

国际制度复合体的结构 及其应对策略^{*}

王明国 朱星宇

【内容提要】 制度复合体已经成为国际制度研究领域的一项重要内容。由于内部结构是国际制度复合体的组织属性,且不同的制度解决方案存在不同的利益和偏好,有必要对国际制度复合体的内部结构进行分析,寻求理想的结构特征并改革现有的制度复合体。国际制度复合体的结构包括制度间的等级高低、功能差异和政策沟通程度三方面内容,它们构成国际制度复合体结构分析的三维空间,决定了国家与其他行为体谈判和遵守制度规则的战略环境。有效应对国际制度复合体的挑战需要从其自身结构出发,妥善处理好制度运行面临的不同利益和偏好,避免国际制度复合体内部出现结构失衡。分工型制度复合体可以进行功能分化,等级型制度复合体可以实现单边控制,而沟通型制度复合体可以进行政策协商。基于对亚太地区经济制度复合体的社会网络分析及相关国际制度的具体实践,作者分析了该地区等级型、分工型和沟通型制度复合体的结构特征、演化趋势以及相关制度复合体如何影响亚太地区经济发展的态势,认为亚太地区各类制度应加强政策沟通并推动沟通型制度复合体的建设,避免走向功能分化的平行制度体系。中国应基于自身的政策选择来合理界定制度复合体的边界和范围,在制度复合体内落实互利共赢的制度化合作目标。

【关键词】 制度复合体;全球治理;复合体结构;应对策略;社会网络分析

【作者简介】 王明国,华东政法大学政府管理学院教授;朱星宇,华东政法大学政府管理学院硕士研究生(上海 邮编:201620)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2023)11-0089-40

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家提出的修改意见,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

第二次世界大战结束后,国际制度的数量、密度和多样性稳步增加。以国际组织之间政策能力重叠和成员资格重叠为特征的制度复杂性(institutional complexity)不断提升,全球治理体系日益拥挤。制度的多或少、相似或多样、紧密或稀疏以及重叠或平行等问题已经成为制度复合体(institutional complex)的主要表现特征。一项国际制度的创建、功效和演变从根本上取决于它与其他国际制度的关系,^①国际制度复合体研究正成为制度研究的热点议题。^②总体上,国际制度复合体研究经历了三个主要的研究阶段,相关讨论也呈现出多元和广泛的特征。^③

国际制度复合体的影响广泛且复杂。为何不同制度复合体会产生合作或冲突的差异性效果?如何根据国际制度复合体结构的复杂特征来制定应对策略?要理解制度复合体在全球治理中的作用和产生的不同结果,既需要分析制度复合体的内部结构

① Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, "The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance," *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, p.233.

② 对国际制度复杂性进行讨论的文献,可参见 Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, "The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance," pp.233-262; Susanne Lütz, "Global-Regional Realalignments in Trade, Finance and Development: Introduction to the Special Issue," *Global Policy*, Vol.12, No.4, 2021, pp.5-13; Fariborz Zelli, Lasse Gerrits and Ina Möller, "Global Governance in Complex Times: Exploring New Concepts and Theories on Institutional Complexity," *Complexity, Governance & Networks*, Vol.6, No.1, 2020, pp.1-13; C. Randall Henning and Tyler Pratt, "Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research," https://static1.squarespace.com/static/5c54747ad7819e06b909fb1f/t/605b4fd9143963043a9c8603/1616596955844/HenninPratt_Feb252021.pdf, 访问时间:2022年11月28日;任琳、张尊月:《亚太地区的制度复杂性分析》,载《东北亚学刊》,2022年第6期,第16—30页;卓峰:《结构性权力与国际制度复杂性耦合——基于中美制度互动的正负案例对比》,载《世界经济与政治》,2023年第4期,第126—155页。

③ 第一阶段是从国际机制研究到机制复合体研究(2008年前的初步研究)。此阶段的研究强调制度复合体的非等级关系、国家主导和经验导向,重点分析了复合体出现的原因与结果,代表性文献参见 Kal Raustiala and David G. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources," *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, pp.277-309。第二阶段是从机制复合体研究到制度复合体研究(2009—2017年)。这一阶段的研究强调案例研究或小样本分析,借鉴社会分化理论和组织生态理论重点分析了复合体的动态变化以及应对制度复杂性的策略,代表性文献参见 Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp.7-23; Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, "Regime Complexes: A Buzz, or a Boost for Global Governance?" *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.27-39。第三阶段是从制度复合体研究到混合制度复合体研究(2018年至今)。这一阶段的研究提出了非正式等级主张,扩大了行为体范围,运用社会网络定量分析法重点分析了超越制度因素的制度复合体演进并对其内部结构进行了探索,代表性文献参见 Karen Alter and Kal Raustiala, "The Rise of International Regime Complexity," *Annual Review of Law and Social Science*, Vol.14, 2018, pp.329-349; Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, "The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance," pp.233-262。

及其发展演变的动态过程,又需要分析其导致全球治理保持稳定或出现变化的条件,在此基础上才能形成应对不同国际制度复合体类型的策略。制度复合体的结构特征对全球治理产生了重要影响,对其进行结构分析有助于把握制度复合体的运作方式、治理优势及其风险挑战。探寻理想的复合体结构特征并据此对现有结构进行改革是国际制度复合体的重要研究议程。

本文从制度复合体内部出现的不同制度互动模式出发,构建了基于内部结构特征的三种制度复合体类型。这些制度复合体改变了国家间互动的战略环境,对国际合作产生了复杂影响。^① 在案例分析方面,基于亚太地区经济制度复合体的社会网络分析和具体制度实践,本文从纵向和横向两方面验证该地区制度复合体的演变路径和结构类型,探讨中美两国对待亚太地区制度复合体的差异性策略及其影响机制,并提出中国应对制度复合体演变的思路。

二 概念界定与研究现状

(一) 概念界定

制度复合体和结构是本文的两个主要概念。国际制度复合体是指“可能产生系统效应的相互作用的国际制度集合”,其发展前提是各个具有独立性的制度之间存在功能重叠。^② 学界对制度复合体的研究在初期主要聚焦于机制复合体(regime complex),关注的是全球治理议题中的“部分重叠且无等级的治理机制”,突出了成员重叠与非等级关系。^③ 制度重叠是指两个或两个以上的制度在治理任务上相互交叉或者在成员资格上彼此重叠。^④ 在功能重叠的领域,两个或两个以上国际制度往往通过规定行为角色、

① 结构分析存在一定的抽象度且呈现出动态变化。参见罗杭、李博轩:《国际结构分析与国家权力测量——基于大数据的网络分析》,载《世界经济与政治》,2021年第6期,第50页。

② Thomas Gehring and Benjamin Faude, “A Theory of Emerging Order Within Institutional Complexes: How Competition Among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labor,” *The Review of International Organizations*, Vol.9, No.4, 2014, p.473.

③ Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” pp.278-279; Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A Buzz, or a Boost for Global Governance?” pp.27-39.

④ 本杰明·福德等指出,制度重叠出现的原因可能是由于相关国家对现有国际制度的实质性规范或规则不满、对其决策规则不满或对现有治理制度适合性不满而引起的。参见 Benjamin Faude and Julia Fuss, “Coordination or Conflict? The Causes and Consequences of Institutional Overlap in a Disaggregated World Order,” *Global Constitutionalism*, Vol.9, No.2, 2020, p.271; Bernhard Reinsberg and Oliver Westerwinter, “Institutional Overlap in Global Governance and the Design of Intergovernmental Organizations,” *The Review of International Organizations*, 2023, DOI:10.1007/s11558-023-09488-2.

限制活动和塑造预期来管理行为体的行为。^①

等级程度是制度复合体概念重点关注的维度。目前学界取得的一个重要进展是学者们意识到“等级缺乏(lack of hierarchy)”一词并不能准确描述制度复合体的现状,转而从具有一定等级结构的非正式等级角度分析制度复合体的动态变化。在国际制度复合体的基础上,近年来学界基于非正式等级的视角提出了“全球治理复合体(global governance complex)”的概念。全球治理复合体是应对特定议题的重叠制度和重叠参与者的集群,其涉及的规则集和参与者的数量、类型、重叠程度以及冲突程度在制度复合体之间往往存在显著差异。^②从国际制度复合体研究到全球治理复合体研究的变化反映出学界对整个国际制度体系研究的转向和拓展。

我们需要区分制度复合体与制度复杂性的概念。在社会系统理论中,复杂性是指构成一个系统的要素数量以及相互间的联系,“要素的数量及其相互间的关系越多越密切,其复杂性越高”。^③随着国际制度数量的增加,议题领域出现了嵌套、重叠和平行的复杂制度局面。卡伦·奥尔特(Karen J. Alter)等提出了“机制复杂性”,把机制复合体和复杂系统理论有机结合起来。机制复杂性是指在无等级秩序下嵌套的、部分重叠的和平行的各类机制。^④规则密度和机制复合体的共存和相互作用产生了制度的复杂性,国际制度复杂性反映出国际制度之间或嵌套或平行或部分重叠的状态。^⑤制度复杂性的研究对象涉及在全球治理实施过程中形成的各种制度复合体,描述的是全球、区域或跨区域制度体系的复杂形态。^⑥总体上,在开展制度复杂性研究时,学者往往通过绘制相关领域的国际协议、规则和组织的复杂结构图等方式确定关键治理

① Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4, 1988, p.383.

② Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” p.233.

③ 梅拉妮·米歇尔著,唐璐译:《复杂》,湖南科学技术出版社2018年版,第14页;Philip Anderson, “Complexity Theory and Organization Science,” *Organization Science*, Vol.10, No.3, 2009, pp.216-232.

④ Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, p.13.需要指出的是,国际制度复合体的概念早于对制度复杂性的界定,需要避免这两个术语混用。关于概念区分的研究进展,参见 Laura Gómez-Mera, Jean-Frédéric Morin and Thijs Van de Graaf, “Regime Complexes,” in Frank Biermann and Rakhyn E. Kim, eds., *Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, pp.140-141.

⑤ Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” pp.233-262; Karen Alter and Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity,” pp.329-349; Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” p.13.

⑥ 任琳、张尊月:《全球经济治理的制度复杂性分析——以亚太地区经济治理为例》,载《国际经贸探索》,2020年第10期,第101页。

机构及其相互之间的关系,追踪多重制度产生影响的路径并对特定治理议题进行分析。^①

结构是一个系统的相对稳定特征,通过设定要素之间不同的排列方式来影响整个系统的功能。^② 在全球治理中,结构是指在既定领域中有效发挥作用的公共或私人制度的总体系统,具体包括组织、机制以及其他形式的原则、规范、规则和决策程序。^③ 全球治理结构描述了特定领域呈现出的治理状况,而制度复合体结构试图对制度间关系的状态进行系统描述,旨在探寻其内部保持稳定的原因及其特征。组织管理学理论尤其关注组织结构对制度复合体的响应战略与政策选择,认为其应对策略是由“结构导向战略”所决定的,^④制度复合体的影响取决于制度复合体的结构。其中,制度复合体内部的要素制度和行为体作为复合体结构的基本组成部分也是本文分析的重要对象。^⑤

(二) 研究现状

既有研究对制度复合体进行了简化并分析了其结构。赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)认为,“结构的复杂或简单情况取决于我们描述它的方式。世界上大多数复杂结构都是极其冗余的,我们可以对其简化描述。要实现简化,我们必须找到正确的表达方式”。^⑥ 总体上,既有研究通过单一指标、双重指标和多重指标的衡量方法对制度复合体结构的出现、演变及其影响进行了分析与解释。

其一,关于单一指标的衡量方法。既有研究往往从制度碎片化、多中心性和多样性三个因素中选择一个指标来衡量制度复合体呈现的结构差异。碎片化是一种平面结构,多中心性是一种不均匀结构。这两个概念虽然有助于理解制度复合体的结构,

① Karen J. Alter and Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity,” p.331.

② 华尔兹从排序原则、单位特性和能力分配三方面界定了国际关系的结构,但存在对排序原则和单位特性予以既定处理的情况,认为各国的能力分配成为影响国际关系的决定性因素。参见 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill, 1979, pp.194-195.

③ Frank Biermann, et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.4, 2009, p.15.

④ 邓少军等:《组织响应制度复杂性:分析框架与研究模型》,载《外国经济与管理》,2018年第8期,第8页;李晓园、陈武:《组织管理思想史》,企业管理出版社2022年版,第59—60页。

⑤ Frank Biermann and Rakhyun E. Kim, “Architectures of Earth System Governance: Setting the Stage,” in Frank Biermann and Rakhyun E. Kim, eds., *Architectures of Global Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, pp.4-7.

⑥ Herbert A. Simon, “The Architecture of Complexity,” *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol.106, No.6, 1962, p.481.

但没有揭示出复杂性导致的模块化和层次化结构。^① 在多中心性研究方面,维克托·加拉兹(Victor Galaz)等通过网络可视化方法建构了“弱多中心秩序”和“强多中心秩序”的示意图,建立了从频谱“弱”端的分布式结构到“强”端的层次化结构。^② 事实证明,蜂窝结构(即无等级)的制度网络很难被界定为过度密集(密度大)或过度稀疏(密度小)。多样性用于描述制度数量的多少,法里博尔兹·泽利(Fariborz Zelli)等把制度数量视为制度复杂性的代表,认为制度复杂性就是制度多样性,这些制度在法律上或功能上势必出现重叠。^③ 其基本逻辑是制度密集化会带来制度复杂性,全球治理体系的复杂性与其构成制度的数量正相关,“随着新条约数量的指数级增长,现有组织已悄悄向邻近的问题领域渗透。”^④ 在多样性和多重性指标的引领下,既有研究往往关注制度数量的多少和成分的复杂性,但“多少要素制度才能构成制度复杂性”这一问题仍然困扰着制度复合体研究,因为单凭多样性并不能捕获结构的复杂性。

由此可见,对制度复合体进行单一指标衡量虽然在研究方式上直接明了,也能够部分反映治理过程中的某些问题,但不够全面,会导致对复合体重要特征的分析出现遗漏,因而不利于揭示制度复合体的真实结构及其发展规律。此外,既有的单一指标往往缺乏规范的标准,在衡量过程中随意性较大,很难对制度网络进行清晰界定。

其二,关于双重指标的衡量方法。这方面的研究主要从结构等级和功能分化的角度分析了制度复合体的总体架构。如让-弗雷德里克·莫兰(Jean-Frédéric Morin)等从横向互动与纵向重叠两个角度对制度复合体结构进行了分析。横向互动维度涉及特定复合体内部各要素制度之间的议题重叠,一定程度上是由社会规范构建的,受社会规范的影响;纵向互动维度涉及制度复合体自身的重叠,由于制度的规模、级别和成员资格各不相同,其既可能是自上而下的等级互动,也可能是无等级的混乱互动。^⑤

① Rakhyn E. Kim, “Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach,” *International Studies Review*, Vol.22, No.4, 2019, p.906.

