

中美战略竞争与 未来国际秩序的转换^{*}

徐 进

【内容提要】 崛起国能否在不改变现行国际秩序的情况下实现对守成国的实力赶超和国际秩序领导权的转换是学界非常关注的问题。在现行秩序下,崛起国可以在一定程度上缩小与守成国的实力差距,但“崛起困境”理论告诉我们,崛起国与守成国的实力差距越小,守成国对崛起国施加的压力越大。守成国将利用现行秩序赋予其的一切制度优势和领导权威压制崛起国物质性权力和制度性权力的增长,崛起国追平守成国变得极为困难,而大幅度地超越守成国将更加困难。现行国际秩序对崛起国的效用将逐步下降使崛起国不得不考虑国际秩序的改革问题。崛起国对于权力占优型和权力独占型国际制度有较高的或强烈的改革要求,改革方式包括“改制”和“建制”,以不同程度地增强自己的领导权。因此,崛起国不是在崛起完成后才考虑现实国际秩序的改革,而是在崛起过程中就已经逐渐地改革现行国际秩序。崛起国与守成国实力差距越小,两者对秩序领导权的争夺就越激烈,现行国际秩序被改变的力度就越大。

【关键词】 崛起国;守成国;国际秩序;领导权;制度间竞争

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

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2019)12-0021-17

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

当前,中美战略竞争趋向全面展开。作为守成国,美国十分担心日益崛起的中国将不断挑战现行国际秩序。作为崛起国,中国在各种场合声称坚决维护以《联合国宪章》为核心的国际秩序,要做现行国际秩序的维护者、建设者和贡献者,无意将现行国际秩序推倒重来;同时批驳称,国际秩序绝非由美国一方来定义。^① 美方的担心和中方的辩驳的背后反映了一个国际关系理论问题,即崛起国能否在现有国际秩序内实现新旧国际秩序的转换。所谓国际秩序的转换在时间上存在两层递进关系:一是崛起国实现对守成国在实力上的赶超,二是崛起国与守成国完成国际秩序领导权的转换。本文认为,崛起国与守成国进行战略竞争的终极目标是国际秩序的领导力。崛起国要想成功建立一个以自己为核心的新的国际秩序,首先要在实力上完成对守成国的赶超,然后从其手中获得秩序的领导力,从而完成国际秩序的转变。

一 历史经验与理论反思

1945年以前,崛起国和守成国通常是通过霸权战争的方式来完成新旧国际秩序的转换。因此,崛起国能否在现行国际秩序内夺取守成国的国际秩序领导力就不是一个问题,一切待战争尘埃落定即可知晓。^② 1945年之后,世界进入核武器时代。核武器恐怖的毁伤效应使一切军事战略的目的从此前的打赢战争转为防止战争,世界也由此进入了一个“大国无战争”时代。^③ 由于大国之间无法通过霸权战争来决定实力赶超和秩序领导权的转换,因此崛起国能否在现行国际秩序内实现国际秩序的转换就成为一个值得思考的问题。

1945年之后,美苏冷战实际上是两个超级大国首次试图以非战争方式决定国际秩序的转换。从实力对比来看,苏联的军事实力基本上与美国持平,经济和科技实力则始终未能赶上美国。从秩序角度来看,美苏在冷战伊始就各自建立了一套基本上相互脱钩的平行秩序,即西方资本主义阵营和东方社会主义阵营。美苏领衔两大阵营互相竞争,都宣称自己代表了人类社会的未来。在两大阵营对抗的前沿地带,美苏展开

^① 《王毅:中国是现行国际秩序的坚定维护者》, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-09/7503549.html?agt=15438>, 访问时间:2019年8月10日;《外交部:中国是亚太地区和世界和平稳定以及国际公平正义的坚定捍卫者》, http://www.xinhuanet.com//world/2015-11/10/c_1117100704.htm, 访问时间:2019年8月10日;《中国是国际贸易规则的坚定维护者》, <https://www.yicai.com/news/5412967.html>, 访问时间:2019年8月10日。

^② 不可否认,第二次世界大战之前英美之间的国际秩序领导力转移是以和平方式进行的。但与此同时,德国的强势崛起导致第二次世界大战爆发,而当时国际秩序的两代领导国英国和美国联手打败了崛起国德国,因此从更长一点的时间段来看,这次国际秩序的转换不能说是完全和平的。

^③ 杨原:《大国无战争时代的大国权力竞争:行为原理与互动机制》,北京:中国社会科学出版社2017年版。

激烈对抗。比如在联合国,美苏一度在安理会中轮番使用否决权,致使其处于瘫痪状态。

美苏冷战的过程和结果对于本文的研究问题只具有非常有限的借鉴意义。美苏在冷战伊始就分别建立了两个平行的阵营,形成了两个互不通约的国际秩序。只是在苏联解体之后,以美国为核心的西方资本主义体系才把自己的自由国际主义秩序推行到全世界。这种情况对本文的研究问题缺乏借鉴意义。首先,本文研究问题的前提是崛起国与守成国同在一个国际秩序内,而美苏并不共享同一秩序。其次,美苏冷战的特殊性在于苏联最后以解体的方式证明了自己的失败。问题在于,苏联解体这个现象实在太特殊了,我们不能把对这个问题的研究建立在某一方会突然解体或崩溃的前提下。

在现有的国际关系文献中也找不到对该问题的直接相关成果。均势理论和权力转移理论都认为,崛起国在迅速提升实力和权势的过程中会不同程度地遭来自守成国的遏制和制衡压力,崛起国也可能成功地规避、延迟制衡或遏制。^①但是,这些理论通常并不具体研究崛起国如何能在守成国的压力下成功崛起。更多的美国学者通常只关心守成国如何有力地维护本国的国际地位和现行秩序以及防范别国的崛起。^②近年来,在中国快速发展的背景下,也有外国学者开始关注中国如何适应、挑战以及塑造全球治理的规则,但他们仍然是站在守成国的角度来研究中国的崛起,对中国创立新制度和新规则持复杂心态。^③

自20世纪末开始,陆续有中国学者关注中国崛起问题。早在1998年,阎学通即研究了中国崛起的国际环境问题。^④2013年,他在另一部相关专著中中断言,中国的综合国力将在2023年处于和美国同一级别水平,并在此后有望继续缩小与美国的差

① A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1980; Stuart J. Jaufman, Richard Little and William Wohlforth, eds., *The Balance of Power in World History*, New York: Palgrave Macmillan, 2007; Stacie E. Goddard, "When Right Makes Might: How Prussia Overturned the European Balance of Power," *International Security*, Vol.33, No.3, 2008/2009, pp.110-142.

