

竞争之后：国际制度竞争的 演进逻辑^{*}

宋亦明 李 冰

【内容提要】 国际制度间竞争并非稳定的常态结构而很可能只是暂时性现象,作者尝试探讨了国际制度间竞争的演进逻辑。由于国际制度间竞争无助于提升国际制度的有效性,国际官僚和主权国家政府往往无意持续推动国际制度间竞争。通过国际制度间竞争演进方向的类型化分析框架对气候变化、能源治理和发展融资领域内的国际制度间竞争进行检视后发现,议题领域特性和大国的制度策略偏好决定了国际制度的竞争类型。特定议题领域内的主要国际制度竞争类型能塑造本领域后续的国际制度间竞争的演进方向。当相关议题领域先前的国际制度竞争主要表现为特定国际制度的制度内竞争时,该领域内的国际制度间关系将朝着等级化的方向演进;当相关议题领域先前的国际制度竞争主要表现为国际制度间竞争时,该领域内的国际制度间关系将朝着功能分化的方向演进;当议题领域先前的国际制度间竞争出现明显的国际制度间竞争和国际制度内竞争时,该领域内的国际制度间关系将朝着等级化且功能分化的方向演进。作者从动态演进的视角重新审视了国际制度间竞争,阐释了制度间竞争的暂时性特征及其演进逻辑,进而将该领域的研究议程拓展至“竞争之后”的新阶段。

【关键词】 国际制度竞争; 演进逻辑; 等级化; 功能分化; 制度复杂性

【作者简介】 宋亦明,北京外国语大学国际关系学院讲师(北京 邮编:100089); 李冰,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员(北京 邮编:100007)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2023)11-0129-31

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“美国塑造国际组织的逻辑及中国的对策研究”(项目批准号:23CGJ031)的阶段性成果。本文初稿曾在第二届国际政治理论与方法前沿青年论坛和中国人民大学经济外交研究中心第五期学术论文工作坊上宣读并得到与会者的指导。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

作为大国战略竞争与国际制度互动的主要形式,国际制度间竞争虽然具有普遍性,但也存在不稳定性。^①一方面,同一议题领域内曾经相互激烈竞争的国际制度实现了不同程度的分工合作,出现了国际制度退出竞争的情况。例如,在能源治理领域,国际能源署(IEA)与石油输出国组织(OPEC)和国际可再生能源署(IRENA)的关系分别由竞争关系转变为合作的关系,各有侧重地参与了全球能源治理。另一方面,大量的国际制度虽然在同一议题领域内未能实现分工,但竞争关系逐渐演变为非正式等级关系。^②例如,联合国框架下的《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)与联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)从大量相互交叠且彼此竞争的国际制度中脱颖而出,成为应对气候变化的领导性制度。^③这些情况表明,国际制度间竞争很可能不是永续存在的稳定结构,而只是暂时性的经验现象。

学理层面对制度复杂性研究的反思也促进了国际制度间竞争研究在议程方面的拓展。虽然既有研究对制度的复杂性特征、成因和影响等方面的讨论已经取得了较大进展,但较少有从事国际政治和国际法研究的学者在其学科范畴内对制度复合体的变迁与国际制度间竞争的演进关系进行系统探讨。对此,让-弗雷德里克·莫兰(Jean-Frédéric Morin)等在全面反思制度复杂性研究的基础上,提出了制度复合体的生命周期理论和制度复合体的动力学框架。^④泰勒·普拉特(Tyler

^① 本文的核心概念定义如下:国际制度是指规定行为体角色、约束有关活动并塑造预期的一整套持久并相互联系的正式或非正式规则,具体包括国际组织、国际机制和国际惯例。国际制度竞争分为国际制度内竞争和国际制度间竞争,前者是指国际制度的成员方在该制度的框架下围绕议程设定、规范倡导、主导权及其他具体安排的竞争,后者是指同一议题领域内多个国际制度围绕上述主题而开展的竞争。制度复杂性是指不按照等级排列的、嵌套的、部分重叠的和平行的国际制度存在的特性。关于国际制度、国际制度竞争和制度复杂性的定义,分别参见 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays on International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, 1989, pp.3-4; Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organization*, Vol.9, No.4, 2014, p.389; Kal Raustiala and David G. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resource," *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, p.277.

^② Tyler Pratt, "Deference and Hierarchy in International Regime Complexes," *International Organization*, Vol.72, No.3, 2018, pp.561-590.

^③ Kenneth W. Abbott and Benjamin Faude, "Hybrid Institutional Complexes in Global Governance," *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, p.283.

^④ Jean-Frédéric Morin and Amandine Orsini, "Regime Complexes and Policy Coherency: Introducing A Co-adjustments Model," *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.41-51; Thomas Gehring and Benjamin Faude, "The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects," *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.119-130.