② Victor Galaz, et al., “Polycentric Systems and Interacting Planetary Boundaries—Emerging Governance of Climate Change—Ocean Acidification—Marine Biodiversity,” *Ecological Economics*, Vol.81, No.1, 2012, pp.21–32.

③ Fariborz Zelli, Ina Möller and Harro van Asselt, “Institutional Complexity and Private Authority in Global Climate Governance: The Cases of Climate Engineering, REDD+ and Short-Lived Climate Pollutants,” *Environmental Politics*, Vol.26, No.4, 2017, p.670.

④ Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A Buzz, or a Boost for Global Governance?” pp.27–39.

⑤ Jean-Frédéric Morin, et al., “Boundary Organizations in Regime Complexes: A Social Network Profile of IPBES,” *Journal of International Relations and Development*, Vol.20, No.3, 2017, p.544.

C.兰德尔·亨宁(C. Randall Henning)等从权威关系和差异化角度描述了同一问题领域的制度是如何互动的,这两个维度在不同的制度复合体中存在的差异性决定了制度复合体的不同结果。^① 泰勒·普拉特(Tyler Pratt)进一步提出了“纵向差异化(vertical differentiation)”的概念,认为纵向差异化程度的加深可能会加大政策调整的力度。^② 詹姆斯·霍尔韦(James Hollway)把制度复合体的结构简化为空间(共时依赖性)和时间(历时依赖性)两个维度,认为空间依赖性由行为体之间的联系构成,以某种接近程度或节点之间的路径长度来衡量距离;时间依赖性则以时间变化为条件来观察彼此依赖的关系。^③

双重指标模式的解释存在三点不足:一是把规则冲突简单化为负面影响。双重指标模式认为规则冲突虽然具有合作价值和规范属性,但治理实践显示规则冲突会导致各国在场所选择上出现差异。对大国而言,它们可利用的制度平台比小国和弱国更多。二是对制度复合体演进的处理过于泛化。在现有模式中,从无差异到有差异、从无等级到有等级的复合体演进路径并不明确。由于忽视了弱国在制度中的利益诉求,等级制的描述往往存在对复杂问题简单化的情况。三是协调手段存在简单化倾向。等级化与差异化的二元关系忽视了制度间的互动和成员间的协调,忽视了制度复合体所具有的潜在合作空间和解决手段等作用。从根源上说,制度之间的适应性合作并不是简单地通过功能差异化的方式来减小冲突的概率,而是通过制度互动方式形成合适的制度复合体结构来提高其解决问题的能力。

其三,关于多重指标的衡量方法。迈克尔·朱恩(Michael Zürn)等认为,复杂制度关系呈现出功能的碎片化、差异化和协调性的状况。制度功能的差异化是国际政治层面的一个重要特征,但针对争议性问题所进行的协调是推动全球治理的关键。因此,制度的专业化、功能的差异化和协调的针对性共同决定了制度复合体的总体形态。^④ 梅特·埃尔斯特鲁普-圣乔瓦尼(Mette Eilstrup-Sangiovanni)等从制度复合体的规模、多样性和密度三个维度的变化出发,通过机制排序的方式探讨了如何实现层级

① C. Randall Henning and Tyler Pratt, "Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research," p.26.

② Tyler Pratt, "Vertically Differentiated Cooperation: Explaining Policy Change in International Regime Complexes," https://www.tylerbpratt.com/s/Vertical_April2019.pdf, 访问时间:2022年12月5日。

③ James Hollway, "What Makes a 'Regime Complex' Complex? It Depends," *Complexity, Governance & Networks*, Vol.6, No.1, 2020, p.74.

④ Michael Zürn and Benjamin Faude, "On Fragmentation, Differentiation, and Coordination," *Global Environmental Politics*, Vol.13, No.1, 2013, pp.119-130.

管理和任务差异化的问题。^① 这些研究都具有一定的价值,但未能以清晰和连贯的方法将制度扩散的逻辑与制度调整的逻辑联系起来,也没有深入分析在合作破裂与合作制度化这两个极端之间的情况对合作收益产生的渐进影响。^②

此外,学界还分析了采取何种措施应对国际制度复合体结构这一问题。组织管理学认为要素制度在响应制度复合体压力时,其策略包括默许、逃避、反抗和操纵等,但对这些策略的选择取决于要素制度存在的具体情境以及它们与特定制度复合体压力相关联的情况。^③ 在国际制度领域,一些学者主张在制度复合体中采用灵活的多中心治理模式,如“适应性协调”“无等级协调”“合作安排”或“公私伙伴关系”等,^④但这些管理方式仍然存在概念不清晰和操作程序不具体的问题。还有学者提出对制度复合体进行管理时应采取学习的路径,认为通过制度间学习和社会学习两种路径可以解决分歧问题。制度复合体内部的一部分要素制度可以参与制度间学习,而不同规模和问题领域的利益相关者可以参与社会学习。^⑤ 这两个过程都有利于制度适应不断变化的内部结构和外部环境,通过传播可信的共享知识改善全球治理现状。不过,由于制度复合体内部的知识学习路径难以追溯,刺激—反应学习和感知—接受学习的运行轨迹并不清晰,所以在实践中很难提供必要的可操作性举措。由于制度复合体具有非正式等级、彼此互动且功能分化的复杂特征,因此需要拓展研究视角,理解其“有序”和“无序”共存的动态变化过程。

对制度复合体内部结构进行研究存在一定的难度,这是由复杂性本身及制度复杂性的特点所决定的。结构要求具有内在的稳定性,而构成一个系统的要素数量以及要

① Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” pp.233–234.

② Benjamin Faude and Michal Parizek, “Contested Multilateralism as Credible Signaling: How Strategic Inconsistency Can Induce Cooperation Among States,” *The Review of International Organizations*, Vol. 16, No. 4, 2021, pp.848–849.

③ 邓少军、芮明杰、赵付春:《组织响应制度复杂性:分析框架与研究模型》,载《外国经济与管理》,2018年第8期,第7页。

④ 有关协调的论述,参见 Kenneth W. Abbott, “The Transnational Regime Complex for Climate Change,” *Environment & Planning C: Government and Policy*, Vol.30, No.4, 2012, pp.571–590; Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “International Regulation Without International Government: Improving IO Performance Through Orchestration,” *Review of International Organizations*, Vol.5, No.3, 2010, pp.315–344。有关公私伙伴的论述,参见 Jessica F. Green, “Order Out of Chaos: Public and Private Rules for Managing Carbon,” *Global Environmental Politics*, Vol.13, No.2, 2013, pp.1–25。

⑤ Jean-Frédéric Morin, et al., “Boundary Organizations in Regime Complexes: A Social Network Profile of IPBES,” pp.543–577; Louis Lebel, Torsten Grothmann and Bernd Siebenhüner, “The Role of Social Learning in Adaptiveness: Insights from Water Management,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.10, No.4, 2010, pp.333–353.

素之间的联系具有复杂性,系统要素数量越大及其相互关系越密切,复杂性就越高。在复杂科学研究中,复杂性的主要属性表现为不确定性和不可预测性,^①其具体特征体现在嵌入性和涌现性、非线性和反馈循环、不可预测性和不确定性以及自组织性和适应性四方面。^② 这些特征使我们对于制度复合体进行结构分析时面临挑战。这种挑战并不是制度数量的多少或类型的差异,也不是制度复合体之间的外在联系,而是这些联系导致了依赖性。这种依赖性存在于反馈和学习等复杂适应系统中,并深刻影响着制度复合体。^③ 为了更系统地分析制度复合体的内在结构,本文借鉴了组织管理学有关沟通理论的研究成果。组织管理学不仅较早地运用制度复杂性理论分析了各类运行的组织关系,而且强调了政策沟通在协调不同制度关系中的价值。^④ 后文将分析国际制度复合体的三维结构,并运用社会网络分析进行案例检验。

三 国际制度复合体的三维结构

国际制度复合体的结构具有权威等级、功能差异和政策沟通三个维度的内容。权威等级关系、功能差异程度和政策沟通情况共同决定了国家行为体与其他行为体进行谈判和遵守制度规则时的战略环境,三者的结合有助于我们分析不同制度是如何运作并聚合成治理体系的。

第一,关于权威等级的维度。权威是国际关系学中的一个重要概念。国际制度中各成员国的发展在利益驱动下形成了相互关联的动态演进关系,推动了权威关系的建构、维护和解构。国际制度之间存在权威分布均衡、欠均衡和不均衡三种状态。权威等级关系兼顾了制度之间的等级和无等级两种情况,涵盖核心制度与外围制度两种类型。同时,权威等级可从宏观层面的权威和微观层面的权威进行区分,用以比较复合体内部结构及其产生实质性合作的能力。无等级制度也称蜂窝状制度,意味着每个制度都具有平等的规则权;等级制度则意味着一种制度受制并从属于另一种制度。由于主导制度的规则和规范对其他制度具有吸引力,往往更有可能对国际制度复合体产生

① Lasse Gerrits, *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*, Litchfield: Emergent Publications, 2012.

② Fariborz Zelli, Lasse Gerrits and I. M. Möller, "Global Governance in Complex Times: Exploring New Concepts and Theories on Institutional Complexity," p.4.

③ James Hollway, "What Makes a 'Regime Complex' Complex? It Depends," pp.68-81.

④ 政策沟通是组织管理学的重要概念,参见刘洪:《组织复杂性管理》,商务印书馆2011年版,第61页; Jürgen Mihm, et al., "Hierarchical Structure and Search in Complex Organizations," *Management Science*, Vol.56, No.5, 2010, pp.831-848.

系统影响。权威等级关系既可能在制度创建时就将其嵌入其中,也可能在制度互动过程中形成,还可能随着具体议题的制度实践而出现动态调整 and 变化。

与等级权威关系对应的是扁平式制度体系。制度复合体既可能由扁平式制度体系发展到权威等级,又可能由权威等级转变为扁平式制度体系。权威等级关系反映了某个制度在多大程度上默示或明确承认其他制度在制定规则、组织项目和划定合作等方面的权力。在权威等级与扁平制度体系的两端之间存在来自不同层面的一系列安排,制度通过相互授权、协调和履约来分配其制度性权力。^① 制度间权威模式对制度复合体中规则冲突的程度和挑选场所的机会都具有重要影响。纵向的权威等级可用组织层级来表示,从宏观和微观层面反映出组织的垂直维度。组织层级越多,沟通 and 控制的难度就越大。克服权威等级的路径之一是制度分层,复杂系统由子系统构成,而子系统又有各自更小的系统,由此形成了层级结构。^②

第二,关于功能差异的维度。国际制度差异化往往表现在地域差异、成员差异、活动范围差异 and 专业知识差异等方面。功能差异是一种横向(水平)差异,用以区分制度所要执行任务的方式。制度复合体在功能结构上具有差异性,在治理系统中运行的多个制度存在不同的部门并执行不同的任务,制度复合体混合了公共、私人、地方、国家、区域 and 全球层面的不同功能属性的诸多制度功能。功能差异化意味着制度间存在较大区别,这种区别产生于重叠制度所划分的不同治理任务,具体表现在规则制定、议题设置 and 信息搜集等方面。^③

功能差异化描述了制度复合体中的要素制度在履行职能方面的差异程度。制度的功能包含趋异与趋同两方面内容,在谱系的一端是执行同一任务的不同要素制度,另一端则是执行不同任务的不同要素制度。比如,功能差异主要体现在决策 and 执行方面的不同,既存在集中式决策 and 集中式执行的可能,也存在集中式决策 and 分散式执行的可能。制度复合体在不同问题领域中的功能差异表现较为明显,而制度间功能分化的情况也出现在现有制度复合体的运行中。

第三,关于政策沟通的维度。沟通是行为体在交往过程中的一种协商行为。政策沟通是行为体把信息按照对方能够理解的方式进行传递的过程,信息的反馈度和信息

① C. Randall Henning and Tyler Pratt, "Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research," p.8.

② 罗珉、周思伟:《论组织的复杂性》,载《外国经济与管理》,2011年第1期,第27页。

③ Kenneth W. Abbott, "The Transnational Regime Complex for Climate Change," pp.571-590.

