

疫情之下国家治理与全球治理的再审视

汪卫华

一、反差明显的抗疫表现

新冠肺炎疫情让人们真切见识了一个预期前景高度不确定、所谓“真相”不断“翻转”的世界。武汉“封城”一周后,2020年1月30日,世界卫生组织宣布新冠肺炎疫情构成“国际关注的突发公共卫生事件”(PHEIC)。彼时中国国内疫情正处在急速上升期,但境外疫情尚只波及18个国家(82例确诊病例)。截至2月28日,全球52个国家已出现确诊病例,世界卫生组织进一步将新冠肺炎疫情全球风险级别上调为“非常高”。但就是这一个月间,中国人民团结一心、举国动员,湖北、武汉疫情阻击战在2月下旬终于扭转局面。3月10日,习近平总书记亲临武汉考察疫情防控工作,当天武汉市最后一家方舱医院休舱,湖北和武汉的疫情防控“初步实现了稳定局势、扭转局面的目标”。^①然而,就在中国疫情防控形势好转之际,新冠肺炎疫情已蔓延到全球114个国家和地区。3月11日,世界卫生组织正式宣布“对令人震惊的疫情传播程度和严重程度深感担忧,也对令人震惊的无所作为程度深感担忧,因此评估认为COVID-19可被定为大流行病”。^②

* 汪卫华,北京大学国际关系学院副教授。(邮编:100871)

① 习近平:《在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话》,《求是》2020年第7期。

② 《世卫组织应对COVID-19疫情时间线》,2020年4月27日, <https://www.who.int/zh/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>, 2020-05-07。在世界卫生组织正式确认新冠肺炎“全球大流行”之前,当地时间3月9日开始,美国有线电视新闻网(CNN)就已经在报道中用“Coronavirus Pandemic”一词来形容新型冠状病毒的流行形势。

欧美各国疫情在3月中下旬开始急剧恶化,不但未能倚仗其先进医疗资源防患于未然,反而先后变成“重灾区”。美、英、法、德以及意大利、西班牙、加拿大等主要西方发达国家在新冠肺炎疫情中无一幸免,尽数“沦陷”。意大利首当其冲,3月中下旬疫情几近失控。英国政府于3月12日宣布抗疫进入“拖延”阶段后,政府科学顾问首提“群体免疫”方针,舆论一片哗然。“保持社交距离”的各种防控措施迟至3月底才在英国趋严。连英国首相约翰逊(Boris Johnson)本人也确诊感染新冠病毒,并于4月5日起入院治疗20余天。

美国领导层于疫情暴发之初掉以轻心,视若“大号流感”。即便3月13日全国进入应对疫情“紧急状态”之后,特朗普照样大话连篇、“特不靠谱”。疫情形势严峻的民主党执政各州猛烈抨击联邦政府应对消极、举措失当、救助不力。共和、民主两党只顾跟着竞选节律相互攻讦,丝毫看不出精诚团结、共克时艰的政治操守。更有甚者,总统和国务卿带头,部分美国政客热衷于将疫情“政治化”“污名化”“阴谋化”,“甩锅”中国,“断供”世界卫生组织,推卸己责,嫁祸他人,不但严重毒害了中美双边关系,也为国际抗疫合作人为增添障碍。

对传染性极强的新型冠状病毒,科学认知迄今远不成熟。西方国家“自扫门前雪”尚且力有未逮,又碍于自由民主“政治正确”,在执行严格的社交隔离方面行动迟缓,不愿意、亦无条件采用中国式的严厉社区封控措施坚决阻断疫情传播。美欧各国国内疫情加剧,社会恐慌上升,民众对政府应对不力的批评声浪高涨,若干“阴谋论”随之甚嚣尘上。出于根深蒂固的政治偏见或私利算计,美欧部分政界人士将大把时间精力花在指责和攻击中国上,刻意“带偏节奏”,热衷“制造话题”。这种不负责任的举动,直接导致3月下旬以来,刚挺过疫情阻击战的中国就不得不在复工复产、重启社会生活的关键阶段,连番直面前所未有的“国际舆论战”。尽管中国领导人、外交官和官方媒体持续呼吁各国秉持人类命运共同体理念、加强国际合作,中国政府和社会各界更以大量切实行动积极支援各国抗疫,但西方刻意制造的追责论调不但严重掣肘国际抗疫合作,急剧恶化了中国外部环境,也进一步动摇了各国政府之间、民众之间在公共卫生全球治理领域本就脆弱的互信基础。

二、缺少各国政府间合作,全球治理无从谈起

短短两个月间,新冠肺炎疫情就肆虐全球,以意想不到的方式直接检验了各国的治理水平,既毫不留情地扯掉了某些西方发达国家精心编织的“自由民

主挡箭牌”，也暴露出各国在国家治理体系上的诸多老毛病、新问题。反观中国，作为疫情暴发最早的“受害者”，中国政府采取断然措施尽可能迅速地控制了疫情蔓延势头，为各国防疫争取了宝贵时间。中国政府将人民生命健康置于首位，不计代价救治新冠肺炎患者，积累了丰富的抗疫经验且毫无保留地予以分享。

