

# 全球治理趋向扁平

□ 秦亚青

〔提 要〕 全球化在挫折中继续发展，全球治理也依然是国际社会的重大需求。但随着霸权秩序的衰退，全球化和全球治理的形态都在发生变化。霸权秩序更加偏好垂直式治理，即依照霸权国理念，在国际体系顶层建立制度，自上而下地管理全球事务。随着霸权衰退日趋明显，多元世界逐步显现，一个基本标识是权力的下沉和分散。在此背景下，全球治理开始趋向扁平，这意味着后霸权世界会出现一个多元的复合治理网络，以多层面、多领域和多主体为基本特征，不断将全球治理体系由垂直拉向扁平。扁平式治理将释放更大的活力、表现出更大的灵活性，但也需警惕排他性多边安排分裂世界的负面效应。

〔关键词〕 多元世界、全球治理、复合治理网络、垂直式治理、扁平式治理

〔作者简介〕 秦亚青，山东大学讲席教授，外交学院教授，习近平外交思想研究中心特约专家

〔中图分类号〕 D81

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 5 期 0055-18

全球治理在冷战之后成为世界政治的重要内容，并且形成了霸权秩序之下垂直治理的基本模式，在国际体系顶层建立国际制度，自上而下地全面管理世界事务和应对全球性问题。近年来，霸权秩序日渐衰退，全球治理的垂直模式越来越表现出不适应和不充分的特征，治理赤字不断积累攀升。新冠

肺炎疫情的全球性暴发就是治理失灵的典型例证。当全球发生严重的公共卫生安全危机、急需有效治理时，治理明显缺位，致使新冠肺炎疫情仍在全球肆虐。

全球化依然会向前发展，并不会因反全球化思潮或行为而发生根本逆转。而霸权秩序式微，则会引入一个多元世界的时代；治理赤字累积和治理失灵现象的叠加，也会使全球治理的动力和形态发生变化。其中一个重要的变化就是全球治理从霸权秩序下的垂直模式走向扁平，亦即在全球层面治理继续存在的情况下，地区、次地区、小多边形式等，都会成为治理的新动力和新形态，各问题领域的治理也会出现权力下移态势，不同国家和非国家行为体会承担或共同承担问题领域治理的领导角色，以应对不同的跨国性挑战。简言之，全球治理趋向扁平。

## 一、霸权秩序与全球治理的垂直模式

霸权秩序是指一个实力超强的国家主导世界事务，发挥国际体系和国际社会的治理功能。霸权国凭借超强的物质性和理念性权力，维持体系秩序及其运转。根据约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）的阐释，霸权秩序至少要具备三个特点：一是以霸权国权力为主导的等级国际体制，二是以霸权国理念为原则的国际规则、规范和治理机制，三是霸权国为国际社会提供维持秩序所必须的公共产品。一些美国学者认为，20世纪是美国霸权秩序的世纪，在世界范围内建立了以美国国家实力为支撑、以自由主义理念为旗帜、以国际制度为机制的世界秩序。这一秩序被称为“美国霸权秩序”（American hegemonic order）。“美国治下和平”（Pax Americana）、“美国领导的自由霸权秩序”（America-led liberal hegemonic order）等表述也是同样的意思。<sup>[1]</sup>

实际上，真正的美国霸权是从冷战之后开始的，全球霸权秩序也在这一

---

[1] John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of American World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2011, p.7.

时期建立起来，亦即所谓世界“单极时刻”。<sup>[1]</sup>无论是在一战之后，还是在整个冷战期间，美国的权势存在都是有限的。<sup>[2]</sup>一战之后，威尔逊总统和一些政治精英已经有了走向世界的意识，但当时的美国在国际国内都无法获得主导世界的合法性权力，因此对于整个世界的治理自然无从说起。二战之后，美国凭借实力走向全球，<sup>[3]</sup>但其影响所及仍限于西半球，苏联控制的地区无论在实力和主导理念方面，都是美国力不能及的外域，因此，当时美国实施的只能是“半球治理”。冷战之后，美国成为世界上唯一的超级大国，新自由主义理念成为世界秩序的“元叙事”，这时的美国霸权秩序才成为真正意义上的世界性秩序。<sup>[4]</sup>

虽然美国霸权秩序在冷战后开始显现，但美国精英从一战之后就开始了对全球秩序的思考。1898年美西战争时，美国已经是世界上物质性综合实力最强的国家，其在与欧洲强国的战争中取得胜利，标志美国作为国家走向世界的可能和美国政治精英走出美洲的意愿。一战结束之际，以威尔逊为代表的美国精英提出了建立国际联盟的世界性组织，声称要以国际组织和国际制度代替实力均衡，维护世界和平，建立持久秩序。<sup>[5]</sup>但由于当时美国国内孤立主义思想占据主导地位，国际联盟在处理涉及权力和权利的重大国际问题上，以乌托邦式的理想主义对待国际体系中的现实主义主流和国家之间的权力政治行为，<sup>[6]</sup>因而导致了国联在治理问题上的失灵乃至最后的解体。

---

[1] Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol.70, No.1, 1990/1991, pp.23-33.

[2] [加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，袁正清、肖莹莹译，上海人民出版社，2017年。

[3] Stephen Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, 6<sup>th</sup> revised edition, New York: Penguin Books, 1991.

