

疫情影响下的全球治理： 碎片化与中等强国的角色

戴维来

摘要 世界正面临着第二次世界大战以来最严重的全球危机。不仅各国政府正在尽其所能改善国内公共卫生管理，而且国际社会也迫切需要改善全球治理。然而，面对这场全球性危机，世界没有应有的团结。相反，美国推进对抗性竞争战略以维护世界霸权，其政客试图将预防和控制政治化，破坏全球协调机制。这使得全球治理的缺陷进一步暴露，碎片化趋势进一步呈现，大国竞争及权势转移的趋势更为明显。可预见的未来，全球治理进程更有可能采用区域形式。适应全球治理的迫切需求，中等强国在全球治理中的多重作用空间显著扩大，多数选择平衡外交政策，力主践行多边主义，扮演“催化剂”“搭桥者”角色，赢得全球影响力；不过“追随者”角色也让部分中等强国暴露出能力上的弱点与外交独立性的不足。

关键词 新冠疫情 全球治理 碎片化 中等强国 多边主义

作者戴维来，同济大学政治与国际关系学院副教授（上海 200092）。

中图分类号 D5

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)04-0092-12

以历史发展进程加快及其轨迹的不确定性为特征的全球化遭遇诸多重大挑战，当今世界最大的治理挑战是如何妥善应对新冠疫情大流行。新冠疫情的突发及其所产生的经济和社会危机正迫使人们重新审视世界局势，伴随对未来的不安全感、社会分裂和两极分化的加剧，全球性问题比以往任何时候都更加凸显，而国际合作的前景并不像所希望的那般光明。问题应对亦呈现分裂之势，对于哪些问题应该优先处理，很难达成共识，更不必提国际社会能否成功地管理这些问题。在大国集体行动力不足的情况下，中等强国正扮演积极角色，力图在世界大变局中占有一席之地，谋求更大的国际影响力。

一、挑战不确定性：全球问题的新表现

美国著名专栏作家托马斯·弗里德曼（Thomas Friedman）建议将世界历史分为两部分：大流行之前的世界与之后的世界。^①对于新冠肺炎疫情爆发的近期和未来影响，主要存在三种观点。一种观点认为，这场危机将有助于建立一个新的世界秩序，使中国在全球治理中处于领先地位。^②一种预测指出，这种病毒对人类的巨大影响可能会开创全球合作的新纪元，并扩大和加深各国人民之间的相互联系。^③一种则相

^① Thomas L. Friedman, "Our New Historical Divide: B.C. and A.C. — the World Before Corona and the World After," *The New York Times*, March 17, 2020.

^② Kishore Mahbubani, "A More China-Centric Globalization," *Foreign Policy*, March 20, 2020.

^③ Shivshankar Menon, "This Pandemic Can Serve a Useful Purpose," *Foreign Policy*, March 20, 2020.

反，警告称国家之间的合作以及最终的全球化本身将是流行病的主要受害者。^① 不管何种观点，新冠疫情危机暴露了当今全球秩序不确定、不稳定的许多现实，因为这种趋势已经导致全球治理体系遭受严重压力。新冠肺炎疫情可能会对国内和国际政治造成严重后果，并加速重塑国际趋势。

国际社会正处在如此多的历史转折点上：一是欧洲和西方文化对全球长达 500 年的统治业已结束，美国成为昔日自我的阴影。以前被征服的文明正在复兴，并在各自的区域和全球范围内占据显著地位。二是需要全球应对的全球问题正在明显恶化（如流行疾病、气候变化、难民危机、经济衰退），但民族主义和全球治理机构的弱化正在削弱人类解决问题的能力。三是美国破坏其曾经支持的世界秩序，加大对中国、俄罗斯等国的对抗，向中俄施加压力，与中俄以不同的方式相互攻防。新冠病毒危机导致中美之间本已恶劣的关系进一步恶化。四是拥有强大、有效的社会经济、人力资源和基础设施、军事能力、外交惯例和风格的中等强国正在获得声望和吸引力。五是强制性对抗影响到资本市场、贸易、投资、科技交流，演变成军事冲突的危险越来越大，全球经济正进入深度和持续时间未知的萧条期。这些新特征新表现综合起来，体现为如下挑战。

（一）社会紧张加剧

新冠疫情迅速蔓延成全球性的流行病，揭示并加剧社会各个角落长期存在的平等现象、低收入与高收入国家在获取资源方面的差距、不同种族之间的收入差距等。譬如，美国是世界上最富有的国家之一，但从统计数据来看，这个国家是受该病毒影响最严重的国家，死亡人数在 2020 年 4 月份迅速超过任何其他国家，政治、社会和经济两极分化更加凸显，不平等特别是种族歧视的不平等矛盾加剧。美国政策研究所（Institute for Policy Studies）公布的报告显示，大流行期间有超过 5000 万美国人失去工作，至 9 月仍有近 1400 万人失业，但相比之下，644 位亿万富翁的总财富以惊人速度从 2.95 万亿美元增加到 3.88 万亿美元，增长了 31.6%（截至 2020 年 10 月 20 日）。其中，仅亚马逊创始人杰夫·贝佐斯（Jeff Bezos）和特斯拉 CEO 埃隆·马斯克（Elon Musk）两人财富总值就增加了 1582 亿美元。^② 全球化作为一个增加联系和流动的过程，不可避免出现不平等和例外。民族主义和仇外情绪在大流行期间的抬头，势必进一步破坏弱势群体的安全。此外，仇外心理、贸易流动中断以及全球南北半球债务国和债权国之间的金融能力不平等，将是任何全球应对与当前这一流行病相关的多重危机取得成功的重大障碍。^③ 危机最直接的后果之一则是公共债务水平的突然上升，这是由于各国正在争先恐后地推出规模数十亿甚至数万亿美元或欧元的经济救援和刺激计划。在接下来的几年里，各国政府将不得不偿还巨大的债务负担。一旦这个迫在眉睫的危机结束，许多政府将几乎没有金融回旋余地，它们的注意力可能会停留在内部，而不是向外。已经受到资金不足影响的国际组织将捉襟见肘，不得不凑合着使用更有限的手段，而此时将有更多的国家，特别是广大发展中国家需要外部帮助。大流行期间粮食不安全加剧。世界银行报告指出，国内粮食供应链的中断、影响粮食生产的其他冲击以及收入和外汇储备的损失，在许多国家如海地、阿富汗等国造成了严重的粮食安全风险。^④

（二）地缘竞争激增

大流行具有改变地缘政治的能力。当今世界在政治、经济和技术上都更加复杂，这导致了竞争和变化。而全球权力分配的变化导致矛盾性因素激化，多边机构陷入僵局。在过去的 10 多年里，经济低迷带来的挫败感表现为民粹主义政治的兴起，带有强烈的反国际主义和仇外心理。如果各国政府转而采取保护主义手段来加强经济，并可能消除全球贸易的螺旋式下降。世界卫生组织已经受到攻击，国际机构也很容易成为国内（如美国）麻烦的替罪羊。资金的减少和民族主义的反弹将限制现有机构的能力，它们可能会破坏加强国际合作的努力。大国竞争也可能导致僵局，特别是中美关系陷入空前紧张，对抗强度持续增加，涉及全球治理的共识从目前来看很难达成。在具体问题上开展合作的新倡议如果取得成功，可能会通过较

① Mie Oba, "Coronavirus and the Future of Globalization," *The Diplomat*, March 18, 2020.

