

【治理理论】

治理绩效、国家合法性外部化与 全球化进路

杨雪冬 杨靖旻

【摘要】在现有的国际体系和全球化背景下,随着各国国家制度建设逐步完成,其面临的合法性问题首先不再是权威如何授予和获得,而是制度如何运行以产生治理绩效。治理绩效合法性也有外部来源,并对国家合法性的稳固和提升产生重要影响,这就是合法性外部化。围绕合法性外部化的三种运行方式,即自主型外部化、依附型外部化和反向外外部化,构建一个分析框架,可以解释不同的外部化方式对全球化进路的影响。当下各国国内治理遭遇严峻挑战,以美国为代表的一些国家为转移国内矛盾采取反向外外部化,导致了“去全球化”、“逆全球化”的逆流。对于绝大多数国家而言,应更积极地平衡合法性外部化与国内治理的关系,在优先解决国内治理危机的前提下,努力推进全球化向着更加开放共赢的方向发展,为国内治理问题的解决创造更有利的外部环境条件。

【关键词】全球化;治理绩效;国家合法性;合法性外部化

【作者简介】杨雪冬,清华大学政治学系教授;杨靖旻,深圳大学城市治理研究院研究员。

【原文出处】《天津社会科学》,2021.1.73~80

【基金项目】本文系国家社会科学基金青年项目“国际难民制度研究”(项目号:16CGJ023)的阶段性成果。

2008年全球金融危机爆发后,全球化进程就进入了深刻盘整时期。2020年的新冠肺炎疫情及各国的治理反应,更使人们对全球化的信心降至“冰点”,出现了“大停摆”(the Great Lockdown)^①、“新冷战”、全球化“熔断”^②等多种判断。尽管对全球化前景的具体描绘有所不同,但一个普遍性的共识是:我们进入了一个更不确定、更不安宁、更加动荡的世界。那么,第二次世界大战后已经持续大半个世纪的全球化进程会就此中断,或者改弦易辙吗?还是会在各国共同努力下,走出这段漫长的“平台期”,进入新的阶段?这显然是一个迫切需要回答的时代课题。本文将从国家合法性外部化角度,回溯全球化与民族国家在第二次世界大战后的互动演进过程,讨论全球化如何通过强化国家合法性的外部来源来影响国家的内部治理过程,同时,国家的内部治理变化又会

如何影响、塑造全球化的行进路线,以尝试探寻全球化进一步深化发展的动力机制和可能路径。

一、全球化、治理绩效与合法性外部化

与民族国家初创时期马克斯·韦伯提出的合法性来源的经典三分法相比,当代各国的合法性生成机制是在国际体系逐步建立和全球化不断深化的双重背景下展开的,更为复杂多样。自17世纪威斯特伐利亚体系建立以来,经过数百年的发展,民族国家已经成为现代国家的普遍形式,从西方发展而来的现代国家制度构件伴随着全球化的扩展已在各国普遍建立^③。当前,各国面临的合法性问题首先不再是权威如何授予和获得,而是在现有的国际体系和全球化背景下,制度如何运行以产生治理绩效。

从各国国内情况来看,第二次世界大战后,随着

社会经济的发展,国家不再是职能单一的“守夜人”,而是广泛深入地参与到各个领域运行之中,成为承担诸多责任的“治理者”。在国际层面,随着国际格局的逐步稳定和全球化的日益推进,和平与发展成为时代主题,国家间的竞争从战争冲突转化为治理绩效竞赛。由此,治理绩效成为合法性的首要来源,使制度有效运行起来,回应社会需求,促进经济社会发展,直接决定着国家合法性的稳固和提升。

在绩效合法性的重要性日益凸显的同时,合法性来源向外部大大拓展。在国家建构过程中原本就存在着“国际动力”^④,对外联系的发展又使各国身处国内大局与国际格局的交界面上,因此在“国内合法性”的基础上,来自国际社会的承认、支持和认同,对于维护合法性的作用也更为突出。伊恩·克拉克认为任何国内合法性都包含国际方面的内容,并归纳了国际合法性的双重内涵,即“身份正当”(rightful membership)和“行为正当”(rightful conduct)^⑤。国家要获得来自国际社会的认同,不仅要加入各类国际组织,获得成员身份,还要遵守国际规范,回应国际舆论,承担国际责任和义务。即使是大国也要“虚伪”地接受国际社会提出的要求^⑥。然而,国际合法性概念的解释力存在两个不足:

第一,这个概念是单向的,不能展现国家作为合法性主体对自身国际合法性的构建。无论是“身份”还是“行为”,其“正当性”的评判者、赋予者都来自外部,但实际上国家并非被动接受者,也会主动争取适合自己的“身份”,实现自己意图,建构自身“行为”的“正当性”,以争取国家发展可利用的外部资源,赢得更为有利的国际环境以及外部支持,从而提升制度绩效,强化国内的支持和认同^⑦。一些大国还会通过推广本国价值理念,提升本国形象以及制度影响力,将国内合法性的认知模式提升到国际层面,从而影响、塑造国际合法性的衡量和评价标准。

第二,这个概念是中性的,没有显示出国际合法

性也是一种制约,会产生负面效应。国际社会通过国际规范、舆论以及直接干预等方式不同程度地影响、约束着国家主权的绝对性以及决策行动的自主性,由此出现了“共享主权”(shared sovereignty)^⑧、“有限国家状态”(limited statehood)^⑨等现象。发展中国家受到的影响尤其明显,一些国家要根据国际组织或该组织的主要捐助国提出的要求来调整国内政策;一些国家的政权是在外部力量支持下建立或移植而来的,需要外部资源输入才能维持。虽然这些国家暂时拥有了国际合法性,但是需要通过改善国内治理才能得到国内社会的承认。更重要的是,外部因素的参与和介入并不能促使可持续的内生发展机制的形成,反而会加剧原来的国内矛盾,造成国际合法性与国内合法性之间的冲突。

因此,本文使用“合法性外部化”来指代在全球化进程中,国家合法性外部来源的增多及国家的回应、调整以及参与建构。这是一个国际社会与国家在塑造国家合法性时的双向互动过程。合法性外部来源的增加不能自动转化为国家合法性的提升,还必须得到国家这个主体的接受,并应用于治理绩效的提升之中,才能成为国家合法性的有机组成部分。由于在全球化进程中所处位置、国家发展对外部要素的需求以及国内治理结构等方面有所不同,各国的“合法性外部化”程度、方式也不同,采取的立场、态度和选择的回应路径也存在差别。

合法性外部化在内容上主要包括:(1)治理理念的外部化,即评判国家治理模式、治理行为及其效果的价值理念深受外部影响,主要表现为治理理念从外部直接移植而来(内嵌),拒绝接受外部的评价(脱嵌),凭借国家实力的绝对优势将国内的价值理念向国际社会推广(输出)三种情况。(2)治理集团的外部化,即治理集团的成员有密切的外部联系或受到外部的支持,甚至是外部力量的代理者。治理集团可能是主动建立外部联系,争取外部支持,也可能是被动卷入,被迫接受外部强制施予的“支持”。(3)治理

资源的外部化,即经济发展以及制度运行所需要的资源依靠外部提供、援助甚至保障,表现为经济、技术与制度扶持等方面的外部援助,以及主权认可、和平协议、市场准入等确保外部化顺利进行的外部支持。同样地,这类支持和保障可能是主动索取的,也可能是被动接受的。

合法性外部化从运行方式来看可分为三种类型:自主型外部化、依附型外部化和反向外外部化。自主型外部化指国家根据本国发展所需,以主权为基础自主地形成治理理念,自主地开展与国际社会的交流互动,自主地寻求国际社会的支持和认可。由于各国在国际体系中的地位、综合国力、国际影响力等存在差别,自主型外部化表现为两种情况:一是发展中国家以本国发展为主要目的,寻求外部资源、支持、认同的行为;二是发达国家以影响和塑造国际合法性为目的,将自己的理念、制度向国际社会推广,使之国际化,从而获得其他国家“主动”认同的国际合法性,这也可以称为“国内合法性的外部化”。

依附型外部化指国家政权的存在、运行和国家的发展高度依赖于外部资源供给和力量支持,可以表现为前文所述的治理理念、治理集团、治理资源各个方面的外部化。国际社会对此类国家能形成强有力的制约,可以直接干预其国内治理的运行,国家被迫接受国际社会提出的要求、设定的规则,以获得有限的治理资源维持合法身份和发展空间。依附型外部化缺乏可持续性,很容易引起国内公众的抗议和抵制。在这种情况下,如果不能提高国家治理绩效,合法性的外部化甚至国内合法性都可能因外部条件的变化而受到影响。相关国家也会随着内外部条件的变化,主动谋求摆脱依附地位,转而选择其他形式的合法性外部化。

反向外外部化指国家对现有外部联系的反动和重构,以努力构建一种适应自己目的的外部化状态。国家是目前最完备的政治经济单位,有稳定的治理边界和对强制力的垄断权,是抵抗外部风险冲击最