[4] 秦亚青：“世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义”，《亚太安全与海洋研究》2021年第2期，第1-15页。

[5] 根据卡尔的考证，首先提出国际联盟的人士之一是圣皮埃尔，认为国家是理性的，理性是可以战胜战争冲动的。国际联盟的倡导者认为：“《国际联盟》就是将自由民主社会的理念移植到世界事务中去。这种理念是人类发展进程中的最伟大成就之一。”参见[英]E. H. 卡尔：《二十年危机 1919-1939：国际关系研究导论》，秦亚青译，商务印书馆，2021年，第40页。

[6] 在当时国际政治中，现实主义和强权政治占据主导地位，理想主义是很难行得通的。卡尔批判了国联时期的乌托邦主义，认为利益和权力是国际关系中不可或缺的要害，他不但认可马基雅维利的反乌托邦思想，也批判了威尔逊、汤因比和塞西尔将自身国家利益与普世利益等同起来的观点。[英]E. H. 卡尔：《二十年危机 1919-1939：国际关系研究导论》，第129-125页。

二战使美国的力量空前强大。在战争期间，以罗斯福总统为代表的美国政治精英依然从整个世界视角考虑治理问题，提出了建立联合国的计划，并且不惜在一些重要问题上向苏联妥协，换取其对联合国设想的支持。联合国在建立理念和原则上，一方面继承了威尔逊的国联设想，另一方面也吸取了国联失败的教训，重点考虑大国的权力和权利问题，最终成立了以安理会为核心机构的联合国，同时成立了联合国大会、经济及社会理事会、国际法院、秘书处等机构，进而建立了包括国际货币基金组织、世界银行、关税与贸易总协定等专门机构，全面管理世界事务。

无论在具体实施中效果如何，美国政治精英思考的国际秩序从开始就是一种世界性秩序，这种秩序中的治理更多地表现为一种垂直模式。所谓垂直模式，是指一种自上而下的管理模式。无论在哪一个领域，都以全球层面治理体系为基本依据。<sup>[1]</sup>这里所说的治理体系，至少包含了三方面内容：即霸权国治理思想、制度性权力和物质性实力。治理思想是治理模式的核心，所有具体的制度和组织形态都是依据治理思想而设计的。制度性权力是霸权治理的直接能力，指霸权国在制度条件下主导决策的能力，包含框定问题、设置议程、实施执行等具体内容。<sup>[2]</sup>物质性实力则是保证霸权秩序的基础，也是前两个要素得以发挥功能的支撑。思想、制度和实力构成了垂直治理模式不可或缺的三要素，无论是哪一个要素的缺位，都会直接影响霸权秩序的稳定和有效性。

以世界经济治理为例，二战之后世界经济领域的治理是比较典型的垂直治理。首先，世界经济治理的主导理念是自由主义思想，这是美国的主流经济思想。其次，世界经济的主导性制度和组织形态反映了霸权国的制度性权力，国际货币基金组织（IMF）、世界银行（World Bank）和世界贸易组织（WTO，前身为关税贸易总协定 GATT）这三个重要国际经济组织的建立，标志着世界经济领域垂直治理体制的确立。在框定问题、设置议程和实施决策

---

[1] 冷战时期，苏联阵营的治理也是一种垂直模式，一种自上而下的统治和管理。所以冷战时期的国际治理，实际上是两个平行的垂直体系，并且两个治理体系之间是互斥和对抗的。

[2] Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Relations," *International Organization*, Vol.59, No.1, 2005, pp.39-75; Stefano Guzzini, *Power, Realism and Constructivism*, London and New York: Routledge, 2013, pp.7-8.

方面，美国的主导性可以通过在这些组织的表决权反映出来。最后，二战之后，美国主导的经济秩序没有实现全球性覆盖（主要是因为苏联没有加入美国领导的世界经济体系，且成立了一个并行的经济组织“经互会”与美对抗），但美国实力所及之处就是这一体系的运作范畴，并为冷战后全球经济体系奠定了基础。冷战结束、苏联解体，美苏对抗不复存在，美国的综合实力与国际体系中的任何一个其他大国都有了明显的差距，因而冷战结束也被称为“美国的单极时刻”，世界秩序是“美国治下和平”。“单极时刻”还被引申解读为更加持久的“单极时代”，美国现实主义学者威廉·沃尔夫斯（William Wohlforth）就认为世界进入了稳定的单极秩序。<sup>[1]</sup> 综合而言，这些观点都是以美国的超强实力为论证基础的。世界经济体系在美国综合实力支撑下，向全球范围拓展了自由经济理念，巩固了世界经济治理的核心制度形式和制度规范。

垂直治理模式有三个明显的特征。第一，领导世界的帝权体制。彼得·卡赞斯坦（Peter Katzenstein）认为，二战之后的世界秩序是以美国帝权（American imperium）为重要标识的，美国对整个世界秩序的设计也是围绕着美国治下的世界这一主题展开的。<sup>[2]</sup> 这并不是说美国实施的是与过去罗马帝国或大英帝国完全相同的秩序思想和治理方式。比如，英国依靠殖民式占领发挥帝权和实施治理，在日不落帝国治理的地域，包括体制机制和法律体系在内的一切大都是按照英国自身的治理模式建立的。而美国更多地是依靠非领土帝权的治理形态，通过建立国际制度来实施霸权治理。无论是所谓“不列颠治下和平”，还是“美利坚治下和平”，乃至追溯到“罗马治下和平”，都包含了帝权的意识，其核心就是一统天下的治理理念和体制形式，也就是美国政治精英所谓的“美国领导世界”。冷战结束和苏联解体被视为“历史的终结”，宣告了美国代表的民主政治体制和自由经济体制取得了最终的胜利，也为美国领导世界奠定了合法性基础。<sup>[3]</sup> 任何新兴的国家，尤其是大国，

[1] [加] 阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，第 22 页。

[2] [美] 彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，秦亚青、魏玲译，北京大学出版社，2007 年。

[3] Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992.