② Chuck Collins, "Billionaire Wealth, U.S. Job Losses and Pandemic Profiteers," <https://inequality.org/billionaire-bonanza-2020-updates/>.

③ Masaya Llaveneras Blanco and Antulio, "Global Governance and COVID-19," May 6 2020, <https://www.e-ir.info/2020/05/06/global-governance-and-covid-19-the-implications-of-fragmentation-and-inequality/>.

④ Flore de Preneuf, "Food Security and COVID-19," *World Bank*, September 14, 2020, <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>.

小的国家集团,通过非正式机制而不是正式组织或条约开展工作,这将在一段时间内加强一种明显的趋势。在全球范围内,各国正在竞相开发疫苗,这可能会成为一个潜在的合作领域,包括中国和美国之间的合作,但这更可能是一方或另一方展示其影响力的另一种手段。

(三) 全球力量东移

新冠疫情不仅影响地缘政治问题,而且还影响地缘经济。新冠疫情大流行对欧美发达经济体的负面影响可能是长期的。这些国家为支持企业和家庭而采取的非常财政和货币措施将很难逆转,可能使轻松赚钱和高度依赖债务的时代永久化,从而导致经济增长长期放缓,增加发生债务危机的机会。如果西方国家不改变政策方向,采取新的经济道路,那么在危机之后,缓慢发展的“西方”与动态发展的“东方”之间的差距只会扩大。新冠疫情全球大流行后,美国领导力曾被寄予厚望,但是美国却是在传播而不是遏制疫情方面发挥了领导作用,这表明其社会经济体系、人力和物质基础设施、政治体制的能力存在巨大缺陷。中国从危机中脱颖而出,成为一个更大的全球参与者。中国正在通过分享医疗专业知识、派遣援助和填补世界各地的一些医疗供应短缺。尽管中国经济全球化程度如此之高,仍将遭受疫情冲击,但它可能比其他主要经济体受到的打击更为有限,比欧洲和美国更快地从疫情危机中复苏,率先摆脱危机。随之而来的是其他亚洲经济体的快速增长,因此,新冠疫情大流行将加速未来几年全球经济实力从西方到东方的再平衡。同时,中国在世界政治和国际机构中的地位不断提高,通过国际金融机构和发展组织,全球应对危机的努力将比过去更多地取决于中国的参与,这要给予中国更大的发言权。尽管力量平衡发生转移是一种客观趋势,然而,其过程中必然伴随秩序变动与守成大国的反制,经济集团分化和对抗可能更加凸显。

(四) 人道危机凸显

受冲突影响国家的人民,无论是处于战争中还是遭受其后遗症影响的国家,都特别容易受到新冠疫情大流行的影响。各国边界的封锁使成千上万的人处于法律和社会困境中,暴露了现有难民制度的脆弱性。由于国际援助中断和疫情引发食品价格上涨等原因,加上自来水的匮乏、洗手液的缺乏以及由于缺乏生活基础设施,数百万难民面临粮食危机和严峻的卫生安全挑战,这使本来就长期处于危险之中的人们陷入了进一步的脆弱之中。联合国难民署指出,风险最大的人包括将近 2600 万难民,其中四分之三以上生活在发展中国家。由于卫生系统薄弱,其中一些国家已经面临人道主义危机。据联合国 2020 年 6 月估计,在最近的经济下滑之前,超过 80% 的叙利亚人生活在贫困线以下。在这场危机的九年多时间里,有 1100 万人需要人道主义援助。在过去几个月中,由于经济急剧恶化,局势变得更加严峻。^① 2020 年 9 月,伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、约旦和巴勒斯坦领土的难民和国内流离失所者营地中的病毒新冠感染人数急剧上升,可能很快超过东道国应对能力。^② 人道主义危机极易引发难民危机,加重全球治理的难度。

二、趋向碎片化:全球治理的新特征

全球治理是一个多层次的概念,其中包括合作行为、促成合作行为的制度和规范,更根本地反映了权力分配的状态并保持平衡。治理的对象包括国际活动和跨国行动,因此具有高度的相互相关性和巨大的外部性。知识交流、贸易秩序、环境变化、人的安全和国际公益等领域的问题受全球化、信息化和民主化的影响,并且在规模、复杂性方面展现与过去不同的特点。它既是国际政治的自然资源和空间环境,同时也是治理的对象。与伴随着全球治理作为多个行为者、国家和非国家行为者之间汇合与合作进程而出现的言论的愿望相反,碎片化从一开始就是这一全球化进程的一个特点。^③ 不过,新冠疫情大大加速了这个进程,使之变得更加碎片化和蜂窝状。

(一) 治理秩序碎片化

支离破碎将成为全球治理中的“新常态”。新冠疫情大流行暴露一个分散的全球治理体系,凸显了全

^① Andrej Mahcec, "Syrian refugees profoundly hit by COVID-19 economic downturn," *The UN Refugee Agency*, 16 June 2020, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/6/See884fb4/syrian-refugees-profoundly-hit-covid-19-economic-downturn.html>.

^② Kristy Siegfried, "The Refugee Brief," 25 September, 2020. <https://www.unhcr.org/refugeebrief/latest-issues/>.

^③ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

全球治理的窘困状况，缺乏协调抗击流行病所需资源的集中和共享的结构，现实是以规则为基础的治理秩序让位于一种以狭隘私利为主导的新秩序。特朗普政府时期的行为损害了西方的道德权威，削弱了全球治理的有效性，无能的政策制定和内部分歧使这种失败雪上加霜，西方自由秩序的危机反映了西方集体未能遵守其原则。人们接受大国对抗、去全球化（或脱钩）以及世界沿着意识形态和规范断裂线分裂的必然性。“美国优先”现实政策与基于规则的治理的理念背道而驰。同时，疫情强调民族国家作为风险归因和干预措施的主要尺度，这使人们特别重视对国界的保护，尽管这些国界“特别缺乏能力……以解决诸如全球变暖，环境恶化或流行病之类的全球现象”。^①西方在塑造全球治理方面从未显得如此无效。正如秦亚青指出的，全球治理失灵其中一个重要原因是治理规则滞后于安全性质的变化。至关重要的变化就是非传统安全的涌现，不仅与传统安全并存，而且时而显得更为严重。这不是一个国家对另外一个国家的威胁，而是国家群体面临的威胁，是人类面临的共同威胁。如果管理制度和规则原本是为了管理国家间威胁，那么对于这种新的威胁形态显然会应对乏力，全球性治理失灵也就是在所难免的事情。^②2008年金融危机暴露出主要西方国家和西方主导的国际经济体系的脆弱性，新冠疫情更是加重了这种体系失败性，不仅在于个别政策，而且是系统性的。不过，尽管西方秩序陷入危机，但几乎没有迹象表明会出现新的世界秩序，非西方大国也尚未表现出建立后西方规范和有效全球治理制度的能力。