② 约翰·伊肯伯里著,门洪华译:《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,北京:北京大学出版社2008年版;约翰·伊肯伯里著,赵明昊译:《自由主义利维坦:美利坚世界秩序的起源、危机和转型》,上海:上海人民出版社2013年版;约翰·米尔斯海默著,王义桅、唐小松译:《大国政治的悲剧》,上海:上海人民出版社2008年版;格雷厄姆·艾利森著,陈定定、傅强译:《注定一战:中美能避免修昔底德陷阱吗?》,上海:上海人民出版社2019年版。

③ Miles Kahler, "Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo," *International Affairs*, Vol.89, No.3, 2013, pp.711-729; Gerald Chan, et al., *China Engages Global Governance: A New World Order in the Making?* London: Routledge, 2011.

④ 阎学通:《中国崛起:国际环境评估》,天津:天津人民出版社1998年版。

距。^① 作为一个谨慎的现实主义者,阎学通在理论上并不否认中国的综合国力有望赶上美国,但他没有研究现行秩序在未来是否会有利于中国崛起,也没有研究国际秩序领导权的和平转换问题。现实主义者通常认定国际秩序在本质上是权力分配问题,因此,从现实主义的逻辑出发,随着中国的快速发展,秩序领导权的转换将是一个自然而然的过程。

孙学峰则试图通过“崛起困境”这一理论概念研究中国崛起问题。他在2011年就预见到中国的实力越强大,美国对中国施加的安全压力就越大,中国的崛起越艰难。他主张以渐进战略来缓解中国的崛起困境。^② 但是,孙学峰并未用渐进战略具体研究国际秩序的转型问题,比如用什么样的渐进战略能实现东亚地区秩序领导权或者国际经济秩序领导权的转换。

杨原提出今后是一个“大国无战争”的时代。当大国之间不能进行霸权战争时,随之而来的问题是大国靠什么来进行战略竞争和权力转移?杨原提出今后大国权力竞争的核心路径是利益交换,即大国为小国提供某种利益或好处,以此换取小国在政治上对大国的支持和追随。^③ 大国与小国之间的利益交换的确是历史上大国之间进行战略竞争的方式之一,杨原认为利益交换将成为“大国无战争”时代大国权力竞争的核心方式。这个判断在逻辑上有合理性,但它离本文需要的答案还有一定的逻辑距离。比如,利益交换能否帮助崛起国在实力上完成赶超?当崛起国和守成国都向他国提供利益或好处时,可能导致形成各自的势力范围,这到底是维护还是破坏了现行国际秩序?如果具体到国际制度领域,崛起国提供什么样的利益才能使自己的投票权或话语权大于等于守成国?

贺凯与冯惠云以亚洲基础设施投资银行(亚投行)为例研究了全球治理中的领导权转移问题,并证明了两个假设,即领导国将采取排他性制度制衡或制度间制衡战略来削弱挑战国创建的新制度的影响力和价值,而挑战国将采取包容性制度制衡战略来争取别国支持,以确保自己创建的制度取得成功。^④ 他们预言中美可以通过制度竞争,以和平方式实现全球治理的领导权转移。但我们不清楚的是,这种和平方式是指美国和平地“退位”、中国和平地“上位”,还是指中美和平分手、各建一套体系,并在和

① 阎学通:《历史的惯性:未来十年的中国与世界》,北京:中信出版社2003年版。

② 孙学峰:《中国崛起困境:理论思考与战略选择》,北京:社会科学文献出版社2011年版。

③ 杨原:《大国无战争时代霸权国与崛起国权力竞争的主要机制》,载《当代亚太》,2011年第6期,第5—32页;杨原:《大国无战争时代的大国权力竞争:行为原理与互动机制》,北京:中国社会科学出版社2017年版。

④ 贺凯、冯惠云:《领导权转移与全球治理:角色定位、制度制衡与亚投行》,载《国际政治科学》,2019年第3期,第31—59页。

平竞争中实现领导权转移。

其他一些学者从不同侧面研究了大国崛起过程中遇到的各种问题。冯维江、张斌、沈仲凯分析了德、日等国崛起失败的原因,指出国内的体制性条件会诱发战略误判,进而导致资源严重错判,这是这些国家崛起失败的原因。^①姜鹏指出,海陆复合型大国崛起时会遭遇“腓力陷阱”,即积极制衡崛起国的不是海上霸权国,而是感受到崛起国威胁的邻国。^②叶海林通过分析洞朗事件对中印关系的影响指出,崛起国在应对次要战略方向挑战时既要避免陷入两线作战,也不能过度担忧次要战略方向风险,这就需要崛起国正确判断次要方向对主要方向的牵制力度以及次要方向上挑战者的相对实力与意图。^③这些研究都表明,大国崛起的过程是一个充满风险和挑战的过程,自身内部因素、守成国因素和第三方因素都有可能中断崛起国的崛起之路。