然而，中国政府和中国人民以巨大牺牲换来的抗疫成果，显然没能改变西方对华“刻板印象”。部分西方政治人物傲慢批评于前，无端指责于后，更将中国协助世界各国尤其是发展中国家抗疫的善举解读为“趁火打劫”、借机扩张自身国际影响力。究其根源，西方与中国在政治体制、意识形态、社会观念及国家治理风格上差异明显，西方某些人的过度自信与长期优越感决定了哪怕是面对新冠肺炎疫情这样急迫的全球性挑战，“政治挂帅”仍旧主导着西方各国国内决策思维及国际合作意向。

疫情当前，“人类命运共同体”的急迫现实仍然改变不了“大难临头各自飞”的自利选择。国际社会这种尴尬现状反衬出那些从需求角度出发、把“全球性问题日益尖锐”一厢情愿地视作全球治理体系发展动力的想法，显然过于理想化和幼稚了。

主权国家为基础构成的现行国际秩序，从根本上决定着各国政府才是解决国内外公共问题的最终责任人。基于20世纪80年代以来市场扩张的需求，新自由主义者们提出了“淡化各国政府管治、强化普遍市场规则、壮大国际公民社会”的全球治理主张。但这种论调除却迎合了部分中产以上民众对本国政府治理水平低下的不满和批评，显得听起来更顺耳、看上去很美好之外，40年来它所唯一促进的只有以资本跨国流动为重心的经济全球化。这种全球治理主张，既未能解决各国国内的社会问题、应对全球性挑战，更加剧了国与国之间、国内不同群体之间的经济与社会不平等状况，进一步扩大了各国之间、各种社会群体之间的政治裂隙与相互不信任。

当今世界，无论经济领域还是政治、社会、文化、生态领域，全球治理体系最根本的“基础设施”仍旧只能是一个个具体问题领域上的政府间合作。以主权平等、相互尊重为规范性前提，政治体制和社会差异并不必然阻碍各国之间的交往与合作。倘若脱离具体处境，对各国自身国家治理能力强弱、国家治理风格差别缺乏清醒认识，或则幻想以同一套标准评判各国治理得失，或则憧憬以国际机构、民间组织、跨国公司、工商企业等非国家行为体尽可能地取代政府来承担更大范围的公共职能，而不去实事求是地提升国家治理水平，厘清国

家治理与全球治理各自的局限以及相互之间的关联,则“全球治理”也只会从新自由主义者们勾勒的朦胧轮廓,加速退化为空洞的观念符号和政治标签。

三、各国国家治理差异决定了全球治理的未来

新冠肺炎疫情正以极端方式提供镜鉴,再次突出了各国国家治理能力、风格上的巨大差异对国际合作、全球治理的决定性影响。

首先,但凡“治理”,就需要去实际解决公共问题。在具有跨国影响的全球性公共问题上实现“全球治理”,还是需要各国就具体事项形成共识后,落实为本国相应的国家治理行动。像新冠肺炎疫情这样急迫的全球性流行病,在国际机构的专业性指引和协调下,各国形成共识、协调一致采取行动原本不应该有什么根本争议,可谓性质最单纯的全球治理问题。事态发展到如今这一步,固然与欧美各国在3月前普遍对问题严重性认识不足有关,但更是各国国家治理风格迥异,公共决策瞻前顾后、思路不一,无法在防控措施上协调一致的结果。武汉宣布“封城”之际,全中国累计报告确诊和疑似病例为969例;^①而到3月中旬欧美各国“保持社交距离”措施趋严之时,它们各自国内疫情严重程度早已超过了1月下旬的湖北。在医疗资源储备不足的情况下,欧美疫情防控采取“拖延”削峰策略,也就成为无可奈何的“理性”选择。然而,在许多时刻不忘标榜自由权利,且民众基本没有戴口罩习惯(早期许多人也无口罩可戴)的条件下,欧美各国的消极“拖延”策略明显无法取得跟东亚的日本、新加坡及中国港澳台地区疫情防控相应的成效。并且,无论“拖延”策略还是“群体免疫”,事实上就是在以放弃众多患者的生命为代价“优胜劣汰”,这种装点成“科学理性”的社会达尔文主义难免令人对欧美应急状态下的国家治理风格“刮目相看”。各国疫情防控策略不协调,固然是各自基于本国现实条件权衡决策的结果,但也是国家治理不同风格、不同价值观基础、不同思维方式的生动反映,集中体现了全球治理面临的基本困境。

其次,各国国内政治的不同运行逻辑和政治周期决定着国家治理从来不是技术层面理性选择的结果,进而也将影响到国际合作与全球治理的实效。20世纪80年代,哈佛大学教授罗伯特·D.帕特南(Robert D. Putnam)在其提