（二）多边外交碎片化

多边主义一直是联合国内部全球政治、经济和金融治理体系的基础，其目的是促进国家之间的合作和政策协调。对于国际主义来说，当前的危机发生在最糟糕的时候。像两次世界大战期间一样，地缘政治摩擦削弱了国际合作。大国战略竞争和技术竞争加剧，影响到20国集团协调经济复苏和全球公共卫生行动，暴露了多边体系可能发生的失效情况。在外交方面，多边主义受到这场大流行的巨大冲击，疫情削弱了多边主义作为全球治理的原则，它改变了全球的生活方式和生产方式。全球治理体系尤其是全球公共卫生体系及其危机管理，由于陷入了美国单边主义的沼泽而遭受了进一步的冲击。尽管新任总统拜登宣称“美国回来了”，要重新领导世界，但是特朗普时期对多边主义的伤害积重难返，以孤立主义、保守主义、民族主义、民粹主义为内涵的特朗普主义并非消退，反而裹挟史无前例的民意将继续损害多边行动。在全球范围内的逐渐瓦解以及全球治理的日益分散和无政府状态，将预示着一个更加无政府状态的世界，大国关系中的“不稳定时期”与当前全球治理的“重建时期”相结合，增加了以联合、合作和多元化为特征的全球治理实施的复杂性。疫情可能会进一步使得保护主义内卷化和对国际主义的不信任，突显出有必要让负责任的国际行为者有权通过集体行动来对抗全球危害。各国领导人主要专注于重大的国内问题，可能没有太多时间专门用于冲突或和平进程。在危机中预测哪种前景会占上风总是很困难的。然而，对国际组织重视它的功能主义而不运用它，理解其责任而不实践它，因为国际组织既得不到怀疑者的支持，也得不到乐观主义者的支持。

可以看到，这场灾难已经使世界上大多数国家的医疗能力不堪重负，经济遭受重创。更不妙的是，以世界卫生组织为代表的全球公共卫生系统已成为西方国家指责游戏和地缘政治竞争中心，这破坏了与新冠病毒作斗争的共同努力。如果这种技术性和专门性的全球卫生治理机构功能失调，那么即使不是不可能，全球治理的前景也确实会降低。实际上，国际机构反应能力不足甚至在更早的时候就已显现，气候变化、世贸组织、联合国环境规划署等全球机构的运作受到美国强力干扰而失效或失灵。全球治理赤字正在扩大，因为美国退出对全球公共物品的管理，公共卫生物品也不例外。对于公共卫生，各国需要就共同规则达成一致，并授权一个机构对其进行监督。世界卫生组织的存在就是为了做到这一点，但它已经捉襟见肘，资金不足，亟需适当的资金来完成它的工作。然而，它目前的预算大约相当于美国一家大型医院的预算，其中83%是自愿捐款，这些捐款被标记为特殊项目。自2020年1月4日以来，世界卫生组织一直在分享有关疫情的信息，提供技术咨询和指导，并强调需要进行检测、追踪和分离，以遏制病毒，但美国等

^① Matthew G. Hannah, Jan Simon Hutta and Christoph Schemann, "Thinking Through Covid-19 Responses With Foucault — An Initial Overview," May 5, 2020. <https://antipodeonline.org/2020/05/05/thinking-through-covid-19-responses-with-foucault>.

^② 秦亚青：《全球治理失灵与秩序理念的重建》，《世界经济与政治》2013年第4期。

一些国家无视警告和建议，并没有按照国际权威机构的建议执行相关治理措施。

（三）大国共识分裂化

世界各国在全球治理体系中的极端不平等地位严重限制了全球治理目标的实现。富国和穷国、发达国家和发展中国家之间存在巨大的差异，它们不仅在经济发展程度和国家权力上，在国际政治舞台上的作用也存在很大差异，因此在全球治理的价值观和目标方面分歧较大。新冠疫情应是美国和中国开展合作以对抗病毒的好机会，包括加强疫苗和抗病毒药物的研发。不幸的是，美国似乎决心一意孤行地将中国拉入无人能赢的破坏性地缘政治竞争，美国大选年又加重其国内政治和外交政策对抗性，美国将疫情不力的责任转嫁中国，并对中国进行污名化，加大对中国意识形态的攻击。今天的主要挑战是难以实现有效的全球合作，结构变化（权力的战略转变）和现有改革的缓慢步伐需要采取集体行动来制定“包容性政策”的机构。然而，由于未能就政策和改革在联合国达成共识，越来越多的国家在联合国系统之外采取集体行动，这些行动有时与联合国合作，更多的时候组成特设联盟、地区组织、次区域组织、公-私伙伴关系和非正式行为准则。其他例子如卫生部门、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、疫苗联盟、国际药品采购机制和盖茨基金会，这些都与世卫组织分开运作，起到较为有效的作用。在这种量身定制的分散全球治理机制中，国家同时参与多个治理框架，并参与不同的网络和伙伴关系。这些伙伴网络的组成因兴趣、价值和能力的不同而不同。巴黎政治学院政治学教授纪尧姆·德文（Guillaume Devin）指出，这种情况的风险是：碎片化、标准弱化、合法性不足。^①

（四）区域主义显性化

全球多边治理机构未能在全球层面协调应对大流行，加剧民族主义和民粹主义情绪的上升，尤其是对生物安全的关注将推动区域主义转向，表现为区域主义的复兴。区域化是在大流行发生之前就已出现和发展的一个客观趋势，它被视为一种与传统意义上的全球化竞争的趋势。新冠疫情给这一进程带来许多新的因素，疫情爆发的差序性使全球公共卫生危机治理呈现区域性特征。^②其中，首要的不是经济区域化而是政治区域化，经济区域化仍然可以根据经济演变情景发展，而政治环境塑造经济体系。全球化世界正分裂成许多次全球性经济、金融、科学、技术和政治势力版图。目前，欧洲、南美、非洲和东亚都在积极地促进区域政治合作。区域体系会否成为全球治理的基石或障碍尚待观察。但如果每个地区都强调自己的特殊性，无视全球公认的多边主义准则，对其他地区持排斥态度，则两者之间可能会发生冲突。地区主义的最大优势在于实用性的增强，这是因为每一个治理结构都需要治理中心。迄今为止，全球治理体系更多地侧重于强调多边主义的必要性，对寻求现实解决方案并未下大力气。类似于环境、人权和安全等问题，就效率而言，最可取的是在全球范围内寻找答案，但要在国际政治现实中确保其有效性是困难的。新冠疫情危机暴露了原初国际一体化的弊端，加剧了对境外病例输入的恐惧，并为国家限制全球贸易和人员流动提供了合法性。在国家单独行动难以解决问题的情况下，由于区域系统的参与者数量有限，因此多边合作可能相对容易，区域主义成为一种更现实的选择，因为它可以在区域层面识别问题并找到解决方案。譬如，在亚太地区，东盟国家已经行动起来，采取了一系列外交举措，以打造更协调的区域应对措施。2020年2月初，从东盟成员国高级卫生官员会议开始，东盟国家元首、外交部长、国防部长、财政部长、农林部长和劳动部长举行多次会议，对管理当前卫生危机提供协调和支持。特别是2020年11月区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）成功签署，标志着全球最大的区域自由贸易区建成，也折射出地区主义以更有效的方式增添全球经济治理的内涵。

^① Mette Eilstrup-Sangiovanni and Stephanie C. Hofmann, "Of the contemporary global order, crisis, and change," *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 7, 2020, p. 1082.

