



应对新冠疫情需要重建有效的多边主义*

[美]杰弗里·D. 萨克斯¹ 陈静² 周文星³

【摘要】世界正面临着二战以来最大的危机以及大萧条以来最大的经济灾难。历史呈现了两种走出全球危机的方式：要么由一个全球领导者引导世界进行有效的回击并协助世界为危机付出代价，要么通过联合国的多边框架展开全球合作。但遗憾的是，我们如今没有全球领导者。当下的美国与其说是一个领导者，倒不如说是一支毁灭性的力量。因此，我们前进的唯一道路是在联合国的授权下进行多边合作。本文将分析这一问题。

【关键词】新冠疫情；多边主义；联合国；全球合作；霸权国

* 本文原发表于期刊 *Consilience: The Journal of Sustainable Development*，原文题为“COVID-19 and Multilateralism”，本文原作者授权校译者翻译、发表。

1 杰弗里·D. 萨克斯 (Jeffrey D. Sachs, 本文原作者)，世界知名的美国经济学家，现任哥伦比亚大学可持续发展中心主任、最高荣誉大学教授，联合国可持续发展解决方案网络主席，国际医学期刊《柳叶刀》新冠肺炎疫情委员会主席，曾在 2001-2018 年期间担任联合国秘书长科菲·安南、潘基文和安东尼奥·古特雷斯特别顾问。研究方向：发展经济学、创新教育、疫情与大流行疾病控制等。

2 陈静 (本文译者)，南京大学。研究方向：国际交流。

3 周文星 (本文校对者)，南京大学。研究方向：中美关系、国际关系。



The Battle against the COVID-19 Calls for the Reestablishment of Effective Multilateralism*

Jeffrey D. Sachs¹ Chen Jing² Zhou Wenxing³

【 Abstract 】 The world faces its greatest crisis since World War II and its greatest economic calamity since the Great Depression. History shows two ways out of a global crisis: a global leader that guides an effective response—and helps to pay for it—or global cooperation through the UN multilateral framework. Alas, we have no global leader today. The United States today is more a force of destruction than a leader. Our only way forward is cooperation under the UN mandate. Let me explain.

【 Key words 】 COVID-19; multilateralism; UN; global cooperation; hegemon

* This article was firstly published in the journal *Consilience: The Journal of Sustainable Development* with the title “COVID-19 and Multilateralism.” The original author of this article, i.e., Jeffrey D. Sachs, authorized the translator and proofreader to translate, publish, and circulate it.

- 1 Jeffrey D. Sachs (the original author of this article), a world-renowned economics professor, now serves as the Director of the Center for Sustainable Development at Columbia University, where he holds the highest academic rank of University Professor, and President of the UN Sustainable Development Solutions Network as well as Chair of *Lancet* COVID-19 Commission. He served as Special Advisor to UN Secretaries-General Kofi-Annan, Ban Ki-moon, and António Guterres from 2001-2018. Dr. Sachs’s research area includes development economics, innovative education, and the control of pandemic and epidemic diseases.
- 2 Chen Jing (the translator of this article), Nanjing University. Her research area is international exchanges.
- 3 Zhou Wenxing (the proofreader of this article), Nanjing University. His research area includes China-U.S. relations and international relations.



引言

本文成稿于2020年3月，用以讨论我们抗击新冠疫情的全球化 and 因美国日益忽视多边主义而导致地缘政治局势持续紧张的现实之间的对比。自那时起，事态加速发展且日趋恶化。六月的全球局势比三月更不稳定了。美国未能在国内遏制疫情，死亡人数攀升至10万多人，病毒继续在美国境内传播。但特朗普政府却宣布退出世界卫生组织，对全球体系挥以重拳，表面上看是对世卫组织与中国关系的某种惩罚，但实际上却彰显了特朗普政府赤裸裸的单边主义行径。美国经济形势急剧恶化，失业率高达20%，这一切都有可能加剧因几名非裔美国人被明目张胆地杀害所引发的社会动荡。简而言之，我们发现自己身处于一个遭遇流行病、经济萧条、地缘政治冲突以及深刻的社会动荡时期的美国。这无疑是自大萧条以来美国近百年里遭遇的最严重危机。更糟糕的是，国家在如何应对危机的问题上分歧巨大。

