义和体系治理规则的具体特性。欧洲与美国就有着显著的差异，尤其体现在国际经济合作和环境政策方面。这种差异的一个例子是，欧洲与中国在气候变化等问题上的立场重叠，但这并不意味着欧洲与中国在其他领域也持有相同立场，或是它们彼此的相似性高于美国。另一个例子是对待死刑的问题，出于人道主义立场和自由主义核心价值观，死刑在欧洲已被废除，但中美两国仍在实施。

通常，对自由秩序的理解包括：基于规则的自由贸易体系、民主制度、致力于人权与公民自由、多边合作和尊重国际法。若仅着眼于这些基础性内容，则很难说自由秩序已死，尽管这些原则并非无条件和不可更改的。例如菲律宾总统杜特尔特声称，由于其政府的执法记录受到针对和批评，该国将退出国际刑事法院。<sup>②</sup> 类似的还有波兰政府因试图削弱司法独立而遭受批评。<sup>③</sup> 这些例子虽然都转向了更加威权的治理模式，但并不意味着这些国家就此退出了自由秩序，或即将加入另一个替代性的秩序。

某些批判被上升到自由秩序层面是有道理的，比如被全球化放大的国内民主缺陷。<sup>④</sup> 在欧洲，英国的“脱欧”运动就是一个例证，其支持者声称，不满的主要原因就是欧盟制度缺乏民主机制。<sup>⑤</sup> 他们的失望象征着欧

---

① Hans Kundnani, “What is the Liberal International Order?” *Policy Essay*, The German Marshall Fund of the United State, 2017, No. 17.

② Karen Lema, “Duterte to Withdraw Philippines from ICC after ‘Outrageous Attacks’,” Reuters, March 14, 2018.

③ Eszter Zalan, “EU Urges Poland to Respond to Rule of Law Concerns,” *EUobserver*, February 27, 2018.

④ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (New York: Norton, 2011.) (reference first found in Kundnani, 2017.)

⑤ Lord Ashcroft, “How the United Kingdom voted on Thursday... and why,” lordashcrofthpolls.com, June 24, 2016.

洲公民与管理他们的制度之间的脱节，政策制定愈发远离承担着更多责任的地方和国家层面。在英国“脱欧”运动中，支持者要求将供给欧盟的税收转移至重要的国内问题，例如英国的国民医疗保健制度。<sup>①</sup> 同样的，欧盟领导人通过大规模紧缩措施解决欧元危机的努力也挑动了众多欧洲人的紧张情绪。

在荷兰、法国、奥地利和匈牙利等一些欧盟成员国中不断升级的民粹主义，进一步证明了布鲁塞尔精英与地方平民百姓之间分歧的扩大。在安排优先事项的轻重缓急时，文化与政治的分歧催生了一些小阵营，这些阵营想法一致，并努力寻求提升或捍卫其在欧洲行政体系内的地位。其中一些阵营，如匈牙利、波兰、斯洛伐克与捷克共和国组成的维谢格拉德集团，已经通过了反自由价值观的立法，包括收紧对媒体的政治控制、限制特定种类的个人自由。这些内部分歧导致了欧盟的政治不和，同样的过程也发生在高度党派化的美国，国内的分裂为特朗普这样的民粹主义者得到总统之位制造了良机。鉴于欧盟内部的多样化，影响了美国政治话语数十年的极化现象扩散到大西洋彼岸，继而引发成员国对抗和国家内部不团结，这样的情形也许并不让人意外。

但欧洲与美国的一个关键不同在于美国制度的力量。与众多预测相反，嵌入在美国政治中的分权制衡体系成功抵挡了特朗普的民粹主义攻势。这主要归功于美国宪法所奉行的防范行政权力过度集中的机制。尽管共和党在两院都占有强大的多数地位，但国会，特别是姿态独立的参议院，还是对特朗普政府在制裁俄罗斯等问题上采取单边行动的能力构成了限制。<sup>②</sup> 司法机构也在阻止针对伊斯兰国家的所谓“旅行禁令”等过火措施中扮演了重要角色。<sup>③</sup>

---

① Jon Henley, “Why Vote Leave’s £ 350m Weekly EU Cost Claim is Wrong,” *The Guardian*, June 10, 2016.