二 理论建构与逻辑分析

本文采取的国际秩序定义为国家依据国际规范采取非暴力方式解决冲突的状态,其构成要素为国际主流价值观、国际规范和国际制度安排。^④在这三个要素中,国际规范以集合的方式体现在国际制度安排当中,国际主流价值观则固化在国际规范和国际制度安排当中,因此,国际制度安排是国际秩序最核心的外在表现。冷战结束后,国际秩序的基本特征是西方价值观、西方制定的国际规范和国际制度均居于主导地位。西方人通常称这一秩序为自由国际主义秩序。^⑤简而言之,自由国际主义的政治支柱是西方政治制度和外交网络,经济支柱是市场经济、自由贸易和美元主导地位,军事支柱是美国的军事霸权、盟国网络及其用武力维护这一秩序的决心,思想支柱是威尔逊

① 冯维江、张斌、沈仲凯:《大国崛起失败的国际政治经济学分析》,载《世界经济与政治》,2015年第11期,第1—32页。

② 姜鹏:《海陆复合型大国崛起的“腓力陷阱”与战略透支》,载《当代亚太》,2018年第1期,第4—29页。

③ 叶海林:《中国崛起与次要战略方向挑战的应对——以洞朗事件后的中印关系为例》,载《世界经济与政治》,2015年第4期,第106—128页。

④ 阎学通:《无序体系中的国际秩序》,载《国际政治科学》,2016年第1期,第1—32页。

⑤ 关于自由国际主义的定义及内容,参见 Miriam Doran, “Liberal Internationalism,” <http://www.e-ir.info/2011/08/02/liberal-internationalism/>, 访问时间:2019年9月2日。美国学界关于自由国际主义兴衰的争论,参见 Charles A. Kupchan and Peter L. Trubowitz, “Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States,” *International Security*, Vol.32, No.2, 2007, pp.7-44; Stephen Chaudoin, Helen Milner and Dustin Tingley, “The Center Still Holds: Liberal Internationalism Survives,” *International Security*, Vol.35, No.1, 2010, pp.75-94。中国学界对自由国际主义的研究,参见王栋、尹承志:《自由国际主义兴衰与美国大战略》,载《外交评论》,2015年第1期,第87—112页。

主义及其哲学基础自由主义。本文不否认既定国际秩序处于动态发展当中,而且不同国际规范之间以及不同国际制度安排之间存在着程度不同的矛盾,但也认为一种国际秩序的核心特征在该秩序存续期间是大致稳定的。^①

在大国无战争时代,崛起国与守成国之间战略竞争的最终目标是国际秩序的领导权。实力竞争与制度竞争相互关联。实力是制度竞争的基础,制度为实力竞争提供平台和帮助,因此实力竞争是领导权竞争最重要的组成部分。大国对于秩序领导权的争夺属于零和博弈。零和博弈意味着崛起国要尽可能地崛起,而守成国要尽可能地阻止对手崛起。

在现行国际秩序下,崛起国可以实质性地缩小与守成国的实力差距,但两国实力越接近,崛起国受到的来自守成国的压力越大,追平守成国变得极为困难,而大幅度地超越守成国将更加困难,因为守成国将利用现行秩序所赋予的各种优势来全力封堵崛起国的崛起之路。比如,在20世纪80年代,当日本经济的崛起威胁到美国的经济霸权时,美国综合运用了包括贸易和金融政策在内的多种方法打压日本,这是日本经济在20世纪90年代陷入泡沫化并长期低迷的重要外部因素。^②这一时期的美日经济竞争表明,美国不允许任何国家哪怕是盟国威胁到自己的实力优势地位。

崛起国一方面要利用现行秩序越来越小的空间来继续提升自己的实力,比如,利用守成国对部分国际制度控制力的下降来继续获得较好的收益;另一方面要对现行秩序进行一定程度的改革,以拓展实力提升的空间。因此,完全不触及现行国际秩序而成功崛起是不可能的。崛起国必须对国际秩序进行改革,问题只在于随着时间的流逝,改革的程度有多大,是全方位改革,还是对秩序的核心原则予以保留,只对其外围部分进行适当改革。

由于国际秩序是由一系列国际制度安排构成的,因此以领导权转移为核心的国际秩序的转型就表现为国际制度的变化。根据国际制度内权力分配结构的不同,本文把

① 感谢匿名审稿人提出秩序的动态与静态之分问题。笔者认为秩序的内核是稳定不变的,从这个角度来讲,读者也可以批评本文对国际秩序做了静态处理。

② 关于日本泡沫经济问题,经济学界有很多反思,但多数人认为1985年的“广场协议”是重要原因。参见王允贵:《广场协议对日本经济的影响及记录》,载《国际经济评论》,2004年第1期,第47—50页;黑田东彦、王宇:《日本汇率政策失败所带来的教训——以“尼克松冲击”和“广场协议”为例》,载《国际经济评论》,2004年第1期,第45—47页。反对观点可见徐奇渊:《“广场协议”后日本经济泡沫化原因再探——基于泰勒规则的日德比较分析》,载《日本学刊》,2015年第1期,第109—125页。关于这一时期的美日贸易摩擦问题,参见刘瑞:《日美贸易摩擦镜鉴与启示》,http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201804/12/t20180412_28796698.shtml,访问时间:2019年9月5日。

国际制度分为权力分享型制度、权力占优型制度和权力独占型制度。^① 权力分享型制度是指在该制度内大国之间的权力基本上平均分配,没有一个国家的权力(投票权或话语权)占据明显优势。联合国是比较典型的权力分享型制度。在联合国安理会,五个常任理事国的权力平等分配,每个国家都拥有一票否决权。权力占优型制度是指在该制度内,有一个国家或少数国家的权力占据明显优势。国际货币基金组织(IMF)和世界银行是典型的权力占优型制度。在这两个组织内,美国对重大事项实际上拥有否决权,而且世界银行的行长必须由美国人担任。国际货币基金组织的总裁必须来自欧盟国家,由此欧盟对该组织的影响力仅次于美国。权力独占型制度是指守成国排斥崛起国加入该制度。美国建立的双多边军事同盟以及美国一度倡导后又退出的跨太平洋伙伴关系协定(TPP)都属于这类制度。