的透明度是决定沟通有效性的两个关键因素。^① 如何使制度方案从供给者准确传递到参与者并促使其接受,这是制度复合体有效运作的关键。国家在制度复合体的活动过程中需要联系其他行为体,通过沟通、论辩和说服确立主体间的联系,明确各方的利益需求。政策沟通强调制度间的对话范围、联络密度和频度,这意味着国家会调整自身行为以适应其他国家的偏好,具体路径包括政策沟通、知识共享、技术合作、风险管理和人员交流等。^② 具体到国际制度复合体领域,政策沟通体现在制度间沟通、国家与制度间沟通以及国家间沟通等方面,其中国家间沟通起决定性作用。^③ 各国均从各自利益的角度出发决定本国的参与程度,但国家间实力差距为强国获取额外利益提供了机会。^④ 鉴于强国与弱国的行为都有可能增加制度扩散和冲突加剧的风险,这就需要各国进行政策沟通以实现合作。深层次沟通能够增加合作的深度,而浅层次沟通可以防止冲突扩大。制度复合体往往被认为具有自组织性和适应性,自组织存在于缺乏明确权威的系统中,通过系统各要素的相互作用来影响系统本身,而适应性可以理解为“个体要素从环境中学习并与环境共同发展的潜在能力”。^⑤ 虽然自组织和适应性试图通过个体要素适应环境的变化,但制度复合体内部的自组织往往是不足和无序的。政策沟通是确保制度复合体稳定的必要条件,制度间的运作可以通过政策沟通、倡议回应、人员交流和共享信息等方式达成共识,进而有效打破制度的权威等级。

政策沟通的作用体现在三方面:一是释放明确信号,克服行为不确定性和信息不对称性难题。行为不确定性和信息不对称性在制度复合体中体现得尤为明显,如果一些国家从制度复合体中获得的回报较多,而另一些国家获利较少,就需要各国通过政策沟通解决此类问题。二是克服制度间的战略不一致问题。不同制度间的竞争性规

① 尤尔根·哈贝马斯著,曹卫东译:《交往行为理论》(第一卷),上海人民出版社2018年版,第69页;于尔根·哈贝马斯著,曹卫东译:《现代性的哲学话语》,译林出版社2004年版,第367页。

② 关于沟通的论述,参见Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, “Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics,” *International Social Science Journal*, Vol.51, 1999, pp.89-101;常玉洁:《沟通合法化与全球治理制度的创建路径:以美元本位制的形成为例》,外交学院2020届博士学位论文,第44页;周玥晗:《沟通与成见:国际关系中的交往理性与话语结构》,载《教学与研究》,2014年第3期,第69—76页。

③ 由于国家是国际制度的委托者,国际制度本身的自主性会受到限制。参见Barbara Koremenos, “When, What, and Why Do States Choose to Delegate,” *Law and Contemporary Problems*, Vol.71, No.1, 2008, pp.151-192。

④ Diana Panke and Sören Stapel, “Towards Increasing Regime Complexity? Why Member States Drive Overlaps Between International Organizations,” *The British Journal of Politics and International Relations*, 2022, DOI: 10.1177/13691481221115937。

⑤ Marielle Papin, “Institutional Complexity Is Complexity with an Adjective,” *Complexity, Governance & Networks*, Vol.6, No.1, 2020, pp.88-90。

则往往被视为制度间的战略不一致。战略不一致不仅存在于不同的问题领域,还存在于不同类型的制度之间,^①其产生的根源在于行为预期的偏差,这种偏差会导致合作收益降低。通过政策沟通有助于各方遵守共同规则,增加行为的可预测性,也为制度间的政策调整创造了空间。三是减少外部选择权。制度成员外部选择权的存在是影响制度复合体运行结果和演化趋势的重要因素。^② 制度间政策沟通是一种在谈判基础上的相互协调过程,能够有效避免成员外部选择带来的干扰,有助于实现国家政策的调整并促进彼此间的相互合作。^③

在制度复合体结构的分析中,权威等级大小是纵向维度,功能差异状态是横向维度,政策沟通则是空间维度。权威关系、差异程度和沟通情况构成了制度复合体的三维结构,在三维空间中包含了不同类型的制度复合体,这些制度复合体决定了国家和其他行为体互动沟通的战略环境,也影响着制度复合体的效果和演变进程(见表1)。

表 1 国际制度复合体的三维结构

	权威关系(高/低)	差异程度(大/小)	沟通情况(深/浅)
概念界定	承认其他制度在权力上的大小程度	制度职能/任务的差异程度	就议题进行多边沟通的深浅程度
理想结构(低端)	无等级权威	无分工(未分化)制度	无沟通
理想结构(高端)	等级权威	差异化(分化)制度	多边沟通,联络范围、密度和频度高
原因	理性功能、国家动机、议题领域状况	理性功能、国家动机、议题领域状况	理性功能、合作收益
后果	独立影响、共同效应	独立影响、共同效应	达成共识、合作效应
政策调整程度	较小	较小	较大

资料来源:笔者自制。相关内容参见 Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://x.sci-hub.org.cn/target?link=https://www.tylerbpratt.com/s/HenninPratt_Feb252021.pdf, 访问时间:2022 年 11 月 28 日。

① Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” pp.301–302.
② Phillip Y. Lipsey, “Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions,” *American Journal of Political Science*, Vol.59, No.2, 2015, p.343.
③ Benjamin Faude and Michal Parizek, “Contested Multilateralism as Credible Signaling: How Strategic Inconsistency Can Induce Cooperation Among States,” pp.849–850.

从等级型、功能同化和无沟通型为特征的制度复合体到非等级型、功能分化和多沟通型为特征的制度复合体,制度复合体的结构涵盖了多种类型。^① 等级型制度复合体、分工型制度复合体和沟通型制度复合体分别突出了等级指标、差异化指标和沟通指标。如果制度复合体差异性过大(功能迥异)、制度耦合较为松散、制度间沟通较少,那么制度复合体的各部分就会面临彼此脱节的问题;如果制度复合体功能重叠、制度耦合比较紧密、制度间沟通出现重叠,那么制度复合体的运行空间就会很小;如果制度复合体处于中间位置,那么其网络就不会太分散但也不会完全统一,要素制度的功能就能得到保障并推动合作。

常态制度复合体是一种分层分工的制度复合体。“分层”表明宏观层面的权威建立在微观层面的权威基础上,同时新规则以旧规则为基础。^② 权威分层主要对宏观层面的权威和微观层面的权威进行了区分。在等级—非等级的谱系中,分层可以避免制度间激烈的竞争和对抗。制度分工是应对功能差异化的一种选择。制度针对不同的任务进行不同的职能分工,依据国家不同的偏好行为进行自我调节,以适应复杂的问题领域或多样的外部环境。分层分工的制度复合体具有显著的弹性,具备应对外部冲击的能力。不断加深的制度复杂性向各国提供了一套更加多样化的治理工具,使其能够应对外来冲击和挑战。^③ 当前,不少国际组织都陷入了治理僵局,制度失灵导致国际组织无法及时做出降低外部风险的决定,个别国家却有机会基于自身利益而干扰国际制度的决策选择。在此背景下,功能差异化的国际制度为不同国家提供了更多的选择机会。

分层分工的现象本质上是制度复合体在沟通基础上的一种合作性适应行为。合作适应涉及制度主体为适应环境压力而采取的有意识行动。较低层面的合作通过定期信息交流并对活动进行有限协调的方式实现,而较高层面的合作通过联合决策、员工共享信息和项目共同融资等制度化方式实现。分层分工的核心是在制度层级、规模和类型之间进行反复的权衡和选择,从“过渡区域”转化为“相对均衡区域”,最终建立

① 一种国际制度复合体是否会出现高度分工、高度等级化和沟通程度较高的情况? 本文认为这种情况可能并不存在,因为在高度等级化情况下很难保证沟通程度较高,且功能等级化下的高度分工并不是自然分工,而是一种强制分工。

② 分层不同于制衡,制衡的出发点是使用一种新国际制度来遏制另一个国际制度。参见 He Kai, “China’s Rise, Institutional Balancing, and (Possible) Peaceful Order Transition in the Asia Pacific,” *The Pacific Review*, Vol.35, No.6, 2022, pp.1105–1134.

③ Benjamin Faude, “International Institutions in Hard Times: How Institutional Complexity Increases Resilience,” *Complexity, Governance & Networks*, Vol.6, No.1, 2020, p.46.

稳定的分层分工体系。^①良好的沟通意味着要制定多重选择方案:一方面,国际制度拥有的政策能力使其能够制定各成员共同遵守的规则和规范;另一方面,各成员可以在复杂环境下选择提升自身利益和增加自身决策权。这就要求相关国家能够提供可讨论的倡议和方案,而国际倡议和共识方案的增加有利于提升制度复合体的治理效果。不过,分层分工也有一定的局限性。制度数量的增加会导致沟通与合作的成本增加,不同国家采取不协调和不相容行动的风险也会上升。因此,在承认差异化和一致性之间存在博弈的同时,我们也要认识到,如果制度数量保持在合理范围内,差异化反而可能会对合作产生积极影响。^②

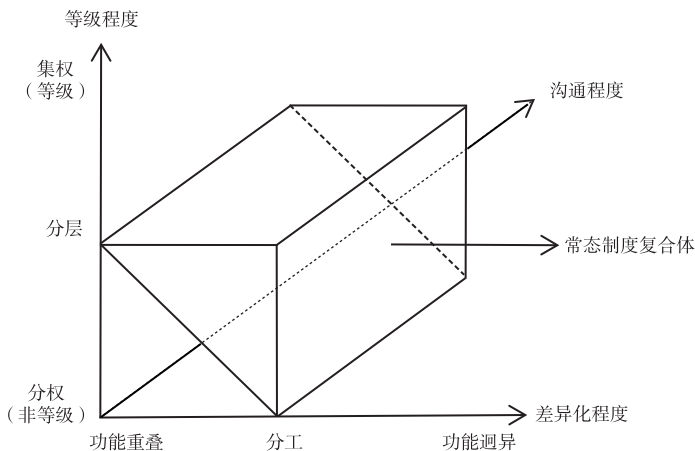


图 1 国际制度复合体结构

资料来源:笔者自制。

注:三角柱是国际制度复合体的常态,即分层分工的制度复合体。作为立体图,图中虚线为遮挡住的线条。

四 权力选择、政策调整与制度复合体的应对

国际制度复合体的结构由各个要素制度共同塑造,而要素制度则由其创建国家授权并确立。结构分析对国际层面的结果进行了系统性解释,但并没有对个体施动者进

① Mette Eilstrup-Sangiovanni, “Ordering Global Governance Complexes: The Evolution of the Governance Complex for International Civil Aviation,” *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, p.304.

② Benjamin Faude, “International Institutions in Hard Times: How Institutional Complexity Increases Resilience,” p.52.

行研究,因为国家作为个体施动者往往会影响和作用于制度复合体的结构。一方面,国际制度通常由国家创建并对其施加控制性影响,国家的偏好和能力从根本上决定了制度复合体权威的高低、分化程度的大小和沟通状况的深浅等内在结构特征;^①另一方面,国家政策的调整会通过要素制度因素最终影响甚至决定制度复合体的结构。国家对国际制度复合体的有效应对意味着“任何相关行为体或行为体群体会以论坛等形式有意识地改善制度间的互动及影响”。^② 制度复合体的行为更多取决于国家行为体(尤其是主导国家)的行为,本文聚焦于国家在应对国际制度复合体时如何进行政策选择这一问题,通过分析国家政策调整的内容探讨其应对国际制度复合体的相关策略。^③

(一) 国家在制度复合体中的权力选择

国家不仅在单一国际制度内部,而且在各个制度之间都有机会通过追求利益并实现其收益最大化的方式来实现自身目标。^④ 不过,国家在制度复合体中面临着行使权力的开放性机遇和限制性挑战。权力具有层次性和变动性双重特征:一方面,国际制度实践涉及不同层次的秩序且与行为体的不同权力相关联;另一方面,权力是推动国际制度复合体运转的重要动力,由于国际制度复合体的诸多领域充满了竞争与合作,国家的权力资源也处于不断变化的过程中。从行为体影响力的度量角度出发,在分权—集权谱系中,国家拥有自主权的情况主要包括:拥有完全自主权、拥有部分自主权和没有自主权。拥有完全自主权的国家往往追求以单边控制的方式制定制度复合体的主导策略。在调解制度间冲突的过程中,拥有完全自主权的国家往往把治理结果推向于己有利的方向。拥有部分自主权是指国家虽然对自身行为具有一定程度的掌控权,但不具备完全排他性权力。没有自主权的国家相比前两者而言则无法控制制度复合体,这种情况往往出现在等级体系下的小国中。

本文根据国家运用制度性权力大小的谱系将权力分为方案控制权、方案否决权、方案倡议权和回应权等类型。方案控制权是指要素制度的主导国掌握和主导着制度

① 本文在强调权力政治塑造国际制度的同时,并不认为行为体在塑造国际制度时具有权力的绝对性。

② Sebastian Oberthür and Olav Schram Stokke, *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*, Cambridge: MIT Press, 2011, p.6.