② Patricia Zengerle, “Senate Slaps New Sanctions on Russia, Putting Trump in Corner,” Reuters, July 27, 2017.

③ Matt Zapotosky, “Federal Judge Blocks Trump’s Third Travel Ban,” *Washington Post*, October 17, 2017.

相反，欧盟制度因缺乏有效处理危机的能力，暴露出内在结构的缺陷。体系内的差异意味着欧洲制度将如何抗衡民粹主义仍有待观察，特别是这些民粹主义往往具有疑欧的特性。社会改良运动将布鲁塞尔作为挑动选民不满的焦点。虽然欧洲民粹力量因英国“脱欧公投”而有所减退，但近期的更多事件体现出民粹力量在全欧洲的延续。奥地利的右翼民粹政党参与联合执政<sup>①</sup>，2018年3月的意大利选举中民粹政党分别位居第一和第二位<sup>②</sup>，反欧盟的匈牙利煽动者欧尔班·维克托以“自由西方”反对者的身份在2018年4月竞选连任中获得绝对多数胜利。<sup>③</sup>

强势的领袖十分有魅力，尤其是在短期内必须做出痛苦抉择的时候。强势人物填充了国家叙事，例如领导中国走上改革开放之路的邓小平，如今被认为是现代史上最重要的人物之一。但政治领导的本质就是不存在永恒的政权，也没有一成不变的政策方向。事实上，不是所有政府都有幸能从邓这样坚定的领导人那里得到像中国一样的好处。当前的俄罗斯就是有力的反例，其宣扬的领导结构视超强侵略性的外交政策为必需，从2008年对格鲁吉亚、2014年对乌克兰及近期对叙利亚的政治干预中可见一斑。俄罗斯经济的低增长率导致大量民众生活水准停滞不前。更令人沮丧的是，俄罗斯的失败案例意味着其完全浪费了后苏联时代的发展势头，令国家重回腐败堕落与复仇主义之中。

## “全有或全无”原则

与其对英国“脱欧公投”等民粹主义运动的大行其道嗤之以鼻，还不如抓住改革机会，妥善处理欧洲普遍存在的不满。而在解决不满方面的

---

① Kirsti Knolle, “Austrian Conservatives Bring Far Right Into Government,” Reuters, December 15, 2017.

② Stephanie Kirchgaessner, “Italy’s Voters Ditch the Centre and Ride a Populist Wave,” *The Guardian*, March 5, 2018.

③ Pablo Gorondi, “Hungary’s Viktor Orban Wins Re-election, Gets Super Majority,” *Washington Post*, April 8, 2018.

失败会给那些试图瓦解“自由”欧盟的人口实，尤其是当疑欧者更加积极地推广社会需要改变的观点时。尽管面临困难，但决策者可以通过清醒的改革积极调整现行秩序，再次获得主动权，而不是放任民粹主义者谋求分裂局面的出现。欧洲，特别是法国与德国的一些迹象表明，这是可以实现的。

有人认为，对现存自由秩序任何方面的批评都会将整个体系置于险境，这样的看法会使得在内外压力下无所适从的局面进一步恶化，无异于自掘坟墓。因为关于挑战的公开对话是解决困难和发起改革所必需的第一步，要想有效管控自由治理的外部威胁，就必须采取多元手段，推行可持续修正的战略。决策者若想反击中俄等国宣扬的国家中心范式，就必须调整方法，适应选民的愿望。对那些基础设施薄弱、正经历快速工业化并由此引发治理问题的国家，尤其应当如此。西方领导人必须下决心调整国内国际视野，更好地面对来自快速变化的世界的挑战，而不是将自由秩序作为不可更改的成品进行输出。

然而，特朗普胜选降低了美国的改革潜力与自由主义原则的国际吸引力。对多边制度、自由贸易和自由主义价值观的大加挞伐，使华盛顿被全球排斥，并助长了人们对自由体系濒临瓦解的看法。<sup>①</sup> 相比而言，欧盟的改革前景倒是更为乐观，但这种前景能否为实践所证明，却仍然有待观察。2017年5月埃马纽埃尔·马克龙（Emmanuel Macron）当选法国总统为这一过程注入了新的活力。历史上，传统的法德引擎引领着制度改革，当前，这一引擎似乎做好了准备，将新鲜空气再次注入欧盟。但2017年后期德国大选的结果及随后的联合执政谈判拖延了上述努力，并削弱了默克尔（Angela Merkel）总理的地位。

当前，随着欧盟的制度更倾向于流于表面的小修小补，而非大刀阔斧地谋求全面变革，改革的窗口期即便谈不上关闭，至少也有所收窄。由于

---

<sup>①</sup> Richard Wolfe, “How Trump’s Foreign Policy Threatens to Make America Weak Again”, *The Guardian*, July 2, 2017.