崛起国对于权力分享型制度的改革动力较低。虽然崛起国现在没有、未来也不能在该制度内获得更大的领导权,但守成国同样也做不到这一点。所以通常来说,崛起国对这类制度内的权力分配格局是满意的。我们预期崛起国将是权力分享型制度的维护者。

崛起国对于权力占优型制度的改革动力较高。崛起国预期随着本国实力的增长,自己在这类制度中的领导权(表现为投票权或话语权)应有合理的增加。然而,守成国并不愿意看到这一点,因此将极力阻止崛起国领导权的增加。双方将为此博弈。在某些制度内,守成国可能不情愿地允许崛起国的领导权有一定增加,但必须以不伤害自己的领导权优势为前提。崛起国乐见本国领导权的增加,同时也应当预见到守成国所允许的改革是有限度的,以确保其优势领导权为上限。而在另一些制度内,由于规则赋予守成国一些独占性的权力或优势,崛起国没有任何增加制度性权力的可能性。不管是哪种情况,只要条件允许,崛起国都可以另起炉灶,建立一个自己权力占优的制度来与旧制度竞争。^②

崛起国对权力独占型制度非常不满。由于权力独占型制度通常是守成国用来向崛起国施加直接或间接压力的工具,因此崛起国对这类制度持反对态度,通常也会倡导另一套完全不同的制度安排。这样一来,两类制度安排就会形成竞争。

崛起国和守成国分别倡导的制度安排将形成以制度间竞争为表象的领导权之争。如果出现越来越多的新旧制度之争,国际秩序就将发生(部分或局部)分裂,形成两个相互竞争(但不一定完全相斥)的秩序。

① 这一分类的依据是守成国和崛起国在制度内的领导权对比,不代表其他国家在制度内没有领导权。

② 理论上说,崛起国也可以退出某个权力占优型制度,但退出不是目的,而是另建一个新制度的中间步骤。

三 现行国际秩序下的中美实力竞争

回顾历史,中国是在现行国际秩序下成功发展和正在崛起的国家。改革开放以来,中国致力于融入现行国际秩序,并取得了巨大成功,已经有效缩小了与美国的实力差距。40年前中国国内生产总值(GDP)约为美国的2/30,到了2018年则变为2/3。^①多年以来,美国奉行对华“接触+防范”政策,其核心是将中国纳入由美国主导的国际秩序,并通过让中国承担西方赋予的责任来改变中国。几十年来,中美政策的相向而行使两国形成了紧密的相互依赖关系,以至于双方都难以“脱钩”和隔离的方式进行权力竞争。^②未来十年,中国的综合国力要素将会继续平衡发展,并有望大体上与美国处于同一实力等级,但仍然弱于美国。^③与此同时,中国面临的崛起困境效应将越来越强,美国将对美国施加越来越大的压力,以防止中美实力继续接近。

我们无法预知未来美国将采取什么战略和政策来打压中国,但从中美贸易战、美国对华为公司的打压以及美国对南海问题的强力介入来看,美国对中国的压力涉及经济、科技和军事等方面,未来不排除在范围和力度上继续增加,从而形成综合性竞争和全面封堵之势。

鉴于在美国看来目前中国最大的“威胁”是在高科技领域的赶超势头,而不是全球价值链中低端的竞争,美国采取了一种介于“接触”和“遏制”之间的政策。张宇燕将其命名为“规锁(confine或confinement)”政策。美国实施该政策的目标是既要继续享受中国在全球价值链中低端提供的好处,又要规避或阻止中国在高端科技领域的赶超。“规锁”的基本意思有两个:一是用一套新的国际规则来规范或限定中国在高科技领域的进步;二是借此锁定中国在全球价值链的位置,使中美间维持一个恒定且尽可能大的科技差距。在国际贸易领域,美国动辄援引国内法来对付其贸易伙伴,主要原因在于现有的世界贸易组织(WTO)体制无法按照其意愿实现对中国的制约。2018年4月,美国贸易谈判代表处公布的“301报告”的所有焦点问题都和技术有关,包括

^① 根据国际货币基金组织数据,2018年中国的GDP为美国的65.4%。参见International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, April 2019。

^② 确有一部分美国人希望与中国“脱钩”继而遏制中国,但这需要世界主要经济体和相当多的发展中国家采取集体行动。美国单方面与中国“脱钩”的效果不佳,而要想建立一个对华“脱钩”联盟超出美国的能力,而且大多数国家也没有这个意愿。

^③ 阎学通:《历史的惯性:未来十年的中国与世界》,第1章。

强制技术转移、技术窃取、知识产权保护等,传统的中美贸易不平衡问题几乎没有被提及。美国、欧洲和日本发表联合声明要求改革 WTO 以及美欧等国家坚持不承认中国的市场经济地位并要求中国接受诸如增加政府补贴透明度等新规则,其主要意图都在于此。2018年10月美国、墨西哥、加拿大签署的新版北美自由贸易协定中包含“毒丸条款”,为将来与非市场经济国家签订自贸协定设限,其暗中针对的国家还是中国。美国等发达国家对中国的规锁政策是否是一个稳定解,主要取决于双方的博弈策略。从长期来看,由规锁过渡到遏制的可能性不能完全排除。^①

