

欧盟与美国的全球治理战略比较^{*}

杨 娜 吴志成

内容提要: 欧盟与美国是推动和影响全球治理进程的重要行为体,两者在全球治理领域具有许多共同的利益和合作,都坚持维护现有国际体系的基本结构,反对损害自身利益与国际地位的根本变革。但欧盟与美国在全球治理的目标、对象、态度、领域和实现途径等方面也存在明显差异。欧盟倡导多边机制与跨国合作,推行问题导向型的全球治理战略,在全球治理进程中不断提高自身在国际事务中的话语权和影响力。美国则实施利益导向型的全球治理战略,坚持以实力维护自身在国际事务中的主导地位,但在应对全球问题时也越来越多地接受多边机制与跨国合作。

关键词: 欧盟 美国 全球治理战略 国际机制 全球问题

作为当今世界两个最强大的经济行为体,欧盟和美国对全球治理的演进发挥着至关重要的作用。面对日益凸显的全球问题和变动中的国际政治经济秩序,美国希望继续维持其在全球事务中的主导权,利用国际机制进一步加强其全球行动的合法性,并将新兴国家纳入其设计的全球秩序中。欧盟是多边机制与跨国合作的推动者,始终坚持将非传统安全作为其全球治理战略的优先议题,积极引领国际社会共同应对全球问题,有效地扩大了自身的话语权和影响力。

一 欧盟的全球治理战略

凭借自身强大的综合实力、在两极体系中巧妙的周旋策略以及在创建国际机制过程中的先导作用,欧洲成为战后全球治理体系的重要获益者。冷战结束后,欧盟积极推进区域一体化进程,引导国际社会协同应对全球化挑战,逐步构建起自己的全球治

^{*} 本文为作者主持的中宣部“四个一批”理论人才自主选题重大课题“全球治理与国家治理”(BE041932)和教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时期全球治理的理论创新研究”(10JZDH047)的阶段性成果。

理战略。^①

(一) 欧盟在全球治理进程中的定位

随着冷战的终结与全球化的演进,欧盟与美国在力量对比、共同利益和价值观等方面都在发生变化,原有的跨国合作的旧秩序与双方的传统关系越来越难以维持,^②欧盟开始重新审视并定位自身的角色。在一些美国尚未确立霸权地位的领域,欧盟致力于谋求获得独立甚至主导地位,不再甘心充当美国的“小伙伴”,进而逐渐从冷战期间跨大西洋联盟的美国同盟国发展成为具有独立影响力的区域行为体,^③从美国对外战略的“配合者”朝着全球治理进程的“积极参与者甚至一些领域的主导者”转变。

虽然欧盟已经成为重要的区域行为体甚至全球性力量,也得到国际社会的广泛认可,但是美国并不愿意也不能接受欧盟在多极世界中成为与其并驾齐驱的力量。欧盟的影响力随地理位置的远近和政策领域的不同而变化,在应对国际问题时,由于受到集体行动能力欠缺的制约,它常常感到心有余而力不足。^④可以说,迄今为止,欧盟的政治号召力仍然局限在区域范围内,它一直引以为傲的区域治理模式也难以在全球层面有效推广,国际形象因其内部陷入经济困境而大受影响。自债务危机发生以来,欧盟政治精英将治理的重点放在调整联盟货币政策与财政政策的关系、通过“自救”和“互助”方式摆脱危机困扰等方面,而减少了对全球经济治理和全球公益治理的投入和关注。

总体上,欧盟以区域治理为依托,积极参与跨国双边或多边合作机制建设,成为全球治理进程中多边主义的积极拥护者。2003年出台的《欧盟安全战略》就明确提出:“在全球威胁、全球市场以及全球媒体的世界,安全与繁荣依赖有效的多边主义体系”。^⑤ 欧盟所积累的有效治理经验和协调能力、在国际经济秩序中举足轻重的地位以及在解决全球冲突中的贡献,也促进了欧盟在多边合作机制中话语权和影响力的提高。欧盟的这种话语权和影响力主要来自其市场、资本、技术及其生活方式的吸引力,来自它对其他行为体的直接影响或潜移默化的引导。

^① 严格意义上的“全球治理战略”是指国家为解决全球问题、应对全球挑战、维持全球秩序而制定的全局性的中长期行动规划。但是,目前很少有国家制定了严格成文的“全球治理战略”。因此,本文在分析欧盟和美国的全球治理战略时,主要基于广义上的含义,既包括中长期全局性行动规划,也考察它们关于全球治理的立场、态度、认识、政策和行为等。

^② David P. Calleo, “The Broken West”, *Survival*, Vol.46, No.3, 2004, pp.29-38.

^③ Hanns W. Maull, “Europe and the New Balance of Global Order”, *International Affairs*, Vol.81, No.4, 2005, p. 776.

^④ Fraser Cameron, “The Contemporary International Scene—Implications for the EU and Japan”, Tokyo, 13-14 January 2005, p.8.

^⑤ Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, December 12, 2003, p.13.