③ 与无差别制度复合体相比,等级程度轻、沟通程度深和功能分化大的制度复合体的政策调整力度会增加。例如,同一问题领域的不同国际制度可为相关国家提供不同的好处,功能差异化有助于其深化政策调整,因为该国愿意承担更大的政策调整成本来参与更有价值的制度。参见 Tyler Pratt, “Vertically Differentiated Cooperation: Explaining Policy Change in International Regime Complexes,” pp.35-36。

④ 有关权力在国际制度复杂性中的作用,参见卓晔:《结构性权力与国际制度复杂性耦合——基于中美制度互动的正负案例对比》,载《世界经济与政治》,2023年第4期,第133页。

内各项活动的权力;方案否决权意指对一项规则或倡议的规定予以禁止的权力,意味着国家可以独立自主地参与国际事务;方案倡议权和回应权意味着国家在国际制度复合体中对新建制度或现有制度的修改方案具有共同参与制定的权力。具体而言,方案控制权反映了制度复合体中等级体系的具体状况,国家之间形成的关系是主导与服从的单向关系。方案否决权反映了成员间的竞争和冲突关系,竞争情况主要发生在国家对现有制度不满并试图改变这些规则的情形之下。当国家对决策程序或制度分配表示不满时,如果采取寻求改革决策程序或对现有制度进行分工,那么国家间发生冲突的可能性会减小。^① 方案倡议权和回应权往往是成员共同参与制定政策的权力,议题设定者发出倡议,议题承受者可以表达自身立场、维护自身利益。在不同制度复合体中,国家一般会根据自身立场实施不同的对外策略。

(二) 制度复合体与国家的政策调整

国家在制度复合体中往往扮演着议题设定者、议题承受者和议题共担者的角色,采取竞胜、服从、规避和协商等策略为其自身利益服务。议题设定者采取竞胜策略旨在力求获胜,议题承受者采取服从策略表示其意在追随,议题共担者采取规避策略旨在避免失败,议题设定者和议题承受者采取协商策略旨在实现合作。在不同类型制度复合体中,不同国家可以做出不同程度的政策调整。在等级型制度复合体中,议题设定者和议题承受者之间存在明显的实力差距,强国控制着议程,强弱两者之间不存在明显的谈判关系,议题承受者处于被动地位,而议题设定者获利。强国对利益的获取是建立在议题承受者丧失自身利益之上的。在分工型制度复合体中,议题共担者之间并不存在明显的强弱关系,国家具有否决权,可以抵制他国的不合理诉求。在沟通型制度复合体中,议题设定者和承受者之间存在沟通—回应的关系,议题设定者具有一定的主动性,但需要通过政策沟通的方式获取议题承受者的支持,在这种情况下达成的协议往往能够同时实现双方的利益。基于上述分析,本文提出三项假说。

假说1:在体现权威大小程度的等级型制度复合体中,议题承受者受制于议题设定者,往往会接受“命令—采纳”式的操控。制度等级制是国际制度之间地位不对等的一种结构,在实践中则表现为诸多国际制度对某一特定国际制度的单向遵从。^② 也就是说,等级制意味着外围制度会遵守和服从核心制度的指令。在制度复合体中,等

^① Benjamin Faude and Julia Fuss, “Coordination or Conflict? The Causes and Consequences of Institutional Overlap in a Disaggregated World Order,” pp.268—289; Erik Voeten, “Making Sense of the Design of International Institutions,” *Annual Review of Political Science*, Vol.22, No.1, 2019, p.149.

^② 宋亦明:《制度竞争与国际制度的等级制》,载《世界经济与政治》,2021年第4期,第33页;刘玮:《兼容性制度竞争:双层对冲与地区制度的嵌套》,载《世界经济与政治》,2020年第2期,第65—86页。

级制是指一种制度在多大程度上承认其他制度在政策制定和行动协调等方面所具有的主导性权威。等级制排除了不确定性的制度行为,无论是制度分工还是挑选场所都不被允许,制度追随和规则遵守是其必然选择。等级制意味着倾向于做出替代性安排的国家不能将诉求从一种制度转移到另一种制度。当然,如果国家一直无法挑选场所,那么等级制就会助推那些不满的国家创建新的竞争性制度来挑战现有制度。^①

等级型制度复合体在实践中往往表现为一种非正式等级关系。一方面,国际制度复合体内部制度之间没有正式的等级关系,这是“制度复合体的关键政治特征”。^② 制度复杂性是否也具有等级特征?目前学界对此存在争议,但实际上制度之间仍可能存在不同层次的等级和约束。有学者认为,制度复合体是否存在分层尽管需要做进一步讨论,但分析的重点应放在等级制的变化如何影响治理结果这一议题上。^③ 另一方面,制度复合体内部具有隐藏或暗示的等级关系,即非正式的等级关系。一些制度在某些问题领域处于中心地位,其他制度会遵循其权威规范。如果一个制度因其专业知识、决策程序、权威性或合法性受到国际社会的尊重,那么其他制度也会对其规范和理念给予认可。^④ 还有学者认为,非正式等级可以存在于制度复合体中。^⑤ 非正式等级制度的三种实施路径包括遵守、第三方协调和先后排序。^⑥ 因此,无论是正式等级制度还是非正式等级制度,议题承受者的选择内容都会受到制度复合体的结构性限制。

假说2:在以功能差异化特征的分工型制度复合体中,各国均拥有对方案的否决权,可以推动制度的功能分化。制度功能一体化与分散化之间的分歧是国际制度体系演变的重点。不同要素制度可以分别在监督实施、资源协调和知识供给等方面发挥各自不同甚至相互排斥的作用。制度的治理效果可能会形成新的制度分工,制度间的竞争也可能产生差异化的治理方式。功能差异化减少了制度功能方面的重叠,制度间的合理分工一旦形成,那么规则的不一致、不稳定和冲突等问题将逐步得

① 挑选场所是强国对国际制度的单方面塑造,参见 Daniel Verdier, “Bargaining Strategies for Governance Complex Games,” *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, pp.349-371;余博闻:《“场所转移”与国际规则改革:动力和制约》,载《世界经济与政治》,2023年第4期,第98页。

② Karen J. Alter and Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity,” p.332.

③ Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” p.237.

④ Kenneth W. Abbott and Benjamin Faude, “Hybrid Institutional Complexes in Global Governance,” *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, p.284.

⑤ Mette Eilstrup-Sangiovanni, “Ordering Global Governance Complexes: The Evolution of the Governance Complex for International Civil Aviation,” p.296.

⑥ Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” p.245.

到缓解。

在分工型制度复合体中,各要素制度会根据其具备的专业知识提供不同的决策程序,这将给国家创造额外的利益,有助于议题共担者规避风险且实现共赢。^① 因此,国家往往会保留对方案制定的否决权。功能分化通过发挥不同制度的比较优势和促进各种制度的相互合作,可以共同提高治理效率。也就是说,高度的功能差异化降低了制度间激烈冲突或零和竞争的可能性。尽管制度之间的任务区分有助于形成稳定的互动模式,但这对制度的组织资源和动员能力都提出了很高要求,需要改进现有的工作方式、改变制度内部的运作惯例并打造能适应新需求的专业能力。

假说3:在多途径联络的沟通型制度复合体中,议题设定者与议题承受者分别具有方案倡议权和回应权,可以推动彼此进行政策协商。不同制度和不同成员之间的认知差异是导致制度间冲突和竞争的重要原因。制度复合体包括多种制度、行为体和运行规则,它们彼此之间既有兼容,又有对立。议题设定者提出方案倡议,议题承受者则对倡议进行积极回应,两者可以在政策沟通过程中共同推动规则的制定。制度复合体结构与信息传播的质量存在密切联系。信息质量不仅取决于参与者的实质性合作能力,还取决于国家的预判能力,高质量信息沟通能够保证制度复合体产生持续的正面效应。^② 可以说,信息沟通和协商是影响国际制度解决问题能力的重要因素。异质性制度和同质性制度的沟通效果不同,具有不同利益诉求的异质性制度之间的互动比同质性制度之间的交流更困难。不过,即便是持有抵触心理的沟通也能为彼此增进了解提供帮助。

当然,如果沟通型制度复合体未进行充分协调,个别制度可能会承担不适合的功能,从而出现能力与功能匹配度下降的问题,这种治理错位的根源在于制度复合体内部之间没有进行有效的政策协商和信息沟通。^③ 在沟通型制度复合体中,各国均可以参与规则制定进程、提出有针对性的政策建议并支持或反对其他成员的方案。议题设定者与议题承受者如果在“方案倡议—方案回应”进程中进行充分的沟通,将有助于保障政策的透明和决策的科学,进而推动制度复合体有序运行。

① 在分工型制度复合体中存在竞争主导权类型的制度复合体,谋求主导权的国家在制度内部会争取其优势地位,虽然谈不上共赢,但能够有效规避风险,避免制度内的对抗。当然,确实也有很多制度复合体在自然演化过程中形成了分工型制度,制度内成员发挥着各自的作用,进而实现了合作共赢。

② C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” p.23.

③ Kenneth W. Abbott and Benjamin Faude, “Hybrid Institutional Complexes in Global Governance,” p.285.

(三) 结构导向下的制度复合体应对

制度复合体存在的问题是由主观和客观原因导致的。^① 制度密度的增加不一定必然会导致规则的不一致或管辖权的冲突,复杂的治理系统可以通过有效应对和逐步适应的方式维持稳定。如何在破坏国际合作多样性的情况下将不公平竞争和机会主义风险降至最低? 解决这个问题需要设计合理的复合体结构以改善制度间的互动并促进合作。基于本文的理论框架,笔者认为国家在应对不同结构类型的制度复合体时需要进行合理的政策选择。

其一,在等级型制度复合体中,需要防止一些制度在合作过程中遭到边缘化。由于主导国拥有占据优势的权力和较高的权威,它们往往会实施单边控制策略,即在控制制度间冲突的过程中,总是把治理结果推向对自己有利的方向。一般而言,中小制度在等级体系中往往处于被控制状态。由于它们的作用空间有限,需要有效避免它们在非合作的过程中被主导国边缘化。在国际政治实践中,相关破解措施在等级型制度复合体内往往很难得以有效实施。例如,在欧洲安全防务治理过程中形成了以北约(NATO)为核心,包括欧盟(EU)和欧洲安全与合作组织(OSCE)在内的等级型安全防务制度复合体。^② 北约负责欧洲安全的军事行动,欧盟负责地区维和和民事行为,欧安组织则维护人权和预防地区冲突。在以北约为核心的等级型制度复合体中,美国是欧洲安全与防务的议题设定者,在欧洲安全与防务中追求单边控制并牢牢掌握决策权。在欧盟发展战略自主的同时,美国始终强调北约的核心地位。美国的“3D”原则要求欧洲安全与防务不能损害(diminution)北约、不能与北约资源重复(duplication)以及不能歧视(discrimination)非欧盟的北约成员国。欧洲国家作为议题承受方则缺乏制度的自主权,也不能否决于己不利的决定。正如乌克兰危机中所暴露出来的那样,欧洲国家在自身利益被严重损害的情况下仍跟随美国亦步亦趋,欧盟宣称的“战略自主”似乎只是一句响亮的口号。

其二,在功能差异化的分工型制度复合体中,需要对制度复合体进行合理的任务区分。由于制度执行的任务具有差异性和不可替代性,任务区分既减少了资源的直接

① Karen J. Alter, “From Colonial to Multilateral International Law: A Global Capitalism and Law Investigation,” *International Journal of Constitutional Law*, Vol.19, No.3, 2021, pp.798-864.

② Stephanie C. Hofmann, “The Politics of Overlapping Organizations: Hostage-Taking, Forum-Shopping and Brokering,” *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.6, 2019, pp.883-905; Stephanie C. Hofmann, “Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, No.1, 2011, pp.101-120.

竞争,又缩小了国家和其他行为体进行监管套利的范围。^① 具体而言,制度复合体需要明确在哪些领域可以合作,在哪些领域可以开展竞争。这些领域主要分为两类:一类是制度复合体在一定范围内采取的行动会得到其他组织的配合和推动,如植树造林和应对气候变暖两种行为能够相辅相成;另一类是国际制度竞争可以增进成员间的利益而促成彼此的合作,这种情况大多出现在对国际经济的监管领域。^② 由此,我们需要根据问题领域的特点进行任务区分。例如,全球互联网治理诉求引发了一种以功能差异化为特征的分工型制度复合体。在互联网制度复合体中没有统一的监管机构,这主要是由制度复杂性带来的多样性政策造成的。^③ 主权国家在功能差异化的互联网领域往往具有方案决策权。主权国家出于网络主权的考虑,都坚持拥有对方案的否决权。全球互联网制度复杂性程度的不断提高实际上就是一个制度分化的过程,任务区分在客观上有助于制度复合体的渐进式变革。与人们预期可能相反的是,互联网治理中越来越多的组织、机构和论坛的出现并没有导致互联网治理的碎片化。相反,现有互联网治理领域正在经历缓慢的内部变革。^④ 正是由于制度分工,在一个看似高度动态和不稳定的全球互联网空间范围内,制度复合体却呈现出一种稳定性、连续性和渐进性的变化来规避各类风险。

其三,在多途径联络的沟通型制度复合体中,需要更好地发挥制度复合体内国际制度的沟通作用。制度间应建立起信息交流机制,采取多种沟通渠道并确保渠道的畅通,以实施协调式治理的制度化战略。在国际制度中,决策者可能只接受过一个部门或某个领域的专业培训,仅熟悉某一政策领域的治理流程,因此会提出自认为重要的政策主张。^⑤ 为此,可以考虑建立长期性跨部门机构或机构间的协调机制,这一协调机制既可以是集中式的也可以是分散式的,以便能更好地适应沟通与协调的需求。例如,关于“一带一路”的治理议题引发了基于多途径联络的沟通型制度复合体的形成。十年来,“一带一路”共建国家和地区形成了以“一带一路”国际合作高峰论坛为核心,

① Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes,” *International Organization*, Vol.72, No.3, 2018, pp.561-590.

② C. Randall Henning, “Designing Institutional Collaboration into Global Governance,” https://www.cigionline.org/static/documents/PB_no.167.pdf, 访问时间:2022年12月11日。

③ Milton Mueller, *Will the Internet Fragment? Sovereignty, Globalization, and Cyberspace*, Cambridge: Polity Press, 2017, p.17.

④ Daniëlle Flonk, Markus Jachtenfuchs and Anke S. Obendiek, “Authority Conflicts in Internet Governance: Liberals vs. Sovereignists?” *Global Constitutionalism*, Vol.9, No.2, 2020, p.365.

⑤ Andrea Schapper, “The ‘Super-Network’: Fostering Interaction Between Human Rights and Climate Change Institutions,” *Complexity, Governance & Networks*, Vol.6, No.1, 2020, p.34.