政治变革需要一致同意，改革仍有许多障碍。这导致很难引入新措施，例如将对成员国的资助与依法执政、开放社会的承诺挂钩。虽然分割东西与南北的差异以往也总是给欧盟这个已扩大至28个成员国的庞大组织带来困难，但如今这些差异正变得越来越尖锐。

话虽如此，尽管自由秩序改革的确面临许多障碍，但目前的政治气候还未到分水岭时刻。虽然美国不再像冷战结束时那样居于国际关系的主导地位，且日益面临亚洲崛起的竞争，但未来几十年，它仍将会是主要力量。虽然特朗普正在挑战美国领导的自由秩序的许多支柱性规则，但所有美国行政机构都有任期限制。此外，他的煽动性立场激起了政治反对，促使反对者团结起来捍卫自由秩序。至于欧盟，虽然其过去时常展现出对革新的无能（相比之下，混乱的美国政治体系倒显得更加灵活），但最终却总能达成合理的妥协。事实上，这种溶解内部历史差异的能力正是欧盟的力量之一，批评者最好不要怀疑欧洲政治最高决策层的重建能力。

## 不是一种秩序，而是多种秩序？

关于全球秩序的国际辩论有几个主要论点：一是将全球秩序的前景进行二分，取决于中美对抗还是缓和<sup>①</sup>；二是认为欧洲、日本、印度和巴西等其他行为体仅仅是次要角色，愿意接受中美互动的任何结果。这两种主张都过于简化。现实是一个多极体系，在这个体系之内，相互竞争甚至彼此冲突的不同体系同时也会在经济和安全事务上相互合作。尽管存在相反的看法，但以往从未有过、未来也不会有一个支配一切国际事务的单一体系。

多年来，美国一直声称其肩负了份额不成比例的国际安全重担。这就是为什么其向欧洲的北约成员国施压，要求后者分担更多防务支出。虽然

---

<sup>①</sup> Grant Newsham, "China, America and the 'Appeasement' Question," *The National Interest*, September 8, 2014.



这是美国的长期立场，但特朗普在多个场合以自己极为尖刻的方式强调了这一点，并提出了北约已经过时的观点。虽然如此，美国的国家安全利益仍系于国际政治经济体系，自由贸易和多边主义也依然支撑着华盛顿的外交政策。

至于中国，其将美国视为阻碍自身和平崛起的霸权。这一逻辑导致中国将美国在东亚的盟友，如日本、韩国等国和中国台湾地区等，视作旨在对其进行包围和威胁的整体战略的一部分。美国的战略目标与自由秩序体系之间似乎有着紧密的联系，这有助于解释中国对美国中心的自由秩序的敌意。但鉴于特朗普疏远盟友，且共享自由秩序的国家明显缺乏共识，美国成功领导着其他自由民主国家这一预设，如今看来前所未有地不真实。

在欧盟努力扩展伙伴关系的同时，印度、巴西和日本等其他国家也凭借自身实力成长为强大的区域中心，各有与美国不同的优先事务。这些国家加在一起，占据了世界最大的 GDP 份额与人口规模，其中不少与自由秩序有所关联的政府都持有与美国冲突的政策立场。不过，尽管存在对自由秩序的地方性批判，那些治理结构基于自由民主传统的发展中国家和中等收入国家，却基本没有大幅度偏离既有发展轨道。