近年来,美国对中国军事实力的增长忧心忡忡,采取三种方式来防止中美军事实力差距的缩小。首先,确保美国国防经费和武器装备的绝对领先地位。但随着中国国力的增长,中美在这方面的差距会逐渐缩小。其次,维持并强化军事同盟关系。第二次世界大战后,美国与全球数十个国家签订军事同盟条约或建立密切的军事合作关系。近年来,美国与北约盟国的关系非常稳定,并在2009年后通过“再平衡战略”加强与亚太盟国之间的关系。与此同时,中国坚持“结伴不结盟”的外交政策,与全球近80个国家和地区组织建立了各种形式的伙伴关系,但军事合作在这些伙伴关系中不占主导地位。^②最后,美国以所谓的国际法规则为由限制中国海权的发展。多年来,美国援引国际法中的“无害通过权”高频次地派军舰和飞机到中国的专属经济区进行抵近侦察。近年来,美国又援引国际法中的“航行自由权”和“飞越自由权”不断派军舰和飞机进入中国南海岛屿附近海域,挑战中国对这些岛屿的主权诉求。^③与此同时,美国不断批评中国“违反国际规则”,要求中国在全球各类主权争端中遵守国际规则,比如,要求中国在美国主导的所谓“基于规则的地区安全体系”下发挥负责任的作用,但绝口不谈是否允许中国参与规则的制定。^④

另外,从20世纪80年代中期美国成功对苏联执行“成本强加”战略的历史经验来看,美国今后也可能采取类似的战略,试图将中国拖入某种军事竞赛(包括但不限于军备竞赛)。比如,美国可能迫使中国与其展开海洋战略竞争,将中国“锁在”海洋领土和权益争端以及海军装备竞赛当中。^⑤美国是世界主导性海权强国,海洋和海军都是它的传统优势领域,中国与其展开激烈竞争很可能代价巨大而成效甚微。历史

① 张宇燕:《全球经济治理体系的瓦解、重构和新创》,载《世界政治研究》,2019年第1辑,第1—4页。

② 新时代中俄全面战略协作伙伴关系和中巴全天候战略合作伙伴关系可能是两个例外。

③ 齐皓:《美国“南海航行自由行动”的国内争论及政策逻辑》,载《现代国际关系》,2016年第11期,第21—30页。

④ 徐进:《理念竞争、秩序构建与权力转移》,载《当代亚太》,2019年第4期,第12—13页。

⑤ 时殷弘:《关于中国对外战略优化和战略审慎问题的思考》,载《太平洋学报》,2015年第6期,第2页。

上,陆海复合型强国的每一次海洋转型都会引发其与主导性海权强国的结构性矛盾,遭遇全面制衡。^①近年来,美国多份官方和智库报告都以高度警惕性的语言提及中国的海军现代化发展,不乏要求予以遏制的建议。就西太平洋防区而言,美海军最担心的是中国海军实力的迅速增长特别是反介入/区域拒止(A2/AD)能力的提高。美海军分析人员普遍承认,美海军可能不足以抵消中国海军在第一岛链内的实力优势。在当前情况下,美国就表现得如此焦虑,当未来中国海上力量有了进一步发展时,美国必将做出更加强烈的反应。2013年,阎学通在《历史的惯性》一书中曾比较乐观地预言,到2023年,中国将跨过超级大国的门槛,成为与美国同一实力等级的国家。但他也指出,同一实力等级不是指实力相等,中国的综合国力与美国还有一定差距。^②本文不讨论中国到底何时能与美国成为同一实力等级的国家,但是同意阎学通的基本判断,即中国将在未来不太久的某个时间段达到这一等级。问题是,达到这一等级之后,中美实力是否还能进一步缩小并最终实现反超,同时又不改变现行国际秩序?

四 现行国际秩序下的中美国际制度竞争

国际秩序竞争的表现是国际制度竞争,包括制度内竞争和制度间竞争,争夺的核心是国际制度的领导权。

(一) 中国无意挑起权力分享型制度内的领导权之争

1945年,反法西斯同盟国家建立了联合国以取代国际联盟。联合国最大的特点是加强了安理会的权威,这是它相对于国际联盟的进步。当前的安理会由美、俄、英、法、中五个常任理事国以及十个非常任理事国组成。常任理事国拥有否决权使联合国成为一个权力分享型制度。否决权的存在降低了安理会内部的权力分配格局对于常任理事国的意义,虽然美国可以联合某些国家形成数量上的投票优势,但这一投票优势会被一国拥有的否决权所抵消。

中国政府反复强调现行国际秩序是以联合国为核心、以《联合国宪章》宗旨和原则为基础、由国际社会共同确立的,其最根本的原则是各国相互尊重主权和领土完整、平等相待、互不干涉内政。中国政府的这一基本立场表明,中国对联合国中的领导权

^① 徐若杰:《成本强加:美国遏制苏联的竞争战略及其特点(1983—1991)》,载《战略决策研究》,2019年第4期,第33—34页。

^② 阎学通:《历史的惯性:未来十年的中国与世界》,第1章。

分配格局并无异议。

世界贸易组织是与联合国类似的权力分享型制度。部长级会议是世贸组织的最高决策权力机构,由所有成员方主管外经贸的部长、副部长级官员或其全权代表组成,讨论和决定涉及世贸组织职能的所有重要问题和行动措施。在部长级会议休会期间,其职能由总理事会行使,总理事会也由全体成员组成。总理事会可视情况需要随时开会,自行拟订议事规则及议程。同时,总理事会还履行解决贸易争端和审议各成员贸易政策的职责。可以看出,无论是在部长级会议中还是在总理事会中,没有哪个国家拥有比其他国家更多的领导权或话语权,总理事会在履行贸易争端解决功能时也遵循协商一致原则。从实践来看,在中国提交的和其他成员方提交的涉及中国的贸易争端中,总理事会既裁决过中国胜诉,也裁决过中国败诉,并无明显的偏向性。