后的制度化堡垒。正如丹尼·罗德里克所说,“国家还是政治身份和归属感的中心,政治社区的组织形式更多的是当地化而不是全球化”^⑩。当国家无法从合法性外部化中获得预期收益时,会停止“外部化”或者屏蔽“外部化”的影响。在这个意义上,任何国家都有为维持国内秩序而采取“去全球化”、“逆全球化”的内在倾向,但只有少数强势国家才有将这种倾向转化为行动的能力。而从本国利益出发,对全球化进程的干扰、阻滞乃至对抗的极端举措,虽然会引发国际社会的动荡,削弱其国际合法性,但也会在一定阶段起到稳定乃至提升国内合法性的作用。

上述不同类型的合法性外部化都没有绝对的纯粹状态,在现实中经常是以混合的形式出现的。同一个国家也会在不同领域中采取不同倾向的外部化;同一国家在同一领域的外部化也可能随时间推移发生转化。而不同类型外部化的结合运用既可能形成互补支撑之势,也可能导致对冲抵消的结果。

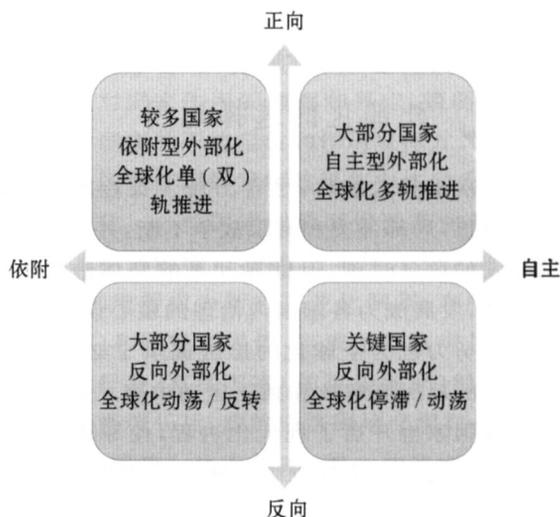


图1 合法性外部化方式与全球化进路

根据合法性外部化的方式,我们提出国家行为影响全球化进路的三个判断(见图1):(1)在合法性外部化问题上,当大部分国家谋求自主型外部化时,全球化进程就会呈现多元参与—共同推动的状态,各

领域的全球化会取得较大发展。当大部分国家都采取反向外外部化时,全球化进程会呈现阻滞状态,国际社会在一定时期内将陷入持续冲突、动荡,全球化进程甚至可能彻底反转。(2)当较多国家的合法性要通过依附于少数关键国家来维持时,全球化进程就会呈现单方主导推进的状态。尽管全球化在各个领域不断发展,但因为依附关系的存在,在一段时期内,这种发展会处于较稳定但不均衡的状态。一旦这些国家中断依附型外部化,无论其转为自主型还是反向外外部化,这一过程中出现的混乱状态都会使全球化进程出现动荡。(3)当某些关键国家从自主型外部化转为反向外外部化时,全球化进程也会遭遇波折甚至陷入停滞,其持续的时间、发生的强度以及全球化转向的可能,由既有全球化进程的抗冲击韧性,以及采取反向外外部化的国家的意愿、能力等多种因素共同决定。

下文将以第二次世界大战以来各国参与全球化进程的行为选择为分析对象,讨论在各国追求治理绩效的过程中,三种类型的合法性外部化是如何发挥作用,进而如何影响全球化进程的。

二、治理绩效竞赛与合法性外部化的选择运用

第二次世界大战后,尽管出现了长达四十多年的冷战对抗,局部冲突和有限战争不断,并几度出现千钧一发的危急时刻,但世界和平的整体进程一直得以持续,发展成为各国国内治理的核心议题,而各国的发展努力也为全球化的推进提供了必要条件。尤其是在战后民族解放和独立运动中建立起一大批新的主权国家也开启了现代化进程,使原来囿于西方发达国家之间的治理竞争扩展到全球范围。这些后发国家在谋求自身发展的过程中成为全球化进程的重要参与者,其合法性外部化的选择受到既有国际体系的制约,但也从形式和内容上改变了一直由西方国家推动的全球化进程。