都会被纳入美国领导的世界秩序之中，也会在垂直治理体系中遵约守规，形成以帝权为基本内涵的霸权治理。这是垂直治理模式的基本结构形态。

第二，自上而下的治理运作。作为治理核心的国际制度指的是国际体系层面的制度，顶层制度派生行为规则，行为规则维持秩序稳定，体系成员的责任和义务则是在交往活动中遵守行为规则。一旦出现成员之间的纠纷，则需要提交体系层面制度机制进行裁决。比如世界贸易领域的治理，是由世界贸易组织根据自由主义和市场经济的思想，制定各种规则，然后由世界贸易组织的成员国在贸易交往中予以遵守和执行。在出现争端时，也需交由世界贸易组织依据规则进行裁决。迈克尔·巴奈特 (Michael Barnett) 和玛莎·芬尼莫尔 (Martha Finnemore) 对国际货币基金组织的实证研究表明，规则是国际组织的基石，国际组织的权力来自制定规则、传播规范和促使国际行为体遵守规则和规范的活动。<sup>[1]</sup> 因此，国际制度的核心是主导性知识派生而成的规则，从现行世界经济治理的制度及其组织形式来看，这些国际组织的规则主要基于自由主义和新自由主义经济思想。对于成员国而言，最根本的责任和义务是执行国际组织的规则和遵循国际组织的规范。这是垂直治理的基本运作机制。

第三，排异性的治理实践。任何其他途径的治理形式一般会被视为与垂直治理相违背甚至是破坏全球层面治理的模式，因此不会受到霸权国和霸权秩序自身规范的鼓励和支持。美国作为霸权国，更会用“一种垂直关系将地区核心国家与美国、地区与次地区、美国与各个地区联系起来”。<sup>[2]</sup> 因此，美国在对待地区一体化与合作治理问题上一直具有高度的选择性。冷战时期，美国虽然支持欧洲地区一体化，但主要出于共同应对苏联威胁的政治安全需求。对于亚洲地区合作进程和一体化努力，美国则一直持不鼓励、不支持的态度。<sup>[3]</sup> 在冷战结束后相当长的一段时期内，美国并不支持东盟区域合作进程，认为这样的地区主义会削弱霸权主导下的垂直式治理。直到在中国、俄罗斯、

---

[1] [美] 迈克尔·巴奈特、玛莎·芬尼莫尔：《为世界定规则：全球政治中的国际组织》，薄燕译，上海人民出版社，2009年，第8-9页。

[2] [美] 彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，第1-2页。

[3] 同上，第53-57页。



印度、日本等相继加入《东南亚友好合作条约》，美国为了避免被排斥于东亚之外，才宣布加入这一条约，参与到这一地区进程之中。对其他所谓的小多边形式或是双边协调治理模式，霸权国一般不会予以鼓励和支持。非霸权国主导的治理实践和治理进程，比如金砖机制、亚洲基础设施投资银行等治理实践，也很难得到霸权国支持，甚至受到排挤和打压。这不仅反映了美国对其他形态制度性安排的排斥，更反映了霸权秩序中垂直治理思想的权力观念和排他意识。因此，排异性治理实践是垂直治理的内在逻辑。

简言之，霸权国权力和实施权力的意愿促成霸权秩序的形成，霸权秩序进而使垂直治理模式成为可能，而垂直治理模式也会最大限度地发挥霸权国的权力和支撑霸权国的领导力。在二战结束到冷战结束期间，美国实施了半球霸权范围内的垂直治理；在冷战结束后的近30年里，美国霸权延伸到全球，也力推垂直治理模式在全球范围的扩展和实施。这既是所谓的“单极时刻”，也是“自由制度主义主导世界”的霸权治理阶段，即罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）所说的自由制度主义主导世界秩序的年代。<sup>[1]</sup>

## 二、霸权式微与多元世界的出现

美国霸权秩序式微已是不少学者的共识。阿米塔·阿查亚（Amitav Acharya）认为，美国霸权秩序已经终结。美国自身的内向转变、新保守主义思潮的强势兴起、西方之外其他大国的崛起等一系列事件，都是导致美国霸权秩序终结的因素，但最重要的是美国自身的单边主义和霸权狂妄对美国霸权秩序和支撑霸权秩序的多边制度的毁灭性打击。<sup>[2]</sup> 彼得·卡赞斯坦和乔纳森·克什尼尔（Jonathan Kirshner）认为，新自由主义作为一种思想将会依然存在，但美国霸权作为一种世界秩序已经落幕。<sup>[3]</sup> 布兰特利·沃马克（Brantly

---

[1] Robert Keohane, “Twenty Years of International Liberalism,” *International Relations*, Vol.26, No.2, 2012, pp.125-138.

