

后疫情时代的全球化与全球治理： 发展趋势与中国策略^{*}

陈伟光

摘要：在新冠肺炎疫情的持续冲击下，全球化及其治理体系面临重大转型。虽然从历史的长时段来看，全球化是不可逆转的，但是，疫情带来的国家和市场主体选择行为的变化，将加速昔日美国主导的新自由主义超级全球化的终结，以多元化、慢速化、区域化和数字化为特征的再全球化将开始登上舞台。同时，未来的全球治理在大国博弈下会发生权力、观念和制度的结构性重塑，呈现权力的多元化、观念的多样化以及制度的碎片化趋势。中国需要加快构建新发展格局，为全球化提供动能，推动与新型全球化相适应的全球治理的形成。

关键词：新冠肺炎疫情；全球化；全球治理；中美关系

中图分类号：D815 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2022) 01-0014-10

作者简介：陈伟光，广东外语外贸大学广东国际战略研究院高级研究员，金融学院教授、博导

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2022.01.002

全球化的历史进程表明，重大外生事件冲击是全球化演进的关键变量。地理大发现和三次工业革命是全球化启动和加速发展的外部力量，大萧条和两次世界大战阻断了英国开启的全球化进程，也标志着英国主导的全球治理体系的结束。二战以来，美国开始主导新一轮的全球化进程，并构建了全球治理的制度体系。冷战结束后，新自由主义秩序达到巅峰，全球化的广度和深度达到新的高潮。金融危机以后，超级全球化的缺陷开始凸显，全球化与全球治理的矛盾不断加深。近年来，日益积累的分配不公开始在美国等西方世界显现，美国国内对全球化不满的情绪激化，民粹主义、保护主义、单边主义兴起，掀起了一股逆全球化的潮流，并发起了一场历史上规模最大的贸易摩擦，基于多边主义的全球治理遭遇严峻的挑战。正值全球化及其治理面临重大困境的紧急关口，一场突如其来的新冠肺炎疫情不期而至。

这场疫情是一次罕见的人类危机，历经两年，新冠肺炎病毒几经变异，连续袭击世界上几乎所有的国家和地区。作为一个持续冲击的外生变量，新冠肺炎疫情不仅给人类安全带来了重大损失和持续性威胁，也使得全球生产要素和产品流动受阻，断裂的供应链、产业链难以有效恢复，严重衰

收稿日期：2021-11-07

* 本文系国家社科基金重大项目“制度型开放与全球经济治理制度创新研究”（项目编号：20&ZD061）、教育部创新团队发展计划滚动支持项目“中国参与全球经济治理机制与战略选择”（项目编号：IRT_17R26）的阶段性成果。

退的世界经济难以复苏，长期停滞将成为世界经济的新常态。所以，新冠肺炎疫情进一步加剧了世界百年未有之大变局的演变，国际政治经济格局随之重塑，全球化和全球治理呈现新的发展趋势。

一、全球化：不可逆转性与疫情后的新走向

历史上有多次瘟疫事件对人类世界造成巨大的灾害，大规模生命灭绝引发社会崩塌，推动新的历史起点，如西欧崛起、欧洲殖民扩张等都是疫情冲击下直接或间接的结果。^①本次疫情危机对世界的冲击同样是划时代的。疫情暴发初期，托马斯·弗里德曼就认为，新冠肺炎疫情将成为公元前、公元后那样的历史分界点。^②就现代人类世界而言，全球化是标志性时代特征，本次疫情对世界的冲击，首先表现为要素跨境流动的经济全球化的中断。问题在于疫情对全球化的打击是暂时的、可恢复的还是长期的、难以复原的，其后果是可逆的还是不可逆的，更进一步而言，疫情会不会破坏和颠覆全球化不可逆转的铁律。

全球化的不可逆转性强调的是不以人的意志为转移的客观性，指的是在经济一体化的基础上，世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。不管人们承认与否、喜欢与否、害怕与否，全球化作为一种客观的世界历史进程，深刻影响着各国与世界的命运。^③习近平指出，经济全球化是不可逆转的历史大势，是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果。^④历史地看，经济全球化是社会生产力发展达到一定高度并与经济开放政策相结合的必然产物，表现为在技术进步和经济开放的条件下，要素和商品在跨国流动、交易中形成全球市场的过程。也就是说，经济全球化的形成和演进需要满足科技进步、市场经济与国家开放这三个重要条件。

在经济全球化的三大条件中，科学技术是人类正确认识自然规律的知识体系和运用这一知识的实践方法。科学技术伴随着人类历史发展不断进步升级，具有不可逆转性。市场经济是人类在长期经济活动中自发演化和建构的一种社会制度，作为人类非物质性伟大发明，市场经济是目前世界上绝大多数国家所采纳的经济体制，具有长期性和稳定性。^⑤国家开放是国家对外政策的重要选项，主权国家一般会根据总体利益、内部党派与利益集团的权益分配，以及其他国家在开放中的相对收益，综合考量开放的程度，所以，国家开放一般具有一定的弹性和政策可塑性，主要大国的开放政策成为决定全球化速度和规模的关键变量。近年来，逆全球化浪潮主要是因为美国对贸易、投资、人员等开放政策作出收缩性安排，表现为对超级全球化的一种调整，^⑥反映了全球化“不可能三角”的存在。^⑦但是，国家开放政策的调整主要是短期的、相机的和策略性的，长期的、全球范围的封闭政策在现代社会是难以想象的。正如习近平所指出的，世界退不回彼此封闭孤立的状态，更不可能被人为分割。^⑧所以，从全人类的长远发展来看，全球化进程从根本上有利于人类的普遍利益，因而不可阻挡的人类文明进程。^⑨