第二次世界大战结束初期,为建立和平稳定的国际新秩序、迅速恢复国内秩序与复兴经济,联合国(1945)、国际货币基金组织(1944)、国际复兴开发银行

(1945)和关税及贸易总协定(1948)孕育而生。这些制度设计为积极开展战后复兴的众多国家提供了合法性自主型外部化的条件,也为全球化的发展奠定了国际制度基础,多轨的自主型外部化出现短暂萌芽。然而,西方国家与苏联的矛盾很快升级,冷战开始,各国自主参与的全球化未能得到发展。

(一)冷战时期双轨—依附型外部化的推进

冷战中的两大阵营也代表了两种现代化发展模式的分野与对抗,这种情形对于亟待通过合法性外部化获得复兴和发展资源的国家而言,既是选项也是限制。这一时期,基于国家能力与治理绩效的考量,不同国家在合法性外部化上的不同选择使全球化进程呈双轨—依附式推进。

对于新独立国家而言,从一开始其合法性的维持就与国际社会紧密联系在一起。其中,一些国家借助双边协议、多边国际会议和国际组织的决议或行为等来获得主权国家身份^①,另有相当数量的国家其独立就是在外部力量的直接参与和支持下完成的。这些国家的主权在国际上获得公认,也会使合法性在国内得到巩固和增强。然而,政治独立并不会自动转化为自主的经济发展。由于国内治理结构不完善,治理资源匮乏,这些长期处于落后状态的国家对发展道路的选择深受外部资源和条件的限制。在战后相当长的时期里,这些国家的合法性外部化具体表现在两个层面上:一是与前宗主国的非对称性联系,二是与冷战两大阵营,尤其是美苏两个大国(及其主导的各领域国际机制)的关系。因此,各国发展道路的选择远不止于经济意义上的,更是政治和意识形态意义上的,各国取得的发展成就不仅体现了本国的治理绩效,而且折射、体现了国际范围内不同制度体系和意识形态之间的竞争。在这种条件下,这些新独立国家的合法性都必须“外部化”,而无论何种选择都具有依附性。依附型外部化的选择虽然迫于形势,但也有相对的自主性,正如印度前总理尼赫鲁所说,“我们认为自己的目标是社会主义,不

仅因为它看起来适合我们,并对我们有用,还因为我们别无他途来解决我们的经济发展问题”^⑫。

就美苏两国来看,冷战开始后,它们主动输出治理理念,吸引乃至强制更多的国家选择它们所推崇的发展道路,用其主导的价值理念评判其他国家的治理状况;同时,提升本国的综合影响力,壮大本阵营的力量,掠夺式索取国际资源,以夺取国际霸权地位^⑬。美苏两国在第二次世界大战后都开始有意识地实施对外援助,甚至将对外援助与对外干预结合在一起,力图控制发展中国家,导致形成两极对抗的国际格局,加剧了国际政治经济关系的不平等性。

随着两极格局的演变和发展,大量处于“中间地带”的国家^⑭开始从冷战初期的依附型外部化转而积极探索运用自身的力量来维护发展的独立性和自主性,利用国际格局和外部资源来减弱外部力量的制约和影响。这一时期各国在谋求自主型外部化过程中,形成了四种基本做法:

第一,中断依附实施独立自主的发展战略。拉美国国家1950年代开始系统地实行进口替代型发展战略,就是为了打破国际经济体系中不平等的“中心—边缘”结构,发挥国家的作用推动内部自主的工业化,并实行政治和社会改革^⑮。中国独立自主的发展是另一典型,也是某种形式的“反向外外部化”,主要是因为外部环境急剧变化后,中国不愿受外部力量的干预或控制,国家自身有能力、决心和足够的内部空间来动员国内力量和资源构建独立的经济体系,寻求独立自主的发展。尽管这种发展遭遇了来自外部的压力和制约,但外部挑战也会成为提升内部合法性的动因。这也是中国一直强调坚持独立自主的和平外交政策的重要原因。

第二,主动建立经济或政治联盟。面对美苏两个大国及其势力影响,一些国家因地缘接近、发展水平类似、政治诉求一致等,积极加强经济联系、协调政治立场,通过建立国际组织,提升本地区或者本群体的国际影响力,从而维护本国利益。从1950年代

开始,陆续出现了欧洲煤钢共同体(1952)、欧洲经济共同体(1958)、不结盟运动组织(1961)、非洲统一组织(1963)、东南亚联盟(1961,1967年发展为东南亚国家联盟)、77国集团(1964)等。这些联盟组织不仅对两大霸权国形成制约,而且推动了经济区域化、政治多极化发展,为全球化的发展提供了坚实的基础。借助这些国际组织,各国的对外交往更具有层次性和回旋空间,合法性的外部来源也更为多样化、具体化。