[2] [加] 阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，第21-31页。

[3] Peter Katzenstein and Jonathan Kirshner, eds., *The Downfall of the American Order: Liberalism's End?*, Ithaca: Cornell University Press (forthcoming).

Womack) 认为, 霸权时代已经成为过去, 后霸权时代呈现的是一个多节世界 (multi-nodal world), 不同国家和非国家行为体都可以形成世界网络中的“节”和“点”。<sup>[1]</sup> 总而言之, 随着美国综合国力相对下降, 新自由主义价值观作为元叙事的普世意义受到挑战, 故而失去了统管世界事务、向世界提供足够公共产品的能力。因此, 美国主导的世界秩序已经结束。

这些观点是有道理的。沃马克认为, 美国霸权从 2008 年开始表现出明显的衰退迹象; 阿查亚认为, 2014 年是美国霸权秩序的终结时间。但此类对时间节点的判断似乎言之稍早, 因为没有一个标志性事件明确显示美国霸权的终结。此前, 尽管乔治·W·布什采取了一系列单边主义行动, 尤其是在联合国未授权且大部分国家反对的情况下, 发动了伊拉克战争, 受到包括美国精英和许多盟国的反对, 批评美国对多边主义的实用主义态度和双重标准,<sup>[2]</sup> 但总体上因美国实力依然超强, 且其后奥巴马高调支持多边主义, 至少在舆论和声势上对布什的单边主义行径有所抵消, 使得美国霸权的合法性得到一定修复。总体而言, 冷战之后, 由于主要对手苏联的解体, 美国霸权进入鼎盛时期。美国实力与任何一个其他大国相比都表现出明显优势, 新自由主义理念成为世界秩序的主导话语, 美国主导的国际制度在体系层面形成了霸权秩序的主导运行机制。<sup>[3]</sup>

2008 年世界金融危机应是美国霸权秩序的最后一次领导力显示。肇始于美国的次贷危机迅速蔓延, 导致西方国家乃至全球金融危机, 世界经济面临巨大挑战。为了应对这一全球性问题, 在美国倡议下, 原为部长级的二十国集团机制升格为二十国领导人峰会, 2009 年在美国匹茨堡召开首次会议, 形成了经济领域全球治理的重要机制。匹茨堡峰会标志着由七国集团向二十国集团转化、亦即由西方治理向超越西方治理的转变, 二十国集团首次将新兴

---

[1] [美] 布兰特利·沃马克: 《非对称世界与国际关系》, 李晓燕、薛晓芃译, 上海人民出版社, 2020 年, 第 181-207 页。

[2] Bruce Jones et al, *Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats*, Washington D.C.: The Brookings Institution Press, 2009.

[3] John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemma of Liberal World Order, *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, p.71; *After Victory: Institutions, Strategic Restraints, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001.



经济体纳入世界经济治理的中心团队，在应对全球金融危机的决策过程中，几乎所有大国都表示支持并采取了合作的行为。之后，美国再也没有成功组织过这种由世界主要大国全都参与和支持的集体行动。

从这个意义上讲，2008年金融危机标志着美国霸权退场的开始。美国综合国力相比其他大国呈现不断下降趋势，其所主导的全球层面国际制度，在应对全球化带来的跨国性威胁和挑战方面，表现出明显的低效，全球治理赤字持续叠加，全球治理失灵现象不断出现。<sup>[1]</sup>在气候变化、贫富差距、公共卫生等重要治理领域，没有一个方面的问题得到了积极的应对和有效的解决，且诸多挑战呈现愈演愈烈的趋势，即便是在美国最为关注的反恐领域也是如此。同时，作为美国霸权秩序支撑性理念的自由主义和新自由主义，也受到不同思想思潮的冲击。新保守主义、现实主义、民粹主义等，都表现出强劲发展势头，矛头直指自由主义和新自由主义思想。<sup>[2]</sup>不同的发展模式和治理方式，如中国的现代化道路和经济迅速发展，东盟更为灵活包容的软制度、软治理方式等，也显示了世界思潮多元化和实践多样化的发展态势。因此，霸权秩序所需要的三要素——权力、制度、理念，都面临着冷战结束以来前所未有的挑战。特朗普就任美国总统后，更是采取了一系列包含新保守主义、强现实主义、极端民粹主义、单边主义的内外政策，使美国霸权秩序和支撑霸权秩序的权力要素从其自身和内部开始消解。

世界开始进入后霸权的多元时代这一说法，主要是从世界秩序的核心内容考量的。新冠肺炎疫情突然暴发进而迅速蔓延至全球，是美国霸权退场的标志性事件。在世界遇到前所未有的全球性公共卫生安全威胁之际，在国际社会最需要治理的时刻，出现了领导意愿和领导力的双重缺位；在国际制度最需要发挥协调作用的时候，却表现出无能为力和效率低下的情景；在世界最需要通力合作、共同抗疫的时候，出现了反智的集体行动逻辑悖论和严重的不合作现象。所以，在这场危机中，霸权秩序的必要条件——领导力、制