^② 张云：《新冠疫情下全球治理的区域转向与中国的战略选项》，《当代亚太》2020年第3期。其他有关区域转向的讨论还有：Thomas Meyer, José Luis de Sales Marques, Mario Telò, *Regionalism and Multilateralism: Politics, Economics, Culture*, London and New York: Routledge, 2020; Joseph E. Stiglitz, "We need a balance between Globalization and Self-Reliance," *Foreign Policy*, April 15, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/15/>; Frederick Kliem, "Regionalism and Covid-19: How EU-ASEAN Inter-regionalism can Strengthen Pandemic Management," *Asian Development Bank Institute*, August 20, 2020; Vinitha Revi, "Regionalization: A Better Strategy in a Post-Pandemic World?" *Observer Research Foundation Issue Brief*, No. 397, August 2020.

（五）治理术政治化

新冠疫情爆发与国家对它的反应，揭示了人类生物学和生命本身在当代政治制度中成为治理主体的方式。米歇尔·福柯（Michel Foucault）在 20 世纪 70 年代末期到 80 年代初，在法兰西学院的课堂上曾提出有关“生命权力”（biopower）与“生命政治”（biopolitics）的概念。这是一种从人口层次上深刻理解公共卫生危机、社会安全治理现象的思考方式。福柯认为，人口成为政府的最终目的，并引入“治理术”（governmentality）^①一词解释，表明他决定将重点更系统地转向手段问题，换言之，转向如何采取生物政治措施。事实上，疫情应对是与身体有关的政治，人类生命所特有的现象进入知识和权力的秩序，转入政治领域，已经演变成一场关于社会权力分配的辩论：中央政府与地方政府、年轻人与老年人、富人与穷人、白人与黑人、健康与经济。各国政府把人民的健康视为保护和增强国家经济生产力的基础，但健康成为一个需要政治控制的政治问题，政府声称有兴趣控制和限制构成人口的身体。在这次疫情当中，公共卫生被高度政治化，遵守“社会隔离”规则的呼吁无疑属于政府的自由技术领域，但与西方个人自由产生了碰撞。具体表现就是强制戴口罩与个体选择之间的矛盾，西方社会在疫情爆发之初反对强制戴口罩政策，如特朗普政府对戴口罩政策、关闭经济持消极态度，欧美的右倾媒体将限制性措施描述为过度反应，称戴口罩威胁男子气概和个人选择。同时，身体作为一种生物政治现实反映了社会政治差距的存在。基于疫情防控需要的个体限制会加剧现有的阶级和种族差异，因为管理人员在很大程度上继续远程工作，而许多服务业和体力劳动者则在危险条件下继续工作，那些最有可能感染疫情的人往往是社会中的弱势群体。

三、治理危机的多重应对：中等强国的新角色

2008 年后，中等强国在全球治理领域的重要性急剧上升。在新冠疫情加剧全球治理不确定性的背景下，团结中等强国在全球政治生态中表达自己的声音并发挥作用，具有积极意义。尽管其中一些区域性参与者可能会在短期内受到严重影响，但从长远来看，这种流行病将加速全球秩序的分裂和瓦解，土耳其、伊朗等中等强国试图加强其区域领导地位，重新调整其在大国结盟中的战略地位，以应对来自非国家行为者的更频繁的安全威胁。

（一）中等强国的身份界定

澄清一个国家为其自身主张的特定中等强国身份，有助于该国家最大限度地发挥其外交和安全政策制定的效力。那么，什么是中等强国？学术界对此界定不一。在过去十年中，决策者、媒体和学术研究越来越多地讨论新兴大国在世界经济和全球治理中的新作用。巴西、中国、印度和南非以及德国、日本和俄罗斯等国在其所在地区的经济和政治事务以及世界政治中被赋予了更大的影响力。这些国家通常被称为“地区大国”“中等强国”或“潜在大国”“不确定大国”和“新巨人”，如今它们被广泛视为国际关系中的关键国家。^② 赋予这些国家新的角色并经常增加权力的原因是它们的人口和地理面积、它们的经济和军事能力以及它们的政治抱负。它们明确表示希望改变国际体系中的权力分配，并在全球治理中发挥领导作用。例如，巴西、印度、德国和日本争取联合国安理会常任理事国席位。

中等强国一般是指在世界前 20 名左右的经济体中的地区重要国家，它们并非全球性大国，但综合国力发展态势良好，在所处地区政治、经济、安全等方面都有较大发言权和关键影响力，并能在参与和关心的国际问题上采取独立的外交政策，在外交或多边事务中充满活力。主要包括巴西、印度、南非、韩国、土耳其、墨西哥、印度尼西亚等新兴政治经济强国以及德国（政治上）、加拿大、澳大利亚等传统中等强国。在当前的全球经济政治体系中，中等强国拥有一系列的经济和政治权力资源，因而具有一定的能力为区域和全球的国际秩序的形成作出贡献。与社会学中的许多重要概念一样，中等强国概念及其理论也存在争议。但它在现实世界的政治辩论和外交中的持续使用表明，它具有基于某些客观特征的相关性和实用性。例如，美国国家情报委员会曾预测，在 2030 年之前的这段时间里，许多中等强国随着它们的硬实力和

^① 有关“生命权力”等探讨，参见米歇尔·福柯：《安全、领土与人口》，钱翰、陈晓径译，上海：上海人民出版社，2010 年，第 45—99 页。

^② Enrico Fels, Jan-Frederik Kremer, Katharina Kronenberg, *Power in the 21st Century: International Security and International Political Economy in a Changing World*, Springer Berlin Heidelberg, 2014, pp. 211-212.

软实力的增强,将超越预期外交影响力。^①传统的国际关系理论认为,中小型国家是“政策接受者”(policy takers),而不是“决策者”(policy makers)。因此,它们对权力过渡的直接反应是有限的:在大国竞争的时候,它们可以充当“诚实的中间人”,因此是建立信任的一部分,可以缓和与大国关系或“霸权”战争。此外,与志同道合的国家合作,这些中等强国可以通过将大国和霸权国纳入规范和制度来限制它们的过度行为。学术界对于中等强国及其全球治理参与的认知,归纳起来主要两种认识视角。