关于西方世界衰退的言论中，另一个错误是认为欧美正从国际安全承诺中抽身。事实上，美国不顾民众的孤立主义呼声，仍保持了 180000 人左右的海外驻军。认为欧洲沦为次要安全行为体的观点同样有误，欧洲国家海外驻军约 107000 人，承受了伊拉克与阿富汗战争中总伤亡人数的四分之一以上。<sup>①</sup> 不过欧盟在军事领域确实可以做得更多，如提升海外自主能力、提升北约安全的独立性、承诺更强硬地回应对邻近地区的侵犯等措施。近期开始的佩斯科（PESCO）方案，其目标正是推进欧盟军事一体化，其中一个环节就是关注日益削减的防务支出。即便欧洲与公认的一体化安全行为体尚有一定距离，但欧美相互联合仍达到了其他所有的安全行

---

<sup>①</sup> Robert Malley, "Can Europe Step Up?" *The Atlantic*, February 1, 2018; Andrew Moravcsik, "Europe is Still a Superpower," *Foreign Policy*, April 13, 2107.

为体不可及的高度。中俄确实开始在安全政策上采取更多干预主义姿态，但通常聚焦于区域层面，且不像欧美一样基于长期的全球盟友网络和影响广泛的权力投射。

我们必须考虑一个中国主导的秩序所面临的潜在阻力。由于印度和澳大利亚担心咄咄逼人的行动会不必要地激怒中国，“四方安全对话”（Quad）启动一年后就于2008年中止。但该组合在2017年得以重建，因为对中国日益扩大的影响力的焦虑日益增加，已无法视而不见。<sup>①</sup>四方在陈述中明确承诺自由航行与基于规则的国际秩序，并将中国视为对此的威胁。值得注意的是，与自由政治秩序没有典型关联的新加坡等国也受到驱使，参与了“四方安全对话”。这体现出区域内国家利益的多样性，不同的权力中心可能拒绝在与中美的关系中进行“非友即敌”的二选一。如同冷战期间不结盟运动的建立，在“单一”的自由世界秩序之外仍有空间，可以容纳新的体系挑战者。

尽管这些因素似乎都指向了冲突关系，包括潜在的中美贸易战在内的发展趋势也蓄势待发，但内在冲突不会使自由主导的全球秩序转化为更分裂的体系。确保紧张不升级为真正的战争是各方的共同利益，因此，绝大多数情况下都会达成妥协，以避免造成全输局面。但是，未来中美关系紧张升级的严重威胁不可低估，误判的可能将导致可以想见的毁灭性结果。当前有数个区域可能成为导火索，如中国南海、环印度洋和朝鲜半岛。对于这些区域，必须谨慎地管控风险，以免不必要的升级。

## 欧洲是不可小觑的国际力量？

当前，很少有人将欧洲或者更明确地说欧盟，视为国际舞台的强大力量。但欧洲观察家必须追问，对此我们可以做些什么？尽管这块大陆无疑

---

<sup>①</sup> Kiran Stacey, “Diplomatic Initiative Revived to Counter China’s Growing Influence,” *Financial Times*, November 14, 2017.

正被政治一体化、经济低速增长和团结应对挑战等诸多问题缠身，但认为欧盟不具备全球影响力却错得离谱。欧洲拥有从软实力到全球发展和国际安全领域的许多力量。欧盟虽距“欧洲合众国”相去甚远，但其与美国的跨大西洋联盟组成了现今世界政治中最具影响力的集团。

美国与中国常被称为第一和第二大经济体，且后者会在不久的将来超越前者。这种评估忽视了作为一股经济力量，也必须在政治和安全领域参与上述竞争的欧盟。按总量来看，欧盟成员国拥有超越美国的 GDP，布鲁塞尔因共同市场的规模而有着巨大优势。尽管如此，通常给欧盟贴标签的却是那些聚焦于随意的制度安排与低效的政策执行的声音。布鲁塞尔是强大的竞争者，其成员国一致赞成众多国际性和区域性立场，这些立场在气候变化、民主规范等问题上塑造了全球议程。

有一种看法认为，中美领导人能够通过“软实力”发挥影响，并经常以此推进目标。然而，特朗普胜选使美国的声誉戏剧性下跌。中国从中获益，因其看似对现行秩序的威胁更少，尽管美国是这个其总统反对的体系的主要创建者。根据盖洛普民调，特朗普已成为美国历史上最不受别国民众欢迎的领导人。投票显示，在 134 个国家和地区中，对美国领导人的支持率达到 30% 的新低。这将美国置于与中国相近的境地，在同一投票中的排名只略高于俄罗斯。虽然仅限于支持率排名，但这代表了美国的历史最低点，而中国则始终保持着 30% 左右的支持率。<sup>①</sup>