---

[1] 吴志成、刘培东：“全球发展赤字与中国的治理实践”，《国际问题研究》2020年第4期，第20-41页。

[2] [美]约翰·米尔斯海默：《大幻想：自由主义之梦与国际现实》，李泽译、刘丰校，上海人民出版社，2019年。

度效能、合作行动无一显现，更遑论发挥有效作用。霸权退场意味着霸权国没有能力统合性地主导世界事务，没有意愿提供世界急需的公共产品，也没有可能支撑霸权主导的合法性。

此次新冠肺炎疫情既是美国霸权秩序的结束，也是霸权作为一种世界秩序的结束。世界秩序不再、也不能依赖于一个霸权国或是几个超强国家，任何一个大国全面主导世界事务的时代已经过去了，几个大国主导世界事务的境况也难以出现。在可以预见的将来，美国依然是世界综合实力最强的国家，其他国家，包括现有的大国，都很难全面地与之并驾齐驱。但是，将美国霸权秩序的衰退与美国国家的衰退等同，是一种逻辑谬误。美国霸权的衰退是指美国已经不能凭一己之力全面支撑一种霸权秩序，不能掌控国际制度的运作，不能有效影响其他地区和国家的行为，不能塑造世界的文化取向和价值体系。从这个意义上讲，美国国家实力与美国霸权秩序虽然是相关的两个术语，但绝非意义完全相同的概念，更不构成因果关系。美国霸权的退场不是美国作为世界头号强国的终结，而是美国主导世界秩序的谢幕。进而，美国霸权的退场也意味着世界霸权秩序的结束。同理，这也不是说大国在国际事务中没有权力和责任了，大国的权力和责任依然存在，且显然大于其他国家，甚至比过去更加重要，但大国垄断世界政治进程的权力难以形成，主导世界事务的合法性广受质疑，提供公共产品的能力严重不足。在相当长的时期内，没有一个国家可以单独建立和维持一种世界秩序，霸权作为一种秩序已经失去了合法性和合理性。美国霸权秩序衰退，霸权作为一种世界秩序也退场了。

霸权退场意味着世界真正开始进入多元世界。多元世界的基本标识是世界权力的分散和下沉。在霸权秩序中，世界物质性权力的等级分明，霸权国是超强国家，是唯一可以统合性主导世界事务和全面提供公共产品的国家。多元世界的权力分布不是更加集中，而是更加分散。霸权等级渐次消解，多极力量中心的格局也正在形成。仅从物质性实力角度看，虽然美国依然是综合实力最强的国家，并且在可见的未来依然如此，但中国、美国、欧盟正在成为世界权力的三个中心，基本形成中美欧相对稳定的三足鼎立态势。其他重要的国际行为体，如俄罗斯、印度、日本、东盟等，也都在各自的地缘环境、

地区和世界事务中发挥重要作用。同时，国家虽然依旧是世界政治中的主导行为体，但其他国际行为体的作用日益增强。全球化使国际组织、跨国公司、跨国社会网络等非国家行为体在世界事务中发挥了重要影响力。在气候变化、公共卫生、生态环境等全球性问题突出的领域，国际社会力量，如非政府组织和非国家行为体等，在框定问题和议程设置方面都表现出比以往更加强势的话语权和影响国际社会行动的能力。

多元世界的国际制度形态也会表现出明显的多样性，立体多面的国际制度将成为多元世界的一个重要标志。美国霸权秩序中的国际制度安排集中在全球层面，美国主要关注的也是全球层面的制度性安排，这是一种自上而下的制度确立和制度管理。美国政治精英在一战后对国际制度体系的原初设计、二战后对国际制度设计的继承和改进，都反映了国际体系顶层设计的意识和实践，也反映了世界性霸权国家的世界观、秩序观和思维取向。冷战结束后，这种以国际体系顶层安排为主导的全球性制度安排更多地开始在世界范围内付诸实施。在权力分散后的后霸权世界，制度性安排会向多层面和多领域发展。全球层面的顶层制度会呈现更多的合作与竞争、协商与辩论、妥协与斗争，很难再以某一个霸权国家的权力为基本依据，也很难有一个国家具有制度性权力的绝对优势。其他层面的制度安排也会更为主动、灵活，并以更具特色的方式，因事因地制宜，采取适当的行动。

多元世界的另一个明显特点是思潮思想的多元表象和呈现。在霸权秩序中，霸权国的思想理念往往发挥主导性作用。冷战结束后，美国霸权扩展至全球，自由宪政思想被作为国际社会的基本思想和行为导向，许多制度设计也以该思想理念为基础，所谓的自由主义国际秩序就是以自由主义为理念支撑和制度设计的基本依据。当今世界，思想理念的多维度和多样性已十分明显，主流意识形态和思想理念的多样化前所未有。对于治理模式、发展道路、体制机制等重要问题，多元态势日趋明显。美国的自由主义国际秩序观仍将持续存在并发挥作用；中国不断探索符合本国国情的发展道路和治理方式，发展成就令人瞩目；欧盟更接近于第三条道路的地区一体化发展模式，其经济和社会发展方式都与美国明显不同。另外，发展中国家的思想理念也更加

多样化，不是完全遵循某一种模式或模仿某一种道路，而是趋于采取一种更为理性的折中主义和本土化形式。即便从国际关系理论这一相关度很高的知识体系来看，非西方国际关系理论已经开始崛起，对国际关系的基本概念提出了不同于西方主流理论的解释。<sup>[1]</sup>有学者还提出，如果国际关系理论不是产生于西方，而是产生于中华文化、印度文化、伊斯兰文化，那会是什么样子？如果从中华文明、印度文明、伊斯兰文明思考世界，世界秩序又会是什么样子？<sup>[2]</sup>这类问题本身就是对国际关系理论话语霸权的质疑和挑战。

