

美国总统特朗普5月29日宣布，美国将退出世界卫生组织。这似乎在人们预期之中，因为之前（4月14日）他已经宣布美国暂停资助世卫组织。特朗普指责世卫组织在2019冠状病毒疾病疫情上的决策以中国为重心，没有及时分享疫情信息、没有及时提供防疫政策建议、没有及时宣布“全球大流行”，所以“在这么长时间后，是时候让他们为此负责了”。

对特朗普治下的美国“退群”行为，人们已经习以为常。这些年来，美国已经退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、联合国教科文组织、《全球移民协议》、联合国人权理事会、伊核协议、《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》（简称《中导条约》）、巴黎气候协定等等。退出世卫组织是不是另一个“退群”行为呢？

事情可能并非“退群”那么简单。特朗普执掌美国后，其外交政策取向，经历了一个从非常态美国的经济思维，向常态美国的权力思维的转变。初期，特朗普的口号是“让美国再次伟大”。他的判断是美国在海外卷入已经过度，让美国承担了过多的维持国际秩序的负担，所以美国要减少海外的承诺。在这一点上，特朗普其实并没有什么新意。其前任奥巴马已经这么做，只不过奥巴马没有像特朗普那样，明确提出“美国优先”的口号，也没有像特朗普那样，采取激进的“退出”政策。

再者，具有商人背景的特朗普更多的是从经济成本来计算美国的海外卷入。因此，当他觉得美国所出的钱和所享受的权力不对等时，他就要减少美国的份额。在这一点上，他对盟友也是如此。这些年来，特朗普和欧洲国家、日本、韩国等盟友一直纠缠于同盟费用分担问题。

特朗普政府的“退群”行为过于激进、过于以美国为中心，自然受到美国精英阶层和盟友的抵制。在他们看来，“退群”意味着美国国际影响力的衰退，美国作为大国“没有大国的样子”了。“退群”甚至受到美国的强硬派所反对，因为对他们来说，“退群”在很大程度上，意味着把国际空间白白让给中国或其他国家。

一个不可忽视的事实是，当美国拼命“退群”时，崛起中的中国已经在国际舞台上变得更加活跃。例如，根据西方观察家的说法，在联合国15个专门机构当中，中国取得四个机构的领导岗位，包括粮农组织（FAO）、工业发展组织（Onudi）、联合国国际电信联盟（UIT）和国际民航组织（ICAO）。世界卫生组织总干事更被西方认为是亲中国的。

公共产品不足冲击国际秩序

不管如何，美国的行为意味着现存国际秩序的倒坍。美国1890年代成为世界上最大的经济体，从一战开始卷入世界事务，二战之后领导整个西方建立了所谓的“战后国际秩序”。以联合国为

郑永年专栏

核心的一系列国际组织，是这个国际秩序的制度体现。在战后很长的时间里，美国的确能够扮演这个体系的领导者。

尽管人们一直在呼吁国际体系“民主化”，但实际上国际体系远比国内体系更难民主化。例如，尽管在联合国内部，每一个国家都有发言权利，但并非每一个国家都享有同样的权力。其他所有国际组织体系内部都是如此。事实上，因为美国是世界上最大的经济体，提供国际秩序生存和发展所需要的最大份额的国际公共产品。在学术界，吉尔平（Robert Gilpin）称此为“霸权稳定”。哈佛大学约瑟夫·奈（Joseph Nye）近年来提出的“金德尔伯格陷阱”（The Kindleberger Trap）也是这个意思。就是说，国际秩序的维持和稳定，需要足够的国际公共产品；一旦国际公共产品不足或缺失，国际秩序就遇到大麻烦了。

不过，美国扮演国际体系领导角色，并不意味着美国在独自提供国际公共产品。美国的领导角色是具有一系列条件的。第一，美国在提供最大份额的同时，也要求其他国家尤其是其盟友（大多是发达的西方国家）提供份额，而且美国也有能力要求其他国家这么做，其他国家也的确这么做了；第二，国际体系的开放性。美国主导国际体系，但并非独享国际体系的权力，而是向其他国家（大多是西方盟友）开放这个体系；其他国家进入这个体系，并接受这个体系的等级性，也即接受美国的领导权；第三，作为它们接受美国领导权的交换，美国也向这些国家开放其庞大的市场。

不管怎样的条件，就如意大利新马克思主义者葛兰西（Antonio Gramsci）所言，霸权地位的获得，是因为霸权者能够超越自己的利益，而照顾到其他角色的利益。

无论从哪个方面看，今天的美国失去了其往日的国际领导能力，而且失去得很快。美国似乎没能跳出从前所有帝国的生存和发展逻辑——崛起、扩张、扩张过度、力不从心、衰落。尽管没有人会预测美国最后的衰亡，但人们都认同今天美国的力不从心和相对衰落。

从这个角度来看，特朗普从国际转向内政的方向并没有错。美国如果继续扩张，在海外卷入过多，会衰落得更快。

美国的衰落一定意味着国际秩序的倒坍吗？不一定。就国际公共产品来说，如果美国没有那么大的提供能力了，其他国家也可以提供。全球化造就了“全球村”，各国互相高度依赖，更需要足够的国际公共产品。全球化也促使包括中国在内的一大批新兴国家崛起，这些新兴国家拥有强大的经济力量，也有能力为国际秩序提供所需的公共产品。

国际秩序倒坍了

分享国际权力维持国际秩序

如果这样，就不会产生国际秩序危机。国际秩序危机的产生，并不是因为缺少提供公共产品者；公共产品的不足，是国际政治造成的。说穿了，“国际公共产品”只是国际权力政治的漂亮包装盒。究其实质，国际公共产品的背后就是国际领导权。吉尔平的“霸权稳定”理论，要比“国际公共产品”更能说明国际政治的本质。