尽管经济全球化不存在根本性逆转，但全球化进程不是一帆风顺的，曲折性和波动性贯穿整个

① 丁学良：《几次大瘟疫改变西方文明史》，《人民文摘》2003年第6期，第54—55页。

② Thomas L. Friedman, "Our New Historical Divide: B.C. and A.C. — The World before Corona and the World after", *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/03/17/opinion/coronavirus-trends.html>, March 21, 2020

③ 俞可平：《全球化催生思维方式》，《北京日报》2010年2月2日。

④ 习近平：《在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/05/c_1123664692.htm, 2018-11-05。

⑤ 当然，市场经济具有不同的类型，如美国以自由市场为导向的体制、德国的“社会市场”体制、日本的发展型市场体制，以及中国的社会主义市场经济体制，但无论哪一种市场经济体制，都以价格引导资源配置为标志。参见罗伯特·吉尔平：《全球政治经济学——解读国际经济秩序》，杨宇光等译，上海人民出版社2006年版，第137—155页。

⑥ 丹尼·罗德里克：《贸易的真相——如何构建理性的世界经济》，卓贤译，中信出版社2018年版，第29页。

⑦ 丹尼·罗德里克提出的全球化“不可能三角”是指超级全球化、民主体制和国家主权不可能同时兼得，最多只能得其二，参见 Dani Rodrik, "How Far will International Economic Integration Go", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1, 2000, pp.177-186。

⑧ 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，http://www.xinhuanet.com/2020-09/22/c_1126527652.htm, 2020-09-22。

⑨ 俞可平：《新冠肺炎危机对国家治理和全球治理的影响》，《天津社会科学》2020年第4期，第70—73页。

全球化的历史。^①也就是说，坚守全球化不可逆转的总体态势认知，并不否认全球化进程的非线性和非连续性，甚至一段时期的减速、停滞、倒退，最终导致全球化的重组、转型和新一轮全球化的开启。

必须承认，新冠肺炎疫情对经济全球化的短期打击具有摧毁性。一些学者认为，新冠肺炎疫情给本来正在萎缩的全球化以重击，成为压垮全球化的最后一根稻草。^②另一些学者认为，新冠肺炎疫情会加速全球化演变，但全球化的基本面没有改变。^③评估新冠肺炎疫情对全球化的影响，需要考虑金融危机以来各类冲击产生的逆全球化的叠加效应。

第一是对贸易的冲击。贸易是世界上最古老、最普遍的经济联系方式，全球贸易的扩张是全球化发展的传统标志。贸易全球化得益于开放的自由贸易秩序，一战前英国主导的全球化和二战后美国主导的全球化都是如此。金融危机后，保护主义逐步兴起，贸易增速不断下滑，贸易占 GDP 的比重下降，2011 年以后，贸易增速连续 9 年低于 GDP 增速。中美贸易摩擦以来，大国贸易冲突加剧了贸易全球化的萎缩。全球疫情发生后，众多国家出台贸易限制措施，贸易运输中断，贸易订单减少，贸易规模大幅下滑。至今，全球贸易全面复苏面临风险，全球服务贸易复苏势头减弱。^④

第二是对产业链的冲击。产业链的全球布局和扩张是本轮全球化的基本特征。金融危机后，美国针对产业空心化的弊端，开始重视制造业回归，产业链的扩张受到了一定的限制，2018 年美国发起的全球贸易摩擦，使全球产业链再次遭到破坏。新冠肺炎疫情直接冲击了东亚、欧洲和北美生产网络，造成世界三大生产网络产出和链接的大幅下跌、休止和停顿。^⑤值得关注的是疫情冲击下产业链受阻会刺激产业回岸和转移的市场行为，同时，非常时期的市场脱钩风险被政治利用而放大，触发国际社会对现有产业链脆弱性的市场安全和战略安全的关切，动摇过去几十年建立起来的产品内分工体系的基础。过去由西方发达国家跨国企业主导的全球价值链，将会在未来发生猛烈的规模缩减、范围缩小、地理变更和形式变化。^⑥

第三是对投资的冲击。国际直接投资是资本全球化的基础。金融危机以来，受保护主义影响，国际投资持续走低，全球跨境并购萎缩。中美贸易摩擦以来，美国加大了对来自中国投资的限定，中国对美直接投资经历了断崖式下降。疫情的全球暴发更是直接阻断或延迟各国之间的跨国投资行为，未来出于价值链的稳定性、安全性和自主性考虑，主要经济大会采取措施，鼓励企业内向化发展，限制本国企业的跨国投资和布局，加强对外投资的安全审查。

但是，与之不同，新冠肺炎疫情在打击传统经济的同时，又助推了数字全球化的兴起。新冠肺炎疫情的全球暴发，以人员、货物流动为特征的传统全球化骤停、休克，与此相对，“非接触型经济”广泛兴起，视频交流、电商平台、电子商务、智能物流等经济形式大规模兴起。全球化的形式将发生重大改变，表现为从货物贸易全球化的衰落到数字全球化的崛起。在国际贸易领域，全球贸易电商化成为疫情下国际贸易的显著特征，疫情后全球贸易电商化会趋于常态化。^⑦同时我们还可