中国对于世贸组织的作用是肯定的,对于各类关于改革世贸组织的呼声和建议持谨慎态度,主张在不改变该组织基本原则、框架和功能的情况下进行一定程度的改革。2018年11月23日,商务部副部长兼国际贸易谈判副代表王受文表示,中方支持对世贸组织进行必要改革,但要坚持三个基本原则和五点主张。三个基本原则包括:(1)世贸组织改革应维护多边贸易体制关于非歧视和开放两个核心价值;(2)应保障发展中成员的发展利益,解决发展中成员在融入经济全球化方面的困难;(3)应遵循协商一致的决策机制,规则应该由国际社会共同制定,不能由少数成员说了算,也不能搞小圈子。五点主张包括:世贸组织改革应维护多边贸易体制的主渠道地位、应优先处理危及世贸组织生存的关键问题、应解决贸易规则的公平问题并回应时代需要、应保证发展中成员的特殊与差别待遇以及应尊重成员各自的发展模式。王受文还表示,中方反对美国以新概念和新表述偷换概念,“另起炉灶”,混淆并否定多边贸易体制的权威性。反对美国阻挠启动上诉机构成员遴选程序,滥用国家安全例外条款采取征税措施,并以国内法为由采取单边主义措施,冲击多边贸易体制的规则基础。^①从王受文的表态来看,中方只愿意对世贸组织进行枝节性的修补,不触及核心规则的修改,特别是不触及协商一致这一决策程序问题,同时反对美国威胁退出该组织。

(二) 中国乐见本国在权力占优型制度内制度性话语权的提升

国际货币基金组织和世界银行是权力占优型制度,美国在这两个组织内的制度性话语权超过其他成员。《国际货币基金组织协定》第28条规定,对于任何修改本协定

^① 《中方提出世贸组织改革的立场和主张》,载《人民日报》,2018年11月24日。

的建议,需有 3/5 成员和 85% 的总投票权方可通过。但因为美国拥有 16.5% 的投票权,这意味着美国可以否决任何不符合其意愿的修改建议。另外,该条款还规定,对于基金份额的调整需经全体成员同意。这同样意味着不经美国同意,任何国家都无法提升自己在 IMF 中的份额。^①《国际复兴开发银行协定》第 8 条同样规定,对于重大事项需有 85% 的投票权同意,而美国拥有 15.85% 的投票权,因此美国可以否决任何不合己意的重大事项。^②

经过艰难谈判,IMF 在 2010 年通过了份额和治理改革方案,中国的投票权由第六位升至第三位。这个改革方案虽然得到美国总统奥巴马的支持,但还需要获得美国国会批准。由于国会内的共和党议员认为这一变革将导致与美国没有共同利益的国家获得过大影响力,因此极力阻挠该方案在国会通过。直到 2015 年 12 月,美国国会参众两院才批准这一方案。^③

中国对美国国会通过这一改革方案表示欢迎。中国外交部发言人表示,2010 年改革方案反映了国际经济格局的变化,将提高新兴市场和发展中国家在 IMF 的代表性和发言权,有利于增强 IMF 的合法性和有效性。中方愿与各方一道,支持 IMF 继续完善份额和治理结构,确保其在国际金融货币体系中发挥积极作用。^④ 中国人民银行有关负责人表示,2010 年改革方案将提高新兴市场和发展中国家在 IMF 的代表性和发言权,有利于维护 IMF 的信誉、合法性和有效性。未来,中方愿与各方密切合作,支持 IMF 继续完善份额和治理结构,确保 IMF 成为以份额为基础、资源充足的国际金融机构。^⑤

但中方也明白,这类权力占优型制度的改革是有上限的,其上限是不能危及美国的制度性话语权优势。这不是一个经济实力对比的问题,不是说中国的经济实力达到甚至超过美国,美国就会拱手将领导权让出。美国的制度性话语权优势是固化在这两个组织的章程当中的,后来者没有办法以非和平的方式改变这一

① “Articles of Agreement of the International Monetary Fund,” <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>, 访问时间:2019 年 9 月 10 日。

② “Articles of Agreement of IBRD,” http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement_English.pdf, 访问时间:2019 年 9 月 10 日。也有学者认为,随着中美之间经济实力的消长,美国的否决权将逐渐被侵蚀。徐奇渊:《世界银行投票权改革的微妙性解读》,载《资本市场》,2010 年第 6 期,第 66—70 页。

③ 《美国会批准 IMF 改革 中国投票权升至第三》,载《光明日报》,2015 年 12 月 20 日。

④ 《外交部发言人:中方欢迎美批准 IMF 改革方案》, <http://news.cri.cn/gb/42071/2015/12/21/8371s5204701.htm>, 访问时间:2019 年 9 月 10 日。

⑤ 《中国人民银行:欢迎美国国会通过 IMF 份额和治理改革方案》, <http://world.people.com.cn/n1/2015/1220/c157278-27950691.html>, 访问时间:2019 年 9 月 2 日。

“非中性”制度。

环球同业银行金融电信协会(SWIFT)是一种特殊的权力占优型制度。SWIFT是一个为了解决各国金融通信不能适应国际间支付清算的快速增长而设立的国际银行间非营利性的国际合作组织,负责设计、建立和管理SWIFT国际网络,以便在该组织成员间进行国际金融信息的传输和确定路由。该组织总部设在比利时布鲁塞尔,同时在荷兰阿姆斯特丹和美国纽约分别设立交换中心,并为各参加国开设集线中心,为国际金融业务提供快捷、准确、优良的服务。目前,SWIFT网络是世界上覆盖面最广、接入银行用户最多的金融网络,SWIFT的电文标准格式已经成为国际银行间数据交换的标准语言。

从性质和功能来看,SWIFT是一个非政府的金融服务机构。从管理角度来看,SWIFT是一个私营股份公司,由25名股东组成的执行股东会为最高权力机构。因此,似乎各国政府在其中并无制度性权力。然而实际情况却并非如此。美国和欧盟对该机构拥有较大的监督权力,并有能力通过该机构暗中掌握全球金融交易信息,并利用这种高度不对称的信息权服务于其政治或经济目标。九一一事件后,美国为了切断恐怖组织的全球资金流动,就向SWIFT发出传票,要求其必须提供相关金融交易数据。由于该组织的镜像数据中心设在美国弗吉尼亚州,因此它很难拒绝美国政府的要求。此后,该组织就成为美国政府以及欧盟监视和调查恐怖组织活动的秘密工具。另外,美国和欧盟还强迫SWIFT切断伊朗相关银行和金融机构的国际支付功能,否则就要制裁该机构。在美欧的强大压力下,SWIFT只能执行其命令。^①