美国领导威望的下降很大程度上归咎于特朗普。下一任入主白宫的人将很有可能改善此状况，更加存疑的是中国将如何提升其国际地位。根据皮尤研究中心发布的图表，只有 22% 的调查对象对特朗普正确处理世界事务的能力有信心，而习主席则是 28%。反之，德国总理默克尔得票更佳，42% 的调查对象展示出对她政策选择的信心。<sup>②</sup> 整体来说，欧洲领导人在这种难以量化的调查中得分较高，但需要注意的是，大多数欧洲领导

<sup>①</sup> Gallup, *Rating World Leaders: 2018, The U. S. vs. Germany, China and Russia*, 2017.

<sup>②</sup> Richard Wike et al., "Globally, More Name U. S. Than China as World's Leading Economic Power," Pew Research Center Global Attitudes & Trends, July 13, 2017.

人没有中美领导人那样的国际影响力。

2017年气候峰会上，随着美国从全球责任与领导中抽身，中欧领袖迎来了机会。<sup>①</sup>然而，双方在大量问题上立场互峙，欧洲国家仍深刻质疑中国所有承诺的真实性。另外，欧洲暗藏对中国的重大关切，涉及海洋、网络安全和与欧洲价值观冲突的威权主义转向。

即使不采取协调行动，欧盟也对全球观念的形成有重要影响。“软实力”源于各种因素，比如在欧洲大学的大量外国留学生，通常会向自己的国家传播自由价值观。欧洲的非政府部门世界领先，致力于设定国际规范，以传播观念，鼓励更多的开放和自由。特定时期内，欧盟提供的国际援助数额远高于他方，这一领先地位在GDP占比中更加显著，份额是美国的两倍多。<sup>②</sup>贡献欧洲影响力的其他因素还包括体育方面的人气<sup>③</sup>，以及培育对欧积极认知的其他文化输出。然而，如何通过公共外交更好地发挥其令人羡慕的优势地位，仍是欧盟面临的重要挑战。

布鲁塞尔最明确的行动方向就是妥善处理内部关切，这些内部问题既是国际社会关注的焦点，也限制了其拥有的全球影响力。平衡长期与短期的优先事项，针对所有可能性进行更好的准备，以更有凝聚力的方式在难民、民主赤字和民粹主义等敏感问题上合作，这些显然都十分必要。尽管如此，难民危机、英国“脱欧”及愈发好战的俄罗斯等问题，在事实上强化了欧盟立场，使其意识到必须更加团结地面对挑战。特别是在安全合作上，英国的离开预示着欧盟即将进入前所未有的政策协调时期，这将可能使欧盟以更加有效的方式应对无数全球性挑战。

虽然如此，布鲁塞尔若想达成任何实质性进展，必须首先克服对防务开支配额的反感和对美国的过度依赖，更何况，要建立以真实军力为后盾

---

① Robin Emmott and Robert-Jan Bartunek, “As US Retreats, EU and China Seek Climate Leadership at Summit,” Reuters, June 1, 2017.

② European Union, *Development and Cooperation Report*, November 2014, [https://europa.eu/european-union/file/1136/download\\_en?token=3uPPst2D](https://europa.eu/european-union/file/1136/download_en?token=3uPPst2D).

③ Andrew Moravcsik, “Europe is Still a Superpower,” *Foreign Policy*, April 13, 2017.

的共同防卫政策，还需要更强有力的行动。这将使欧洲能够在邻近或更远的地方扮演更强的地缘政治角色。但现状是，东欧国家对西方盟友帮助其抵抗俄罗斯的侵略无甚信心。强大而独立的军事能力或许可以通过长期加强合作得以建立，但眼下欧盟内的许多力量对此并不支持，这一重要障碍可能很难跨越。

欧洲的权力和影响有限，一部分是因为主观原因，即未能成功制定对未来区域和国际的一致愿景。要做到这些，布鲁塞尔必须采取更加积极的政策，这也可以反击那些抨击欧盟制度、利用国内不满推进自身目标——无论被抨击的政策问题是否会影响到其辖区——的疑欧者。