① 陈伟光、刘彬：《理性认知经济全球化与全球经济治理：基于人类命运共同体理念的分析框架》，《社会科学》2020 年第 7 期，第 24—34 页。

② 如英国皇家国际事务研究所所长罗宾·尼布莱特（Robin Niblett）认为，受新冠肺炎疫情等事件的系列冲击，世界几乎不可能回到 21 世纪初那种互利共赢的全球化状态，我们所熟知的全球化已经终结。参见“*How the World will Look after the Coronavirus Pandemic*”，*Foreign Policy*，<https://mahbubani.net/how-the-world-will-look-after-the-coronavirus-pandemic/>，March 20, 2020。

③ 姜跃春、张玉环：《新冠疫情不会中断经济全球化进程》，《世界知识》2020 年第 7 期，第 17—20 页。

④ 2021 年 9 月 23 日，世界贸易组织发布了最新一期“服务贸易晴雨表”，读数为 102.5，高于基准值 100，表明 2021 年第二季度和第三季度的服务贸易将继续复苏。但是，该读数最近连续下降，意味着新冠肺炎疫情对服务贸易正在产生持续影响，全球服务贸易复苏势头减弱。参见 WTO，“*Global Services Trade Recovering but Below Pre-pandemic Levels, WTO Barometer Indicates*”，*Services Trade Barometer*，https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/wtoi_23sep21_e.pdf，September 23, 2021。

⑤ 张燕生：《疫情后将面对一个不同的世界和中国》，https://news.caijingmobile.com/article/detail/415377?source_id=40.2020-04-20。

⑥ 刘志彪：《新冠肺炎疫情下经济全球化的新趋势与全球产业链集群重构》，《江苏社会科学》2020 年第 3 期，第 16—23 页。

⑦ 马述中、郭继文、贺歌：《全球贸易电商化成为疫情下国际贸易的显著特征》，<https://www.163.com/dy/article/FECEDM0C05118IAF.html>，2020-06-05。

以看到，随着全球贸易投资规模的缩减以及产业链、供应链的缩短，经济区域一体化的现象开始显现，如 CPTTP、RCEP 等自由贸易协定先后达成，“一带一路”倡议不断走深走实，进入高质量发展阶段。

由此来看，疫情首先通过阻断生产、消费和流通的联结而冲击全球经济，疫情危机也是一场破坏经济全球化的危机。^①从时间来看，疫情发生在全球化退潮的关键时期，贸易摩擦和疫情冲击叠加的综合效应，最终使得疫情成为全球化历史的转折点。从行为来看，跨国公司的市场选择行为和国家的政府干预行为决定全球化的走势，前者主要以经济利益为导向，后者主要体现为战略安全利益，疫情的全球暴发加剧了大国战略博弈，也凸显了产业链的脆弱性，使得市场性脱钩和政策性脱钩行为动机同时强化，加速全球化的衰退。后疫情时代将迎来全球化的重塑和再造，即西方主导的超级全球化走向更加多元化、区域化、慢速化、数字化的全球化。所谓多元化是指参与主体的多元，全球化不再由某个国家完全主导，而是由多个主要大国共同主导，国际货币不再由美元主导，多元货币格局将加快形成。所谓区域化是指全球经济一体化的态势中断，全球化的整体性走弱，取而代之的是区域化或跨区域化竞争格局的形成。所谓慢速全球化是指贸易投资的扩张速度降低、规模相对缩小、产业链缩短，产业将经历从离岸到近岸再到回岸的变迁，首要大国之间的经济相互依赖程度降低。所谓数字全球化是指数字作为生产要素在全球的快速扩张，数字产业化、产业数字化以及大数据、物联网、人工智能、区块链等新技术运用对全球化形态的改变。

二、全球治理：疫情悖论与大国博弈均衡

全球治理是全球化的逻辑结果。全球治理源自对全球问题的解决，大多数全球问题源于全球化，没有全球化就没有相应的全球治理，两者是不可分割的统一整体。如果说全球化是客观的历史大势，是生产力发展到一定阶段的产物，全球治理就是顺应这一历史发展要求，建立在全球化基础之上的协调管理系统。全球治理源于国家与非国家行为体多元协调解决全球性问题的善治理念，主要体现为以制度为基础的治理。新冠肺炎疫情是前所未有的全球性挑战，也是全球性大危机，它将影响国际体系、外交模式和全球治理等方面的变革。^②这一重大突发性公共卫生事件，首先需要在世界卫生组织协调下，各国通力合作共同抗疫，这也是全球治理的基本要义。正如联合国秘书长古特雷斯呼吁的那样，我们现在面临前所未有的危机，需要团结才能渡过人类危机。^③然而，我们没有看到应有的全球协调统一的合作行动，国际合作机制远未有效运作，世界卫生组织的协调工作也遭遇美国政府的责难，更为严重的是美国借助疫情不断污名化中国、抹黑中国、分化中国，两次施压国际卫生组织对中国展开所谓新冠肺炎病毒的源头调查，企图把科学问题政治化，对中国搞“有罪推定”，其目的在于给全球联合抗疫制造障碍和混乱。为什么在全球最需要、最应该合作的时候，疫情危机反而加剧了国家间对立和纷争，如何解释这一疫情悖论？

从环境学的角度来看，这次疫情造成的影响是一起典型的环境灾害事件。^④与恐怖主义、金融危机这些全球性风险相比，新冠肺炎病毒危机是非人格化风险，即它来自自然界，不是某个群体或者组织有意为之导致的。^⑤从病理学角度来看，疫情使得人类世界每一个国家、地区、民族、社群乃至个人之间都发展为生命共同体，保护自身就是保护别人，拯救别人就是拯救自己，抗疫是典型的公共产品。然而，疫情又不同于外星人侵略地球或小行星撞击地球等构想的特殊灾害事件，后者是人类以完整单一的行为体面貌出现的，面临的是不可避免的整体性、毁灭性伤害，人类会因此变得无