一方面,从权力结构、国际行为、责任规范、身份建构等角度全方位认识和界定中等强国。安德鲁·库珀(Andrew Cooper)等人认为,中等强国在经济领域“第二议程”和全球治理领域“第三议程”中能发挥更大作用,包括居中调停、小众外交、多边主义等。^②爱德华·乔丹(Eduard Jordaan)指出,中等强国是在国际力量,能力和影响力上处于“中间状态”的国家,并显示出促进世界体系凝聚力和稳定的倾向,中等强国在某些全球问题上有选择地、在功能上发挥领导作用。^③这些中等强国怀着获得国际社会认可与国际威望的动机,自视为“道德行为者”,既为自己赢得国际社会信赖,又期望从大国那里获得行动空间。杰弗里·罗伯逊(Jeffrey Robertson)从地位、行为和身份三个要素确定中等强国。“地位”与可量化因素有关如国内生产总值、军事实力、人口、地理位置等;“行为”与不同形式的外交行为有关,如中等强国外交;“身份”是指依赖于一个国家自己使用的中等强国标签。^④加雷斯·埃文斯(Gareth Evans)主张,中等强国最适当的描述是那些在经济或军事上还不足以把自己的政策偏好强加给任何其他国家,但它们仍然具有足够的能力、可信度和动力,能够对国际关系产生影响。^⑤休·怀特(Hugh White)则指出,中等强国的影响力使它们能够在一定程度上独立,意味着能够在没有另一个大国支持的情况下做一些不同意甚至反对的事情。与小国相比,中等强国有足够的影响力来影响它们周围发生的事情,以保护它们的利益。它们可以与大国谈判,而不是简单地服从它们,而小国只是听天由命。^⑥

另一方面,从角色、领域、功能、作用等角度全面分析中等强国参与全球治理。全球治理已成为中等强国释放外交潜能的新空间,并从经贸合作、安全促成、区域发展等角度,分析全球化时代下如何因应国际环境变迁下的发展与挑战。库珀等人认为,冷战后国际事务重心从军事领域转向经济领域,中等强国迎来了思考自身角色定位的新机遇,其崛起势头必将保持。^⑦埃文斯主张,那些“志同道合”的中等强国应建构合作联盟,加强利益协调,在关键性的国际事务上以整体姿态出现,建构共同的身份认同,创造新型伙伴关系。^⑧中等强国倾向于在能为其努力投资带来最佳回报的特定领域推行外交政策,通常被称为“利基外交”。卡梅隆·蒂斯(Cameron G. Thies)在此基础上,进一步探讨了中等强国的全球治理角色,既包含积极角色,也包含潜在角色,但并不总是扮演其所有角色。积极角色在特定事件或问题领域发挥作用,而潜在角色则为以后作用发挥做好准备。^⑨莫宗林(Jongryn Mo)等认为,中等强国的崛起反映了权力性质以及国际体系结构的变化,表明中等强国可以有所作为,并与大国分担领导责任。G20已成为全球经济治理的中心,中等强国可在其中扮演一定的领导者角色。^⑩约翰·柯顿进一步指出,中等强国参与全球治理比如海利根达姆进程,有助于改善全球治理状况,增进国际社会的共同利益,应在其中发挥领导作用。那些“志同道合”的中等强国应建构合作联盟,加强利益协调,在关键性的国际事务上以整体姿态出现,建构共同的身份认同,创造新型伙伴关系。雨宫美月指出,中等强国偏好在特定治理议题领域寻求其独特

① National Intelligence Council, *Global trends 2030: Alternative worlds*, Washington, DC: United States National Intelligence Council, 2012, p. 19.

② Andrew Fenton Cooper, *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, Macmillan, 1997, pp. 12-15.

③ Eduard Jordaan, "the Concept of a Middle Power in International Relations," *Politikon: South African Journal of Political Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 165-167.

④ Jeffrey Robertson, "Middle-power definitions: confusion reigns supreme," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 4, pp. 360-361.

⑤ Gareth Evans, "Australia and South Korea: Strengthening Middle-Power Bonds," *Global Asia*, Vol. 13, No. 2, 2018, pp. 8-79.

⑥ Hugh White, "Power Shift: Australia's Future Between Washington and Beijing," *Quarterly Essay*, Vol. 39, September 2010, pp. 67-69.

⑦ Andrew Fenton Cooper, Richard A. Higgott, Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, University of British Columbia Press, 1993.

⑧ Gareth Evans, "Middle Power Diplomacy," *Chile Pacific Foundation*, Santiago, June 29, 2011. <http://www.gevans.org/speeches/speech441.html>.

⑨ Cameron G. Thies and Angguntari C. Sari, "A Role Theory Approach to Middle Powers: Making Sense of Indonesia's Place in the International System," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 40, No. 3, 2018, pp. 402-403.

⑩ Jongryn Mo, *MIKTA, Middle Powers and New Dynamics of Global Governance: the G20's Evolving Agenda*, Basingstoke: Palgrave, 2015, p. 122.

角色的发挥，包括人权、环境、核裁军、维和、气候变化、反恐、预防疾病等。在新冠疫情期间美国全球领导力缺失，中国已成为国际政治中的主导者，但同时，印度、日本、澳大利亚、德国和韩国等中等强国具有从物质和观念层面影响国际政治的巨大能力和意愿，现在是中等强国时刻。全球治理的转型既是传统大国力量之间的此消彼长，也是数量众多的中等强国崛起的过程。^①布鲁斯·琼斯（Bruce Jones）认为，如果能够将最初的外交努力转化为对下一阶段大流行的持续回应，中等强国可能会成功地带领世界走出危机。^②印度观察家研究基金会的国际关系学教授哈希·潘特（Harsh V Pant）乐观认为，中等强国的集体反应预示着地区大国的崛起，这些国家有相当的能力来影响（如果不是设定）全球议程。^③

（二）中等强国的治理角色

1. “催化剂”：协调全球公共卫生行动。中等强国试图在多极化和错位的国际体系中扮演领导者的角色，组建有能力的中等强国联盟领导全球卫生问题处理，加大对公共卫生应对措施的资金支持。2020年5月，欧盟主办了支持世界卫生组织的线上峰会，为该组织在全球范围内应对疫情筹集了80亿美元。此后，荷兰、瑞典和英国与世界银行密切合作，筹集了超过140亿美元的激增融资。资金将用于多家制药企业的疫苗研发，若研发成功将可确保参加国至少20%人口的疫苗用量。一批中等强国积极参与“新冠肺炎疫苗实施计划”（COVAX），这是由世卫组织等国际组织倡导的全球疫苗计划，主要目标是到2021年底提供20亿剂安全有效的疫苗，公平分配给参与国。疫苗联盟为开发新冠病毒疫苗额外筹集了88亿美元，其中包括36亿美元用于向无力为其人口接种疫苗的国家提供免费疫苗。^④挪威和瑞士通过世卫组织的一项计划，领导协调先进治疗和疫苗试验，该计划汇集了科学专业知识和数据，目的是加快识别安全疫苗的进程。德国、日本和瑞士医药研发能力和制药水平世界领先，这将使它们有能力研发疫苗和治疗药品。2020年10月，印度尼西亚海事和投资事务协调部长潘休丹（Luhut Pandjaitan）在会见中国外交部长王毅后称，印度尼西亚的疫苗生产能力是东南亚最强的，中国支持雅加达成为东南亚疫苗生产中心所做的努力。^⑤