SWIFT在国际金融体系中扮演着非常关键的角色,中国的银行和金融机构是其成员,享受其服务,但中国政府对其运作没有任何话语权。由于SWIFT总部和数据中心设在美欧,因此美欧利用地利之便以间接方式强力影响其运作。近年来,美国已经动用国内法和长臂管辖权来制裁中国的相关企业(比如华为),不排除日后通过SWIFT监视和制裁中国的银行和金融机构,从而挑起或扩大两国的经济竞争。

(三) 中国另建国际制度将形成中美制度间竞争

对于美国据有制度性话语权优势的国际制度,中国可以采取“平行”策略,即一方面在旧制度内寻求权力的提升,另一方面建立由自己主导的新国际制度。成立新制度

^① Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.66-67.

意味着新旧制度形成了制度间竞争和制度制衡。^①

亚投行是中国执行制度间竞争战略的典型例子。亚投行是一个开放包容的制度,中国没有将其成员限制为亚洲国家,而是向包括美国在内的世界各国开放。亚投行采取开放包容原则既有经济上的考虑,也有政治上的考虑。经济上的考虑是帮助中国避免低效的融资实践,因为中国此前在这方面缺乏足够的经验。政治上的考虑是吸引美国主导的旧制度的成员积极加入,从而在一定程度上削弱旧制度的合法性和吸引力,同时增强新制度的合法性和吸引力。

尽管受到中国的真诚邀请,但美国对亚投行采取了“三不”政策。首先,不认可亚投行的倡议。美国认为亚投行是多余的,因为当前已经有世界银行、IMF 和亚洲开发银行。美国政府实际上将亚投行视为“中国创建的与美国主导的世界银行进行竞争的工具”。^② 其次,不加入亚投行。尽管中国欢迎美国加入,美国内加入亚投行的呼声也很高,但美国政府坚决拒绝加入。最后,美国劝说其盟国不加入亚投行。美国政府表面上称不反对盟国加入亚投行,但以各种理由来质疑该组织。2015年3月17日,美国助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel Russel)称,美国政府敦促任何国家加入中国主导的开发银行时要三思而后行,要考虑该机构在避免腐败、保障工人权利和环保方面是否能够坚持高标准。财政部部长杰克·卢(Jack Lew)向国会议员表示,他希望任何国家在做出正式承诺之前都要确保该机构得到适当管理。^③

美国并非一概反对别国建立新的国际金融组织。比如,美国不反对并加入了由日本主导的亚洲开发银行和由欧盟国家主导的欧洲复兴开发银行,也不反对伊斯兰开发银行和安第斯基金会,因为美国知道,日本、欧盟国家、伊斯兰国家和拉美国家要么可以帮助美国巩固领导地位,要么不可能挑战其在全球金融治理体系中的领导地位。^④

作为一个新成立的国际金融机构,亚投行的治理能力还有待提高,功能效果也有

① 关于制度制衡理论,可参见 Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, Vol.14, No.3, 2008, pp.489-518; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia-Pacific: Economic Interdependence and China's Rise*, London: Routledge, 2009; 贺凯、冯惠云:《领导权转移与全球治理》,载《国际政治科学》,2019年第3期,第31—59页。

② Peter Ford, “A Newly Modest China? Official's Reassurances Raise Eyebrows in US,” *The Christian Science Monitor*, January 7, 2015.

③ 《美方回应盟国加入亚投行:各国自行决定 但三思而后行》, https://www.guancha.cn/america/2015_03_18_312651.shtml, 访问时间:2019年8月10日。

④ 贺凯、冯惠云:《领导权转移与全球治理:角色定位、制度制衡与亚投行》,载《国际政治科学》,2019年第3期,第46页。

待观察。就近期而言,亚投行还是全球经济治理领域的一个“新手”,其与IMF和世行之间可能存在某种合作关系。但就中长期而言,它们之间不可避免地存在一定程度上的竞争。

(四) 中国反对美国的权力独占型制度

中美另一种制度间竞争是在安全领域展开的,即中国倡导的多边安全合作机制和伙伴关系与美国的同盟体系之间的竞争。20世纪90年代中期之后,中国积极参与构建由东盟主导的各类东亚多边安全合作机制。尽管东亚多边安全合作机制近年来有向“清谈馆”发展的趋势,但中国没有因此而放弃对东盟和此类安全合作机制的支持。亚洲相互协作与信任措施会议(以下简称“亚信会议”)是中国参与创建并积极参与的另一个亚洲多边安全合作组织。该组织的宗旨是加强成员方之间的互相信任与睦邻友好;鼓励成员方在政治、经济、科技、文教、能源等领域的有效合作;致力于联合维护和保障地区和平、安全与稳定;建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序。上海合作组织奉行不结盟、不针对其他国家和地区及对外开放的原则,愿与其他国家及有关国际和地区组织开展各种形式的对话、交流与合作。