① 韩永红、梁佩豪：《突发公共卫生事件中过度限制性措施的国际法规制》，《国际经贸探索》2020年第7期，第85—97页。
② 郭树勇：《大危机下的国际合作与外交转向：国际政治科学的视角》，《当代世界与社会主义》2020年第3期，第20—28页。
③ 《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》，http://www.xinhuanet.com/2020-03/27/c_1125773916.htm, 2020-03-27。
④ 事实上，新冠肺炎疫情的灾害属性目前没有统一的权威认定，排除阴谋论，有的国家如印尼将新冠肺炎疫情认定为非自然灾害。参见《印尼宣布新冠疫情为非自然灾害类国家灾难》，http://www.xinhuanet.com/2020-04/14/c_1125855938.htm, 2020-04-14。
⑤ 杨雪冬：《疫情危机带来全球化新动向》，《光明日报》2020年5月7日。

可比拟的团结。^①病毒由于是人与自然界互动而产生的环境灾害，是所谓零号感染者带来的外部性，这为所谓病毒的发源国之争留下了空间。一旦病毒扩散超出本国政府的控制能力，个别国家的政客就会借机将危机起源“人格化”，把自身的失责归因为外国的“卸责”，以转移国内应对危机不力的矛盾焦点。最重要的是疫情在中美两个大国战略矛盾激化的情况下暴发，而且，由于疫情的暴发时间不同、抗疫模式不同、制度不同，“甩锅”中国转移矛盾成为美国的“最佳”选择。也就是说，尽管合作抗疫具有共同利益，但大国博弈下疫情引发冲突的状况更为严峻，导致霸权国与崛起国冲突和对抗的概率递增，“中国源头论”“中国责任论”“中国赔偿论”等论调一时间曾甚嚣尘上。^②

全球治理原本就是理想化的产物，折射出早期提出者的乌托邦思想，一些学者曾质疑过这一概念的脆弱性。^③但无论如何，全球治理是针对现实世界中全球性问题需要走向合作共治而提出的社会科学命题，是源自全球化时代国际政治的理论呼应。

事实上，对于全球性问题，如疫情危机、金融危机和生态危机等跨国外部性问题，缺乏世界性中央政府担负责任并有效解决这些问题。为了克服无政府治理的缺陷，替代性做法是成立全球治理的机制，维护正常的国际秩序。这些协调机制如联合国、国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织，对全球治理起到关键性作用，当然，主要大国的领导力和大国间协调是国际组织有效运行的先决条件。一个好的全球治理的目标是发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序。然而，现实中的全球治理难以达到这一善治目标。缩短全球治理实然和应然之间的差距，是衡量人类社会进步的基本标准。显然，新冠肺炎疫情危机加大了而不是缩小了这一差距，避免新冠肺炎疫情危机导致全球治理的危机，关键是找到理想与现实、实然和应然之间的平衡点。

必须承认，中美博弈的走向是决定全球治理实然和应然之间是否平衡的关键。从一定意义上而言，当前全球治理的基本格局主要由中美两个大国的关系决定，中美关系是世界上最重要的双边关系，管控好中美分歧是全球治理结构稳定的基础，中美关系的协调与稳定是全球治理体系有序运行的前提，如果中美陷入对抗和冲突，有效的全球共治将难以形成。

必须看到，中美博弈的均衡在疫情的冲击下再次被打破，新冠肺炎疫情的全球流行加快了中美关系的下滑速度，民族主义、民粹主义的高涨和国际合作的欠缺将加剧世界的无序状态。疫情后中美博弈新的均衡点，取决于在国际格局演变新趋势下两国的博弈策略选择。

在这一国际环境下，中国的选择是十分清楚的，就是作为融入传统多边治理体制的建设者，坚守多边主义，改革和完善传统的多边体系，并在能力范围之内塑造与多边体系相互补充的区域治理机制。美国作为传统多边体制的主导者，选择的是联合一些国家，对原有的多边体制进行针对中国的重新设计，达到遏制和孤立中国的目的。如果多边体制改革走向不如美国所愿，美国可能选择边缘化以WTO为代表的多边体制并使其功能丧失，^④再建立其他区域性机制，把中国排除在其掌控的俱乐部之外。此外，美国会选择建立以美国为中心的多重双边机制，并通过霸王条款限制其合作伙伴与中国建立相关合作协议。由此可见，疫情后中美博弈主要集中在多边领域的相互制衡，中国需要防止多边制度出现不利于中国的重大变革，推动WTO多边机制功能的健全和完善。^⑤另一方面，区域性机制和双边机制将兴起，中美分别主导或参与的区域合作机制的关联性会逐渐走低，全球治

① 冷战时期美国前总统罗纳德·里根曾说过，如果外星人侵略地球，美苏将会表现得空前团结。参见“All the President’s (Little Green) Men: How Ronald Reagan Asked Soviet Rival Mikhail Gorbachev for Help Fighting Alien Invasion”, *Daily Mail*, April 19, 2015.