当前，我们必须密切关注我们的长期目标和原则，以此为路标，以便摆脱动乱、疾病和经济崩溃的螺旋式下降。美国的优势在于其多元化，来自不同种族、国家、文化和宗教背景的人群为共同利益而携手奋斗。纽约市是世界上首屈一指的多元化典范。纵观美国历史，多元化的真理和种族主义及排外做法的丑陋现实相对立。如今，我们再次面临这样的挑战。

同样地，美国的最佳状态是与世界合作，为一个共享和平与繁荣的世界建立机制并做出努力。但最糟糕的是，美国正奉行极端沙文主义、推翻政府、煽动冲突，甚至挑起具有毁灭性后果的战争。我们正处于一个十字路口：美国将为确保自身福祉和世界安全而与中国以及其他国家合作，还是为了占据相较于中国的优势地位而采取一些幼稚的尝试去深化不必要的冲突？

未来安危未定，比我们数月前所设想的还要紧迫。包括美国在内，全球许多角落的新冠疫情仍在恶化。世界经济将遭遇自20世纪30年代以来最大的衰退。由于人们不再致力于保护工作、法规贯彻和执法，这实际上正在恶化诸如雨林破坏等各类环境危机。尽管全球经济的快速萎缩暂时减少了温室气体的排放，但由于使用化石燃料所面临的阻力最小而游说压力最大，因此一些国家仍试图通过化石燃料而非可再生能源来重建家园。

所有这一切都意味着，在公共卫生、可持续发展，以及最重要的是在共同利益和全球合作的基础之上，我们必须加倍努力选择走出这场危机的道路。第一步也是最紧急的步骤



是公共卫生：遏制这场流行病在世界任何地方蔓延。为此，应该通过加强公共卫生的工作力度，包括检测和隔离感染者、保持身体距离，以及加强工作场所的安全管理。支持世卫组织的全球合作至关重要；美国退出该组织的行为应该受到谴责和扭转。第二个紧急的步骤是向地球上受灾最严重的地区和最脆弱的人群提供财政、后勤和人道主义支持。这需要以资助、贷款和债务减免的形式，大力加强对世界贫穷国家的财政支持。第三个紧急的步骤是全球合作，利用联合国可持续发展目标、《巴黎气候协定》和《生物多样性公约》的框架，建立一个具有社会包容性和环境可持续性的新的全球经济。欧盟正采纳欧洲绿色新政（Green Deal for Europe）。这应该与美国绿色新政（Green New Deal in the United States）、中国可持续的“一带一路”倡议，以及诸如东盟绿色新政（ASEAN Green Deal）和非洲联盟绿色协议（African Union Green Deal）等其他地区的类似倡议相结合。通过在世界主要地区开展全球合作，并密切关注可持续发展的核心概念，我们拥有切实的可能和迫切的需要，将当前的危机转变为世界可持续和包容性道路的首要步骤。

一、霸权稳定

在其对大萧条的精彩描述中，已故伟大经济史学家查尔斯·金德尔伯格（Charles Kindleberger）提出了一个著名的观点：大萧条之所以发生，是因为没有世界领导者提出有效的解决方案，而国际联盟也未能胜任这项任务。英国在一战前一直是世界领导者，但自这场毁灭性的战争开始背负着对美国的债务，面临严重且长期的经济难题。美国是两次世界大战期间世界上最大的经济体，但它尚未准备好领导全球事务。只有二战期间的经验才促使美国成为积极的全球领导者。

因此，当大萧条危机在1929年冲击美国时——欧洲正结束了十年政治金融动荡——美国几乎完全从国内的角度而非从全球危机的角度来看待这场危机，尽管它迅速演变成一场全球危机。大萧条首先表现为金本位制的失灵，一战后强加的战争债务和赔款使之雪上加霜。倘若主要经济体（美国、英国、法国和其他国家）的财政部和中央银行在1930至1932年期间领导展开全球规模的合作，很可能会拯救全球经济，而不会导致产值的大规模损失。但并没有出现此类合作。直到1933年，希特勒掌权。大萧条一直持续到1939年，当时德国将欧洲拖入了几十年来的第二场战争。

金德尔伯格的理论后来被称为“霸权稳定论”，即需要一个主导型力量或霸权国来提



论文

供金融稳定等全球公共产品。可以说，20世纪30年代的世界处于两个霸权国之间，指挥棒（baton）还未从伦敦移交至华盛顿，这在40年代才发生。全球遭受多年混乱，因为每个国家都奉行内向型政策（inward-looking policies），在关税等议题上实行“以邻为壑”的政策（beggar-thy-neighbor policies）往往成为常态，这意味着一个国家所采取的“解决方案”只会将更大的损失转向其他国家。