第三,利用联合国平台提出发展主张,推动国际经济关系的调整。1948年成立的拉美经济委员会作为联合国经社理事会的五个区域性分支机构之一,从1950年代开始积极倡导通过国际合作改善不利于发展中国家的外部环境。1964年联合国贸易与发展会议成立后,积极推动建立一种针对发展中国家的普遍的、非歧视的、非互惠的关税优惠体制,并陆续取得制度性成果^⑯。

第四,充分利用本国在国际经济体系中的比较优势,采取出口导向战略。鉴于进口替代战略的不成功,一些国家和地区在1960年代中期抓住发达国家产业转型、资本转移、居民消费升级等带来的机遇,开始采取更加开放的贸易战略,利用国际市场提供的空间,发挥比较优势,积极推动出口发展,促进国内的工业化,从而实现了经济的快速发展,由此出现了以韩国、新加坡、中国台湾地区等为代表的“东亚奇迹”^⑰。

尽管上述四种做法侧重点不同,但有两个鲜明的共同特点:一是都围绕国家在新的国际环境中实现快速发展这个目标而展开,发展成为各国治理绩效评价的标准;二是都对如何发挥国家的内外职能做了积极探索^⑱。这些探索远远超出了自由主义和苏联模式对国家作用的理解和界定,说明不同的国情必然对国家的职能定位和作用发挥方式提出不同的要求。国家作用的发挥效果集中体现为各国治理绩效的分化。一些国家和地区借助产业政策,成功地实现了经济的增长,例如日本加入发达国家行列,

韩国、新加坡等成为新兴工业化国家；有些国家（如海湾国家）利用资源优势，实现了经济增长，国际影响力大大提升；有些国家（如拉美国家）经历了一段时期的经济增长后，政治经济困境交织在一起，陷入“中等收入陷阱”；还有国家（如一些非洲国家）的经济发展一波三折，政治局势动荡不安。

（二）冷战结束后单轨—自主型外部化的勃兴

随着冷战的结束，在美国的引领下，越来越多的国家解除资本管制，资本流动的速度不断加快^①，束缚全球化推进的很多制度性壁垒也随之被打破，全球化迎来了“超级全球化”阶段^②。国际资本、国际市场对于各国，尤其是广大发展中国家的重要性日益凸显，越来越多的国家转向自主型外部化。各国普遍把对外开放作为国家发展的必要条件，拥抱全球化，实现经济增长和繁荣，逐渐成为全球共识。而中国的对外开放、新兴经济体的发展，进一步释放了经济全球化的活力。

但这一时期的“自主”也是相对的。首先，全球化的单轨推进使各国的自主性受到限制。各国在更加深入、全面地嵌入美国主导的国际体系的同时，发展的自主性也受到该体系内设的规则、规范、决策程序、评估标准等各方面更深刻的约束。从这个角度来说，合法性外部化的方式更趋单一化，美国成为许多国家合法性外部化的主要来源，为这些国家提供国家治理的方案、人才以及维持政权合法性所需的其他资源。“华盛顿共识”就是美国为干预其他国家经济发展提出的指导性准则。

其次，全球化的深入发展从两个方面对国家治理提出了挑战。一方面，全球化的发展导致了诸多跨国问题和全球风险，国家治理能力的局限性日益暴露，安全和秩序在国家治理议程中占据越来越重要的位置^③。有三类问题尤其突出地反映了治理集团与治理资源外部化问题。简言之，一是跨国问题乃至全球性问题。应对这类问题需要国家具有国际合作的意愿并能达成相应的合作机制。二是需要集中大量资源、采取大规模集体行动予以应对的问

题。处理这些问题要求国家拥有雄厚的财政实力和社会号召力。三是涉及多个主体，尤其是其他主体能够抗衡国家权力，甚至发挥主导作用的问题。有效应对这些问题需要国家与其他主体建立对话与合作的平台，并能够说服或者强制其他主体采取共同的、具有长远眼光的行动。原本国际合作可以增强国家的外部合法性，但由于这些问题的解决需要长远眼光、长期投入，难以在短期内取得效果，往往引起国内民众的不满，反而会削弱国内合法性。

另一方面，全球化的发展还影响到对治理实践的评判，使“国家怀疑论”进一步发展和扩散，民族国家存在的理由受到质疑，“国家终结论”与“全球化”一样成为流行词汇。按照自由主义的逻辑，只要解除国家对贸易、投资等方面的管制，把权力交给市场、资本和社会，就会自然形成良好的经济社会秩序，良好的治理就是“不需要政府的治理”。于是，各国开始解除管制，采取资本优先的治理方案，主动弱化国家的社会职能，在劳资关系上向资本倾斜。对经济高速增长的单一追求，对资本的过度放纵，大大削弱了国家制定政策的自主性，导致社会收入差距不断扩大，各种被长期掩盖的社会问题日益发酵，为此后各国的治理危机和信任危机埋下了隐患。