Pratt) 等也提出了制度复合体可能存在不稳定的情况并会沿着特定方向演进的猜想。^① 梅特·埃爾斯特魯普-聖喬瓦尼(Mette Eilstrup-Sangiovanni) 等对制度复杂性进行了反思,认为相关研究不应拘泥于制度复杂性的特征,而应更加关注其变化和差异。^② 上述研究力求避免仅对制度复杂性做静态的描述,将制度复合体动态变迁这一议题从研究议程的边缘推至中心。围绕制度复杂性的反思体现了学界对国际制度间竞争演进议题进行学理性探讨的重视。

国际制度间竞争在经验层面展现出的暂时性特点以及在学理层面对制度复杂性进行的反思均表明,国际制度间竞争并不是稳定的常态结构,而会向其他更稳定的结构演进。更为重要的是,这一演进的过程并不一致,反而可能会呈现出演进方向的多样性。由此,一个值得讨论的问题是:在历经国际制度间竞争之后,为什么不同议题领域内的国际制度间关系会朝着等级化或功能分化等不同方向演进?

二 文献综述

长期以来,关于国际制度竞争和制度复杂性的研究很少关注国际制度间竞争的后续演进,鲜有学者对此提供过程性描述与历时性分析。^③ 就国际制度竞争研究而言,这类研究旨在分析国际制度内和国际制度之间的竞争关系及其对主权国家、地区和世界秩序的影响,并不在于发掘并阐释国际制度间竞争关系的变化过程。当前,国际制度竞争研究主要集中于三个相互关联的具体领域:一是特定议题领域内制度间竞争或制度内竞争的历史、现状和特点。^④ 二是守成大国或新兴大国在改革、转变、创建和退

^① Tyler Pratt and C. Randall Henning, "Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research," https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2023年6月4日。

^② Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, "The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance," *Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, p.234.

^③ 同一经验现象往往被多个概念所描述。除“国际制度竞争”外,还有多项研究在各自的学术语境下对国际制度间的竞争关系进行了刻画。例如,托马斯·格林和本杰明·福德指出“国际制度之间的竞争是制度复合体的系统性特征”,这表明国际制度竞争与制度复杂性概念刻画了相同的现象,参见 Thomas Gehring and Benjamin Faude, "The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects," p.120.

^④ 参见黄琪轩《国际货币制度竞争的权力基础——二战后改革国际货币制度努力的成败》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2017年第4期,第5—13页;李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,社会科学文献出版社2017年版,第87—132页;Kai He and Huiyun Feng, "Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB," *Chinese Journal of International Politics*, Vol.12, No.2, 2019, pp.153-178.

出等方面的制度战略选择及其背后的利益考量。^① 三是国际制度竞争对地区格局的塑造以及对国际秩序的影响。^② 然而,当前国际制度竞争的研究囿于描述具体国际制度竞争的现状、特征和影响,较少关注多个议题领域出现的国际制度竞争退出等经验现象,对此也缺乏学理性的回应和解释。

就制度复杂性研究而言,相关研究主要集中于三方面:一是描述国际制度间竞争关系的基本特征,刻画其散乱交叠、缺乏协调和缺少秩序的图景;^③二是阐释制度复杂性的生成根源,并将其归因于由不满、模仿和降低交易成本等驱动的建制努力因素;^④三是分析制度复杂性对国际合作的正面或负面影响以及产生不同影响的条件。^⑤就既有研究来说,大多数制度复杂性研究往往都侧重于对国际制度间竞争关系的静态观察和状态分析,较少关注制度间关系从竞争转向合作或其他状态的过程,也较少关注制度竞争演进的推动者。^⑥

此外,还有一些研究围绕互竞的多边主义、制度碎片化、制度拥塞、制度密度、制度

① 任琳《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》,载《国际政治科学》,2019年第1期,第84—115页;陈拯《改制与建制之间:国际制度竞争的策略选择》,载《世界经济与政治》,2020年第4期,第81—109页;朱杰进《崛起国改革国际制度的路径选择》,载《世界经济与政治》,2020年第6期,第75—105页;王明国《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》,载《世界经济与政治》,2020年第10期,第72—101页。

② 陈兆源《法律化、制度竞争与亚太经济一体化的路径选择》,载《东南亚研究》,2017年第5期,第64—76页;朱杰进《国际制度设计视角下的澜湄合作》,载《外交评论》,2020年第3期,第45—68页;李巍、罗仪麟《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第52—57页;张发林《现实制度主义:一种国际关系理论的合成》,载《国际政治研究》,2022年第4期,第90—94页。

③ Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resource,” pp.277–309; Kenneth W. Abbott, “The Transnational Regime Complex for Climate Change,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.30, No.4, 2012, pp.571–590.

④ Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp.8–14; Jean-Frédéric Morin and Amandine Orsini, “Policy Coherency and Regime Complexes: The Case of Genetic Resources,” *Review of International Studies*, Vol.40, No.2, 2014, pp.303–324.

⑤ Daniel W. Drezner, “The Power and Peril of International Regime Complexity,” *Perspective on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.65–70; Bruno Frey, “Outside and Inside Competition for International Organizations: From Analysis to Innovations,” *The Review of International Organizations*, Vol.3, No.4, 2008, pp.335–350; Sebastian Oberthür and Olav Schram Stokke, eds., *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*, Cambridge: MIT Press, 2011; 王明国《国际制度复杂性与东亚一体化进程》,载《当代亚太》,2013年第1期,第4—32页;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。

⑥ 俞晗之《全球治理机制复合体的演变:人类基因信息议题探析》,中国社会科学出版社2020年版,第1页。

扩散和制度交叠等概念来刻画国际制度间的竞争关系。^① 这些研究在不同的学术语境下对国际制度间竞争关系进行了探讨,总体上丰富了该研究领域的学术谱系。通过梳理国际制度间竞争关系的相关文献,可以发现既有研究的分析视角具有三个明显特征:一是将国际制度间相互竞争的现状作为关注的焦点,重视发掘和描述多个国际制度是如何发挥近似的功能以争夺潜在的成员方和争取更多拨款来替代对方所倡导的规范;二是即便关注到国际制度间关系的动态演进,但仍将国际制度的竞争关系作为观察视域的边界;三是将已经形成的国际制度间竞争关系视作永续且稳定的状态,却忽视了竞争关系的暂时性和可变动性。

尽管既有研究取得了一些突破,但尚不足以回答国际制度间关系为何会朝着不同方向演进的问题。在经验层面,既有研究只关注了国际制度间竞争的生成条件和类型差异以及这些因素对大国关系、地区局势和世界秩序的影响,较少关注曾激烈竞争的国际制度为何会转向分工合作或形成非正式等级关系的经验现象,因而存在研究盲点。^② 在学理层面,与既有分析视角相对应的隐性研究则假定国际制度间竞争关系是永续存在的稳定状态,这严重影响了从学理层面探讨国际制度间竞合关系变迁的研究路径。值得注意的是,虽然探讨制度变化与演进的相关研究成果已经相当丰富,但立足于国际制度间竞争的相关研究仍然较少。^③ 无论是就国内制度研究还是对国际制度研究而言,基于制度变迁的研究与考察始终占据着重要位置。对于制度变迁的外在

^① 相关讨论参见 Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organization*, Vol.9, No.4, 2014, pp.385-412; Frank Biermann, et al., "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis," *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.4, 2009, pp.14-40; Geoffrey Palmer, "New Ways to Make International Environment Law," *American Journal of International Law*, Vol.86, No.2, 1992, pp.259-283; Kenneth W. Abbott, et al., "Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance," *International Organization*, Vol.70, No.2, 2016, pp.247-277; Kal Raustiala, "Institutional Proliferation and the International Legal Order," in Jeffrey L. Dunoff and Mark A. Pollack, eds., *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp.293-320; Johannes Urpelainen and Thijs van de Graaf, "Your Place or Mine? Institutional Capture and the Creation of Overlapping International Institutions," *British Journal of Political Science*, Vol.45, No.4, 2015, pp.799-827。需要说明的是,尽管"contested multilateralism"一词长期被译为"竞争性多边主义",但笔者认为更准确的译法应该为"互竞的多边主义"。

^② Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, "The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance," pp.244-246。

^③ 需要注意的是,奥兰·扬等对国际制度互动的探讨多为动态分析,但国际制度间互动研究与国际制度间竞争研究仍存在明显差异,这两类文献不应被混淆和简单等同。参见孔凡伟《制度互动研究:国际制度研究的新领域》,载《国际观察》2009年第3期,第44-50页;王明国《国际制度互动与制度有效性研究》,载《国际论坛》2014年第1期,第52-57页。

形式、内在动能、具体过程和前因后果的讨论均有赖于动态分析视角。^① 例如, 奥兰·扬(Oran R. Young)注意到国际制度兴衰具有生命周期的规律, 唐世平则从稳定与变化、渐变与巨变两个维度讨论了制度变迁的动力学解释机制。^② 可以说, 出于回应制度变迁现象的需要, 围绕其展开的各项研究无不基于动态视角对其进行分析和阐释。