(二) 欧盟参与全球治理的路径

欧盟参与全球治理的路径主要有:^①

一是将区域主义与多边主义有效融合。欧盟参与全球治理的途径包含跨越国家边界与地区边界的多边合作。多边合作治理实现了行为体的多样化,具有制衡单边主义霸权、推动全球治理开展的积极作用,所以,欧盟在共同体内部甚至全球范围推广这一模式。^② 具体来说,就是将欧盟内部的多边主义、整个欧洲地区包括欧盟周边地带的多边主义以及在全球层次上的多边主义有机连接起来,^③跨越地区边界加强区域间多边合作,进而促使欧盟在全球治理中发挥更大作用。譬如,作为多边主义与区域主义有机融合的典型,亚欧峰会为亚欧大陆协商合作与互动交流提供了宝贵的平台,也是没有美国参加的重要的全球治理机制。面对近期欧洲难民危机、英国脱欧公投、新兴经济体集体增速放缓等一系列新的挑战,2016年7月召开的亚欧首脑会议把“互联互通”纳入亚欧会议的主流合作框架,使亚欧各国以亚欧会议为平台,力求通过协同合作降低亚欧大陆存在的高额融资成本和地缘风险。

二是为全球治理机制建设提供欧盟经验。2001年颁布的《欧洲治理白皮书》强调,欧盟治理的完善与欧盟积极参与全球治理应当相互促进……特别是将欧盟的善治原则及标准推广到全球治理中,欧盟也能更好地与世界其他国家的政府与非政府行为体交流治理经验。^④ 近年来,随着全球化的不断深入,全球治理进程导致国家之间、不同地区之间的关系出现了新的变化,欧盟决策者与时俱进,逐步调整联盟治理机制,以适应内外环境的改变。即使欧盟需要面对的经济、政治、社会问题层出不穷,但相对完善的超国家治理机制、共享与让渡国家主权的新思想以及日益提升的危机应对能力使得欧盟治理模式在全球范围内仍然具有很强的吸引力。欧盟积极参与并试图增加对全球治理机制建设的影响,主张加强全球治理中的调节性权力,维护公平自由的市场竞争机制,并设立与之对应的管理机构,尝试将经货联盟的创建与发展经验在全球经济金融治理领域推广,参考欧盟治理模式制定全球治理规则,倾向于支持更能反映自

^① 杨娜:“欧盟的全球治理战略”,周弘等主编:《认识变化中的欧洲》,北京:社会科学文献出版社2013年版,第295-297页。

^② Mario Telo, “Europe and Global Governance after 11 September”, p.4, <http://www.europarl.europa.eu/pes/global/newsletter/n1/TeloEN.PDF>, last accessed on 14 November 2016.

^③ 叶江:“试论欧盟的全球治理理念、实践及影响——基于全球气候治理的分析”,《欧洲研究》2014年第3期,第79页。

^④ Commission of European Communities, “European Governance—A White Paper”, Brussels, COM(2001)428 final, 25.7.2001, p.26.

身利益诉求且更能施加影响力的全球治理机制。^① 欧盟还主张将全球治理的具体领域分类治理,根据各领域的特点采用不同的治理方式,运用欧盟超国家力量在贸易、气候变化等领域尝试承担全球治理的领导角色,并基于欧盟现有资源及其创建、完善区域治理机制的经历,在一些全球治理机制的构想与设计环节发挥重要作用。^②

三是“先区域后全球”渐进发展。《欧洲治理白皮书》明确提出,成功改革共同体内部的治理机制是第一步,进而为国际层面治理变革提供可供参考的案例。^③ 欧盟的全球治理思路是,区域治理优先,审慎发展与周边邻国的关系,待资源与经验积累到一定程度后再融入全球治理进程中。^④ 由于欧盟成员国对重大国际事务的立场存在分歧可能削弱欧盟整体对全球治理的影响力,因此,强化联盟的凝聚力和治理能力有助于提高欧盟参与全球治理的行动力。欧盟一体化的深化促使其成为名副其实的欧洲领导力量,欧盟将维系与邻国的友好伙伴关系作为重点,在此基础上与欧盟以外的地区开展跨区域合作,逐步成为全球治理的主要力量。欧盟的独特之处在于,虽然国家主权至高无上且不可分割的观念诞生于欧洲,然而,欧洲却大胆地赋予主权新的涵义,突破性地实践了主权的让渡与共享,将国家部分主权向上授予欧盟治理机制,还将全球治理看做是欧盟治理的“自然延伸”,积极推进全球治理机制建设。^⑤

四是在全球治理具体领域推广欧盟标准。由于拥有丰富的自由贸易经验、较强的机构协调能力和较高的环境治理标准,欧盟努力将自身优势推广至全球治理的相关领域。在经贸领域,欧盟实现了商品、服务、人员和资本的自由流通,倡导公平、公开且透明的自由贸易,在平衡贸易自由化目标与社会公共需求的基础上提倡“人文关怀”,并强调集体讨价还价的权利、公共卫生、可持续发展等非市场因素的重要性。^⑥ 在环境保护领域,欧盟尝试在全球环境治理中采用“欧盟标准”,一些西欧的经济强国经常把投资或进出口与环境问题联系起来,作为在发展中国家投资的条件,迫使发展中国家接受较高的环境治理标准。

(三) 欧盟全球治理战略的核心内容

^① Wade Jacoby and Sophie Meunier, “Europe and the Management of Globalization: Responding to Globalization Pressures”, *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.3, 2010, pp.305-307.