② 方长平：《美国抹黑中国的新表现与新特点》，《人民论坛》2020年第16期，第16—19页。

③ 全球治理的初衷体现为全球公益价值优先、普世平等价值优先、人类长远价值优先、弱国小国价值优先、非零和价值优先，倾向于非国家或超国家中心治理模式。20世纪90年代兴起的全球治理理论，为我们描绘了全球社会的美好愿景，全球治理的理想与现实治理成效之间的反差显著，使学者们质疑全球治理的乌托邦色彩。参见陈伟光：《全球治理与全球经济治理：若干问题的思考》，《教学与研究》2014年第2期，第53—61页。

④ 彭德雷：《十字路口的世贸组织上诉机构：改革观察与最新实践》，《国际经贸探索》2020年第9期，第88—102页。

⑤ 王燕：《全球贸易治理的困境与改革：基于WTO的考察》，《国际经贸探索》2019年第4期，第105—116页。

理的碎片化、分立化现象会越来越明显。因此，由于中美分歧的加剧，全球治理实然和应然之间的差距存在较大的不确定性。如果多边体制改革走不出困境，全球治理将陷入乱局。如果双方能就多边体制改革和双边协定谈判达成共识，全球治理将步入新的轨道。

三、疫情下的全球治理：国家凯旋、领导缺失与未来格局

在全球治理迅猛推进的过程中，民族国家的地位与作用曾显著下降。然而，情况似乎在朝着相反的方向演变，全球治理中的国家凯旋，已经是一个多方呈现的事实。^①国家归来，尤其国家中心主义的回归，是当前全球治理偏离正当轨道的根源。

国家中心主义治理模式主张个别利益优先、既得利益优先、主要大国优先、零和价值优先。奉行“美国优先”的特朗普政府，明确表示反对全球主义、实施有原则的现实主义，这是国家中心主义的极端表现。^②美国拜登政府执政后，实施“美国优先2.0版”，在优先发展本国经济、解决内部问题的同时，联合盟友“拉小圈子”，实施针对他国的伪多边主义，以多边主义之名行霸权干涉之实，力图维护美国的国际霸权。^③美国作为全球化的推动者以及二战以来全球多边治理机制的领导者，带头摒弃全球主义和多边主义，使得全球治理的正当性、公益性和公正性遭到严重扭曲，全球治理的合法性和有效性大打折扣。与此相对，中国倡导“共商共建共享”的全球治理理念，推动构建人类命运共同体，是全球主义的中国版本和现代阐释。但是，在大国战略竞争缺乏互信的环境下，美国把中国的经济发展视为对其经济霸权的挑战，把中国参与全球治理的理念视为对其意识形态和西方文明的颠覆，把中国参与全球治理的行动视为对其主导的国际秩序的破坏，把中国的“一带一路”倡议视为对其地缘政治的挑战，这种零和思维模式必然严重曲解中国的政策主张和行动模式。^④在疫情全球肆虐之际，尽管G20特别会议、世界卫生组织大会呼吁全球团结抗疫并形成若干决议，但在全球抗疫的进程中，大国的合作步履蹒跚，各自为政多于相互协调，国家意识凯旋归来，有效的国际协调机制缺失，国家中心主义高涨。^⑤因为全球主义缺失、国家中心主义当道以及大国冲突的加剧，全球治理偏离应有之义也就成为一种必然。

国家回归的另一个结果是提供全球治理公共产品意愿的下降和领导力的缺失，无领导的全球治理是造成当前全球治理乱局的主要原因。一般而言，有效的全球治理实践依赖合理的治理结构，全球治理的领导是治理结构的关键和核心。金融危机期间，美国作为引爆全球金融危机的策源地，为了尽快消除危机的影响，减少危机的长期损失，美国有强烈的合作意愿，也愿意发挥领导力，提供应对危机的财务成本和外交努力，搭建合作平台，凝聚国际合作力量。中国从全球和中美共同利益出发，积极协调大国间货币、财政等宏观政策，共克时艰，提振信心，向世界展示一个发展中大国的责任担当。可以发现，与金融危机治理情景不同，在这次新冠肺炎疫情的全球危机中，美国的角色反差出人意料。美国在中国暴发疫情的时候，其政府部门不但没有给予应有的援助合作，协调好联合防疫抗疫的工作，反而隔岸观火，推卸责任，并趁疫情之机，鼓动中美经济脱钩，联合西方盟国污名化中国。^⑥相较美国的角色和表现，中国无形之中扮演了一个抗疫先行者和引领者的角色。在2020年年初中国防疫抗疫最艰苦的时候，中国以必胜的决心，采取最严格的措施、最精细的管理，遏制新冠肺炎病毒的蔓延和扩散，也为全球疫情的防控赢得了宝贵时间。在抗疫取得阶段性胜利之际，中国更是感同身受，一边做好自身防控，一边尽己所能向需要的国家提供人道主义援助。在新冠肺炎病毒不断变异、疫情反复无常的阶段，中国采取全覆盖大范围的核酸检测与疫苗接种相结合的办法，全面

① 任剑涛：《找回国家：全球治理中的国家凯旋》，《探索与争鸣》2020年第3期，第26—41页。

② 胡键：《全球经济治理体系的嬗变与中国的机制创新》，《国际经贸探索》2020年第5期，第99—112页。

③ 陈长宁：《伪多边主义无法为霸权干涉遮丑》，《光明日报》2021年4月5日。

④ 陈伟光、明元鹏：《世界贸易的大国行为逻辑》，《现代国际关系》2020年第2期，第39—45页。

⑤ 阮宗泽：《一个世界，两种秩序》，《国际问题研究》2020年第3期，第44—49页。

⑥ John Hudson, Souad Mekhennet, "G-7 Failed to Agree on Statement after U.S. Insisted on Calling Coronavirus Outbreak 'Wuhan Virus'", *The Washington Post*, March 26, 2020.