有观点认为，霸权的终结意味着世界的失序和混乱，意味着强无政府状态的蔓延，甚至意味着体系性战争。结构现实主义的重要理论霸权稳定论认为，世界只有存在一个单一的霸权国或领导国，全面管理国际事务，行使统一治理，国际体系才会稳定。<sup>[3]</sup>这是一种结构决定论观点，在很大程度上失之偏颇。霸权的退场可能会引发复杂情景甚至是某些乱象，比如国际体系的权力重构、国家间竞争加剧、极端民族主义盛行等，但这并不意味着世界的必然失序和国际关系的必然倒退。一个多元的世界意味着能动性的多元多样，只要行动者的能动性朝着进步和进化的方向发展，多元多样反而会使世界更加充满动力，富有启发和创新的思想会更加活跃，地区合作进程和地区间合作动力会更加强劲，国际关系民主化也会进一步发展。世界的发展进步不会、也不可能依赖于任何一个“善意霸权”，而是取决于国际社会和国际行为体的积极

---

[1] Qin Yaqing, ed., *Globalizing IR Theory: Critical Engagement*, London and New York: Routledge, 2020.

[2] Barry Buzan and Amitav Acharya, *Re-imagining International Relations: World Orders in the Thought and Practice of Indian, Chinese, and Islamic Civilizations*, Cambridge: Cambridge University Press(forthcoming).

[3] 霸权稳定论先是出现在世界经济领域，代表学者是查尔斯·金德尔伯格。他认为世界经济之所以出现1929年的大萧条，是因为英国已经无力领导、而美国又不愿意承担领导责任，于是，没有一个单一领导国的世界经济乱象四起。现实主义理论学者罗伯特·吉尔平、奥根斯基、库格勒等将霸权观引入国际政治领域，认为没有一个世界权力中心和一个单一世界领导国的秩序是不稳定的秩序，任何崛起国的挑战都容易引发体系性战争。伊肯伯里将这种思想发展为包含理念、制度、权力全方位“善意霸权”，亦即世界无政府国际体系中的“自由主义利维坦”。参见 Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1973; Robert Gilpin, Jean Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1981; A. F. K. Organski and Jecek Kugler, *The War Ledger*, Chicago: The University of Chicago Press, 1980; John Ikenberry, *The Liberal Leviathan*.

合作和创造性能动力。这既是当下的现实，也是人类社会进化的趋势。

### 三、多元世界与全球治理的扁平趋势

霸权秩序下的全球治理更多地呈现为垂直治理体系，多元世界的全球治理则会趋向扁平。从垂直走向扁平是一个过程，是由一种治理形态向另一种治理形态的转变，其间会有起伏波折，甚至动荡，但作为一种发展趋势，扁平式治理将会是后霸权时代全球治理的重要形态。

霸权秩序的衰退并不意味全球化的结束。尽管当前反全球化和逆全球化思潮和行为司空见惯，但全球化作为一种世界性发展趋势，也是世界发展到当前阶段的客观存在。世界经济处于高度相互依存的状态，这种依存的内涵不同于一战之前的列强经济相互依存（当时的相互依存程度很高，但更多是一种分体单元或分立主体的相互依存，亦即在不存在一个世界性经济体系的条件下，国家之间作为分体的主体性存在和这些独立主体之间的经济联系）。冷战后，全球化使世界经济形成了一个全球范围的体系，使国际体系中的行动者成为主体共在和主体间互涵的存在。<sup>[1]</sup>在这种条件下，独立分体的存在从本体意义上已经难以实现。同时，这个经济体系具有相对的开放性、容纳性和韧性，不会由于单边主义、民粹主义和反全球化浪潮的冲击而崩盘。全球化已经将国际社会成员连接在一起，任何一个国家与之全面“脱钩”都难以实现。另外，在社会层面也出现了前所未有的交汇现象，不但增进了各国的相互了解，也增强了彼此互学互鉴的意识。即便是在新冠疫情阻碍了人员物理性流动的极端情况下，现代科技也使网上交流持续不断。进而，全球化带来的问题是全人类面临的共同问题，形成的挑战是对全世界共同的威胁。地球村不仅仅是一个意念性比喻，而是当今的具体景象。人类命运共同体也不仅仅是一个理想符号，而是世界的客观现实。

全球化既提升了世界的整体福祉，也带来了全球性问题。时任联合国联合国秘书长科菲·安南组织的高级别名人小组报告《为了一个更加美好的世界：

[1] 秦亚青：《世界政治的关系理论》，上海人民出版社，2021年。



我们共同的责任》指出，全球化时代人类面临的全球性重大挑战，包括经济危机、气候变化、核武器扩散、恐怖主义等。<sup>[1]</sup> 全球性问题首先是跨国性挑战，无国界、无种族、无信仰区别、无政治界限，威胁对象是整个人类。全球性问题也是紧迫性问题，一旦暴发，即时即刻危及人的生命安全，新冠肺炎疫情和恐怖主义都是如此。全球性问题还是关联性问题，将国际国内事务密切联系在一起，一个国家负责任的行为会降低威胁程度，不负责任的行为则会加大威胁程度。更重要的是全球性挑战关涉共同安全的问题，需要国际社会成员协力合作，才能有效应对。任何一个国家，无论自身多么强大，都无法单独应对全球性挑战。