^② 叶江:“试论欧盟的全球治理理念、实践及影响——基于全球气候治理的分析”,第77页。

^③ Commission of European Communities, “European Governance—A White Paper”, Brussels, COM(2001)428 final, 25.7.2001, p.26.

^④ Mario Telo, “The EU as a Model, a Global Actor and an Unprecedented Power”, in Mario Telo ed., *The European Union and Global Governance*, Routledge/GARNET Series: Europe in the World, 2009, p.22.

^⑤ Ana Postolache, “The Power of a Single Voice: The EU’s Contribution to Global Governance Architecture”, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol.12, No.3, 2012, p.7.

^⑥ Ibid., p.10.

通过参与全球治理进程,维护既有国际关系秩序,推进全球治理机制改革以适应全球形势变化,防止新兴国家在现有国际体系之外建立与之抗衡的新机制,这是欧盟全球治理战略的核心内容。^①

第一,维护既有国际关系秩序,调整国际机制的投票权分配。新兴国家经济迅速发展,中东欧成员国不断要求增强自身代表权,出于对共同体内外形势的考虑,欧盟选择在维护既得利益的前提下参与甚至引领全球治理机制的改革。新兴国家要求按照在全球经济中所占比重及贡献率重新分配各国在国际经济金融治理机制中的代表权,改变包含欧盟一些成员国在内的西方国家“超额代表”的现状。因为“超额代表”的状况不但无助于欧盟在国际经济中掌握话语权,反而会由于权力分散而阻碍共同体的行动力。积极“参与”显然比顽固“抗拒”国际机制改革更能减少不必要的损失,欧盟平衡各方诉求的做法既安抚了中东欧成员国的不满情绪,又能以新兴国家伙伴的身份保证现有国际机制改革与新机制创设最大限度地维护欧盟的既有利益。

第二,以欧盟整体身份谋求在重要国际机制中的代表权。欧盟只有以整体身份参与全球治理实践,才能保持较强的国际影响力和在重要国际机制中的代表性。《联合国宪章》赋予了以区域联盟身份加入联合国的合法性,《里斯本条约》明确规定了欧盟具有法律人格,这就为其作为联合国可信赖的行为体提供了法律依据。^② 2010年5月,阿什顿以欧盟共同外交与安全政策高级代表的身份首次参加联合国安理会的会议,这对于欧盟以整体身份参加联合国安理会的关键议题讨论具有十分重要的意义。^③ 然而不能否认的是,欧盟在全球治理机制中获得单一代表权与较强影响力的时机尚未成熟,因此,以欧盟整体身份参与重大国际事务不仅遭到联盟成员国尤其是大国的反对,欧盟地区以外的国家能否接受超国家机构和主权国家在重要国际机构中拥有同等地位也未可知。

第三,借助参与全球安全治理,提高欧盟集体行动能力。20世纪90年代以来,一系列重要条约的签署为欧盟参与全球安全治理提供了法律基础和制度保障。《马斯特里赫特条约》赋予了共同外交与安全政策(CFSP)在共同体外交与安全领域的合法地位,《阿姆斯特丹条约》在CFSP中增添了“彼得斯堡任务”(Petersberg Tasks),《尼斯条约》则将欧盟共同安全与防务政策(CSDP)作为承担“彼得斯堡任务”的重要依托。

^① 杨娜:“欧盟的全球治理战略”,《南开学报》(哲学社会科学版)2012年第3期,第19-23页。

^② Nicoletta Pirozzi and Natalino Ronzitti, “The European Union and the Reform of the UN Security Council: Toward a New Regionalism?”, IAI Working Papers, 11/12 May 2011, p.2.

^③ European Union, “Speech by High Representative Catherine Ashton at the UN Security Council”, New York, 4 May 2010 (A70/10), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114179.pdf, last accessed on 14 November 2016.

根据《里斯本条约》，欧盟建立了对外行动署和欧洲防务局，尝试将安全防务相关的官僚机构“布鲁塞尔化”。^① 保护欧盟本土的安全与稳定是欧盟参与全球安全治理的主要目标，而完善 CFSP 的决策程序、加强军事协调能力以及突出共同外交与安全政策高级代表的地位则是提高欧盟集体行动能力的具体措施。在军事打击利比亚的行动中，欧盟本想借此向国际社会证明军事行动的快速反应能力和在外交上“用一个声音说话”，但事与愿违，欧盟主张以和平方式解决冲突的国际形象大打折扣，成员国之间对于是否应当采取武力的巨大分歧也削弱了欧盟的集体行动能力。

第四，通过提供国际公共产品，主导全球公益领域的治理进程。2011年《欧盟的全球治理议程》报告阐述了“控制冲突、促进合作、减少不确定性以及供应治理所需的全球公共产品”是欧盟参与全球治理的目的，全球治理的具体领域都应由专业人士跨政府参与治理。^② 欧盟有意愿也有能力在全球公益领域“有所作为”。在实践中，欧盟一如既往地重视提供全球公共产品，热衷引导某些治理领域的国际机制建设，尤其是在全球公益领域的治理中发挥领导作用，再逐渐将自身的影响力“外溢”到全球治理的其他领域。环境保护与气候变化治理之所以成为欧盟重点投入的全球公益领域，是因为欧盟拥有环境治理的成功经验、高水平的人才与专家团队以及低碳环保的产业优势。此外，在全球范围推广以规则为基础的环境治理，也有利于欧盟树立“民事力量”和“温和的超级大国”的形象。

二 美国的全球治理战略

美国对全球治理的矛盾态度可谓是一把“双刃剑”。一方面，它是推动全球治理的主要动力，在诸多领域的治理中发挥着示范效应；另一方面，它又极力反对违背其国家利益的治理形式，成为制约和阻碍全球治理发展的重要力量。^③

（一）美国参与全球治理的制约因素

第二次世界大战结束后，美国在国际机制建设中发挥了举足轻重的作用。从布雷顿森林体系、联合国到各种专业的国际组织，美国的影响力至关重要。美国在国际机

^① Barbara Delcourt and Eric Remacle, “Global Governance: A Challenge for Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy”, in Mario Telo ed., *The European Union and Global Governance*, p.250.