美国在二战后成为新的霸权国，尽管它在冷战期间与苏联集团对峙。美国还领导建立了全球性机构，特别是联合国、布雷顿森林体系（国际货币基金组织和世界银行）、基于规则的开放贸易体系、联合国各专门机构，以及其他多边机构。美国通过马歇尔计划帮助资助西方国家实现战后复苏，并帮助开启了一个发展援助的时代。

但这大多是出于美国狭隘的利己主义的考量，尤其是为了促进美国的经济利益、与苏联进行直接的竞争，当然也是为了避免全球冲突，创造一个更加和平与繁荣的世界。然而，美国也犯了许多灾难性的错误，比如发动越南战争。从20世纪40年代到80年代，狭隘的美国利己主义和全球理想主义都在美国外交政策中发挥作用，这使得美国的外交政策在鼓舞人心（创建联合国体系）、阴险狡诈（由中情局领导且反复发起的政权更迭计划），以及极具破坏性和无能（在东南亚、拉丁美洲和中东地区由美国领导或支持的战争）之间变化。

二、美国领导地位的衰退

1991年12月苏联解体后，美国认为它可以一意孤行，无需对国际体系投入过多精力。毕竟，随着苏联的解体，美国认为自己较冷战时期更为强大，也更加特殊。

这种思维方式的一个典型例子，是美国国务卿马德琳·奥尔布赖特（Madeleine Albright）在1998年发表的一番论述：“如果我们不得不使用武力，那是因为我们是美国；我们是不可或缺的国家。我们站得高，故而可以比其他国家看到更远的未来，而且我们也看到了我们所有人所面临的危险。”

但事实上，美国作为全球领导者的地位已经被削弱了，美国的鲁莽和无知加速了美国领导地位的衰落。

美国优势地位下降的主要原因，仅仅是美国在世界经济占比量的下降。以购买力调整后的价格衡量，美国在全球经济产出中所占的份额从1950年的27%下降到2008年的19%



（根据另一位已故的伟大经济史学家安格斯·马迪森（Angus Maddison）的估计），再下降到 2019 年的 15%（根据国际货币基金组织的评估）。而美国在阿富汗（自 1979 年开始断断续续持续到现在）、中美洲（20 世纪 80 年代）、伊拉克（1990 年和 2003 年）、叙利亚、利比亚，以及其他地方发动或参与的几场灾难性战争，牺牲了大多民众的生命，也浪费了数万亿美元，从而加剧了美国优势地位下降的趋势。

除此之外，许多美国政治建制派人士天真地相信，通过战争和政权更迭获得的领导地位，可以有效地取代通过外交、妥协和发展融资所获得的领导地位。美国之所以能够得逞，是因为它拥有无与伦比的军事实力，而不是因为它曾经提供了公共物品或增加了全球福祉。

美国愈发拒绝签署联合国条约和协议。例如，美国参议院在 1992 年批准通过了《联合国气候变化框架公约》后却拒绝执行。在过去三十多年当中，美国缺席了无数其他国际协议和条约，包括国际刑事法院、《生物多样性公约》和《联合国海洋法》，仅举此三例。

美国领导人故意无视联合国安理会的判决，比如，乔治·W. 布什总统在未能争取到联合国的支持后于 2003 年直接对伊拉克开战。除了背弃联合国条约，美国也越来越抵制发展援助和全球税收改革合作。美国将自行其是——世界其他国家却因此遭罪。

三、流氓国家

在美国总统唐纳德·特朗普（Donald Trump）的领导下，美国已经放弃了作为多边秩序世界领导者的任何伪装。相反，美国成了一定程度上的流氓国家（rogue state），直接攻击许多国际协定（包括美国退出伊朗核协议和《巴黎气候协定》），并实施违反国际法和国际规则的单边贸易与制裁政策。在价值观方面，特朗普吹嘘“美国优先”，而不是视世界为一个整体。

美国在经济和技术上仍然是一个非常强大的国家，但它不再是主要的经济或技术大国。欧盟和中国的经济规模与美国大致相同，且数字技术的传播已遍及全球。美国是迄今为止世界上最强大的军事国家，尽管它在一场又一场战争中发现美军根本无法解决任何政治问题。美国在世界各地拥有约 6,000 枚核弹头、800 个军事基地，而且战争经验丰富。