以亚洲基础设施投资银行(AIIB)、丝路基金、金砖国家新开发银行(NDB)和上海合作组织银行联合体等为主要支撑的投融资制度复合体。这些制度具有不同的优先任务、操作议程和核心关注,这就需要采取新的思路和方法应对制度差异问题。政策沟通是“一带一路”倡议的基本内涵之一,也是“一带一路”制度复合体的基本要求。在“一带一路”国际合作高峰论坛中,政策沟通需要坚持一致性原则,议题共担者通过方案的倡议—回应等方式推行政策协商策略,致力于实现从个体利益到共享利益的转变。制度复合体内部的有效沟通方式将有助于重塑国家的利益认知并进一步密切相互依存的复杂网络关系。

综上,国际制度复合体各要素制度之间的关系既可能是等级的也可能是非等级的,既可能是同质性的也可能是异质性的,既可能是冲突的也可能是合作的。因此,对制度复合体的有效应对存在政策沟通和功能分化等不同程度的合作方式。由于不同的制度解决方案面临不同的成员利益和偏好,这就需要我们进一步分析制度复合体的内部结构。等级型制度复合体仅是单边控制,分工型制度复合体则可以推行功能分化,而沟通型制度复合体可以进行政策协商。国家权力、政策选择和复合体结构应对策略之间的对照关系参见表 2。

表 2 国家权力、政策选择和复合体结构应对策略的关系

制度复合体结构	行为体权力	政策选择	主导策略
等级型	议题设定者;方案控制权	议题设定者:竞胜策略 议题承受者:服从策略	推行单边控制
分工型	议题共担者;方案否决权	议题共担者:规避(共赢)策略	推行功能分化
沟通型	议题设定者;方案倡议权 议题承受者;方案回应权	议题设定者:协商策略 议题承受者:协商策略	推行政策协商

资料来源:笔者自制。

五 案例检验:亚太地区经济制度复合体结构分析

国际关系领域丰富的治理实践为等级型、分工型和沟通型制度复合体提供了可选的检验案例。本文以亚太地区经济制度复合体为例对该地区经济制度复合体的基本结构进行检验,分析其演变过程和趋势,并在此基础上提出应对策略。

近年来,亚太地区经济制度复合体的结构演变呈现出新的变化。既有研究认为,

亚太地区经济制度复合体是“非等级的”“不均质的”和“稀疏的”,而东盟在东亚地区则扮演着核心角色。^①有学者认为,近年来随着美国“印太战略”的深度调整,一个由美国主导和排他性的亚太地区经济制度复合体正在形成,冲击着以东盟为核心的地区制度秩序。^②

亚太地区经济制度复合体是指在亚太区域出现了一系列重叠的正式或非正式的经济治理制度,它们形成了相互作用并产生系统效应的经济制度集合。国际制度复合体研究出现的一个新趋势是对社会网络分析的运用。^③一方面,国际制度复合体本身就是一个由政府间协议、国际组织和跨国倡议网络等各种制度组成的网络,通过共享成员、伙伴关系或其他形式互动而彼此联系。^④在国际制度中,网络通常被视为促进集体行动的工具或作为治理手段的一种组织模式。另一方面,社会网络分析非常适合对复杂性进行捕获、分析和建模。不同制度的集合只有通过协调才能发挥其效力。社会网络分析可以将国际制度行为体串联起来并分析其互动状态,因而也成为学界理解和分析制度复合体结构的一个切入点。^⑤

为了把握制度复合体的演变和结构特征,本文从纵向和横向两个维度分别对其进行了分析。在纵向维度上,通过比较 2002 年和 2022 年亚太地区经济制度复合体的整体组织数据,在考察其网络密度和中心度的特征以及判断其网络特征和制度权力变化后可以发现,随着时间的推移,亚太地区经济制度网络的密度日益增强,其个别制度的权力也得以提升。亚太地区出现了分别以美国、东盟和中国为中心的经济制度复合体。在横向维度上,通过对三大制度复合体的行为体权力和政策沟通两个

① Victor D. Cha, “Complex Patchworks: US Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture,” *Asia Policy*, Vol.11, 2011, pp.27–50.

② Bhubbindar Singh and Sarah Teo, “Introduction: Minilateralism in the Indo-Pacific,” in Bhubbindar Singh and Sarah Teo, eds., *Minilateralism in the Indo-Pacific: The Quadrilateral Security Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN*, London: Routledge, 2020, pp.1–12; Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” https://asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf, 访问时间:2023 年 2 月 15 日。

③ 有关国际关系领域网络分析的研究,参见 Zeev Maoz, “How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.29, No.3, 2012, pp.247–256; Emilie M. Hafner-Burton, et al., “Network Analysis for International Relations,” *International Organization*, Vol.63, No.3, 2009, pp.559–560。有关社会网络分析在制度复合体领域的研究,参见 Jean-Frédéric Morin, et al., “Boundary Organizations in Regime Complexes: A Social Network Profile of IPBES,” pp.543–577; Tobias Böhmelt and Gabriele Spilker, “The Interaction of International Institutions from a Social Network Perspective,” *International Environmental Agreements*, Vol.16, No.1, 2016, pp.67–89。

④ Rakhyn E. Kim, “Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach,” p.908.

⑤ Zeev Maoz, “How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations,” p.251.

维度进行分析,检验了亚太地区三大经济制度复合体的结构特征。从纵向和横向两个维度对亚太地区经济制度复合体的检验有效验证了本文的观点,即亚太地区经济领域由原本以东盟为核心的制度复合体逐步演变为以美国为中心的等级型制度复合体、以东盟主导的分工型制度复合体和以中国引领的沟通型制度复合体三者并存的状态。

(一)纵向维度:亚太地区经济制度复合体的演变

21 世纪之初,亚太地区经济治理领域初步发展出以东盟为中心的地区经济制度复合体。东盟采取了合适的外交政策,推动了亚太地区经济制度的构建与完善。美国在亚太地区与日本和澳大利亚等部分国家重点发展的是双边合作,亚太地区尚未被美国纳入其战略重心。中国在这个阶段则积极参与东盟主导的地区合作。随着亚太地区合作的不断深入和制度建设的不断完善,地区经济制度局面出现了新变化:东盟治理能力的下降和中美博弈的加剧,这些因素也削弱了以东盟为主导的经济制度复合体的影响力;随着美国战略重心的东移,美国意在制衡中国的亚太地区经济制度复合体也初步形成。

在研究方法上,本文在社会网络分析的基础上构建了国际制度复合体的空间分析模型,关注制度复合体内不同要素制度之间的耦合关系,进而展示出不同制度互动的网络结构、结构特征和演变规律。具体而言,本文在约拉姆·哈夫特尔(Yoram Z. Haftel)等提出的衡量全球治理制度重叠(MEOS)的基础上考察了组织间的互动关系。哈夫特尔等认为,组织间重叠包括两类:政策的重叠和成员资格的重叠,一种制度*i*的定向 MEPOS 是其与另一制度*j*相互比较的结果,是两者重叠成员和政策领域的数量占制度*i*总数的比例之积。^① 具体公式如下:

$$\text{定向 MEPOS}_{i(j)} = \frac{\sum \text{成员重叠}_{ij}}{\sum \text{成员数量}_i} * \frac{\sum \text{政策重叠}_{ij}}{\sum \text{政策数量}_i}$$

本文以 2002 年和 2022 年为时间节点,选取了国际权威测量数据库(the MIA dataset)中相关国际组织政策重叠的数据作为分析对象。本文对数据库中未涉及的组织则根据度量组织政策重叠的方法进行同等衡量,最终将其应用于定向 MEPOS 的计算公式,得出 2002 年和 2022 年亚太地区经济制度复合体互动关系的两组有向数据网络。具有较高中心度(与许多其他节点的强链接)的网络节点居于中心位置,表明其

^① Yoram Z. Haftel and Tobias Lenz, "Measuring Institutional Overlap in Global Governance," *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, p.331.

拥有较大社会权力,不仅能够从其他节点获取资源和信息,还可以与其他节点形成信息流,改变彼此对共同利益或国际规范的理解。

通过分析 2002 年和 2022 年亚太地区经济制度复合体的定向 MEPOS 数据,本文发现亚太地区经济制度复合体密度明显增加,平均值由 2002 年的 0.152 上升到 2022 年的 0.187(见表 3),这是亚太地区经济制度复合体内部原有制度情况与新制度复合体出现后的两种不同情况在数据上的体现。

表 3 亚太地区经济制度复合体密度和中心势对比

年份	密度平均值	密度总值	密度标准差	密度加权平均值	中心势
2002 年	0.152	27.582	0.204	1.970	9.47%
2022 年	0.187	112.148	0.232	4.486	1.23%

资料来源:笔者自制。

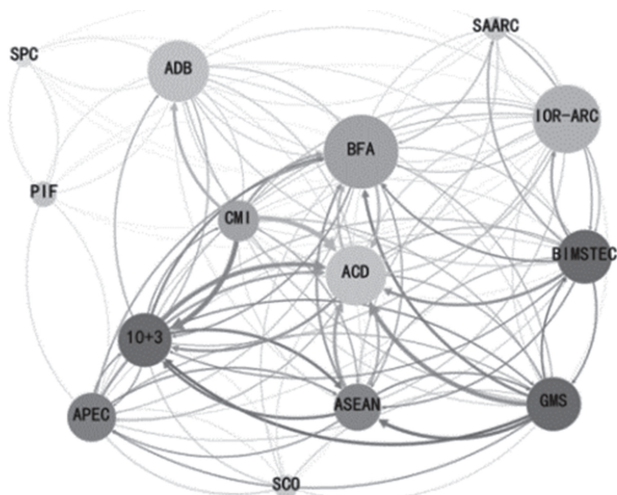
此外,亚太地区经济制度复合体中心势(centralization)呈现明显的下降趋势,其中心势由 2002 年的 9.47%下降至 2022 年的 1.23%。这说明亚太地区的经济制度复合体总体处于较为分散的状态,且这种分散性在加强,影响着各个制度的运行,表明亚太地区经济制度复合体在结构上呈现支离破碎的状态。根据 2002 年和 2022 年亚太地区经济制度复合体网络的情况,复合体网络在 2022 年的节点数量有所增加,且节点之间的关联也显著增强,这说明亚太地区经济制度复合体密度得到显著增加(如图 2)。^①

对于亚太地区经济制度复合体是否存在多个不同的中心这一问题,本文通过分析以 2002 年和 2022 年为时间节点的亚太地区经济制度复合体网络数据,认为亚太地区经济治理领域近年来逐步形成了以美国、东盟和中国为中心的三个制度复合体,构成了亚太地区经济制度复合体的基本结构。为了验证这一推测,本文分别分析了美国、东盟和中国在这两个时间节点上参与亚太地区经济制度复合体的中心度并考察了其权力的变化情况。

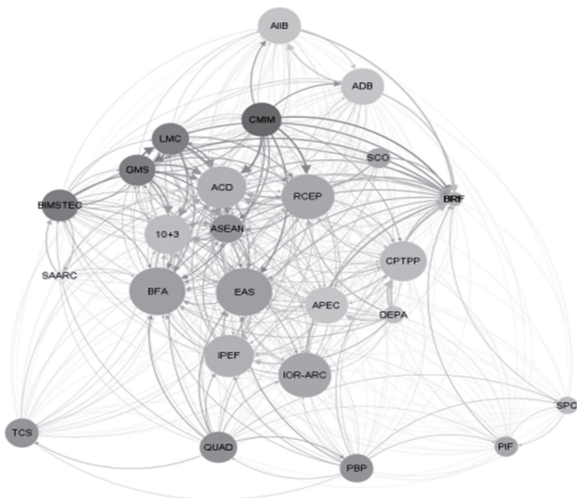
1.美国与亚太地区经济制度复合体

美国在亚太地区形成了以轴辐为特征的同盟体系。在过去相当长的一段时间内,

① 参见赵明昊:《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,载《世界经济与政治》,2022 年第 6 期,第 26—55 页;赵明昊:《美国构建亚太“小多边”机制的进展、特征与影响》,载《当代世界》,2023 年第 3 期,第 39—45 页;赵善:《从 TPP 到 IPEF:美国亚太经济战略的制度创新》,载《现代国际关系》,2023 年第 3 期,第 46—61 页。



(a) 2002年



(b) 2022年

图2 亚太地区经济制度复合体网络

资料来源:笔者自制。

注1:图中涉及的组织及其简写分别为:东盟与中日韩合作机制(“10+3”)、亚洲合作对话(ACD)、亚洲开发银行(ADB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、亚太经济合作组织(APEC)、东盟(ASEAN)、博鳌亚洲论坛(BFA)、环孟加拉湾经济合作组织(BIMSTEC)、“一带一路”国际合作高峰论坛(BRF)、清迈倡议/清迈倡议多边化(CMI/CMIM)、全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)、数字经济伙伴关系协定(DEPA)、东亚峰会(EAS)、大湄公河次区域合作(GMS)、“印太经济框架(IPEF)”、环印度洋地区合作联盟(IOR-ARC)、澜沧江—湄公河合作(LMC)、太平洋岛国论坛(PIF)、“蓝色太平洋伙伴(PBP)”、美日印澳“四方安全对话”(QUAD)、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)、南亚区域合作联盟(SAARC)、太平洋共同体(SPC)、上海合作组织(SCO)和中日韩合作秘书处(TCS)。

注2:中心度越高,该组织显示的节点就越大;节点间的联系越紧密,连接该组织的线条就越粗。

美国的战略重心一直在欧洲和中东地区,并未积极参与亚太地区的经济制度。截至2002年,美国只加入了亚太经济合作组织(APEC)、亚洲合作对话(ACD)和太平洋共同体(SPC)等部分组织,并没有在该地区投入过多战略资源(如图3),这说明美国在2002年参与的中心度较低,这些组织在亚太地区的影响力和重要性相对较小(见表4)。