新冠疫情是一场全球性危机，应对危机需要全球领导和国际合作，加强全球卫生治理则要求创造性外交，中等强国所负有的角色及其威望前所未有的。澳大利亚洛伊研究所（Lowy Institute）称新冠疫情表明，在一个更加横向的世界中，存在进行创造性外交的机会。变革将不仅来自单一的动力源，还来自具有胜任能力的中等强国合作网络。^⑥日本东京都立大学学者陀摩佳代（Takuma Kayo）颇具自豪地称，在全球卫生治理的背景下，国际社会对日本全球领导地位的期望从未如此高。^⑦庆应义塾大学东亚研究所所长添谷芳秀（Yoshihide Soeya）倡导日本在与澳大利亚、印度和韩国的中等强国外交中发挥领导作用，形成“中等强国四核”（Middle Power Quad），并与东盟合作维护和创造战略空间，避免被太平洋两岸的中美两个大国挤压。^⑧美国彼得森国际经济研究所所长亚当·波森（Adam Posen）辩称，在大国领导力缺席的情况下，日本更有能力领导自下而上的努力，重建开放的全球经济体系。^⑨中等强国的领导力将像日本这样的国家在美国和中国之间扮演微妙的平衡角色。然而，不可否认的是，由中等强国领导的未来还远未定局。如果没有美国和中国坐在谈判桌上，中等强国抵御疫情引发的任何全球萧条的能力将是有限的。因此，正如土耳其安塔利亚比林姆大学（Antalya Bilim University）国际关系教授塔里克·奥古鲁（Tarik Oguzlu）所

① 张云：《新冠疫情下全球治理的区域转向与中国的战略选项》，《当代亚太》2020年第3期。

② Bruce Jones, "Can Middle Powers Lead the World Out of the Pandemic," *Foreign Affairs*, June 18, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/france/2020-06-18/can-middle-powers-lead-world-out-pandemic>.

③ Harsh V Pant, "COVID19 and the middle power moment in global politics," May 6, 2020.

④ British High Commission Nairobi, "The Global Vaccine Summit, hosted by the UK, raises US\$ 8.8 billion for immunization," June 5, 2020, <https://www.gov.uk/government/news/the-global-vaccine-summit-hosted-by-the-uk-raises-us-88-for-immunisation>.

⑤ Yudith Ho, "China backs Indonesia to become vaccine hub of SE Asia," *Bangkok Post*, October 11, 2020. <https://www.bangkokpost.com/world/2000355/china-backs-indonesia-to-become-vaccine-hub-of-se-asia>.

⑥ H. Lemahieu and A. Leng, "Forming a coalition of competent middle powers to lead on global health problems," <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-recovery/issues/power/>.

⑦ Takuma Kayo, "Japan can take a lead in better global health," *East Asia Forum Quarterly*, Vol. 12, No. 3, 2020, pp. 33-34.

⑧ Yoshihide Soeya, "Middle powers can shape a new security framework," *East Asia Forum Quarterly*, Vol. 12 No. 3, 2020, pp. 11-12.

⑨ Adam Posen, "Japan can do much to rebuild the global economic system" *East Asia Forum Quarterly*, Vol. 12 No. 3, 2020, pp. 8-9.

称,现在是日本、德国、韩国、土耳其、澳大利亚、加拿大、东盟成员国、欧盟成员国和其他潜在的中等强国联合起来,扼杀美国发动形成的新冷战的时候了。^①

2. “搭桥者”:促进全球多边合作。与大国的权力差距表明,最成功的中等强国通常是通过多边机构开展工作并与其他国家结成联盟以应对国际挑战的国家。它们往往把自己描绘为多边主义与合作的促进者,希望在各大国之间架起一座桥梁,通过多边机构采取集体行动解决共同的问题。中等强国外交的构想很大程度上是基于不断变化的国际环境,这种环境有力地塑造了这类国家的外交政策方向和取向。在 21 世纪的头 10 年,全球力量平衡开始发生转变,美国相对衰落,日本和欧洲停滞不前,以巴西、俄罗斯、印度、中国和南非等金砖国家为代表的新兴国家正在崛起。这正在创造一个流动的国际空间,在这个空间里,不止几个国家正在试图成为占主导地位的全球参与者。在这样的背景下,中等强国可能会找到发挥有意义作用的空间,以帮助传统大国、新兴大国和新兴非国家行为者之间的协调。通过多边主义、国际组织、国际法、外交等全球治理机制实现国际政治的本土化,是所有中等强国团结一致的共同利益所在。亚太经合组织、凯恩斯集团、堪培拉集团和《渥太华条约》的创立仍然是中东强国外交创造力的例子。中等强国外交的重要特点是通过多边主义推动全球治理重要议程及其任务,它们通过充当调解人、促进者或桥梁搭建者,以及充当大国和小国之间的中间人来实现这一目标。

中等强国通过积极参与或创造多边外交活动,打造中等强国扩大外交视野的有用平台。与其他中等强国的结合可能有助于最大程度地发挥其作为世界各国有价值的合作伙伴的潜力,从而进一步提高其国际形象和外交影响力。如印度、日本、澳大利亚、法国、德国和韩国,它们不仅要确保在特定领域继续取得进展,如资助疫苗研究、抗击气候变化和维持开放贸易,而且还要维护多边主义的更广泛承诺。布鲁金斯学会的布鲁斯·琼斯(Bruce Jones)观察到,中等强国在世界舞台上的影响力在大流行期间显著增加,这恰恰需要这些大国长期以来倡导的那种多边协调。由“志同道合”的国家组成的非正式团体在许多政策领域,包括国际移民、全球卫生、互联网治理和军备控制等领域,即兴提出解决全球问题的办法。中等强国注重创设协作平台,意图发挥更大的影响力。韩国、墨西哥、印度尼西亚、土耳其和澳大利亚等中等强国于 2013 年 9 月在联合国大会第 68 次会议上宣布组成为“MIKTA”(各国首字母缩写)的非正式合作伙伴。疫情爆发后,“MIKTA”五国外交部长发表联合声明,呼吁在抗议新冠疫情大流行中开展强有力的全球合作,并动员“所有可用的政策工具”来应对新的冠状病毒,最大限度地减少疫情对经济和社会的损害,恢复全球经济增长,保持市场稳定。^②2020 年 9 月,“MIKTA”五国集团首次作为整体在纪念联合国成立 75 周年高级别会议上统一发声,并由韩国总统文在寅代表“MIKTA”五国发言。文在寅重点介绍了 MIKTA 国家为解决新冠肺炎疫情大流行和其他紧迫的全球问题所做的多边努力。文在寅称:“作为跨区域创新伙伴关系,我们同意在发达国家与发展中国家之间以及各区域之间发挥桥梁作用,并促进多边合作。”^③韩国对新冠肺炎疫情的有效应对,为该国塑造中等强国形象创造了新的机会,试图将自己定义为解决全球问题的领导者。印度尼西亚呼吁团结一致,更好地应对这种新型冠状病毒,并率先提出联合国大会关于新冠疫情的第一项决议,印度尼西亚外长雷特诺·L. 马尔苏迪称,世界各国需要共同努力促进多边主义。印度尼西亚不在大国竞争中偏袒任何一方。目前对多边主义的攻击将是暂时的现象,不久之后,各国就可以回到促进全球合作的轨道上来。^④墨西哥则起草联合国大会关于加强全球获得药品、疫苗和医疗设备的决议。澳大利亚与主要伙伴,特别是欧洲联盟、世界卫生组织合作,推动新冠疫苗全球分配计划。土耳其作为联合国大会主席国,在这一关键时刻积极展示促进全球团结抗疫的领导力。

① Tank Oğuzlu, “The challenge facing middle powers in the new Cold War,” May 28, 2020 <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/the-challenge-facing-middle-powers-in-the-new-cold-war>.