（三）2008年后多轨—自主型外部化的演进

2008年爆发的全球金融危机标志着全球化全面进入高风险阶段。这一时期，由于各方面联系的紧密化，不确定事件的影响具有高度扩散性，“蝴蝶效应”“黑天鹅事件”“灰犀牛事件”频发，各国应对失措。同时伴随国际格局不断调整，西方国家的经济实力和影响力相对衰落，其治理效能也相对下降。对此，库普钱归纳了三个原因：一是全球化已使这些国家的许多传统政策工具失灵；二是民众要求解决的许多问题都需要一定程度的国际合作；三是其国内社会公众情绪低落并且分裂严重，无法形成有效的公众参与、社会竞争以及制度制衡^④。研究显示，

包括美国在内的许多发达国家,由于去工业化,中下阶层受到重大冲击,成为全球化黄金时代(1988-2008年)的最大输家^③,社会公众对政府的信任度呈下降趋势。

与此同时,社会的网络化发展为公众权利意识和自组织能力的增强,提供了新的基础和技术条件,在很多国家都发展出更为灵活的、更易摆脱既有体制约束、吸纳的运动形式。而且各国的抗议运动相互学习、模仿,充分利用网络技术,不断升级流变,挑战着各国政府的权威,削弱其治理的合法性。随着社会不断分化,多样化的认同从文化生活领域扩展到政治领域,甚至走向激进化。而国家在解决这些复杂社会经济问题时能力不足、手段有限,这进一步助长了极端民粹主义,加剧了国家权威的弱化。

西方治理模式在全球化过程中率先成熟稳定下来,与后发国家相比,西方国家长期占据制度竞争优势、掌握着治理话语权以及道德评价的制高点,成为世界许多国家学习和模仿的样本。但是在全球化过程中,经济不平等的拉大使西方社会中民众选举参与的意愿大大降低,进而削弱了西方民主制度的活力和代表性,动摇了西方国家合法性的根基^④。面对全球化带来的各类问题,西方国家内部认知分歧严重,难以形成有效的合作应对机制。

从各国应对全球化风险和冲击的效果来看,正是那些能够保持和发挥自主性的国家更能取得良好的治理绩效。有研究指出,1970-2008年,全球共发生了124起银行危机、208起货币危机、63起国家主权债务危机。在历次金融危机中,哪些国家能更好地发挥国家自主性,构建社会安全网,延缓资本的自由流动,哪些国家就能更有效地应对全球化带来的金融危机的冲击^⑤,并在新的竞争中取得更优的治理绩效。随着国际社会对新自由主义、“华盛顿共识”展开批判,出现了“后华盛顿共识”、“北京共识”等强调社会建设、国内治理能力提升的改革方案,多轨一自主型外部化趋势显现。有效实施这些方案,有赖于国家自主性的发挥,而自主性又深受国际体系和

全球化进程的约束,这就形成了国家自主性与全球化相互牵制又相互需要的悖论。

(四)特朗普时期反向外外部化倾向的加剧

2017年特朗普就任美国总统后,开启了一系列“美国优先”的单边主义行动,表现出明显的反向外外部化倾向。美国作为霸权国家,面对内部深层次的社会政治危机^⑥,开始推卸责任。为了转移国内治理矛盾,美国大肆渲染中国等国家对其利益和安全造成威胁,力图建构出冷战后的“新对手”“新敌人”。在国际事务中高举“捍卫美国利益”大旗,以分担责任、补偿损失为理由,频繁挑起纷争,在重要领域推动与中国“脱钩”,退出世界卫生组织,迫使一些重要的国际机制停摆。新冠疫情暴发后,美国以阻断疫情扩散,维护国家安全为理由,推动全球产业链、价值链的重组,要求资本回归本土,强硬干预重要产业运行,破坏现有的经济全球化格局,企图构建一个新的以自我为中心的国际体系,实现国内合法性的反向外外部化,严重干扰和阻碍了全球化进程。