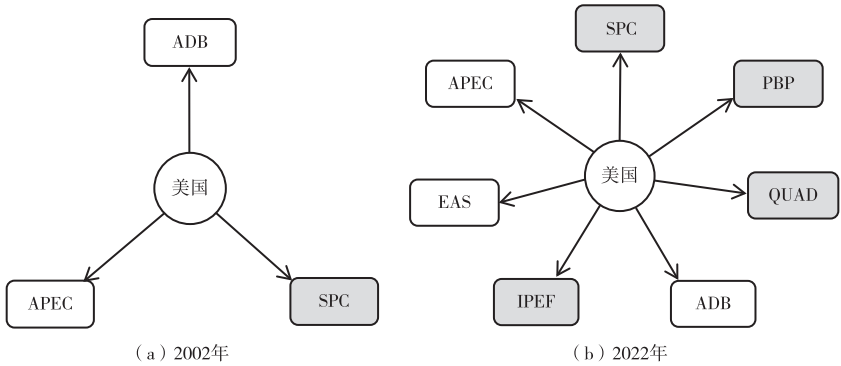


图3 美国参与的亚太地区经济组织

资料来源:笔者自制。

注1:灰色为美国主导的组织,白色为美国参与的组织。

注2:图中涉及的组织及其简写分别为:亚洲开发银行(ADB)、亚太经合组织(APEC)、东亚峰会(EAS)、“印太经济框架(IPEF)”、“蓝色太平洋伙伴(PBP)”、美日印澳“四方安全对话”(QUAD)和太平洋共同体(SPC)。

在奥巴马政府时期,美国对自身在亚太地区的角色进行了重新定位。2010年10月,美国加入了东亚峰会。此外,奥巴马政府还主导了美国参与跨太平洋伙伴关系协定(TPP)的谈判;2009年11月,美国正式提出扩大跨太平洋伙伴关系计划,推行美式贸易议题,全方位主导了TPP谈判。在特朗普执政时期,美国在亚太地区的制度行为再次出现变化,主要包括退出TPP、重启美日印澳“四方安全对话”(QUAD)。2017年1月,特朗普虽然在就职当天就宣布退出TPP,但这并不意味着美国在亚太地区的布局“缩水”。2017年11月,美国、印度、日本和澳大利亚四国外交部官员在亚太经合组织非正式会议期间举行了会议,美日印澳“四方安全对话”在时隔十年之后重启,其合作领域从安全扩展至经贸、科技、供应链和疫苗领域,成为四国共同遏制中国的制度框架。自拜登政府以来,美国不仅通过“印太经济框架(IPEF)”补齐了其前任政府在亚太战略上的经济短板,而且致力于构建价值观联盟,以离岸平衡手的身份打造亚太地区外部平衡和内部平衡,对中国进行全方位的战略围堵。但是,拜登政府的价值观联

盟不得人心,有西方学者认为其价值观联盟是在一个已经分裂的世界里创造新的断层线。^① 2022年5月23日,美国总统拜登在访问日本期间正式宣布启动 IPEF,确定了贸易、供应链、清洁能源和基础设施以及税收和反腐败四大主题,企图通过 IPEF 打造一个孤立中国的排他性网络。2022年6月24日,美国、英国、日本、澳大利亚和新西兰正式成立了“蓝色太平洋伙伴(PBP)”,确立了该组织在和平与发展、技术与安全、资源与经济、气候与灾害、海洋与环境以及政治与区域主义六大领域的工作路线,旨在制衡中国在太平洋岛屿国家的影响力。^② 截至2022年年底,美国不仅创建了具有较高点出度的组织(如 IPEF),而且加入了具有较高点出度和点入度的组织如东亚峰会(EAS)。其中,IPEF 这类组织具有较高的接近中心度和中间中心度(见表4)。这些变量反映出美国不仅积极介入了亚太地区经济制度复合体,而且主导了亚太地区部分有影响力的经济组织。

第二次世界大战后,以美国为核心的“轴辐体系”正在演变为一个内容多元和功能复合的“印太战略”框架,以 IPEF 为核心的多边经济关系正在成型。^③ 美国不断完善其在亚太地区的经济机制和联盟体系,逐步从一个边缘性参与者走向舞台中心,建立了以美国为中心的地区经济制度复合体。尽管美国官方曾多次提到“支持东盟的团结和中心地位”,^④但其推动功能重叠组织的行为具有严重负面影响,很大程度上对东盟中心地位赖以存续的条件造成了损害。^⑤

2. 东盟与亚太地区经济制度复合体

东盟在冷战后逐渐成为东南亚区域的治理核心。东盟在中国、日本和美国等国的支持下推动构建了“10+1”“10+3”和“10+8”等区域经济合作机制,成为亚太地区经济制度复合体的重要缔造者(如图4)。这些机制将亚太地区的大国纳入了以东盟为中心的经济秩序。

冷战结束后,东盟致力于构建地区多边经济机制。1997年12月,东盟发起了东

① Shada Islam, “Biden’s ‘Summit of Democracies’ Won’t Work,” <https://www.politico.eu/article/bidens-summit-of-democracies-wont-work/>, 访问时间:2023年3月27日。

② U.S. Department of State, “Joint Statement on Partners in the Blue Pacific Foreign Ministers Meeting,” <https://www.state.gov/joint-statement-on-partners-in-the-blue-pacific-foreign-ministers-meeting/>, 访问时间:2023年3月26日。

③ 赵菩、李巍:《霸权护持:美国“印太”战略的升级》,载《东北亚论坛》,2022年第4期,第38页;李奇前:《美欧的“印太战略”:内涵差异、动力来源与合作限度》,载《太平洋学报》,2023年第4期,第35页。

④ “Quad Joint Leaders’ Statement,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>, 访问时间:2023年2月12日。

⑤ 王传剑、张佳:《“印太战略”下“东盟中心地位”面临的挑战及其重构》,载《国际观察》,2021年第3期,第89—129页。

表 4 2002 年与 2022 年印太地区经济制度复合体网络中心度对比

2002 年印太地区经济制度复合体					2022 年印太地区经济制度复合体				
国际组织	点出度	点入度	接近中心度	中间中心度	国际组织	点出度	点入度	接近中心度	中间中心度
APEC(CN)	14.034	10.692	76.471	3.013	APEC(CN/US)	21.299	18.13	85.714	1.276
					CPTPP	19.622	20.977	88.889	1.054
					RCEP(CN/AS)	29.773	28.369	96	1.598
GMS(CN)	28.845	13.799	81.25	1.754	GMS(CN)	32.596	15.207	80	0.347
					LMC(CN)	32.596	15.207	80	0.347
					AHIB(CN)	10.977	13.857	85.714	1.259
ADB(CN)	10.032	14.368	86.667	6.474	ADB(CN/US)	14.500	13.367	85.714	1.259
ASEAN(AS)	20.722	23.161	76.471	0.343	ASEAN(AS)	25.018	27.375	77.419	0.284
10+3(AS/CN)	24.852	29.922	81.250	1.754	10+3(CN/AS)	24.568	32.509	88.889	0.922
					TCS	3.962	7.527	77.419	0.416
					EAS(3)	23.183	31.333	100	2.125
CMT(AS/CN)	29.585	6.447	72.222	0	CMIM(CN/AS)	33.440	6.052	82.759	0.598
SAARC	8.174	5.028	61.905	0	SAARC	12.598	6.107	64.865	0.152
SCO(CN)	4.785	1.534	61.905	0	SCO(CN)	12.461	4.234	70.588	0.264
BFA(CN)	15.267	31.687	100	11.540	BFA(CN)	18.690	35.218	100	2.125
PIF	2.312	2.462	61.905	0.588	PIF	5.618	6.67	70.588	0.270
SPC	2.072	1.653	59.091	0	SPC(US)	5.504	5.146	68.571	0.101
ACD(AS/CN)	20.598	46.937	86.667	3.741	ACD(CN/AS)	16.106	52.529	92.308	1.359
BIMSTEC	20.544	11.966	81.250	1.690	BIMSTEC	18.210	13.207	80	0.611
IOR-ARC	10.351	12.516	92.857	7.566	IOR-ARC	14.335	17.657	96	1.911
					IPEF(US)	24.269	21.788	92.308	1.918
					DEPA	26.389	1.471	68.571	0.140
					QUAD(US)	21.726	3.655	80	0.869
					PBP(US)	15.667	5.199	77.419	0.389
					BRF(CN)	4.179	64.497	96	1.959

资料来源：笔者自制。

注 1：图中所有指标均为标准化后的数据。

注 2：组织后的括号内标记了该组织所属的三大制度复合体阵营。其中，“CN”表示中国、“US”表示美国、“AS”表示东盟、“3”表示共同属于三大制度复合体阵营。

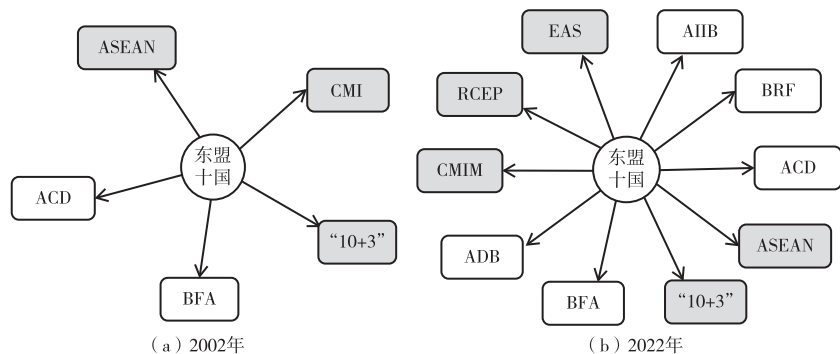


图4 东盟十国参与的亚太地区经济组织

资料来源:笔者自制。

注1:灰色为东盟十国主导的组织,白色为东盟十国参与的组织。

注2:图中涉及的组织及其简写分别为:东盟与中日韩合作机制(“10+3”)、亚洲合作对话(ACD)、亚洲开发银行(ADB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、东盟(ASEAN)、博鳌亚洲论坛(BFA)、“一带一路”国际合作高峰论坛(BRF)、清迈倡议/清迈倡议多边化(CMI/CMIM)、东亚峰会(EAS)和区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)。

盟与中日韩(“10+3”)领导人会议,该机制以经济合作为重点。随着时间的推移,东盟的合作领域不断拓宽、合作形式不断丰富、合作深度不断加强。2000年5月,东盟与中日韩财政部长会议在泰国清迈共同发布了《清迈倡议》(CMI),旨在构建区域金融安全网络。2001年7月,东盟外长会议提出了亚洲合作对话(ACD)并于次年正式建立,包含了东亚、南亚和西亚等各次区域国家。同时,东盟十国参与了由中国举办的博鳌亚洲论坛(BFA)。2002年,亚太地区经济制度复合体网络中具有较高点出度的组织依次是大湄公河次区域合作(GMS)、清迈倡议(CMI)、“10+3”和ASEAN,具有较高点入度的组织依次是ACD、BFA、“10+3”和ASEAN。东盟主导或推动的组织均在其中,这证明了东盟在地区治理中的核心地位。同时,这些组织也具有较高的接近中心度和中间中心度,表明它们能够把握复合体内的制度资源,而其他组织对它们的依赖性较高。在这一时期,亚太地区经济制度复合体呈现出以东盟为中心的显著特征。维护东盟中心地位和保持战略自主是东南亚国家最大的政治关切,也是东盟制度行为的指南。^①

2005年12月,东盟推动了EAS的建立并制定了经贸等领域的定期会晤机制,旨在推动东亚地区经济一体化。随着美国和俄罗斯的加入,该机制由“10+6”扩大至

① 杨悦:《美国对东南亚国家的诱拉与地区回应》,载《国际问题研究》,2023年第3期,第75页。

“10+8”,成为亚太地区的重要论坛。2012年11月,东盟发起加入《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的倡议,旨在构建亚太地区的自由贸易区,推动多边贸易发展与区域经济一体化。2021年3月,清迈倡议多边化(CMIM)协议特别修订稿正式生效,为更高层次的政策协调和区域货币合作奠定了基础。此外,东盟十国也加入了亚投行、亚洲开发银行等融资机构,共同推动亚洲经济发展。2022年,东盟参与的组织仍旧拥有较高的中心度,但其网络中心势下降到1.23%。与此同时,亚太地区出现了较多由非东盟主导但具有较高中心度的组织,这说明东盟不再是亚太地区经济制度复合体的唯一中心。

本文认为,亚太地区经济制度复合体起初是以东盟为核心的,但随着世界和区域格局的变化,东盟已不再是唯一的中心。东盟为应对当前挑战,实时扩充并完善了以其为核心的制度复合体网络,使东盟在经济领域主导的制度复合体成为一种分工型制度复合体。相比之下,美国在亚太地区主导的排他性制度复合体则具有等级制的特征,而中国近年来秉持包容性原则构建的开放性制度引领着亚太地区经济制度复合体的发展方向。^①

3. 中国与亚太地区经济制度复合体

冷战结束后,中国先后与东盟开展对话并加入了亚太经合组织,这标志着中国谋求与周边国家建立互利共赢制度关系的开始。1992年,中国主动与周边国家建立了友好合作机制,成为大湄公河次区域合作的创始成员国。此外,中国还积极响应东盟主导的制度复合体,同东盟一道推动了“10+3”和清迈倡议多边化协议等机制的建立,通过构建双边多层制度有效参与区域经济治理。2001年6月,上海合作组织正式成立,成员国在安全、经济和人文等领域展开合作,特别是自“一带一路”倡议提出以来,上海合作组织与“一带一路”倡议对接,进一步推动共建国家经贸合作。2001年2月,博鳌亚洲论坛在中国的推动下成立,旨在凝聚共识、推动亚洲经济合作。此外,中国还加入了亚洲合作对话、亚洲开发银行等机制,加强了与他国的对话与合作(如图5)。尽管中国创立的亚洲博鳌论坛和参与的亚太地区制度都具有较高的中心度,但中国并未寻求控制权。中国在这一时期的制度战略主要是积极参与并融入既有的国际制度。

2013年以来,中国先后提出“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议,主办“一带一路”国际合作高峰论坛,打造亚洲基础设施投资银行(AIIB)