^② Robert Schuman Center for Advanced Studies, “An EU Agenda for Global Governance”, RSCAS PP 2011/01, p.10.

^③ Rainer Baumann, “Incompatible Conceptions of Global Order? Empire, Hegemony, and Global Governance”, Paper Prepared for Presentation at the 6th Pan-European Conference of the Standing Group on International Relations in Turin, 2007, pp.12-15.

制的建设过程中提供了大量的资金和人力,机制的发展在很大程度上也反映了美国对现有世界秩序的构想。冷战结束之初,乔治·布什提出“建立世界新秩序”的主张,试图通过推进世界民主化和自由化来建立美国主导的世界秩序;克林顿则以“增进安全、促进繁荣和推进民主”作为美国领导世界战略的主要目标,积极参与《京都议定书》谈判、推动国际社会达成《不扩散核武器条约》决议。^①“9·11”事件发生后,在打击恐怖主义的问题上,美国主张利用联合国等国际组织召集各国联合反恐,为发动反恐战争寻找合法性,巩固其霸权地位。在全球化时代,美国将全球治理机制作为捍卫国家利益的工具,在有利于自身利益的领域推动国际行为体的谈判与合作。

然而,在与自身利益不符的领域,美国反对建立具有约束力的全球性机制,并设置障碍阻止跨国合作。由于美国在国际行动中不愿受制于国际法规或条约,导致其在全球治理实践中经常出现一边寻求主导权,一边又游离于治理机制之外的矛盾局面,严重影响全球治理的效果。乔治·沃克·布什政府执政时期,美国就采取了一系列与现有全球治理机制相悖的政策,如退出《京都议定书》、拒绝《禁止生物武器公约》、退出《反弹道导弹条约》、拒绝批准《全面禁止核试验条约》。美国也一直消极对待欧盟提倡的环境治理标准,甚至公然反对一再降低污染气体排放量,对解决全球气候变暖问题的态度冷漠。

美国对全球治理的态度受到一系列因素的制约:

一是国家间力量对比的变化。随着国家实力的相对下降,美国的全球影响力已今非昔比,不再能够在国际事务中为所欲为,特别是在采取重大国际行动前不得不与其他大国协商并争取获得联合国的认可。面对全球垄断地位面临越来越多的挑战以及在地区冲突或突发事件中单边行动的乏力,美国政府在对外行动中也尽量避免采取鲁莽行为。

二是全球经济治理体系改革的要求。全球经济危机给美国造成了严重的后果,美国政府意识到,无论是本国的经济结构还是全球经济治理机制都需要进行改革,并试图引导全球经济治理机制的改革,更好地为其经济利益服务。但是,当某些领域治理机制的改革与国家利益不符或者成本高于收益时,美国则更倾向于维持现状。

三是全球性问题复杂多变。随着全球化进程的深化,全球性问题层出不穷,呈现出显著的跨国性和蔓延性特征。面对全球性问题的挑战,任何国家都不可能置身事外,也不能逃避合作治理的国际责任。作为当今世界实力超强的国家,美国也不得不

^① 刘丰:“美国霸权与全球治理——美国在全球治理中的角色及其困境”,《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第3期,第12页。

参与到全球治理进程中,与其他国际行为体共同应对全球问题,甚至在一些领域发挥引领和主导作用。

四是国内利益集团的政治压力。^① 考虑到国内利益集团或者选民利益,即使违背对外宣称的基本原则,美国政府有时也不得不选择较为激进或不理性的全球治理政策,这种情况在大选前夕表现得尤为突出。比如,医疗改革的压力、后金融危机时代的高失业率、国内经济发展的疲软低迷,都在一定程度上使得在任政府被迫将关注的焦点从全球转回国内。

(二)美国参与全球治理的重要转向

美国对全球治理的参与经历了从排斥、质疑到参与并试图主导的过程。由于决策者难以区分国内与国际事务的界限,也不能很好协调国内政府管理与全球治理的关系,因此,与全球化相关的权力结构变化使美国对全球治理产生负面印象,^②对全球治理的认知也出现偏差。比如,全球治理机制尚不完善,行动效率低下,职能重复造成资源浪费,在应对突发危机时象征意义大于实质作用;参与全球治理就是作为国际公共物品的提供者,为其他行为体创造“搭便车”的机会,增加本国的财政负担;一些行为体以全球治理为名要求向国际机构让渡部分权力,国家主权面临被侵蚀的风险。虽然美国对全球治理保持一定的慎重态度,但随着国家间相互依存的加深和全球治理的现实需要,美国也不得不承认全球治理是一项“共赢”的事业,逐渐成为推动全球治理的重要行为体。