美国在第二次世界大战后一直是全球化的推动者和倡导者,并将自己的愿景、想象以及国内制度模本投射到全球场景之中,以全面有力地维护自身利益,但现在却成为“去全球化”“逆全球化”的引领者。这种急剧的“反向外外部化”充分说明当下世界格局的变化与美国国内治理问题交织在一起,导致了美国治理体系的系统性反应。更为关键的是,由于定期大选,美国政府的合法性与选民结构变化高度相关。在公众对政治高度冷淡、政治参与不足的情况下,为了巩固、争夺和动员基础性选民,竞选者不惜动用各种方式激化选民情绪,加剧社会对立,从而动员和塑造政治认同,以强化对选民的吸引力。在这种情势下,美国对待全球化的态度,彻底沦为国家主义。

第二次世界大战结束以来,全球化已经走过70多年的发展历程。民族国家经过几次构建浪潮之后,其数量、内部治理体系及与外部的关系都已经稳定下来,合法性外部化成为各国取得良好治理绩效

的基本条件。尽管大部分国家合法性外部化的方式在自主型和依附型之间摇摆,但基本上没有发展为“反向”,从而确保了全球化的稳步推进。然而,随着新冠肺炎疫情的蔓延,全球化的推进速度陡然放缓,全球经济体系的内部结构急剧变化,并与国际格局的震荡、调整交织在一起,各国合法性的外部化不仅无法按照原来的方式实现,而且还与国内合法性的巩固形成矛盾。这迫使各国优先考虑本国利益和需求,有的国家甚至将维护本国利益推向极致。世界的总体局势已从美国一国的反向外外部化发展为多国显现出反向的端倪,一旦反向外外部化国家增多,基于合作的全球化将面临动荡甚至发生反转。

三、结论和讨论:国家合法性重塑与深层次全球化的可能

围绕“合法性外部化”这个概念构建的分析框架,将国家合法性外部化运行方式与全球化进程的互动关系区分为四种类型:(1)当大部分国家选择自主型外部化时,全球化呈多轨推进;(2)当较多国家陷入依附型外部化时,全球化呈单轨推进;(3)当关键国家主导反向外外部化时,全球化将出现停滞或波折;(4)关键国家与大部分国家均选择反向外外部化时,全球化在动荡中反转,甚至被彻底逆转。依据这个分析框架,第二次世界大战后不同时期不同国家合法性外部化的选择与全球化进程的关系表现为五种状态:多轨—自主型外部化的萌芽、双轨—依附型外部化的推进、单轨—自主型外部化的勃兴、多轨—自主型外部化的演进,以及目前关键国家反向外外部化的加剧。事实上,全球化并不总能给各国合法性的巩固提供有力的外部支持。冷战结束后,全球化一度高歌猛进,但很多国家的政策选择深受美国主导的国际体系的约束,只有少数国家才能实现自主,而国家自主性的差异则成为全球化进程中各国治理绩效分化的根本原因。

当前,以美国为代表的合法性反向外外部化,充分暴露了在高度不确定性条件下,国家合法性来源的褊狭化,即正在从治理绩效、制度体系等制度性来源

向对外塑造敌人、对内依靠强人这样的手段性、个人化来源转化^①。因此,强人政治、对抗政治、分裂政治以及政治的非理性化成为当下世界政治的突出现象。面对新冠疫情带来的治理危机,若美国持续策动更多国家选择反向外外部化,很可能导致全球化的反转与重构。联合国秘书长古特雷斯在2019年9月第74届联合国大会一般性辩论时就强调要警惕出现“大分裂”的情形。

有研究指出,随着新冠肺炎疫情在全球的蔓延,各国治理绩效的竞赛不能再沿用20世纪和21世纪初的意识形态模式,以“自由”和“不自由”来衡量各国的治理绩效。一方面,国家的重要性更为凸显;另一方面,也不能单纯依靠国家,必须推动国家与社会的协调配合,这是提升国家治理绩效的前提^②。由于国内治理是国家合法性的决定性来源,即便在全球化快速发展时期,国内治理也处于优先地位^③。但是,在全球化这个客观前提下,任何国家的国内治理都不可能闭门造车,其合法性的稳固和提升必然要求与外部世界产生互动,获得支持,合法性外部化选择的重要性不言而喻。

对于中国等努力推动全球化向着开放共赢方向发展的国家来说,一方面要客观地对待目前美国等许多国家的政策内向化趋势,深刻理解其采取的各种“本国优先”措施的内在动因,放弃幻想,面对现实,做好应变准备,加快本国国内治理体系的改革完善和治理能力的提升;另一方面要团结更多可以团结的力量,寻求和扩大共同利益基础,努力遏制美国等国家反向外外部化对国际秩序造成的破坏,维护和改革现有国际体系,为推动全球化更快走出平台期,提升到新阶段,提供更坚实的观念基础、更可行的方案选择,并利用全球化发展提供的资源和条件,将合法性外部化的效能发挥得更好。

注释:

① "World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown", IMF, April 14, 2020.