^① 有关该地区包容性制度的论述,参见任琳、张尊月:《亚太地区的制度复杂性分析》,载《东北亚学刊》,2022年第6期,第24页。

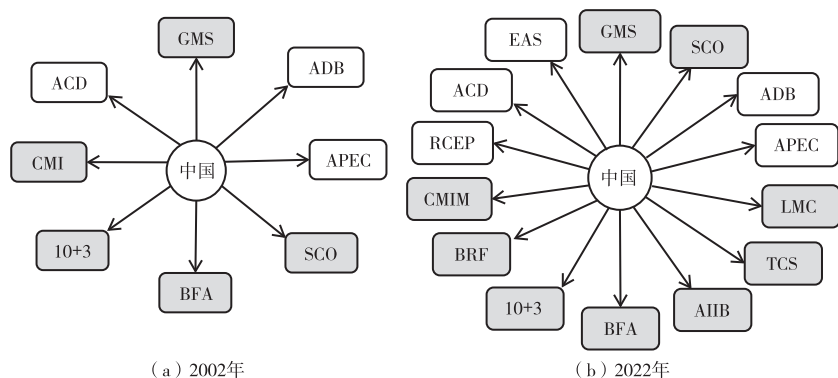


图5 中国参与的亚太地区经济组织

资料来源:笔者自制。

注1:灰色为中国主导的组织,白色为中国参与的组织。

注2:图中涉及的组织及其简写分别为:东盟与中日韩合作机制(“10+3”)、亚洲合作对话(ACD)、亚洲开发银行(ADB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、亚太经济合作组织(APEC)、博鳌亚洲论坛(BFA)、“一带一路”国际合作高峰论坛(BRF)、清迈倡议(CMI/CMIM)、东亚峰会(EAS)、大湄公河次区域合作(GMS)、澜沧江—湄公河合作(LMC)、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)、上海合作组织(SCO)和中日韩合作秘书处(TCS)。

等新型国际制度,坚持政策沟通,倾听各国呼声。当前,中国发起的“一带一路”国际合作高峰论坛、博鳌亚洲论坛和亚洲基础设施投资银行等组织拥有较高的中心度,上海合作组织、澜沧江—湄公河合作等不断机制化,中国引领的亚太地区经济制度复合体正逐步成型。在亚太地区经济制度复合体中,中国从参与者转变为引领者,逐步构建了以“一带一路”国际合作高峰论坛和亚洲基础设施投资银行为核心的沟通型制度复合体。特别是中国与东盟国家相互尊重、守望相助,中国与东盟全面战略伙伴关系发展势头良好,共建和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”,为构建人类命运共同体奠定了坚实的制度基础。

通过纵向视角比较2002年和2022年亚太地区经济制度复合体的网络密度和中心势,我们不难发现其呈现密度上升、中心势下降的趋势,这是亚太地区经济组织增加与制度扩散的一种表现。通过对各个国际组织间的中心度进行比较分析,笔者发现亚太地区经济制度复合体由原先单一的以东盟为中心,逐步演变成分别由美国、东盟和中国为引领的三大中心。后文将从横向视角进一步比较这三种制度复合体的结构特征。需要指出的是,日本和印度今后将是亚太地区的重要一环,因此也需要充分重视这些行为体对亚太地区经济制度复合体的影响。

(二) 横向维度: 亚太地区经济制度复合体的结构特征

亚太地区经济制度复合体分别以美国、东盟和中国三个中心行为体为核心。通过权力和政策两个方面对行为体进行分析后, 本文认为, 美国打造的亚太地区经济制度复合体是一个等级型制度复合体, 以 IPEF 和 QUAD 为核心并以双边关系为补充, 美国通过加强其网络地位来增强自身权力; 以东盟为核心的亚太地区经济制度复合体是一个分工型制度复合体, 呈现出贸易和金融等不同功能领域的任务分化, 各行为体在产业结构等方面存在较强的互补性; 中国则正致力于推动构建一个沟通型制度复合体, 包容性和开放性是其主要特征。

1. 美国主导的等级型制度复合体

美国在亚太地区试图打造以单向遵从为主要特征的等级型复合体结构。等级制本质上是政治性的, 等级制不仅对国家之间的关系进行排序, 还对其他类型的行为体进行排列, 以单向遵从为特征的等级制意味着要素制度在复合体的结构上存在不平等关系。^① 美国试图以 IPEF 为核心模板, 牢牢把握方案控制权和规则制定权, 迫使其他相关制度对其单向遵从。从行为体权力的角度看, 美国是 IPEF 的发起方, 主导着 IPEF 在贸易、供应链、清洁经济和公平经济四大主题的议题设置和发展方向。IPEF 的最终愿景是恢复美国在亚太地区的“经济领导地位”, 并使其重新主导亚太地区的经济规则。尽管亚太相关国家希望通过 IPEF 打开美国市场, 但美国称该框架不是传统意义上的自由贸易协定, 不涉及关税减免与市场准入等内容, 既不愿向亚洲国家提供更多的市场准入机会, 也不愿向这些国家提供关税削减以及具有法律约束力的市场开放措施, 其关注点更多聚焦于供应链韧性(如建立早期预警系统)和劳工标准等方面。^② 因此, 相关国家很难通过公平对话的方式在 IPEF 内实现自身的利益诉求。

就政策选择而言, 在以美国为核心的制度复合体中, 美国地位与其他国家的地位存在明显不对等的关系。美国作为议题设定者采取的是竞胜策略, 追求地缘政治、经济与军事利益, 而其他制度成员作为议题承受者只能采取服从策略。在亚太地区经济制度中, 美国试图充当议题设定者, 在其主导的制度中掌握绝对的程序性话语权和实质性话语权, 在经贸规则制定方面占据主导权。^③ 在业已存在 RCEP 和全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等机制的前提下, 美国为维持其霸权还推动建立了“印

^① Janice Bially Mattern and Ayşe Zarako, “Hierarchies in World Politics,” *International Organization*, Vol.70, No.3, 2016, p.626.

^② 陈靓:《美国贸易政策新思维映射下的“印太经济框架”》,载《国际展望》,2022年第6期,第99—100页。

^③ Kyle Rapp, “Law and Contestation in International Negotiations,” *Review of International Studies*, Vol.46, No.5, 2020, pp.672-690.

“印太经济框架”,这种将经济问题政治化和武器化的做法在本质上就是一种竞胜策略,而其他国家只能处于被动接受的地位。“印太经济框架”是美国亚太战略的经济基础,其目的是重塑亚太地区乃至全球经济体系。作为一个具有地缘政治导向的经济合作安排,拜登政府还进一步加强了对“印太经济框架”的倚重,试图以“印太经济框架”为核心打造以战略竞争为内涵的地缘经济秩序。

“印太经济框架”与其他制度具有隐藏的等级关系,是美国在亚太地区经济制度领域的核心制度。在“印太经济框架”背景下,美国既通过“蓝色太平洋伙伴”促进太平洋国家的经济发展,又通过美日印澳“四方安全对话”推动芯片等高科技产业供应链的重构。“印太经济框架”之所以在成员的选择上具有开放性,其成员资格不再局限于亚太国家,其目的是在更大地域范围内寻找有利于维护美国霸权并削弱中国力量这一目标的国家。^①此外,美日印澳“四方安全对话”在美国“印太战略”中的地位越来越重要,尽管美日印澳“四方安全对话”往往被认为是安全领域的机制,但安全与经济是紧密关联的,发展与安全议题具有统一性和整体性,美日印澳“四方安全对话”已经从安全议题外扩大到经贸、科技、供应链和疫苗等领域。2023年5月举行的美日印澳“四方安全对话”会议已经把基础设施投资和海底光缆建设等议题纳入其中。^②在“印太经济框架”和美日印澳“四方安全对话”不断扩张的背景下,以美国为核心的制度复合体等级性更为突出。在此状况下,由于美国追求单边控制,制度复合体因此也很难发挥其合作增效的功能。

美国为了维护其主导的等级体系,一方面孤立和打压中国,对华开展全方位竞争,其导致的后果是破坏了亚太地区产业链稳定,加剧了供应链危机;另一方面,美国采取拉拢和威慑两种手段将东盟边缘化。东盟虽然积极推动 RCEP 的建设并试图维持自身的主导地位,但美国并没有参加 RCEP 这一全球最大的自由贸易协定。拜登政府一方面通过增加经济援助和加强经贸联系等手段拉拢东盟,声称美国要深化与东盟国家之间的伙伴关系;另一方面,美国又极力打压东盟的战略空间,弱化东盟的主导权,以谋求其在亚太地区的主导地位。

2. 东盟为主导的分工型制度复合体

从行为体拥有的权力角度来看,在东盟主导的亚太地区经济制度复合体中,各行为体都具有方案否决权。在东盟内部,各国不论大小均享有一票否决权。东盟外交政策具

① 赵菩:《从 TPP 到 IPEF:美国亚太经济战略的制度创新》,载《现代国际关系》,2023 年第 3 期,第 53 页;欧定余、侯思瑶:《美国“印太经济框架”的本质、影响及中国的应对策略》,载《东北亚论坛》,2023 年第 2 期,第 36—48 页。

② “Joint Leaders’ Statement,” <https://www.pm.gov.au/media/quad-leaders-joint-statement>, 访问时间:2023 年 4 月 8 日。

有自主性,在中美博弈中保持距离,谨慎与中美两国保持平衡关系。^① 东盟之所以选择这种政策,其原因在于东盟成员国不愿受大国支配,更不愿意在大国博弈中随波逐流。在东盟主导的区域制度中,各国也都享有独立自主的决策权,如既有的“10+3”和 EAS 机制对其成员国没有强制性约束力,各国遵循非正式会晤和协商一致的原则;又如,RCEP 和 CMIM 机制强调兼顾多国利益,虽然这两种机制对东盟成员国有一定的约束力,但东盟主导的亚太地区经济制度复合体与美国为核心的制度复合体存在较大区别。各国在以东盟为核心的制度复合体中均具有否决权,相关协议一般要兼顾多国利益,一国可以抵制他国的不合理诉求,这是以美国为主导的等级型制度复合体所不具备的重要内容。

从政策选择的维度来看,在东盟主导的亚太地区经济制度复合体中,由于各国进行了妥协分工,因此可以有效规避风险并实现共赢,这在一定程度上推动了亚太地区经济一体化进程。CMIM 作为货币金融合作制度,它的建立与运行有利于各国抵御国际金融风险,推动投融资安全;作为全球最大的自由贸易协定,RCEP 有助于推动区域协调均衡发展、促进区域经济一体化;EAS 以地区论坛的形式可以在更大范围、更多领域内推动地区经济的合作与发展。有学者认为,东盟一贯依靠其外交和政治技巧获得国际社会的支持,是互惠互利型国际组织的代表,这种互惠性合作策略有助于维系中美两个大国与东盟保持长久的利益关系。^②

在东盟主导的制度复合体中,既通过 ASEAN 加强在 10 国内的协调,也通过“10+3”加强其与中、日、韩三国的联系。此外,EAS 还联合了亚太地区的主要国家及域外大国,这些国家间彼此博弈的方式可以抵制个别国家的不合理诉求,EAS 机制一定程度上发挥着资源控制的作用。从合作领域来看,既有 CMIM 机制对货币和金融领域的协议支持,也有 EAS 机制对经贸和能源等领域的协调,更有 RCEP 机制对自由贸易领域的开拓。从微观协作层面来看,东盟各国也在产业结构上形成了一定程度的互补关系。^③ 因此,东盟十国主导的制度复合体具备了十分明显的分工型制度复合体的特征。这种分工提高了亚太地区经济制度复合体的合作效率,一定程度上也避免了各国间资源的竞争,在当前情况下有助于推进地区一体化。

3. 中国引领的沟通型制度复合体

从行为体所拥有的权力来看,在中国引领的制度复合体中,中国作为议题设定者

^① 杨悦:《东盟对中美竞争的认知与应对》,载《国际问题研究》,2021 年第 4 期,第 50 页。

^② 田诗慧、郑先武:《关系性权力与亚太海洋安全合作“东盟中心地位”构建》,载《当代亚太》,2022 年第 6 期,第 115—116 页。

^③ 董贺:《东盟的中心地位:一个网络视角的分析》,载《世界经济与政治》,2019 年第 7 期,第 77—105 页。

常常会自动提出倡议并保障其他国家享有对相关方案进行反馈的权力,在议题设定者和承受者之间形成了沟通—回应关系。中国主导的制度复合体一般都会强调共同参与、共同推动和共同受益。例如,为促进各国基础设施建设和经济一体化,中国提出建立 AIIB 的建议,得到了其他地区和国家的积极响应。又如,中国主导的“一带一路”银行间常态化合作机制(BRBR)也得到了多个国家和地区金融机构的回应与支持,进而促进了各金融机构之间的交流与合作。再如,在绿色发展领域,中国倡导成立的“一带一路”绿色发展国际联盟,提出要为共建国家的经济合作搭建平台。此外,针对争端问题的解决,中国于2018年颁布了《关于建立“一带一路”国际商事争端解决机制和机构的意见》,并在2020年推动建立了国际商事争端预防与解决组织,进一步推动了沟通型制度复合体的建设。

从政策选择的角度来看,议题设定者和议题承受者都积极推行协商策略,倡导各方之间的平等、包容、共建和共享。例如,BRF为促进政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通,在机制运行中积极发挥着共建国家沟通、交流、释疑和解惑的重要功能,推动了共建国家对相关理念的对接与利益的共融。再如,BFA自成立以来就一直致力于推动亚洲命运共同体,为政府、企业和专家学者等提供了一个共商经济问题的高层对话平台。在LMC、“10+3”、SCO和GMS等机制中,中国更是与各个行为体建立了平等对话的平台。制度复合体包括多种制度、行为体和运行规则,尽管有些制度或规则可以兼容、有些存在分歧,但各行为体均可以参与不同的制度协调。议题设定者提出方案倡议,而议题承受者可以对倡议进行积极回应,双方在政策沟通的过程中共同推动了相关规则的制定与运行。