美国参与全球治理也经历了从单边主义到参与多边合作的过程。与欧盟重视多边谈判及软实力形成鲜明对比,美国的单边政策实践强调在安全政策领域的威慑以及重视部署硬力量。^③ 乔治·沃克·布什政府处理全球事务的指导思想就是以单边主义和军事实力为手段,推进美国的价值观和自由市场经济,以维护其霸权地位和国家安全,^④排斥全球多边合作治理。然而,全球问题依靠单边行动无法解决,只有参与到多边合作机制中,才可能淡化霸权色彩,减少他国的反感或疑虑。伊拉克战争结束后,美国政府遭受了物质与声誉的双重损失,逐渐改变一贯奉行的单边主义,将多边合作视为实现全球战略的重要工具。美国及其同盟之间的多边合作涵盖经济、政治、军事等诸多方面,而非同盟国家之间的多边合作主要涉及经济领域,在军事等较为敏感

^① [美]斯图瓦特·帕特里克:“全球治理改革与美国的领导地位”,《现代国际关系》2010年第3期,第54-55页。

^② Richard Higgott, “Multilateralism and the Limits of Global Governance”, *CSGR Working Paper*, No.134/04, 2004, p.30.

^③ 金玲:“欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响”,《国际问题研究》2013年第2期,第63页。

^④ 刘丰:“美国霸权与全球治理——美国在全球治理中的角色及其困境”,第12页。

领域的合作则颇为谨慎。奥巴马执政以来,美国也开始重视参与环境和气候变化等并不占据主导优势领域的治理,重视发挥国际机制的作用,同时促使西方盟国与新兴国家承担更多责任。

(三)新时期美国全球治理战略的内容

美国全球治理战略的核心内容主要体现为服务于主导全球事务的战略目标,并扶植国际非政府组织发展,借参与全球治理插手地区事务,实现本国的国家利益。

第一,以国家实力为基础主导全球事务或分担全球责任。自第二次世界大战结束以来,美国依靠自身的优势国力,一直引领着全球公共产品的供应和一些领域的治理进程,还控制着以其霸权为主导的国际机制架构,并通过一系列有利于自身的国际贸易和金融规则,使发展中国家边缘化。^①即使是近年来,美国赞成增加新兴市场和发展中国家在国际金融机制中的份额和表决权,也是为了赢得新兴经济体支持其国际金融改革计划,减少欧盟在国际货币基金组织中的份额,削弱欧元对美元地位的威胁。而在新兴的网络安全等领域,美国更是积极提出新倡议与新主张,试图树立新规则。^②2011年,奥巴马政府呼吁开展国际合作建立全球虚拟空间安全标准,共同推动全球网络安全治理,其目的也是要提升美国在这一领域的影响力。美国这种灵活的治理政策既能减少发展中国家对其“霸权主义”、“单极世界”的指责,又能最大限度地影响新的国际规则的创设。

第二,将国家经济利益和国内经济改革置于优先地位。奥巴马政府坚持“经济优先”,推出一系列“新政”,包括“金融稳定计划”、“出口倍增计划”等救市措施,^③促进国家实力的恢复。与此同时,美国还积极参与全球经济金融治理,巩固自身在国际货币基金组织、世界银行等机构的核心地位,继续掌控国际事务主导权。2015年美国《国家安全战略》提出,加强美国在全球金融规则中的核心作用,确保规则的连贯与透明,消除美国国内产品出口的障碍,使美国始终处于全球自由贸易的中心。^④美国希望利用二十国集团(G20)这种以更广泛、更平等合作为基础的全球经济治理新模式,为其在更广阔的范围内主导秩序重构寻找合法性,从而维护和巩固美国在现行全球治理体系中的领导地位。^⑤正如白宫官员曾公开表示,G20不仅在国际经济事务中发挥

① 张仕荣:“美国的世界领导地位与中国的战略定力”,《学习时报》2014年6月9日。

② 王毅等:“全球治理:新兴国家与传统国家的合作与竞争”,CIIS研究报告2014年第5期,第25-27页。

③ 王缉思:“美国的实力地位和战略调整”,《学习时报》2015年5月11日。

④ The White House, “The 2015 National Security Strategy”, Washington, 2015, p. 17, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/06/fact-sheet-2015-national-security-strategy>, last accessed on 14 November 2016.

⑤ 洪邮生、方晴:“全球经济治理力量重心的转移:G20与大国战略”,《现代国际关系》2012年第3期,第39页。

关键作用,对美国经济的持久复苏也意义重大,美国已将 G20 作为国际经济合作的重点,与他国一起防止经济下滑风险并推动全球经济平衡增长。^① 2015 年,奥巴马政府签署促进交通基础设施建设法案,随后在 2016 年 9 月召开的 G20 杭州峰会上,又积极推动与中国等新兴经济体在该领域加强合作。