有效控制了疫情，同时积极主张新冠肺炎疫苗的全球可及，尤其是对发展中国家的公平供应。作为广大发展中国家的一员，中国不仅以自身努力为发展中国家提供疫苗援助，不断与其他国家开展疫苗研发和生产等合作，还提出并推动各国关注发展中国家抗疫存在的挑战与困难，尤其要确保发展中国家能公平公正地参与全球疫苗分配，让新冠肺炎疫苗真正成为人类战胜疫情的国际公共产品。^①

由此可知，疫情下全球治理的国家凯旋、领导缺失以及大国战略博弈的加剧，加速了全球治理的结构转型，后疫情时代的全球治理结构将产生新的变化，具体表现在：

一是权力结构。二战以来的全球治理是霸权领导下的以国家为主体的治理，随着美国霸权的相对衰落和一批新兴市场经济国家的崛起，美国在全球治理中的领导能力和领导意愿双双走低，特别是在这次应对全球疫情危机的挑战中，美国不但没有扮演全球治理的领导角色，协调全球联合抗疫的国际行动，反而充当全球抗疫的推责者和搅局者，指责中国的抗疫模式和世界卫生组织的抗疫工作，全球公共卫生治理的正常秩序受到影响。与此相对，中国作为快速崛起的最大的发展中国家，日益走近国际舞台的中心，全球治理的权力结构悄然改变，也正是在应对这场全球疫情危机的过程中，中美两国抗疫的客观效果以及国际援助行动能力的反差，使得两国的治理能力在国际社会中又有了新的比较。未来，在全球治理权力结构中，东升西降的趋势会在疫情冲击下加速形成，全球治理因权力结构的分化而变得更加碎片化，传统的全球多边治理将面临改革困境，地区治理将会迎来新的快速发展趋势，更为重要的是控制疫情所需的国家权力集中以及之后的路径依赖，全球治理权力结构中国家与非国家权力的非对称性会更加明显，国家强势回归的特征会进一步显现。

二是观念结构。全球治理的应有之义体现的是全球主义和多边主义，中国倡导的“共商共建共享”全球治理观和“人类命运共同体”理念是全球多边主义精神的再现和升华，但是，面对全球主义和多边主义的现实困境，大国参与全球治理的观念分歧进一步加大，达成共识的空间越来越小。在这次疫情防控中，中美不同的抗疫模式和后果不仅反映了不同国家的治理能力，更是体现出不同的治理理念和意识形态。在疫情冲击下，中美两国的全球治理观和背后的意识形态交锋变得更加激烈，全球多边合作难度加大，全球治理的集体行动将面临更大困境。

三是制度结构。首先，传统的多边制度面临改革困境，受疫情影响，WTO改革将面临更大的不确定性。一方面，WTO的纠纷解决机制停摆并将继续延期，受疫情的影响，美国没有动力解决这一问题。另一方面，疫情中断了世界贸易的正常运行，在后疫情时代，尽管不少国家存在减少贸易壁垒、促进国际贸易增长的动机和愿望，但是，由于中美两国在贸易领域的不平衡性，需要克服较大困难才能达成双边和多边共识。更为可能的是美国会加紧同一些国家就竞争中性和市场经济国家地位等问题，进一步孤立中国。此外，增加中国等新兴市场国家在IMF和世界银行的投票权问题，一直是美国不情愿而为之的事项，疫情过后，投票机制的改革会出于对中国影响力增大的担忧而受到阻扰。其次，一些区域性制度建设和改革会加快推进，如RCEP协定的顺利达成、中日韩自贸区的加快推进以及中国正式申请加入CPTPP，同时，美国也将牵头与所谓志同道合的国家，加紧各类区域贸易协定谈判。再次，双边机制将在疫情过后蓬勃兴起，美日、日欧贸易协定加速形成，中国也会加快与“一带一路”沿线国家双边协定和区域协定的谈判。由此来看，中美两个大国将有可能产生两套制度体系。而且，疫情冲击导致权力结构变化和观念分歧加大，发达国家与中国正在形成两个平行体系的景象正变得愈发清晰。换言之，美国和中国正在开始形成两个“异质”的“全球化”动力之源。^②

四、中国的战略准备与应对策略

中国是全球化的后来者和全球治理的后起之秀，中国的改革开放也是融入全球化并逐渐走近全

^① 王磊：《中国疫苗是提供给全世界的国际公共产品》，https://www.gmw.cn/xueshu/2021-02/09/content_34611730.htm, 2021-02-09。

^② 张宇燕、倪峰等：《新冠疫情与国际关系》，《世界经济与政治》2020年第4期，第4—26页。

球治理舞台中心的进程，中国与全球化及其治理的关系是中国与世界的互动关系的集中体现。作为全球化的受益者和全球治理体系改革的积极参与者、推动者，面对新冠肺炎疫情冲击下全球化及其治理的大变局，需要保持战略理性，坚持底线思维，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。^①