②刘贞晔:《全球化“熔断”及其历史大转折》,《国际政治研究》2020年第3期。

③塞缪尔·E. 芬纳:《统治史》卷三,王震、马百亮译,华东师范大学出版社2014年版,第451页。

④郭忠华、谢涵冰:《民族国家建构的方式与轨迹——基于联合国会员国的分析》,《探索与争鸣》2018年第11期。

⑤ Ian Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford University Press, 2005, p.5.

⑥Martha Finnemore, "Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why Being a Unipole Isn't All It's Cracked Up to Be", *World Politics*, 2009(1).

⑦杨雪冬:《论现代合法性及其实现》,《中国人民大学学报》2007年第3期。

⑧Lars Brozus and Thomas Risse(eds.), *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Columbia University Press, 2011, p.3.

⑨ Stephen Krasner, "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, 2004(2).

⑩丹尼·罗德里克:《全球化的悖论》,廖丽华译,中国人民大学出版社2011年版,第193页。

⑪基于《联合国宪章》中关于成员国“主权平等”的原则,加入联合国的国家即被国际社会承认为主权国家,因此,各国以联合国成员国身份为其主权合法性的外部来源。

⑫转引自杰里米·弗赖德曼《60年代苏联对发展中国家的政策与中国的挑战》,刘磊译,《冷战国际史研究》2010年第1期。

⑬刘国柱:《从“第四点计划”到和平队:美国对发展中国家援助理论与实践的转变》,《史学月刊》2005年第8期。

⑭《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社1994年版,第59页。

⑮杰拉尔—迈耶、达德利·西尔斯编:《发展经济学的先驱》,谭崇台等译,经济科学出版社1988年版,第195页。

⑯马克·威廉姆斯:《国际经济组织与第三世界》,张汉林等译,经济科学出版社2001年版,第185页。

⑰The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

⑱ Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge

University Press, 2004, p.1.

⑲1976年,经合组织19个成员国只有5个国家开放资本市场,在随后的10年间,其他国家陆续开放了资本市场(Joseph P. Quinlan, *The Last Economic Superpower*, The McGraw Hill, 2011, p.12)。

⑳“超级全球化”是指1990年代后期到21世纪初这一时期,在规模、范围与速度上,全球化发生了巨大变化,主权国家与要素自由流动的经济全球化之间的冲突开始显现(参见丹尼·罗德里克在《全球化的悖论》中的相关论述)。

㉑ Ulrich Beck, *World at Risk*, trans. by Ciaran Cronin, Polity Press, 2009, pp.53-65.

㉒ Charles A. Kupchan, "The Democratic Malaise Globalization and the Threat to the West", *Foreign Affairs*, 2012(1).

㉓ Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016, p.20.

㉔韩冬临、杨端程:《经济不平等与西方民主社会中的选举参与》,《世界经济与政治》2019年第11期。

㉕丹尼·罗德里克:《全球化的悖论》,第90页。

㉖福山认为,2008年全球金融危机之后,西方国家尤其是美国出现了政治衰颓趋势,由于受到国内利益集团的干扰、制度之间的相互制约,许多关系到未来以及更多公共利益的重大决策无法做出,形成了一种“否决体制”(vetocracy),美国政治中的三个主要结构性特征都出现了问题(Francis Fukuyama, "The Decay of American Political Institutions", *The American Interest*, December 11, 2013)。

㉗国际民调机构益普索2016年针对全球22个国家开展民调显示,除了瑞典、德国和日本,其余19个国家都有超半数受访者认同政治强人可以带领国家重新富强。即使在瑞、德、日三国,对强人政治表示反对的民众也仅占31%、39%和32%。而在秘鲁、南非、巴西、印度等发展中国家,民众对现行政府和政治体制的失望也正转变为对敢于“打破常规”的政治强人的支持,对政治强人寄予厚望的比例分别为74%、60%、68%和71%(Ipsos MORI, <https://www.ipsos.com>, December 2016)。

㉘谢尔盖·卡拉加诺夫等:《俄罗斯外交政策新思想》,郭小丽、王旭译,《俄罗斯研究》2020年第4期。

㉙杨雪冬:《准确把握“百年未有之大变局”中的“不变者”》,《探索与争鸣》2019年第1期。