第三,扶植国际非政府组织发展,塑造美国谋求全球霸权的新工具。国际非政府组织以民间活动为主,专业度高、行事灵活,在全球治理中的地位越来越重要。迄今为止,美国仍然是国际非政府组织的重要资助者,一些非政府组织的行动呈现出明显的“美国化”特征,甚至沦为美国在非官方层面干预别国事务、输出美国价值观的工具,也成为美国推行全球霸权战略的重要组成部分。美国将支持非政府组织活动作为自身的制度优势,非政府组织不仅在美国国内事务中发挥重要作用,在对外政策实施中亦与美国政府相配合。因此,美国政府不断增加对国际非政府组织的资金支持,通过美国国际开发署、国家民主基金会、国际共和学院等非政府组织和基金会推动“阿拉伯之春”的发生,^②更是借助非政府组织先后干预格鲁吉亚和乌克兰的总统选举,并迫使违背美国利益的领导人下台。

第四,重视威胁人类生存的非传统安全问题。经历“9·11”恐怖袭击事件和发端于网络的中东北非之乱,美国政府认识到非传统安全问题的重要性、紧迫性与联动性,不仅借反恐之机号召他国联合行动,改变了以往在国际事务中“冲锋陷阵”的行动策略,放弃使用“反恐战争”、“先发制人”等激烈词汇,而且更加突出政策的实用性与灵活性。2015 年美国《国家安全战略》指出,面对恐怖主义、网络攻击与气候变化等非传统安全问题的挑战,最好的解决办法是动员国际联盟,资源并非无限,很多问题无法单独或通过武力解决。^③ 在反恐、网络安全与环保等领域,美国加大力度推动长期务实的跨国合作,以全球多边机制共同应对威胁人类生存与安全的危机或重大事件。在气候变化问题上,美国试图将国家经济利益与气候问题相结合,将“新能源革命”作为推进全球气候治理的持续动力,以期实现主导气候治理与增强经济竞争力的“双赢”。

第五,以参与全球治理为名,插手新兴国家或热点地区事务。世界经济格局正在发生深刻转变,美国主导的全球经济治理体系遭遇前所未有的危机,对美国而言,坚持独立发展道路的新兴国家与美国的发展理念差异较大。^④ 因此,防止新的竞争对手崛

① “美国称二十国集团在世界经济中起关键作用”,《广州日报》2010 年 11 月 3 日。

② 刘兴华:“奥巴马政府对外网络干涉政策评析”,《现代国际关系》2013 年第 12 期,第 55 页。

③ The White House, “The National Security Strategy”, Washington, 2015.

④ 李杨、苏晓:“G20:美国领导全球经济治理的新途径——兼论中国的应对策略”,《当代亚太》2016 年第 2 期,第 69 页。

起,将新兴国家纳入以美国为主导的国际体系,在维持现有国际规范与制度的前提下,使新兴国家成为“负责任的利益攸关者”,构成了美国对外政策的重要方面。^① 2012年,奥巴马政府公布了《维持美国的全球领导地位:21世纪国防优先任务》报告,特别提出“继续维护并推动以规则为基础的国际秩序,鼓励新兴行为体和平崛起、经济快速发展并尝试与其开展建设性防务合作”。^② 除此之外,美国还以分化新兴国家为抓手,谋求中俄在全球和地区热点问题上与美国配合,防止其挑战西方领导地位。同时拉拢新兴国家中的摇摆国家,引导它们协助美国巩固现有国际秩序。^③ 在亚太地区,美国采取多边机制与双边关系“两手抓”政策,加强与盟国在贸易、安全领域的区域合作,维护美国的战略利益。2015年美国《国家安全战略》也指出,美国始终致力于增强东盟、东亚峰会、亚太经合组织等区域机制以共同回应全球性挑战、和平解决争端并推广共同的规则与规范。^④ 为了维护自身的经济强势地位,美国政府积极推进“泛太平洋战略经济伙伴关系协定”,借亚太市场提振美国经济,抗衡东盟“10+1”自由贸易区等地区经济运行模式,^⑤削弱中国在该地区的影响力。在军事领域,美、日在导弹防御系统、朝核问题等议题上加强合作,构筑国际联盟,以应对美国领导地位不断遭遇的新挑战。

三 欧盟与美国的全球治理战略比较

欧盟与美国都是全球治理的重要行为体,两者既因全球共同利益进行合作,也由于利益分歧而引发竞争,其全球治理战略既有许多相似方面,也存在诸多差异。

(一) 欧盟与美国全球治理战略的相似性

作为现有国际规则的主要制定者和国际秩序的重要维护者,欧盟与美国全球治理战略的相似之处表现在:

一是维持并有条件地改革现有国际机制。任何试图大幅度改革现有国际机制或由新兴国家牵头创建新机制的举动都不符合欧盟与美国的利益。随着新兴国家的崛起与全球化进程的加深,欧美主导的现有国际机制越来越难以适应全球治理的现实需

^① Stewart Patrick, “Global Governance Reform: An American View of U.S. Leadership”, *Policy Analysis Brief*, February 2010, p. 3.

^② U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, 2012, p.2.

^③ 王毅等:“全球治理:新兴国家与传统国家的合作与竞争”,第24-25页。

^④ The White House, “The 2015 National Security Strategy”, Washington, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/06/fact-sheet-2015-national-security-strategy>, last accessed on 14 November 2016, p.24.