第一，科学认知全球化是中国处理好自身与全球化关系的基础。从全球贸易摩擦到新冠肺炎疫情危机，在逆全球化浪潮的冲击下，中国始终是全球化的积极支持者，反对并顶住这股逆流，坚信全球化的不可逆性，这是在历史发展的大趋势基础上对全球化规律的正确认知，中国对全球化理性的态度，得到了国际社会的普遍认同。^② 同时也需要看到，国家的意志在全球化进程中发挥着重要的导向作用，逆全球化的兴起反映了美国对全球化的态度和借机向中国等国家的推责，新冠肺炎疫情更是加剧全球化的停滞、衰退和转型。中国不仅需要关注全球化在规模、速度和模式上的重大改变，作为全球化的关键变量，更需要把握全球化的度，与世界各国一道开辟一条新型全球化道路。关键问题在于中国与全球化的关系从融入者转变为引领者，如何处理与美国的关系。全球化分工体系具有关联的共同利益，中美都需要认识到在同一个全球化体系中寻找平衡点的重要性。美国对中国采取战略竞争为主的思路，并不意味着中美之间合作的需要和潜力就消失了，美国对华遏制战略的升级，并不意味着中美关系不存在合作的弹性空间。中国需要充分发挥积极性和主动性，推动中美在新的全球化进程中的建设性合作，努力维护好、修复好全球产业链，防止中美经济的全面脱钩，在区域化发展的同时，积极谋求在多边场合展开中美协商和沟通，避免全球化人为分裂成两个相对分离的“半球化”。

第二，理性看待全球治理，推动全球治理体系的变革。全球治理集中表现为全球化时代的国际政治。人类世界有一个全球化的经济，但没有一个与此相适应的世界政府，我们的国际政治仍然是一个以民族国家为基础的国际政治。^③ 这种结构性矛盾使得全球治理的善治目标始终是一种理想状态，治理赤字和公共品赤字成为常态。但更需要认识到，当前的全球治理不是一般的全球性问题治理失效、失序，而是全球治理机制成为最严重的全球性问题。全球治理机制已经陷入二战结束以来的最大困境，全球治理的问题首先要解决全球治理机制的生存问题，然后才是全球治理机制运行效率的问题，如争端机制停摆后WTO的生死存亡或未来的改革问题，世界银行和IMF的治理结构改革和投票权问题等。这些问题随着疫情的暴发和蔓延变得更加严峻，面对以联合国为核心的多边制度秩序所遭遇的空前挑战，中国首先需要在大国博弈中尽力避免全球治理体系的撕裂，力争在多边框架中解决矛盾和问题，化解美国联合他国组建针对中国或排除中国的国际机制和国际规则。^④ 必须强调的是建立在全球化基础之上的全球治理，对全球化具有巨大的反作用，一个善治的全球治理是更加公正合理的全球化的根本保证，全球化负面问题的解决高度依赖全球治理的有效运行以及国家的治理能力，把一切问题归咎于全球化是片面的和狭隘的。^⑤ 全球治理体系重组以及全球治理能力建设，关系未来全球化之路的方向和模式，对于全球治理这个源自西方理论而目前弃之不顾、实践中走偏的命题，中国可以从理论上赋予全球治理新内涵新范式，在实践中探索全球治理的新路径和新举措。^⑥

第三，正确处理“危”与“机”的关系，重塑全球化与全球治理的合理匹配。从一定意义上而言，历次国际危机的爆发，中国都能避免深陷其中，有效化解危机从而转危为机。面对东南亚金融危

① 习近平：《习近平在中共中央政治局常务委员会会议上的讲话》，<http://www.chinanews.com/gn/2020/04-09/9151699.shtml>，2020-04-09。

② 国家主席习近平在外交场合多次阐明全球化大潮不可阻挡，融合大趋势未变。习近平在日本大阪G20峰会上的讲话，参见《携手共进，合力打造高质量世界经济》，《人民日报》2019年6月29日。

③ 2020年3月25日，全球化智库（CCG）以“中国经验能否为世界所借鉴？疫情折射的全球化问题与趋势”为主题，举办线上研讨会，王勇在会上发言，<http://www.ccg.org.cn/archives/54247>，2020-03-25。

④ 王中美：《新南北矛盾与多边体系的困境》，《国际经贸探索》2019年第4期，第93—104页。

⑤ 陈伟光、蔡伟宏：《逆全球化现象的政治经济学分析——基于“双向运动”理论视角》，《国际观察》2017年第8期，第1—19页。

⑥ 陈伟光、蔡伟宏：《全球经济治理新范式——基于权威、制度和观念的视角》，《社会科学》2018年第8期，第35—44页。

机，中国由于资本市场防火墙的存在，保持中国经济在东亚一枝独秀的地位；面对全球金融危机，中国经济同样遭到重创，但由于应对有力，在全球经济中损失相对较小并较早摆脱危机阴影，危机过后，中国的综合实力和国际地位显著攀升。这次，突如其来的新冠肺炎病毒首先袭击中国，中国也是率先战胜疫情并复工复产的国家，为全球抗疫和全球经济恢复提供了强有力的支撑。国际社会面对疫情所致的全球化至暗时刻，期望中国成为“拯救全球化的主角”。如法国国际关系与战略智库专家认为，“中国如今是唯一可以拯救全球化的国家”，赋予中国“构建人类命运共同体”的时代意义。^①英国《金融时报》载文呼吁，“中国挺起来振兴全球需求”，前提是“中国可以通过维持经常账户赤字来显示其领导力”。^②