这也就是今天中美两国在国际舞台上较量的本质。美国失去了国际领导力，而中国快速崛起，也愿意承担更多的国际责任，或者提供更多的国际公共产品。这也是前些年曾任美国贸易代表、美国副国务卿和世界银行行长的佐利克（Robert Bruce Zoellick）所提出的“利益相关者”（stakeholder）概念的初衷，即美国通过和中国分享国际权力，来维持现存国际秩序。

作为第二大经济体的中国，多年来变成战后体系最坚强的维护者。在崛起过程中，中国并没有“另起炉灶”，而是选择加入现存国际体系，再通过改革现存世界体系来改变自己的地位，发挥更大的国际作用。表面看，中国的选择无论对中国本身还是对美国来说，是最优的选择，因为这种选择可以避免对现存国际体系带来震荡。

但在国际政治领域，问题没那么简单。无论在维护战后体系，还是想在现存体系中扮演更大的角色，中国所面临的挑战是巨大的。

首先，美国不会退出国际政治舞台。尽管美国已经力不从心，但它仍然是世界上最多“最”的国家，包括最大的经济体、最大的市场、最具创新力的企业制度、最强大的军事力量等等。一个拥有那么多“最”的国家，不仅不会退出国际政治舞台，也不会想和其他国家共享国际权力，尤其是与一个同自己的文化、价值体系、意识形态和政治制度那么不相同的国家共享权力。这与战后英国和平地向美国移交国际霸权很不一样。英国“光荣退出”（gracefully exit）国际领导权，美国成为国际体系的领导者，不仅因为欧洲国家之间发生过激烈战争，除了免于战争的美国，西方列强没有一个有能力领导世界，也因为英美两国的同质性。

其次，即使美国没有能力领导世界了，西方国家能够接受中国吗？尽管这个世界并不是西方的，但不管人们喜欢与否，这个世界秩序是西方世界确立的，也一直为西方世界所主导。尽管世界秩序的开放性，使得其他非西方国家能够参与其中，但非西方世界从来没有领导过世界。即使其他国家接受了中国的领导角色，但如果没有西方世界的接受，中国也很难领导世界。至少从现在看来，西方世界并没

有任何意愿接受中国的领导；相反，西方诸国时刻警惕中国是否会取得国际领导权。这次抗疫过程中，西方一直竭力提防中国在抗疫过程中取得国际领导权，背后的理由不言自明。

中国人相信国霸必衰

再次，也更为重要的是，中国本身一直表示无意和美国竞争领导权，领导世界。这一方面是因为客观上中国并没有足够的能力来领导世界。尽管中国是世界第二大经济体，并且在不远的将来会超过美国，但即使这样，中国的人均国民所得仍然远远低于美国，而且在科技、创新、军事、企业制度等方面会继续落后于美国。在刚刚过去的“两会”记者会上，中国总理李克强强调，中国还有6亿人口的月入是1000元人民币（约198新元）。这表明，中国将会长期处于发展中国家的位置。另一方面，中国的确没有这样的意愿。国霸必衰，中国人是相信的。大英帝国、日本、苏联都在争霸过程中衰落了。如果那么强大的美国领导世界都那么吃力，为什么要去抢美国的领导权呢？

中国是世界体系的一部分，也从这个世界体系中获益。中国须要维持这个秩序，也愿意和其他国家尤其是美国合作，来维持这个秩序。这也就是中国对佐利克的“利益相关者”概念感兴趣的原因。中国相信，只要中美两国合作，什么问题都能解决；但如果两国发生冲突，那将是世界的灾难。

然而，美国并不这样想。美国相信，中国如果继续发展下去，迟早要抢美国作为世界领导的地位。

美国没有强大的领导能力了，但也不会自愿放弃国际组织；中国还没有足够的能力和意愿，也不想成为现行体制的破坏者，而西方诸国既要维护现存国际秩序

又要提防中国。这意味着现存国际组织很有可能存在下去，但会越来越政治化，成为主要主权国家作国际政治斗争的工具。正因为是斗争，各国互相制衡，国际组织的激进改革也不可能达成，所以它们的效率会低下，腐败会继续存在，越来越不能满足成员国的需要。

这种情况显然并不符合各国的利益。各大国会如何回应？新的秩序在哪里呢？尽管包括基辛格在内的诸多外交家和外交观察家都在预测新秩序的出现，但一个新秩序的出现不会那么容易。新秩序肯定不会通过修补旧秩序而造就。历史经验表明，新秩序必然起于区域和局部，自区域秩序和局部秩序而扩展延伸为国际秩序。

无论是中美贸易战，还是由冠病疫情引起的中国和美国、中国和西方的角力，都表明世界正朝着“一个世界、两个体系、两个市场”转型。如果现存国际组织被弱化，“一个世界”必然被虚化，两个体系、两个市场便是实体。

如果这样，人们也没什么可以惊讶的。二战之后，尽管有了以联合国为中心的体系，但西方体系如七国集团（G7）依然存在，并且很多国际问题是通过西方体系得到解决，而非联合国体系。中国早已开始为现存世界体系做补充，例如金砖国家、金砖银行、亚洲基础设施投资银行和“一带一路”。英国政府已经在推动组建一个10国集团（原来的G7加上澳大利亚、韩国和印度），研发5G技术来对抗中国。如果将来出现另一个Gx之类的集团，来支撑另一个体系和市场，那可能也是国际政治客观规律所致，而非中国的初心。如果全球化持续推进，人们甚至不要惊讶一些国家同时成为两个体系、两个市场的成员国。

至于中国如何使得这个体系和市场具有竞争力，实现可持续发展，那是须要另外探讨的重要问题。

作者是新加坡国立大学东亚研究所教授
文章仅代表个人观点