值得反复一提的是：在特朗普及其“美国优先”的民族主义学说下，美国已经成为某



论文

种流氓国家，拒绝接受《联合国宪章》和全球条约的约束。通过言语和行动，特朗普公然表示对包括许多所谓盟友在内的世界各国的敌意，并公开拒绝美国几十年来支持的多边主义价值观。

历史记录清晰地表明，特朗普几乎阻止了近年来的每一项多边倡议。美国是唯一一个退出《巴黎气候协定》的国家。它也是唯一一个退出伊核协议的国家。

此外，谈论“中美贸易战”属于用词不当（misnomer）；只有美国对华贸易战。这两种表述大相径庭。这场“贸易战”是美国担忧中国和技术能力上崛起而对后者发动的一次未经深思熟虑的攻击。毋庸置疑：美国攻击华为、中兴通讯和其他公司，是因为美国意识到中国正在人工智能和其他安全相关领域获得巨大的技术能力。

是的，中国成就斐然，因为它拥有大量才华横溢、受过良好教育的人才，并且每年培养数十万名博士。这正是世界的运作方式——也是它应该运作的方式。知识不应当被垄断；人才不应当被垄断。

但这让特朗普和美国右翼民族主义者心烦意乱，是因为美国的大战略是基于其主导地位——或“首要地位”，用地缘政治语言来解释的话。这并不是我的幻想，而是无数美国外交政策和国防文件与理论中的幻想。美国在世界上不可能再占据主导地位，这对世界来说是安全的。世界不再这样运转。但这却是美国政策的运作方式。

特朗普领导下的美国也在反对线上活动的全球征税。美国对企业税进行了灾难性的削减，这严重破坏了对企业征税的全球性努力。此外，美国还试图通过扼杀上诉程序来分化世界贸易组织。

此外，特朗普政府声称它将裁决汇率，并对美国认定的汇率操纵国征收单边关税。好吧，恕我直言，我知道美国财政部这个令人尊敬的机构在这方面并未持有诚实的看法。所谓“货币操纵”是自上而下的政治主张。这些主张与任何值得称赞的东西都无关；它们都是某些地缘政治竞争中的暂时“优势”。

2020年1月，当伊拉克称它希望美国军队撤离该国时，如果你能想象的话，美国财政部基本上说：“如果你坚持把我们的军队赶出去，我们将没收你在纽约联邦储备银行的外汇储备。”这简直就是谋财害命。它完全违反了国际法治。然而，这正是我们面对美国这个流氓国家的问题。我很抱歉这么说——这是我的祖国，我并不大乐意这么说——但美国是一个令人愤恨的衰落帝国。



美国现在是一个危险的国家，而且如果特朗普赢得连任，它绝对会变得更加危险。

四、新冠疫情和多边主义

因此，世界又来到了另一个“金德尔伯格时刻”。世界失去了全球领导力和共同的解决方案。没有哪一个国家或支配性的国家联盟愿意或能够提供全球公共物品。当形势变得艰难时，没有任何一个集团能够单独提供金融或政治稳定。这就是新冠肺炎之前的世界。而这也是当下的世界。

随着新冠疫情的出现，我们正面临一场全球灾难，没有霸权力量，全球合作被严重削弱。世界正陷入萧条，而美国却在玩弄“美国优先”政治。更糟糕的是，特朗普的游戏策略是试图将疫情归咎于中国。

事实就是这样。中国首先出现了新冠病毒，跟其他情况一样，包括西非出现艾滋病毒、2012年阿拉伯半岛出现中东呼吸综合征（MERS）、非洲出现寨卡病毒（Zika）并传播到南美洲，以及2010年墨西哥出现甲型H1N1流感病毒并在成为全球性病毒之前其传染性在美国得到了极大地增强。

简言之，新型传染病在世界各地都会暴发，通常表现为人畜共患事件（即病原体从动物宿主传播到人类），如新冠病毒是经由蝙蝠传播给人类。

美国想指责中国，而共和党已将指责中国作为其2020年选举战略的核心部分。采取这一行动主要是为了掩盖特朗普在应对疫情方面彻底和令人震惊的无能，但这也是特朗普继续对华战争的一个工具，试图将疫情归咎于中国，从而促进美国对中国的主导地位。诚然，美国选举年政治正迅速陷入民族主义情绪的深渊，特朗普的对手、前副总统乔·拜登攻击特朗普对中国过于软弱！