后霸权时代的全球化会呈现不同于前三十年的态势，全球治理的模式也会随着霸权的衰退而发生重要变化。全球化时代并没有过去，全球化的基本走势依然持续，重要的变化是驾驭全球化方式的变化，即由霸权秩序下全球治理的垂直式模式转变为多元世界中的扁平式治理。扁平式治理，主要指在后霸权世界会出现一个多元的复合治理网络，使得全球治理的总体趋向由垂直走向扁平。它更多的是一种自下而上的治理，是基于地方性实践的治理模式。这个复合治理网络有三个典型特征，即多层面、多领域和多主体。

首先是多层面，指全球、跨地区、地区、次地区、小多边形式等不同层面的治理实践将同时展开，尤其是在全球层面治理停滞不前时，这些不同层面的治理活动将更加活跃。地区层面治理是一个突出的例子。欧盟、东盟等地区组织和地区合作进程已显示出重要的治理意义，各自的治理理念和实践均表现出适应性和生命力。欧盟整体上采用了法治为先的治理实践，从一开始就遵循规则治理或是契约治理的理念和设计，通过签订一系列条约来规范欧盟成员行动，提高成员相互之间的行动预期，从而降低交易成本和增强信息对称，以此克服集体行动难题，实现合作治理的目标。<sup>[2]</sup> 东盟则更多地反

---

[1] United Nations, *A More Secured World: Our Shared Responsibility* (The Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change), New York: UN Department of Public Information, 2004.

[2] Robert Keohane and Stanley Hoffmann, eds., *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, Boulder: Westview Press, 1991.



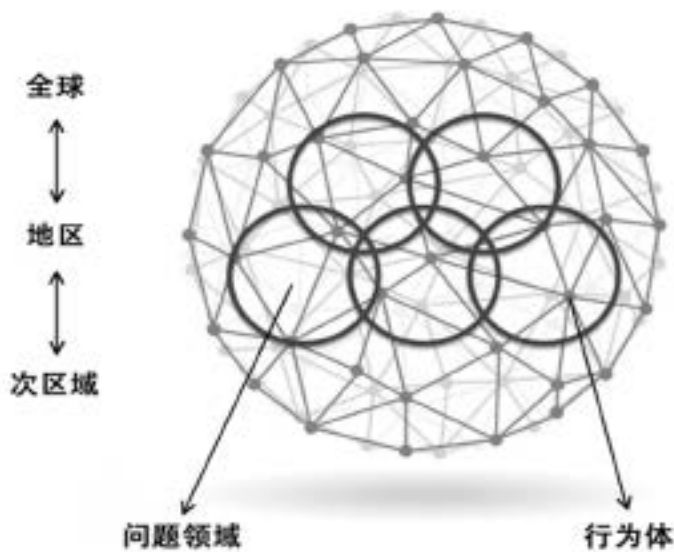
映了东方文化的智慧，采用关系治理的路径，以更加灵活和具有韧性的软制度方式，促进成员国相互关系的和谐，增强身份认同，凝聚团体共识，实现地区治理的愿景。<sup>[1]</sup>虽然二者的治理实践有着很大的不同，但都遵循着治理的根本目的、推动为治理而开展的合作。同时，欧盟和东盟的治理方式与霸权秩序下的垂直治理有着重要差异。虽然这两个地区都有相对强大的成员，比如欧盟的德国和法国、东盟的印度尼西亚，但总体上是一种无霸权治理，更多显现民主协商式的治理，其权力结构和运行较之于霸权治理已经扁平了许多。

其次是多领域。全球化时代出现了诸多的问题领域，每一个领域都涉及跨国性挑战和全球性问题。当前比较突出的领域包括公共卫生、气候变化、贫富差距、经济发展、世界贸易、恐怖主义、核不扩散等。在垂直治理实践中，这些领域的问题不但没有解决好，反而经长期积累愈演愈烈。在世界贸易领域，以世贸组织为核心的谈判进程越来越困难。2001年开始的多哈回合距离完成仍然遥遥无期，甚至被认为已经失败。完全依赖全球层面国际制度进行贸易领域的治理已经使国际社会失望。正因如此，一些地区采取了地区层面合作行动，国家之间出现了诸多的多边形式。在应对新冠肺炎疫情上，垂直治理模式再次使国际社会大失所望，作为霸权国的美国几乎完全缺位，作为这一领域专门组织的世界卫生组织协调合作困难重重，公共卫生安全领域的治理基本上由国家单独承担。由此可见，在一些重要的问题领域，领导者不一定是大国，小国甚至非国家行为体也可以肩负领导者的身份、发挥领导者的作用。随着全球化深入发展，太空、极地、深海、数字网络等新疆域的问题将继续涌现。在这些领域问题的治理中，谁能够表现出充足的治理能力和协调能力，谁就可能成为领域治理的领导者。

最后是多主体。国家依然是参与全球治理的主导行为体，但已经不是垄断行为体或唯一行为体。除了国家之外，其他国际行为体，包括国际组织、地区组织、非政府组织以及个人，都将成为全球治理复杂网络系统中的节点，更多地参与其中，发挥重要作用。以公共卫生安全领域治理为