结伴不结盟是冷战后中国一项独特的外交政策。改革开放以来,中国始终坚持不结盟政策,可谓极具特色的外交创新。但是,中国作为一个大国,在国际上需要别国的支持,需要向其他国家和地区拓展利益和影响力,还要化解各种“中国威胁论”或“中国崩溃论”。为此,中国独创性地采取了构建伙伴关系网络的做法。在2014年11月召开的中央外事工作会议上,习近平强调:“(中国)要在坚持不结盟原则的前提下广交朋友,形成遍布全球的伙伴关系网络”,以“争取世界各国对中国梦的理解和支持”,使它们认识到中国梦是“各国人民共同的福祉”。^①伙伴关系是国家间基于共同利益,通过共同行动,为实现共同目标而建立的一种独立自主的国际合作关系。中国建立的伙伴关系具有平等性、包容性、和平性、建设性和非意识形态性等特征。近年来,中国高举和平、发展、合作旗帜,秉持平等、包容、共赢的理念,同90多个国家和区域组织建立了不同形式的伙伴关系,基本建成了覆盖全球的伙伴关系网络。当然,不是所有的伙伴关系都有安全合作的内容,但许多伙伴关系(特别是中国与周边国家的伙伴关系)中包含这方面的内容,比如新时代中俄全面战略协作伙伴关系、中巴全天候战略合作伙伴关系等。

美国在全球维持安全的基本方式是建立双多边军事同盟或军事合作关系。^② 经

① 《中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话》,载《人民日报》,2014年11月30日。

② 葛汉文:《特朗普时代美国的同盟政策及同盟体系》,载《世界经济与政治论坛》,2019年第1期,第1—20页。

过多年经营,美国与日、韩等东亚国家形成了法律上或事实上的同盟关系,建立起由自己主导的安全等级体系,从而使东亚出现了局部等级秩序的特征。在这一秩序内,盟国高度依赖美国的安全保护,美国则对盟国的安全事务有支配性权威。对于中国这样不在该秩序内的国家来说,这意味着安全压力。美国既可以联合秩序内国家制约中国,也可以利用权威推动秩序内国家对抗中国。因此,美国等级安全秩序的存在提高了中国制衡美国的成本与风险。^①

中国倡导的多边安全合作与双边伙伴关系网络与美国坚持的同盟秩序具有本质差别。中国不认同美国的同盟安全政策,中国外交部和国防部发言人经常称美国坚持军事同盟是冷战思维,将其与霸权主义和强权政治相提并论。《中国的和平发展》白皮书声称,要摒弃冷战思维和同盟对抗,通过多边合作维护共同安全,协力防止冲突和战争。中国“坚持在和平共处五项原则基础上,同所有国家发展友好合作,不同任何国家和国家集团结盟”。^②

从近中期来看,中国倡导的多边安全合作与双边伙伴关系网络是中国抵消美国安全等级秩序带来的安全压力的手段之一;从长期来看,它们可能是中国倡导的某种安全合作秩序的核心要素。由于中美各自倡导的安全合作制度均有其优势和劣势,部分国家选择既参加美国的军事同盟,也参加中国倡导的多边安全合作和伙伴关系,以谋求利益最大化,因此它们之间将有一个漫长的平行期和竞争期,一方很难完全代替另一方。

五 结论

本文研究的问题是崛起国是否可以在不改变现行国际秩序的前提下成功建立一个新的国际秩序,这一秩序的构建过程包括实力的赶超和国际秩序领导权的转换。在现行国际秩序下,守成国允许崛起国在一定程度上缩小它们之间的实力差距,但随后“崛起困境”效应开始发挥作用。崛起国的实力越接近守成国,守成国越对其施加更大的压力。守成国将利用现行秩序赋予的制度优势和领导权威来压制崛起国,这样一来,现行秩序给予崛起国的发展空间将逐渐缩小,这个秩序对崛起国的效用将逐步下降。但也不排除出现另外一种情况,即守成国对现行秩序的主导力下降,崛起国对现

^① 孙学峰、刘若楠、欧阳筱萌:《等级视角下的美国单极体系走向》,载《外交评论》,2015年第2期,第80—103页。

^② 《中国的和平发展》,http://politics.people.com.cn/GB/1026/15598626.html,访问时间:2019年9月2日。

行秩序的主导力上升,两者在未来实现部分领导权转移。但“双领导”体制是不稳定的,它可能导致现行秩序分裂为两个秩序。

崛起国与守成国的国际秩序领导权之争表现为它们对于国际制度的竞争,包括制度内竞争和制度间竞争。崛起国无意在权力分享型制度内挑起与守成国的争夺,但守成国可能对自己在该类型制度内的权力地位越来越不满。崛起国欢迎自己在权力占优型制度内领导权的上升,但同时也明白,自己领导权的上升是有限度的,不能触动守成国在制度内的主导权。崛起国领导权“天花板”的存在使其转而采取另建由自己主导的国际制度的办法与守成国竞争。崛起国反对由守成国主导并排斥崛起国参加的权力独占型制度,并倡导另一类完全不同的制度安排与其展开竞争。

在大国无战争时代,崛起国只能以“建制”和“改制”的方式逐步扩大本国对国际秩序的领导权。因此,崛起国在崛起过程中无法以暴力手段摧毁旧秩序并在旧秩序的废墟上重建新秩序,而只能逐渐地改革现行国际秩序,不存在在不改革现行秩序的前提下实现崛起的可能性。崛起国与守成国实力差距越小,两者对秩序领导权的争夺就越激烈,现行国际秩序被改革的力度就越大。

中美关系是比较典型的崛起国与守成国关系。中美战略竞争不仅是权力竞争,也是国际秩序领导权之争。近年来,随着中美实力差距缩小,中国获得国际秩序领导权的能力和信心在增强,而美国维持国际秩序领导权的能力和信心在减弱,这是西方世界很多精英人士认为自由国际主义秩序已经遭遇危机并将在未来遭遇更大危机的原因。今后中美的权力竞争和秩序领导权之争将相互交织、相互激荡。双方在全球治理和安全合作领域的权力竞争和制度竞争已迅速展开。中国坚定地做现行秩序的维护者与改革者,不主张对现行秩序推倒重来、另起炉灶,显示出中国高超的政治智慧。未来,现行国际秩序的变化方向与变化程度将是值得我们进一步研究的重要问题。

(截稿:2019年11月 责任编辑:主父笑飞)