这些针对中国的攻击只会构成美国选举年内部政治的一部分，但事实上，它们正迅速蔓延至国际舞台。不仅没有全球领导者，美国也正积极尝试破坏国际体系，认为多边主义是特朗普反华战略的障碍。

因此，特朗普做了一件似乎不可思议的事：在疫情期间切断美国对世卫组织的资助，理由是该组织表面上太亲中国了！人们不会相信虚构作品中的此类行为，更不会相信一个大国在一场全面暴发的全球流行病和经济危机中所采取的实际行动。

随着一个个国家进入封锁状态以试图减缓病毒的传播，世界产量正直线下降。国际货



论文

货币基金组织预测，世界经济产出将减少全球 GDP 的几个百分点，这将是二战以来全球最严重的经济衰退。但情况还可能会进一步恶化。

根据金德尔伯格的推理，全球经济衰退可能演变为全面的萧条，没有一个国家或国家集团可以发挥领导作用，将世界从衰退中拯救出来。而且，在一个重要的方面，现在的形势甚至比上世纪 30 年代更不稳定。当时，伦敦和华盛顿都没有率先采取行动。

如今，美国以直接和积极的姿态反对多边秩序。它危险地寻求以美国为领导的世界秩序来取代以联合国为中心的多边体系，但即便如此，美国也不愿在任何形式的全球秩序中进行除军事以外的投资。

五、我们最大的期盼：有效的多边主义

随着世界陷入萧条，以及美国不断威胁以联合国为基础的秩序（因为它包括中国），我们发现自己正处于现代史上最危险的时期之一。

好消息是，世界上绝大多数国家希望继续——实际上是加强——以联合国为中心的全球秩序。但坏消息则是，欧盟可能被证明过于软弱、太不团结，以致于无法成为抵御特朗普行动的堡垒，事实上，一些西欧国家的政府（比如英国的鲍里斯·约翰逊（Boris Johnson）政府，但可能还有一些欧盟国家）会本能地跟随美国，因为美国仍然是这些国家的防务联盟——北约——的领导者。澳大利亚、巴西、以色列等右翼政府也将效仿特朗普。但一个好消息是，越来越多的欧洲领导人认识到，需要一个强大、团结的欧盟来捍卫多边体系，而非追随特朗普危险的单边主义。

如果我们想要得救，那么能拯救我们自己的，将是采取如下举措。世界上绝大多数国家将同意加强世卫组织，而不是像美国所希望的那样去削弱它。世卫组织将为抗击疫情提供至关重要的后勤和物资供应链，并在研发新冠疫苗方面发挥全球领导作用。国际货币基金组织是美国在二战结束时创建的另一个重要机构，它将为低收入国家和新兴经济体提供紧急融资，以维持它们的运转。债权国巴黎俱乐部（Paris Club），加上中国，将减免正在抗击疫情和遭遇经济崩溃的负债发展中国家大量债务。联合国粮食及农业组织（FAO）将和世界粮食计划署（World Food Program）、联合国儿童基金会（UNICEF）以及联合国人道主义事务协调厅（UNOCHA）一道，保护世界粮食供应链、确保提供紧急粮食援助，以防止大规模饥饿的发生——这是一个极具现实的前景。



因此，我想对金德尔伯格的论点作一个重要的修正。正如金德尔伯格正确指出的那样，如果没有领导者，就很难应对全球危机。过去的霸权国不再是霸权国了。然而，我们的目标不应是促使一个新的霸权国来取代美国。我们不应谋求任何一个国家或地区来填补这一空白。

相反，我们应致力于用一个有效的多边体系取代美国的领导地位或霸权，该体系在世界和平基础《联合国宪章》、世界道德宪章《世界人权宣言》、保护地球公约《气候变化框架公约》，以及保护所有生命不受人类破坏的约束性承诺的《生物多样性公约》之下运转。

捍卫、保护、维护和支持多边体系应该是我们这个时代的当务之急。应对单边主义的不是更多的单边主义，而是多边主义，不是通过敌意，而是通过合作。这应该是我们的目标：通过紧迫的全球合作去克服现代人类面临的巨大挑战。这必须成为我们永恒的目标。

（责编：曾琳）