必须看到，所谓拯救全球化不仅需要为全球化运行提供动力，更需要为全球化的治理提供领导力，并建立与之相适应的制度规则体系。全球化的萎缩和逆全球化的兴起，与其说是全球化走得过远，不如说是全球治理以及国家治理没有适应全球化的发展，全球化的弊端没有得到有效治理，全球化与全球治理不匹配是全球化与全球治理双重困境的关键。^③中国既要量力而行，扩大开放，拓展市场，为世界经济提供需求，又要发挥自身的优势，为全球化提供产能，同时需要提升自身的制度性权力，建立和完善全球治理体系。具体的策略主要有以下几个方面：第一，充当世界经济稳定之锚，以高水平开放的确定性应对全球化的不确定性。更加重视自主创新，继续做好自己的事情。宏观经济政策上精准施策，刺激经济稳步复苏，中观上修复产业链，推进产业链的国内循环和国际循环互动，微观上做好企业纾困工作，增进企业活力。第二，推进“一带一路”倡议的高质量发展，探索“一带一路”倡议的机制化建设。“一带一路”倡议是新型全球化发展的重要动力，也是中国提升参与全球治理能力的重要平台，共建“一带一路”倡议的高质量发展客观上需要“一带一路”倡议的合作机制化建设，形成“一带一路”倡议的原则、规范、规则和标准的基本框架，推动多边机制创新发展。第三，坚守多边主义，力促G20峰会机制的发展和完善。多边主义是迄今为止全球治理最合理的途径，多边合作是解决全球性问题、应对全球性威胁最民主、最有效的方式。G20峰会机制是应对金融危机的产物，也是南北国家多边合作共治的核心平台，在全球危机处理中发挥着重要的领导作用。在全球治理领导力日益式微的情况下，中国需要共同维护好G20这一多边集体领导机制的稳健发展。^④第四，推动制度型开放，促进全球治理制度创新。制度型开放强调一国国内制度与国际制度协调、合作，既包括国内制度与国际制度、国际惯例、国际规则、国际标准的对标与协作，又包括国内制度的规则、标准向国际社会推广，形成国际制度。所以，制度型开放是全球治理制度创新的前提，全球治理制度创新是制度型开放的目标，对于崛起大国而言，没有制度型开放就没有制度协调和制度共识，推动全球治理制度改革和创新的目标就难以实现。新的高标准治理制度的发展演进趋势，是中国推出制度型开放的压力，也是中国主动扩大开放的动力。中国需要在扩大制度型开放的同时，推动全球治理制度创新。

结 语

新冠肺炎疫情是一场罕见的人类危机，也是全球化进程中遭遇的一场劫难。然而，面对共同的危机，相关国际组织的努力并没有呼唤出应有的全球共治，世界经济遭受重创，国际秩序混乱，国际领导缺失，大国博弈加剧，国际格局重组，全球化与全球治理陷入重大困境。新冠肺炎疫情加速了世界百年未有之大变局的演变。

疫情不是全球化的结果，但的确是在全球化作用下快速蔓延的全球性危机，疫情直接冲击要素

① Barthélemy Courmont, “La Chine au chevet de la mondialisation”, *IRIS*, <https://www.iris-france.org/145590-la-chine-au-chevet-de-la-mondialisation/>, Mar. 26, 2020.

② “China should Stand up to Revive Global Demand”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/b19ffca2-7030-11ea-89df-41bea055720b>, Mar. 30, 2020.

③ 陈伟光：《全球化逆动与中国的应对：基于全球化和全球治理关系的思考》，《教学与研究》2017年第4期，第72—82页。

④ 秦亚青：《合作：命运共同体发展的铁律》，《国际问题研究》2020年第3期，第27—32页。

流动、阻断产业链流转，加速金融危机后保护主义、民粹主义和逆全球化的发展趋势，虽然长期来看，不可能动摇全球化的大势，但昔日由霸权国主导的超级全球化将面临实质意义上的终结，与此相对应，以多元化、慢速化、区域化和数字化为特征的再全球化将会产生。必须看到，疫情加大或触发了大国的战略安全考量和企业的经营环境风险考量，主要大国之间的产业关联将减弱，经济脱钩趋势加强，由跨国公司市场选择行为驱动的经济全球化越来越受到国家行为的限制，国家的战略竞争、制度竞争乃至价值理念的交锋都在未来再全球化的巨变中得到深刻体现。

疫情是突发性公共事件危机，引发的经济衰退也是全球性的，几乎没有任何国家可以幸免，也没有任何国家可以独自应对和解决，唯一正确、理性的选择是团结合作。然而，疫情暴发并没有让我们看到所希冀的全球治理景象，在霸权国家看来，联合抗疫必须服从大国战略利益的需要。疫情不但没有成为合作的纽带，反而成为打击和推责于对方的机会。疫情冲击下的全球治理已经岌岌可危，演变为严重的全球性关切，全球治理已经陷入二战结束以来的最大困境，表现为国家中心主义回归、多边制度秩序困境，全球善治的理想目标成为空中楼阁。未来的全球治理将在大国博弈下发生权力、观念和制度的结构性重塑，呈现权力的多元化、观念的多样化以及制度的碎片化趋势。

中国是全球化和全球治理的后来者，改革开放后，中国融入全球化并不断发展壮大，逐渐走近全球治理舞台中心，中国与全球化及其治理的关系是中国与世界的互动关系的集中体现。作为全球化的受益者和全球治理体系改革的积极参与者、推动者，面对新冠肺炎疫情冲击下的全球化及其治理的大变局，中国需要继续做好自己的事情，加快形成国内强大市场，为世界经济提供需求，发挥自身优势，为世界经济提供产能保障和产业合作，加快构建“双循环”新发展格局，同时，需要坚守多边主义，提升自身的制度性权力，在扩大制度型开放的同时，推动全球经济治理制度创新。

（责任编辑：彤 弓）