② Yonhap, “Five middle powers affirm ‘full solidarity’ in tackling COVID-19,” *Korea Herald*, April 9, 2020, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200409000820>.

③ M. Jaemin, “Address by President Moon Jae-in at High-Level Meeting to Commemorate the 75th Anniversary of the United Nations,” September 21, 2020, <https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/879>.

④ Tri Indah Oktavianti, “Middle powers must step up to promote multilateralism,” *The Jakarta Post*, August 7, 2020, <https://www.thejakartapost.com/news/2020/08/07/middle-powers-must-step-up-to-promote-multilateralism.html>.

危机时刻还可能催生新的国际参与形式。欧盟及其成员国需要在这种情况下找到自己的空间，通过提高与中等强国的接触，在多边主义及其机构受挫的情况下，加强双边、小多边和地区联系，以通过其他形式在健康、气候、贸易、法规、金融、外交、治理和国际发展等各个领域继续全球治理。然而，升级国际外交和促进多边主义是值得肯定的抱负，但在实践中往往受到挫败。从欧盟与土耳其关系的日趋恶化及其在叙利亚和利比亚冲突中微不足道的作用，就可以看出这种内部动荡具有严峻的后果。在东欧，北非和其他长期以来对欧洲外交政策至关重要的地区，影响力的竞争日趋白热化。^①

3. “追随者”：服从美国战略利益。毋庸置疑，并非所有中等强国都能够“我命在己”，它们中有的与大国战略紧紧绑在一起，难有太多回旋余地。无论其国内的政治价值观、经济制度和社会文化特征如何，美国都认为自己在其他国家中真的是与众不同的，希望中小国家在国际政治中听从其路线，较难容忍中等强国采取中立的外交政策立场，更不用说倾向于对手。也就是说，美国会千方百计地向中等强国施压，让它们选择一边，间接增加它们加入对方的成本。这实际上是美国对中国的行为方式，在后疫情时代（后特朗普时代）可能还会继续这样做。美国不遗余力地增加其追随者数量。事实将证明，这对美国在这场新兴的地缘政治竞争中取得成功的努力至关重要。一部分中等强国，其外交政策与战略利益与西方大国密切相关。澳大利亚是典型例子，没有哪个国家像澳大利亚那样忠于美国。作为一个中等强国，同时也是美国的最亲密盟友，澳大利亚感到来自美国和中国的压力，美国一直从安全和政治角度强迫它对中国施加强硬。在美国越来越多地试图孤立中国的情况下，澳大利亚面临着相当大的压力，它加入到这场中美的博弈当中，简单地听命于美国政府。呼应美国，澳大利亚总理斯科特·莫里森要求对新冠病毒的起源进行独立调查，^②禁止华为参与澳大利亚的5G网络建设，密切美、日、印、澳军事合作，加入到美国对中国的遏制行动中，澳大利亚和中国之间的关系迅速恶化。然而，中国是澳大利亚最大的贸易伙伴，两国的经济联系如此紧密，一旦中国关闭市场，澳大利亚的经济和社会发展就会迅速出现重大问题。而美国很难解决这些问题。特别是在中美之间的紧张局势持续升温，美国向中国全面“开火”时，盲目地跟着美国的脚步、成为美国的“反华急先锋”对澳大利亚并无益处。此外，在特朗普政府2020年5月宣布终止与世界卫生组织关系后，澳外长玛丽斯·佩恩并没有批评美国，反而把这看作是澳大利亚将全球卫生伙伴关系扩展到联合国系统之外的机会。^③可以看出，澳大利亚对美奉行的追随战略并没有停步。此外，澳大利亚支持以美国为首的全球秩序，这种秩序经常偏离联合国设定的道路和基于规则的秩序，其国际形象受到了侵蚀。

同样地，日本拒绝以中国为中心的亚太秩序，甘当美国治下秩序的拥趸，以期在后疫情时代的力量平衡中保持有利的战略态势。日本将继续与澳大利亚、东南亚国家联盟和印度等国结盟安全利益，其作为安全行为体不断变化的性质，将成为构筑东亚乃至印度—太平洋战略平衡的重要变量。日本还在敏感问题上与盟友伙伴进行战略协调应对，例如它与欧盟和其他盟国一道支持第73届世界卫生大会的一项决议，启动对世界卫生组织协调全球卫生应对新冠肺炎的调查。印度、日本和澳大利亚开始讨论启动“三方供应链弹性倡议”（SCRI），以努力减少它们对中国的经济依赖。随着印度和中国之间的紧张局势加剧，印度更倾向于达成可能被视为反华的协议。“SCRI”将可能使印度成为全球特别是亚太地区的替代供应来源。^④

（三）中等强国角色的制约因素

中等强国通过工具和实施独特的全球治理战略来展开外交，但同时也面临着若干挑战，阻碍它们在全球事务中进一步发挥作用。在这些挑战中，三个挑战甚为关键：期望与实践之间存在差距；在推动政策时高估了分量；地区和全球取向的不平衡。主要表现在如下几个方面。

一是国际秩序裂变之势。西方主导秩序的时代正在结束，美国主导的秩序呈现衰落，大国竞争成为国际政治的主导因素，各国共存于一个非极性的全球化世界。权力已经扩散，不再由传统意义上的垄断国家

① Rosa Balfour, “Europe’s Global Test,” *Carnegie Endowment for International Peace*, September 9, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/09/09/europe-s-global-test-pub-82499>.

② Daniel Hurst, “Australia hails global support for independent coronavirus investigation,” *The Guardian*, 18 May 2020.

③ Lisa Cornish, “Australia puts WHO, multilaterals under the microscope with new aid policy,” *Devex News*, June 18, 2020. <https://www.devex.com/news/australia-puts-who-multilaterals-under-the-microscope-with-new-aid-policy-97485>.

④ Patrick Triglavcanin, “US-China Rivalry and Middle Powers in the Indo-Pacific,” *Future Directions*, 2 September 2020.

或联盟来掌握。在这个新阶段，无序是常态，而权力更多地是体现破坏的能力而非建设的能力。在大国之间竞争的背景下，国际组织成为进行地缘政治博弈的舞台，国际机构进入衰弱阶段，全球治理的动能受到极大的干扰，开放对话、相互理解与合作的空间被压缩，中等强国“催化剂”与“桥梁者”角色受到相当程度的限制。

二是杠杆动能依然不足。中等强国缺乏足够的对其多重全球角色的期望与实际行动之间建立微妙平衡的能力。在疫情背景下，外界对这些国家在全球治理中潜在作用的预期上升，但中等强国在集体应对全球问题的同时，往往超越自己的客观实力，试图超越大国建立自己的国际权威影响力。事实上，尽管近年来中等强国的物质力量、行为能力和观念力量都在增加，但在面对大国时，它们的影响力仍然较弱。从理论上讲，中等强国有两种战略选择：与大国之一建立密切的安全关系；保持中立，脱离强权政治，或者在大国之间发挥平衡作用。中美之间的战略竞争将减少中等强国的行动自由。因此，与美国的安全关系管理将仍然是中等强国的一项复杂任务。不管是过去的特朗普政府，还是现在的拜登政府，那些与美国关系密切的中等强国都将面临选边站队的压力。譬如，多边主义曾是澳大利亚中等强国外交政策的标志，但正在转变为排他性的地区主义（如“美日印澳”四边安全机制），将损害该国更广泛的全球接触，维持外交独立性似乎让位于美国的对华战略。