中国引领的亚太地区经济制度复合体汇集了广泛的国家和非国家行为体,不同的行为体可以依据自身利益决定是否对中国发起的议题进行回应。中国既不搞小多边主义,也不垒“小院高墙”,主张开放包容与平等协商,强调扩充沟通渠道和信息共享。从本质上来看,中国与地区其他国家的共同利益越多,沟通协商成本就越低,因而能更顺利地达成共识而构建正面的多重制度联系。^①在以中国引领的沟通型制度复合体中,制度间的互动存在紧密联系,并没有出现明显的核心—边缘制度的区分,也避免了因依赖而产生的控制。上述措施保证了制度间的同等地位和行为体间的平等互动,是一种合理的制度复合体结构。

综上,亚太地区经济制度复合体符合幂律度分布,存在几个高度集中的节点和

^① 孙忆、孙宇辰:《中国经济伙伴网络中的多重制度联系》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第127—128页。

许多外围节点。亚太地区经济制度复合体也存在着明显的网络不均质问题,其成员与来自外部群体的联系多于与它们群体内的联系。可以说,亚太地区经济制度复合体形成了不同类型的地域和空间的组织结构,显示出“高模块化”和“高密度”的特征,这说明亚太地区的经济制度系统已经处于分割状态,未来的发展可能会出现制度间平行关系,亚太地区经济制度复合体之间存在“脱钩”的风险。在此情况下,中国需要以“三大倡议”(全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议)为引领,加强不同制度间的政治沟通和战略互信,打造包容开放、和平友好型的经济制度复合体。

(三)中美关系与亚太地区经济制度复合体的结构与演变

制度复合体不仅会受制于结构等组织属性,还会受外部因素影响。大国权力会在国际制度复合体结构及其影响机制中发挥重要作用。在亚太地区的经济领域,美国和中国的具体行为及其相互关系对制度复合体的结构形塑与动态演变都产生了深远影响。尤其是美国对华实施的排他性制度举措,削弱了 APEC 等重要制度的运作能力,降低了亚太地区经济制度自身的有效性并冲击了东盟的地区主导地位。

1. 中美在亚太地区经济制度复合体内的制度举措

美国试图通过三种策略进一步推进形成美国主导的制度复合体。一是新建排他性经济制度。IPEF 成为美国拜登政府在亚太经济制度复合体中的关键制度。美国拟于 2023 年 11 月在美国旧金山举办 APEC 领导人非正式会议期间完成贸易、供应链、清洁经济和公平经济四个支柱领域的全部谈判,但 IPEF 是一个具有地缘政治导向的经济合作安排,服务于美国的战略利益。IPEF 不仅在框架理念上具有排他性,而且其成员方都心怀鬼胎并各有所需,这一框架的出现势必会导致亚太地区出现制度分裂的问题,也会加剧中美关系的紧张态势。二是形成对中国的制度博弈。美国不仅退出了 TPP,而且拒绝加入 CPTPP 和 AIIB,但支持日本主导的亚洲开发银行,有针对性地抗衡“一带一路”相关机制。在次区域合作中,美国新建“湄公河—美国伙伴关系”旨在遏制中国在湄公河地区的影响力。^①此外,美国在双边层面试图通过打造美日、美韩贸易协定等双边经贸机制对抗中国影响。三是重新挑起制度复合体内部各制度的较量。与美国特朗普政府的“退群”不同,拜登政府对国际制度采取了选择性再加入态度,经过其适度调整后实施了有限回归的措施。中美在国际制度

^① U.S. Department of State, “Mekong-U.S. Partnership Joint Statement,” <https://mekonguspartnership.org/2020/09/15/mekong-u-s-partnership-joint-statement/>, 访问时间:2023 年 3 月 5 日。

内部的较量日益成为聚焦点。例如,拜登政府于2021年宣布美国重返应对气候变化的《巴黎协定》,并采取措施停止退出世界卫生组织(WHO)。^①2021年10月,美国重返人权理事会,成为2022—2024年人权理事会成员。此外,美国政府还决定于2023年下半年重返联合国教科文组织。拜登政府对国际制度的选择性再加入并没有偏离历届美国政府利用国际制度的自利诉求。这些举措表明,美国在制度复合体内部试图对抗中国不断上升的影响力以实现其“竞赢中国”的目标,这自然会导致制度复合体内部的博弈日益加剧。

总之,美国在国际规则的制定和实施过程中通过实力导向和利益导向的方式强行推进等级型制度复合体,这种行为势必会导致国际局势动荡、世界经济失序和国际制度失效。美国在制度复合体中力图控制议程和操纵规则,以获取最大利益,而其他国家处于被动地位并被迫牺牲自身利益。美国推动的“印太战略”极大地挑战了东盟的中心地位,也压缩了东盟的活动空间,削弱了东盟的话语权,使东盟实施对冲策略的难度进一步增大。^②美国这种把本国私利凌驾于国际制度与规则之上的做法严重违背了亚太地区相关国家要求加强多边合作的发展潮流。

中国在亚太地区经济制度复合体中是重要的行为体,也是塑造制度复合体结构的关键力量。中国的快速发展在制度复合体中引发了一系列外部空间效应。在地区制度复合体中,中国采取了三方面举措来构建沟通型制度复合体。其一,推动地区高水平经贸合作。中国不仅积极推动RCEP全面生效来促进区域经济一体化,而且积极申请加入CPTPP,在政府采购与公平竞争等领域加强与CPTPP相关规则的对接。其二,重视制度化峰会在制度复合体中的沟通作用。APEC峰会和中国—东盟对话峰会(“10+1”)等制度化峰会已被嵌入地区制度复合体,并发挥着战略和信息沟通的积极作用。针对美国的无端指责,中国坚持团结协作和真正的多边主义,在APEC峰会中坚持维护基于协商一致的“APEC方式”,积极为“开放地区主义”发展做贡献。其三,依托“一带一路”国际合作平台,积极打造基于议题领域的“一带一路”制度复合体。“一带一路”国际合作高峰论坛、亚洲基础设施投资银行、丝路基金等机制的形成表明“一带一路”机制类型正日益多样化,其功能也日益丰富。^③“一带一路”国际合作是亚

① The White House, “Paris Climate Agreement,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>, 访问时间:2023年3月5日。

② 杨悦:《美国对东南亚国家的诱拉与地区回应》,载《国际问题研究》,2023年第3期,第74—96页。

③ 袁正清、赵洋:《“一带一路”倡议与中国的国际组织战略构建》,载《拉丁美洲研究》,2023年第3期,第2—25页;陈伟光:《共建“一带一路”:一个基于制度分析的理论框架》,载《当代亚太》,2021年第2期,第23—47页;李向阳:《“一带一路”的高质量发展与机制化建设》,载《世界经济与政治》,2020年第5期,第51—70页。

太地区行之有效的沟通平台,极大满足了地区多元化发展的新需求。简言之,中国通过制度共建、资源共管、利益共享和责任共担的新型沟通模式,积极推动了亚太地区制度的沟通与兼容,促进了地区秩序的有序转型。

在中美博弈加剧的背后,两国在亚太地区的制度复合体中存在不同的行为逻辑。等级型制度复合体与沟通型制度复合体为亚太地区的经济发展提供了两种不同制度平台和实施路径。在制度平台方面存在“美国优先、西方主导”与“共同命运、合作共赢”两种不同的竞争机制,在实施路径上存在“单边主导”与“协商”两种不同的实施方式。美国在规则制定和实施过程中秉持实力至上和利益导向原则,强行推进等级型制度复合体,而中国在亚太地区历来秉持合作至上和共赢导向理念,逐步形成了具有广泛共识和合作基础的沟通型制度复合体。

2. 中美关系对亚太地区经济制度复合体的影响机制

中美两国的实力对比深刻影响了亚太地区经济制度复合体的变化。一方面,中美权力对比发生了历史性改变,亚太地区权力结构也随之发生了显著变化。面对日益发展的中国,美国表露出“迷失”“歇斯底里”与“妖魔化中国”的病态心理,出现了“中国综合征(China syndrome)”,美国焦虑并担心其自身地位受到挑战。^①2017年的《美国国家安全战略》报告首次用“印太”一词取代对“亚太”的表述,“印太”一词日益成为体现美国地缘政治与经济利益的术语。^②拜登政府在2021年3月公布《国家安全战略临时指南》时强调,要“确保美国而不是中国制定国际议程,美国要与其他国家一道制定新的全球准则和协议,促进我们的利益并反映我们的价值观”。^③拜登政府这一表述充分体现了美国在亚太地区打造等级型制度复合体的企图。

另一方面,美国对华竞争与遏制已成为美国对外关系的常态。拜登政府虽然可能会改变其对国际制度的策略,但不会改变利用国际制度遏制和打压中国的本质。有西方学者认为,拜登政府会充分改造现有制度,将领导成本外部化并联合其西方盟友打压中国。^④2022年10月,拜登政府发布的《国家安全战略》报告称,中美关系既是覆盖

① Tudor A. Onea, “Between Dominance and Decline: Status Anxiety and Great Power Rivalry,” *Review of International Studies*, Vol.40, No.1, 2014, pp.125-152.

② The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 访问时间:2023年3月5日。

③ The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 访问时间:2023年3月5日。

④ David A. Lake, “Whither the Liberal International Order? Authority, Hierarchy, and Institutional Change,” *Ethics & International Affairs*, Vol.34, No.4, 2020, p.465.

全球范围的“全方位竞争”,又是包含经济、技术和安全等方面的“全领域竞争”。^①由此可见,美国正从自身角度出发塑造复杂的地区制度集群,试图以本国经贸规则来支配亚太地区经济规则,打造符合其自身利益的规则体系。

权力变动和中美关系的性质决定了亚太地区制度复合体的特征。当国家处于单一国际制度中时,其往往可以通过制度的内部制衡而获得利益。当国家处于制度复合体的状态时,实现国家利益需要关注整体秩序和各方走向。中美的动态关系发生在一个密集的制度复合体内,而不是发生在美国主导的单个制度体系之中。当中美两国共同嵌入地区制度复合体内部时,该制度复合体既会呈现冲突与对立的局面,也会产生一定的对话与合作空间。应该看到,虽然拜登政府谋求“竞争与合作并存”的对华关系,但这不排除两国关系在某些领域出现缓和甚至共同合作的可能性。

中国致力于积极管控中美两国的关系,在亚太地区的制度舞台上寻求对话沟通,避免中美在制度复合体内发生恶性竞争和对抗。就目前而言,中美两国的主要挑战和难题是双方在亚太地区如何通过政策沟通达成共识,以便各个要素制度能依其初衷在解决地区问题方面取得进展。中美两国在制度互动中受到不同知识、观念和思维的推动,双方需要加强在 AIIB 与 ADB 等制度间的沟通,协调彼此有分歧的制度目标。与中美两国在同一制度内部竞争所不同的是,制度复合体提供了中美两国制度合作的空间。中美两国如果能赋予重叠的国际制度合理的行动权利和行为空间,那么两国就有可能在特定治理领域形成合力。

六 结论

本文通过聚焦国家这一行为体分析了国际制度复合体的结构,探讨了应对国际制度复合体的相关策略。在体现权威大小程度的等级型制度复合体中,议题设定者因拥有方案控制权而往往会采取竞胜策略,而议题承受者则会采取服从策略。在该制度复合体中,需要避免的问题是让一些制度在合作过程中不被边缘化。在以功能差异化特征的分工型制度复合体中,各国均拥有对方案的否决权,需要对制度复合体进行合理的任务区分。在沟通型制度复合体中,议题设定者与议题承受者分别具有方案倡议权和方案回应权,可以推行彼此的政策协商并发挥制度复合体在国际

^① “National Security Strategy,” <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 访问时间:2023 年 3 月 6 日。

制度方面的沟通作用。通过对亚太地区经济制度复合体的分析,本文发现亚太地区在经济领域正由过去以东盟为核心的制度复合体逐步演变为以美国为中心的等级型制度复合体、以东盟为主导的分工型制度复合体和以中国为引领的沟通型制度复合体三者共存的状态。

对制度复合体结构进行研究是为了更好地寻求应对国际制度密度增加的状况。国际制度相互作用形成了一个纵横交错的制度复合体结构,这就需要深入分析不同类型的复合体结构并据此制定合理的应对措施来提升该制度复合体的治理水平。国际秩序变化和权力格局变迁正深刻影响着国际制度复合体的结构,大国竞争及其权力兴衰通过改变制度复合体结构的方式影响着全球治理进程。目前,以美国为主导的国际秩序及其所阐述的规范面临诸多问题,这也给国际制度协调带来风险和挑战,相关国际制度应当寻求有效方式来应对治理失衡与协调困难等问题。^①

有学者认为,中国发展成为现代化国家标志着国际制度复杂性进入了一个新的阶段。^② 面对日益多元化和重叠的多边制度体系,中国需要合理界定制度复合体的边界和范围,打造包容开放的沟通型制度复合体。中国在制度复合体内落实互利共赢的制度化合作目标时,既需要关注国际制度在多大程度上受政治制度、经济模式、意识形态和社会文化等因素的影响,也需要分析和考虑中国推动现有制度建设的具体战略情境,还需要将“三大倡议”纳入制度复合体并推动构建人类命运共同体,在亚太地区推动建设包容开放、和平友好和互利共赢的经济制度复合体。

(截稿:2023年7月 责任编辑:赵远良)

① Peter M. Haas and Jon Western, “Governing Complexity in World Politics,” *Complexity, Governance & Networks*, Vol.6, No.1, 2020, p.55.

② Karen J. Alter and Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity,” p.345.