^⑤ 张露:“美国重返亚太是否意在遏制中国”,《中国青年报》2012年7月20日。

要。比如,国际货币基金组织拥有充足的资源、公认的合法性和权威的专家,却因在全球经济危机爆发伊始反应迟缓而广受诟病。^① 为了应对金融危机造成的国内经济停滞和国际金融机制的有效性危机,欧盟与美国都赞成对国际货币基金组织和世界银行等机构进行改革,但拒绝建立威胁其治理主导权的国际新机制。^② 特别是欧债危机爆发以来,欧盟对新兴经济体的援助建议反应迟疑,也特别对新兴国家借援助之机扩大对国际经济治理机制的影响保持警惕。

二是不愿过多承担全球治理的成本和责任。面对全球经济危机和欧债危机,欧盟与美国都不愿承受巨额的治理费用,特别是在各国都能受益的问题领域,由于它们所负担的治理成本可能超出其获得的收益,更加要求全球行为体共担国际责任、共享治理成果。它们认为,新兴国家经济实力大幅提升,在共享国际市场与经济治理机制的同时,应当相应提高国际责任与义务。在危机管理方面,欧盟与美国都赞成通过多边合作机制应对各种全球危机尤其是非传统安全问题,都提倡在国际多边机制框架下,发挥区域治理机制的作用。

三是全球治理决策的透明度、责任感和参与度不够。目前大部分承担全球治理职能的国际机制仍然由主要国家的政治精英主导决策过程,这就导致全球治理的政策制定缺乏透明度,民主赤字问题严重,政策贯彻的效率低,因而国际机制决策权及政策执行权的合法性也常常受到质疑。迄今为止,全球治理政策制定的出发点是迎合大国意志多于履行国际责任,政策制定者缺乏责任感与使命感的本性导致民众融入这一进程的积极性不高。当前的全球治理存在专业性强、政府间交易多以及决策过程繁冗的现象,为普通民众的参与制造了诸多障碍。若缺乏民众的参与和支持,全球治理进程就丧失了持久发展的动力。

四是倾向于循序渐进的治理模式。具体来说,就是在以条约为基础的框架内,先以小规模论坛的形式举行谈判,推动协议的达成,进而以跨国合作的形式利用多边机制在全球范围内逐步推广。欧美都主张先从已取得共识的经济金融领域共建治理机制,进而逐步“外溢”到其他领域。区域多边合作是全球治理的重要组成部分,同一地区的国家所面临的问题及其治理思路也具有相似性,因此,欧美双方都推崇以各自所在的区域为单位加强区域治理机制建设。目前双方的重点在于确保其全球治理核心

^① Bruce Stokes and Hugo Paemen, “The Transatlantic Economic Challenge”, in Daniel S. Hamilton ed., *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University Center for Transatlantic Relations, 2010, p.164.

^② “The Atlantic Basin Initiative”, in Daniel S. Hamilton ed., *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*, p.96.

力量的地位,以欧美为中心掌握主动权,针对具体的全球问题动员大国协商达成一致,进而迫使其他行为体接受其主张。

五是对联合国改革的态度消极。欧盟与美国都认为强大的联合国符合双方的共同利益,还应充分利用国际非政府组织、跨国公司以及区域组织的资源寻找解决全球问题的有效方式。在欧盟看来,安理会改革势在必行,联合国只有加强与其他全球行为体的多边合作才能有效弥补自身的行动缺陷。但欧盟内部对德国“入常”、安理会常任理事国增扩、表决机制等方面的改革也存在不同声音。美国一直将联合国视为实施全球战略的必要工具,但对联合国尤其是安理会的机制改革保持沉默,美国国内对安理会的扩大问题也存在质疑的声音。

(二) 欧盟与美国全球治理战略的差异性

欧盟与美国对全球治理和未来全球秩序的认识也存在着差异。欧盟推行问题导向型的全球治理战略,虽有维护整体利益的考虑,但并不排斥在某些领域让渡主权,进行共同治理。美国则实施利益导向型的全球治理战略,始终将维护自身的国家主导权与优越的国际地位置于其他一切事务之上。(见表1)

表 1 欧盟与美国全球治理战略的异同

		欧盟	美国
不同点	全球治理目标	推广共同规则与制度	维持全球秩序领导地位
	冲突解决途径	非军事手段与多边主义	依托军事优势谋求国家安全
	政策关注重点	气候变化等与日常生活密切相关领域	核扩散、恐怖主义等与国家安全相关领域
	环境治理态度	集体干预确保环境公共产品有效供给	依靠市场自动调节且不能影响国内事务
	应对中国崛起	多层次接触与对话合作	视中国为威胁并将中国纳入美国主导的全球秩序
相似点		维持并有条件改革现有国际机制	
		不愿过多承担全球治理的成本和责任	
		全球治理决策的透明度、责任感和参与度不够	
		采用循序渐进的治理模式	
		对联合国改革的态度消极	

注:表由作者自制。

第一,全球治理目标不同。虽然两者都着眼于解决全球问题,但欧盟长期以来致力于寻找恰当的方式在全球范围内推广共同遵守的规则与制度,而不是将全球治理简单看作民族国家功能的补充。欧盟的传统文化、价值观、治理理念与美国存在差异,是全球化背景下的独特发展模式。甚至有美国学者抨击欧盟的发展模式过于制度化,认为将欧盟模式升级为全球模式等同于建立全球政府,反而失去了全球治理的意义。^① 美国的目标则是在不威胁其大国地位的前提下,提倡解决全球问题仍要以国家为主导,维持美国在全球经济政治秩序中的领导地位。^② 然而,国内外多种因素的制约导致美国对推动全球治理与发展多边机制犹豫不决。