欧盟必须加强内部合作，尽管在多国体制下这是很困难的。一般而言，决策体制越大、越多元，利益冲突就会越多，从而导致政策执行脱离轨道。联合国等国际组织经常被共识赤字折磨，如联合国安理会在安排优先事项方面的分歧，使决策在日益极化的冲突中更加艰难。特别是实施全体一致原则时，改变政策就会极端困难，例如欧洲安全与合作组织。欧盟若想达到更深层次的一体化，必须提高其协调各国采取行动的能力。

虽然匈牙利等成员国或塞尔维亚这样的候选成员国有时会以将贸易平台转向中俄为手段，来影响欧洲当局，但这一做法是误入歧途。现实是，欧洲内部贸易在成员国甚至俄罗斯的贸易总量中都占有重要份额。中俄仍然是国际金融体系的一部分，并没有发挥足以取而代之的作用，而且欧盟及其共同市场不可能被如此轻易地一笔勾销。这些还没有体现在今天欧盟对俄罗斯等激进行为体的战略中，而且至今还很少有人认识到布鲁塞尔对莫斯科未来发展的潜在影响。

只有把欧洲内部的一些主要关切处理好，才可能改进布鲁塞尔处理外部事务和全球问题的方式。关键是对不守规则的成员国和外部行为体采取更加强硬的措施。这不大容易实现，因为挥霍经费、打破欧元区债务比例天花板等问题已经在欧盟内引起了严重的南北分裂。此外，某些国家自由民主的倒退也引起了东西分离。通常欧盟给出最严厉的处罚也只是言语谴责，即使对于明确违反组织创始原则，即自由民主体制的情况也是如此。

外部事务的发展也导致了成员国间的分裂。对难民危机的反应和随后成员国要求平等分配难民的呼声，充分体现了不同国家难民政策的根本分歧。西欧国家被认为应承担更多难民配额，而欧洲边境国家正艰难管控着大量人流，但让其他成员采取更多行动的道义呼声被轻易回绝，且没有行政处罚作为后盾。为了抵御来自欧盟内外旨在分裂其成员国的各种行为，就必须妥善处理这些分歧。

进一步讲，尽管英国“脱欧”给欧盟带来了在许多问题上加强合作的机会，但同时也可能加深成员国之间的某些裂痕。传统上，英国是法德引擎拉动欧洲一体化的平衡者。虽然这经常导致决策过程放缓，但的确能令那些对一体化进程抱有疑虑且缺乏代表的较小成员国，特别是东欧新成员，在欧洲权力结构中拥有一个重要盟友。如今，英国“脱欧”的幽灵深化了欧洲的分歧，可能鼓励匈牙利、波兰等国领导人更激进地反对其眼中的西方强制性政策。如果无法对违反框架内协商结果的行为进行有效惩罚，那么欧洲内部的持续虚弱将在成员国层面阻碍其向外投射软硬实力的抱负。

同样地，布鲁塞尔必须建立机制，防止欧洲外部力量威胁或违反既定协议。这一点尤其体现在紧邻欧洲东部边界的俄罗斯与乌克兰严峻的争端中。如果欧盟的地位想得到第三世界国家的认可，就要以综合手段保卫欧洲的国际利益。考虑到欧洲移民和一体化政策导致的大规模流散群体，这一点尤为紧迫。

## 自由秩序与国家控制的经济：魔鬼在细节之中

美国治下数十年的自由秩序的确被削弱了，但还远未被打败。美国的相对影响或许下降了，但这只会鼓舞其他民主行为体补足缺口，抓紧自由主义火炬。全球自由领军角色的主要竞争者包括欧盟、日本、印度和其他出于自身利益考量愿意支持基于规则的秩序的行为体。话虽如此，若美国决定重回自由秩序的先锋行列，也将得到盟友的欢迎。一些