^① 这是截至1月22日24时的报告数字,同一时间节点,境外通报的确诊病例为9例,港、澳、台地区及美国、日本、韩国各1例,泰国3例。

出的外交决策“双层博弈”模型中,精彩刻画了国内政治对跨国协调的决定性影响,但他的模型未尝涉及特定政治“时机”起到的作用。而本次新冠肺炎疫情中美国特朗普政府的“出位”表现,再一次生动诠释了美国国内选举政治周期对其本应承担的国际责任造成多么严重的冲击。对照各国的抗疫表现,不难发现,哪怕同属“自由民主国家”阵营,各国不同的国内政治节律,领导人的相对政治威望,中央政府与地方政府的相互关系,以及国家与社会关系上各地区长期形成的不同样态,都显著影响了各国应对疫情的具体表现。蔓延全球的新冠肺炎疫情突出彰显了在一个高度全球化的时代,国内政治、国家治理与全球治理之间微妙的紧密关联。传统上将国内政治体系与国际体系两分的国际问题研究思路,显然已经不能适应新时代对国家治理与全球治理关系的细致考察。

再次,已然高度意识形态化的西方政治标准,让人们熟悉了从“自由与专制”“民主与威权”等片面的政体两分视角来看待各国政治实践。某种程度上,这其实也是某些西方国家应对新冠肺炎疫情早期“谜之自信”的认识论根源。但新冠肺炎疫情在中国与东亚地区得到更为迅速的控制,与其之后在欧美各国的大流行,毫不意外地让大家质疑这种“政体两分”对于认识各国的治理水平差异到底有多大帮助? 仅就新冠肺炎疫情防控来说,如何“让大家戴上口罩”相比于其他公共政策显然更有力地影响着病毒传播的速度和疫情防控的效果。东亚与欧美之间的防控差异显然与何种政体没有显著关联,而是群体价值观与生活习惯差别的结果。另一方面,在疫情初起之际,受影响最早的中日韩三国就已经展开了密切的官方合作与民间互助,而在伊朗、巴基斯坦及新加坡、泰国、马来西亚等国疫情趋向严重时,来自中日韩等国家的协助也在双边层面以及既有地区多边框架内迅速展开。相对于欧盟疫情防控早期的混乱局面,东亚各国的相互合作明显更加有力和有序(当然这也与东亚整体上疫情防控压力较小有关)。地区间疫情防控表现的差异,意外地揭示出被新自由主义版本的“全球治理”普适主张忽略掉的内容——由于地缘距离及社会价值观、生活习惯上的接近,或许在解决跨国性公共问题时,在“各家自扫门前雪”解决好本国问题的基础上,推进不预设政治立场、具体问题导向的“地区内合作”才是更为现实的全球治理方案。

最后,新冠肺炎疫情再一次证明,缺少国家之间,尤其是大国之间的互信与合作,哪怕紧急事态迫在眉睫,国际机构事实上也难以担负起全球治理的协调责任,反而首当其冲地成为大国政治博弈的阵地。国际机构只能是全球治

理体系之中国际合作的被动执行人,而非最终决策者。各种专门性国际组织的发展壮大固然体现了国际关系制度化水平在提升,但依旧根基脆弱,其道义作用、象征意义远大于实际影响能力。在此次疫情中,美国公然宣布暂停向世界卫生组织缴纳本已拖欠的会费,并要求对其问责,甚至威胁不排除组建替代机构。这种赤裸裸的霸道举动当然极不正常,但在冷战后的美国外交实践中也并非没有先例可循,而且,很有可能随着中美竞争的加剧进一步常态化。国际机构被动“躺枪”,成为大国竞争与冲突的牺牲品,这原本也是国际关系史上的寻常现象。但对于一个经历了40余年快速全球化的世界来说,专门性国际机构的发展壮大本身就是全球治理最主要的指标之一。在世界各大国更多地奉行多边主义的时期,容易让人们在国际机构所体现的“国际制度”的“自主性”有了过高期待,而一旦浪潮退去,大家才发现国际机构的动力与活力远没有那么强劲。可是,对于众多经济欠发达、政府能力不足的发展中国家来说,各种国际机构(尤其像世界卫生组织这样的专门性国际组织)依然是它们难得的发声平台和重要的外部援助供给方。尽管我们需要对国际机构运作背后的大国逻辑保持足够的清醒,但显然也不意味着要否定国际机构在全球治理中的所扮演的角色——只不过不要把“执行人”当成了“决策者”,误以为国际机构已经变成了全球治理的“话事人”。迄今为止,以及在可预期的未来,有效的全球治理的基础只能是各国之间——尤其是主要大国之间——在相互尊重彼此社会差异与不同国家治理风格的前提下,形成明确问题导向的通力合作。