[1] [新加坡]马凯硕、孙合记：《东盟奇迹》，翟崑等译，北京大学出版社，2017年。

例，在2018年至2019年间向世界卫生组织捐款的前十名中，有五个是个人或国际组织，包括比尔及梅琳达·盖茨基金会（Bill and Melinda Gates Foundation）、全球疫苗免疫联盟（The Global Alliance for Vaccines and Immunisation）、联合国人道主义事务协调厅（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs）、国际扶轮社（Rotary International）、美国全国慈善信托基金（National Philanthropic Trust）。其中盖茨基金会捐款4.5亿美元，位列第三，仅次于美国和英国两个国家。<sup>[1]</sup>多主体治理已经成为当今全球治理的一个重要特征，不仅弥补了垂直治理的严重不足和低效，也将全球治理推向更加扁平。



全球治理的扁平化形态

（资料来源：作者自制）

全球治理扁平化趋向已经显现。在新冠肺炎疫情依然严峻的背景下，国际社会迄今为止达成的一个最重要的治理成果是《区域全面经济伙伴关系协

[1] 转引自庞中英：“全球治理研究的未来：比较与反思”，《学术月刊》2020年第12期，第64页。

定》(RCEP)，这是一个以东盟为主导的地区性经济合作进程，东盟 10 国、中日韩澳新等国家已经加入，表现出地区性和跨地区性的经济合作和经济治理共识，也是没有霸权国主导和不采取垂直治理体系的典型案例。

需要指出的是，全球治理扁平化过程将使多边主义更具竞争性。<sup>[1]</sup> 竞争性多边主义可以表现为制度间竞争，即在多种多边制度安排共存的情况下，多边制度之间产生竞争关系。比如在国际贸易领域，地区性多边贸易安排之间、地区性贸易安排与全球性贸易安排之间等，都可能出现竞争性关系。严重的制度间竞争会导致制度碎片化并因之产生明显的负面效应，使原本促成合作的多边制度成为导致冲突的一种原因。竞争性多边主义也可以表现为大国竞争的一种形式，反映大国之间的地缘战略竞争。比如大国为了加强战略竞争能力，针对多边制度展开主导权和影响力的竞争。无论是制度间竞争，还是大国针对多边制度主导权和影响力的竞争，都会在治理体系由垂直向扁平发展的过程中表现得更加明显。以 RCEP 为例，竞合关系将出现在整个实施过程中，竞争态势可能表现得更加明显、激烈。

在全球治理扁平化过程中，最需要关注和防范的是排他性多边安排。在垂直治理体系中，霸权国的排异意识和行动会有意无意地避免排他性多边行动，以霸权国统领全球治理的意识和能力，尽可能把世界各国，尤其是重要国家纳入治理体系之中，以实现帝权的一统性和制度的一致性。但在后霸权时代，霸权国已经没有足够的能力及合法性实施统一的垂直式治理。在这种情况下，排他性多边安排会作为扁平治理一种形态出现，尤其是在原霸权国可以发挥影响力的范畴之内。冷战时期，美国设计的多边治理制度针对苏联即是排他性的，苏联采取了同样的做法，形成了实力两极、制度二元的分裂型和对抗性半球治理世界。今天，这种局面再次出现的可能性虽然较小，但也难以完全排除，国际社会应以最大的努力防止对抗性半球治理世界秩序的形成和发展。后霸权时代的世界秩序是走向包容性多边主义还是退向排他性

---

[1] [美] 罗伯特·基欧汉：“竞争的多边主义与中国崛起”，《外交评论》2015 年第 6 期，第 20-26 页；贺凯：“亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义”，《世界经济与政治》2018 年第 12 期，第 60-83 页。

多边安排，是关系到世界走向命运共同体还是分裂性对抗体的根本问题。

#### 四、结语

全球治理趋向扁平，意味着一种没有霸权的治理。地区、次地区多边治理实践的发展会更具活力，问题领域治理实践会更具效力。全球治理趋向扁平，不意味着全球层面治理的消解。全球层面治理会在一种权力下沉和分散的条件下，构成全球复合治理网络的重要组成部分，呈现更多的协商、谈判、合作、竞争。全球治理趋向扁平，也不意味着大国能力和责任的消失，大国依然是全球治理复杂网络中的重要节点，其能力和责任都是治理过程中不可或缺的要素。

同时，全球治理在由垂直向扁平的发展过程中，竞争因素会更加突出，既会出现比较明显的制度间竞争，也会出现大国针对制度的竞争。这类竞争总体上属于软竞争范畴，不会必然导致国际社会全面分裂，有时还会成为一种讨价还价的缓冲平台，甚至对多边制度本身产生正面外部性效应。但是，制度间竞争和大国针对制度展开的竞争，一旦走向排他性多边主义的极端形态，甚至成为强意识形态结盟，将会撕裂世界。

未来一段时期，全球治理在趋向扁平的发展中会出现一系列变化，形成全球、区域、次区域治理相互牵动、不同治理领域相互关联、多种治理主体之间相互影响的立体复杂态势。这不仅与垂直治理有着很大的差异，也会逐渐成为全球治理的新常态。对全球治理形成新的认知，通过复杂网络系统应对全球性挑战，势必成为新时期全球治理能力建设的重要内容。

【完稿日期：2021-8-29】

【责任编辑：李 静】