第二,解决全球冲突的途径有别。由于拥有一体化合作的传统,欧盟主张通过协商谈判等制度化的非军事手段解决冲突,促进国际合作与稳定,倡导多边主义,在共同的规则与规范基础上建立集体行动体系,采用软性方式推广自身的制度与价值观。^③ 欧盟偏爱多边合作的治理模式,期望利用自身发展经验影响全球治理进程。奥巴马政府看似摒弃了“单边主义”与“先发制人”战略,但其全球战略的本质并未发生根本变化,只是在多边合作的掩盖下,力图依托绝对军事优势谋求国家的绝对安全。美国政府并未放弃使用武力解决国际或区域冲突、重建冲突地区统治秩序的一贯做法。^④

第三,全球治理的政策各有侧重。双方对全球治理的分歧不仅体现在精英层面,还表现为普通民众对全球治理的关注点也不相同。欧盟民众关心全球气候变暖、经济贸易等与日常生活密切相关的领域,其全球治理战略的内容与这些领域直接相关。^⑤ 而受政府和媒体的诱导,美国主要关注核武器扩散、“伊斯兰原教旨主义”、恐怖主义等与国家安全相关的问题,这些领域成为其制定全球治理战略的重点。即使在同一政策领域,欧盟与美国的治理政策也有分歧。例如,欧盟颁布统一法令禁止进口含荷尔蒙的肉类及转基因产品以确保民众的食品安全,^⑥ 由于欧美经济高度相互依存性,欧盟的这一举措间接限制了美国农副产品的出口并损害了美国农民的经济利益,导致双

^① Priyanka Bhalla, Catarina Fabiansson and Maria Gonzalez Solis, “From Differences to Dialogue: U.S. & French Views on Global Governance”, *SIPA*, 2005, p.43.

^② Martin Ortega, “Building The Future: The EU’s Contribution to Global Governance”, *Chaillot Paper*, April 2007, p.105.

^③ Laurence Tubiana and Tancrede Voituriez, “Emerging Powers in Global Governance: New Challenges and Policy Options”, Paper Presented at the Conference “Emerging Powers in Global Governance: New Challenges and Policy Options”, July 6, 2007.

^④ “On the Future of US EU Relations in the Post Bush Era: Old Friends and New Multilateralism”, p.4, http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/de%20brun_11D.pdf, last accessed on 14 November 2016.

^⑤ Ibid. .

^⑥ Frank Biermann and Hans-Dieter Sohn, “Europe and Multipolar Global Governance: India and East Asia as New Partners?”, *Global Governance Working Paper*, No.10, November 2004, p.12.

方在国际经济贸易领域的矛盾加深。

第四,对全球环境治理的态度有异。在欧盟看来,若要保证环境领域公共产品的有效供给,在国家层面进行集体干预十分必要,全球变暖和气候变化不能指望市场发挥主导作用。美国政府则坚持要求发展中国家做出减排承诺,强调全球气候治理不能影响美国的国内事务。并且,美国更倾向于依靠市场自动解决环境问题,即消费者在意产品对环境的污染,企业就会选择生产并供应对环境危害较小的产品。^①此外,欧盟与美国对全球环境治理的标准存在较大差异,双方的气体排放标准也有所不同。欧盟在改善环境、降低气体排放量方面的要求令美国倍感吃力。美国计划到2020年将国内气体排放量降低15-20%,这远不能达到欧盟的要求,美国成为解决全球气候变暖问题的主要障碍。

第五,应对中国崛起的策略存在差异。欧盟追求与中国在国际舞台上进行深入的接触与合作,对华实行“多层次接触战略”,与中国保持对话与接触,而非将中国视为敌人和威胁。大部分欧盟成员国并不认为强大的中国将与西方国家的全球利益发生直接冲突,但中国经济的快速发展使欧盟在双边关系上采取谨慎态度。欧盟积极寻找与中国全球治理战略的契合,在多极化世界格局中发展伙伴关系、推动全球治理的多边化、反对美国的单边主义,^②在气候变化、能源供应、技术革新等领域加强合作。自债务危机以来,欧盟国家更加重视与中国等新兴国家加强贸易往来与经济合作,借此带动欧盟经济走出困境。然而,许多美国决策者与学者则视中国崛起为美国安全利益和全球战略的重大威胁。当然,也有美国学者认为,不能对中国的崛起采取简单的遏制政策,应当努力将中国纳入美国设计并主导的全球秩序中,将其置于可控的范围内,让中国分担更多的全球治理成本。^③

近期,英国脱欧、欧洲难民危机加剧、特朗普赢得2016年美国大选,欧盟与美国的关系充满变数,双方在维系传统同盟关系的同时在全球治理实践中可能出现更多分歧。欧美的全球治理战略的比较有待更深入的研究。

(作者简介:杨娜,南开大学周恩来政府管理学院副教授;吴志成,南开大学周恩来政府管理学院院长、让·莫内讲席教授。责任编辑:莫伟)

^① Martin Ortega, "Building The Future: The EU's Contribution to Global Governance", p.66.

^② David Shambaugh, "The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise", *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.3, 2005, p.22.

^③ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, "Forging A World of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21st Century", *The Princeton Project Papers*, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, September 27, 2006.