三是治理能力存在挑战。流动性以及全球化带来的“货物自由流动”使经济相互依存成为可能，这对激励合作和世界各地经济的可持续发展至关重要。毫无疑问，新冠疫情破坏了这种经济秩序，大流行加剧了世界各地最严重的公共卫生危机，对经济、就业、社会治理、资源供给等构成系统性的挑战，极端主义、民族主义、民粹主义等思潮涌动，疫情防控应对这些都考验着各国的治理能力。实际上，它对“人类安全”或人类作为主体的生存构成了根本性挑战。在保护全球卫生安全方面的失败将严重影响经济、政治和公共领域。疫情有力地提醒我们，在世界舞台上的合法性和领导地位，首先要有良好的国家治理能力。弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）在《大西洋月刊》一篇文章中指出，国家的能力和对政府的信任是决定性因素。^①但改善全球治理的努力要克服悲观情绪、仇外心理、非理性主义、造谣、各级政府信任危机，凝聚社会信任，提升治理水平。面对新冠疫情危机，一些中等强国如韩国、日本、澳大利亚等国家疫情应对相对不错，但是不少中等强国如印度、巴西、墨西哥等国家均因公共卫生体系不足、治理失效暴露出重大的治理缺陷。从中等强国角度出发，首先要注意的是，确保外部状况不会使它们的领土完整、社会凝聚力和经济发展受到威胁。

未来，中等强国要克服以上三种挑战，关键在于加强国家治理，提升内部治理能力，增强治理效力与合法性；能够在其地区和全球责任之间建立微妙的平衡，重点是要平衡国家利益与大国关系，在诸多重要问题领域加强与中国的合作，这对于中等强国的国家利益和地区稳定都至关重要；重心放在稳定全球秩序上，无论是区域性的小多边还是全球性的大多边，都尽可能地推动全球治理协调机构与平台建设，推动区域治理与全球多层治理；作为地区的领导力量，进一步凸显中坚力量作用，在全球健康、贫困和人道主义援助等议题上打开新的视野，继续扮演全球治理的桥梁者、建设性贡献者角色。

四、结语

面对全球治理，我们不应该为逝去的时代感到惋惜，而应该以更公平的方式来塑造新冠疫情大流行后的世界。在这不确定性加大、国际机能失调和机构失灵的时代，国际社会比以往任何时候都更需要寻求一个更好的、更可持续的解决方案与前进道路，恢复对国际合作、全球治理的信心。在普遍存在的全球治理危机中，多边主义不仅是限制这一国际环境危险的关键，而且是建立一个更友好的国际环境的关键。在大流行的催化下，世界正在迅速接近关键时刻。在这个时刻，即将看到从上至下、从西向东的自由秩序向公平的全球治理体系进行系统性转变，大国、中等强国、小国与精英参与者彼此交互以实现增量安全目标的方式来协调全球治理任务。大国竞争纷争迭起，让中等强国更加感到发挥全球治理作用、扩大自身影响力

^① Francis Fukuyama, "The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus," *The Atlantic*, March 30, 2020.

的机会。考虑到一种倾向于实践的“利基外交”的趋势，中等强国的激进主义可能会在不同的问题领域有所不同，全球治理将是中等强国寻求领导地位的新议题。中等强国因其较强的国家能力使它们能够奉行较为独立的积极外交政策，但它们的实际行动能力还因问题领域、国内外因素而有所不同。从国际上看，更大的不确定性为中等强国的国际行动选择开辟更大空间。与大有能力推动塑造国际局势发展不同，中等强国并不奢求国际霸权，其外交政策方针的中心，在于确保外部变化不会危及其领土完整、社会凝聚力和经济发展。

新冠肺炎疫情大流行清楚地表明，世界是如何相互联系的，且在我们这个相互联系日益紧密的世界上，大多数问题都具有跨界外部性，有效的国际合作对管理全球卫生危机和气候变化等其他全球挑战至关重要。不难预见，在大国竞争加剧、治理缺位的背景下，中等强国的作用发挥空间加大，越来越被超级大国所重视。在新的全球治理体系内，中等强国将占得一席之地，势必推动当前全球公共卫生危机尽快化解。一是重塑全球治理体系，并适应全球化的新阶段。国际社会认真考虑新冠疫情危机和其他全球挑战带来的变化。在此基础上，所有国家要以联合国为核心，重申并坚持多边协商、合作共赢的全球治理制度，世界卫生组织和世贸组织应优先于其他国际组织，引领世界走出疫情阴霾。二是大国竞争与合作要寻求平衡，避免全面对抗，绝不能让对抗竞争将所有国家推入恶性循环，使错综复杂的地缘政治困难左右大国之间的关系。只有基于公认和认可而不是单边强加的规则，良性竞争才可以接受。三是加强多边主义，以改善全球治理。在未来的世界中，“黑天鹅”或“灰犀牛”全球挑战可能更加频繁地出现，如果不遵守多边主义的原则，就不可能联合起来对付它们。在处理国际争端时，政治谈判和对话应优先于单方面行动或武力胁迫。四是建立区域一体化安排，通过在世界经济的不同机构（区域开发银行和区域融资安排）之间建立额外的沟通渠道，在区域性的经济治理架构基础上，将现有资源聚集在一起，充当全球机构层与区域和国家治理层之间的支撑结构，促进各种区域安排之间的更大程度的横向协调，同时改善区域和全球多边机构之间的合作联系。

（本文为国家社会科学基金一般项目“中等强国崛起对中国提升全球治理话语权作用研究”（17BGJ038）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

Global Governance amid the Impact of the COVID-19 Pandemic: Fragmentation and the Role of Middle Powers

DAI Weilai

Abstract: The world is now experiencing the most serious global crisis since the second World War. Not only are governments of countries doing everything they can to improve domestic public health management, but there is also an urgent need for the international community to improve global governance. In the face of this global crisis, however, the world does not have the unity it deserves. On the contrary, the United States promotes the strategy of confrontational competition to maintain world hegemony. Its politicians try to politicize the work of epidemic prevention and control, destroy the global coordination mechanism, which further exposes the shortcomings of global governance, and the trend of great power competition and power transfer is more obvious. In the foreseeable future, the transition of global governance is more likely to take the regional form. In the face of competition from great powers, the space for middle powers to play a role has expanded significantly. Most of middle powers choose to balance foreign policies, advocate multilateralism, act as “catalyst” and “bridge” to win global influence. Nevertheless, the role of “follower” also exposes the weakness of capacity and the lack of diplomatic independence of some middle powers. Global governance system should be reshaped to adapt to the new stage of globalization, which firmly revitalizes multilateralism, promote consensus among major powers, enhance the authority and political legitimacy of global governance.

Key words: COVID-19, global governance, fragmentation, middle powers, multilateralism