行为体会出于规则性利益支持自由秩序，而另一些国家之所以支持自由主义秩序，其实是为了对更独断的国家中心主义势力进行地缘政治上的平衡。

至于经济，自由贸易将在调整中得到维护，因为中国有望与国际社会的大部分成员合作，以改善现有的争议问题。达沃斯世界经济论坛、博鳌亚洲论坛等国际研讨会近期已成为加强国际金融体系政策立场的平台。虽然特朗普总统的行为是反对现行秩序的最典型案例，但欧盟同样对中国“不公地”利用互惠市场怀有明确不满，只是较少公开批评而已，这些不满因中国致力于东欧基础设施建设的“16 + 1”框架而加强了。<sup>①</sup>

美欧在自由秩序的构成要素上存在分歧，但中俄等国家中心主义秩序的拥护者同样缺乏共识。俄罗斯在贸易政策上更加孤立，试图向东接近欧亚经济区等邻近的贸易集团，而中国认为经济增长对国家安全利益至关重要，赞同国际贸易。建构某种中欧共同经济领导结构的想法很吸引人，尤其是鉴于近期美国的孤立主义行动，但仍有一道深渊尚待跨越。欧洲对中国政策的许多方面高度批判，包括制度不透明与截然不同的政治道路。而且，欧洲对中国维持并非其固有属性的自由贸易承诺仍然疑虑重重，布鲁塞尔的许多人仍在批评欧洲缺乏进入中国市场的渠道。

## 结论——历史的终结？

即使未来没有一个单一的秩序能够获胜并引领国际体系，退回冷战式的完全分裂似乎也不大可能。所谓“自由秩序”或许已经生锈，亟须彻底检修，但自由主义原则仍将继续在国际政治中扮演决定性角色。为确保基于规则的治理方式、透明的制度和国际准则而对政策进行调整和重塑，

---

<sup>①</sup> Banyan, “Still Shy of the World Stage,” *The Economist*, June 8, 2017; Patrycja Pendrakowska, “A Balancing Act: the 16 + 1 Cooperation Framework”, *Policy Brief*, Institute for Security and Development Policy, September 12, 2017, <http://isdsp.eu/publication/161-cooperation-framework-china-cee/>.

无疑将是长远而痛苦的事业。国家中心模式声称其控制手段在短期内更有成效，无论代价如何，但从长远来看，其管理体系性变化的能力是有内在缺陷的。

当前，许多自由主义社会似乎陷入了危机，很多人认为，这或许是由于人们对既定秩序的拒斥，以及秩序本身无法适应环境的变化。不允许对自由治理的公开批判又强化了这一认知。诚然，自由体系还未失去意义，但却受损于威权国家的常见特点：缺少建设性批判。为了健康的政治体系与民主制度内在的自我更新，意见不同的声音是必需和值得鼓励的。

美国、英国和欧盟成员国继续在世界舞台扮演着重要角色。印度、日本和韩国等诸多参与者也加入其中。很难想象大量坚持政治多元主义、自由贸易和多边主义的国家会放弃其长期持有的政策立场，并热衷于其他治理模式。虽然确实出现了倒退，如近期菲律宾和土耳其的例子，但一国从自由价值观中彻底背离的情况是极其罕见的。

与此同时，我们必须积极看待中国与国际社会接触的努力和对一系列全球性热点的领导作用，这并不代表北京在与西方竞争规则性权力。美欧均未遭遇足以使其退出世界舞台的重大逆转。正在发生的是，世界正以意想不到的方式快速变化。虽然新的现实中也会有赢家和输家，但宣称现行秩序正处于崩溃的边缘是一种误读。更有可能的是，现存秩序将继续演化和改变，纳入新的富有创新观念的行为体，使其成为国际体系的有机组成部分。历史远未终结，自由秩序已死的流言实在太过夸张。

（雷丝雨译，张翔、傅瑜校）



## Changing Global Orders and Europe's role

Niklas Swanström and Stephen Crowther

**Key Words:** global order; dominance of the US; Europe; China

**Abstract:** The United States and Europe have been perceived as deteriorating international actors, contrasts with China as the new force under its all – powerful leader, Xi Jinping. The political and economic dominance of the US may no longer be evident, but it is debatable whether this has set the stage for a Chinese takeover, or whether the broader global liberal order itself is truly threatened. Whilst Chinese efforts to engage with the international community and to lead in an array of global concerns can only be viewed positively, this does not mean that Beijing and the West are competing normative powers. We are far from the end of history and it would be a mischaracterization to say that the established order is on the brink of collapse.