遗憾的是, 传统的国际制度变迁研究与新近的国际制度间竞争研究属于不同的分支, 两者并未进行充分的学术对话, 因此对国际制度间竞争的研究很少能自发地承袭或借鉴传统的国际制度变迁研究所采取的动态分析视角。与此同时, 近年来已有学者意识到这一问题并试图跳出国际制度间竞争研究议程的藩篱, 开始研究国际制度间竞争的动态演进这一议题。

第一, 对制度复杂性的批判性探讨拉开了国际制度间竞争演进研究的序幕, 其研究内容初步触及了制度间关系从竞争到合作的转变逻辑这一议题。在对制度复杂性进行批判的基础上, 学界对制度复合体“并非静态的而是一个不断演进的系统”的观点逐渐达成共识。^③ 例如, 莫兰与阿芒迪娜·奥尔西尼(Amandine Orsini)等认为同一议题领域内的多个国际制度将分别历经原子化、相互竞争、专业分工和整合统一四个阶段而完成一个“生命周期”, 因此由相互竞争的国际制度所组成的制度复合体更可能走向整合而非瓦解。^④ 托马斯·格林(Thomas Gehring)和本杰明·福德(Benjamin Faude)提出的制度复合体动力学框架认为, 制度复合体内部的国际制度间竞争关系最

^① 参见 James Conran and Kathleen Thelen, “Institutional Change,” in Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti and Adam Sheingate, eds., *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp.51-66; Orfeo Fioretos, “Historical Institutionalism in International Relations,” *International Organization*, Vol.65, No.2, 2011, pp.367-399; James Mahoney and Kathleen Thelen, “A Theory of Gradual Institutional Change,” in James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp.1-37; 刘城晨《论历史制度主义的前途》, 载《国际观察》2019年第5期, 第100—120页; 奥兰·扬著, 陈玉刚、薄燕译《世界事务中的治理》, 上海人民出版社2007年版, 第127—154页。

^② Oran R. Young, “Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp.290-291; 唐世平著, 沈文松译《制度变迁的广义理论》, 北京大学出版社2016年版, 第67—72页。

^③ Mette Eilstrup-Sangiovanni, “Ordering Global Governance Complexes: The Evolution of the Governance Complex for International Civil Aviation,” *Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, p.299; Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” pp.253-255.

^④ Jean-Frédéric Morin and Amandine Orsini, “Regime Complexes and Policy Coherency: Introducing a Co-adjustments Model,” pp.42-44.

终一定会转向合作关系。^① 有学者把对“间断均衡(punctuated equilibrium)”的讨论嫁接到制度复合体的分析中,呈现了多个能源制度的兴衰及能源制度复合体的发展过程。^② 这些讨论均具有同样的指向:国际制度间竞争并不是常态,竞争也可能转向制度间的合作和分工。

第二,对国际制度特征的研究从不同侧面揭示了这些特征有助于国际制度间关系从竞争转向分工与合作。虽然国际制度数量的增加和职能的扩展会不可避免地导致国际制度间出现“地盘战(turf war)”等问题,但那些能够提供大量专业知识的国际制度很容易成为其他国际制度寻求合作的对象。此外,如果该项国际制度的声望较高且能获得雄厚的财力支持,那么该国际制度也能得到其他国际制度的青睐与跟随。^③ 既有研究表明,在知识、财力和声望上的差异可以让国际制度从彼此竞争转向相互合作的关系。以“减少发展中国家破坏森林和森林退化造成的排放(REDD+)”为代表的“纽带组织(bridge organizations)”虽然未采取实际行动缓与环境议题相关的地缘政治冲突,但该组织为各行为体提供了一个对话和交流的平台,在遏制国际制度碎片化并为国际制度从竞争转为合作等方面发挥了不容忽视的作用。^④ 同样,长期被忽视的“边界组织(boundary organizations)”通过提供可信性高、合法性强和有影响力的专业知识减缓了国际制度间竞争。这意味着基于知识和专业能力的单个国际制度也能影响国际制度间竞争的演进。^⑤

第三,明确了国际制度间竞争演进的可能方向。福德等认为,特定国家将国际制度间竞争作为一种战略工具,通过降低合作收益或明示制度演进的不确定性等方式表达它们对现行国际合作僵局与全球治理机制不满的信号。这种信号塑造了国际合作与全球治理谈判的外在战略环境,推动现行制度的拥护者与挑战者共同寻求新的解决

^① Thomas Gehring and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects,” pp.124-126.

^② Jeff D. Colgan, et al., “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex,” *Review of International Organization*, Vol.7, No.2, 2012, pp.117-143.

^③ Nathaniel Gest and Alexandru Grigorescu, “Interactions Among Intergovernmental Organizations in the Anti-Corruption Realm,” *The Review of International Organizations*, Vol.5, No.1, 2010, pp.53-72.

^④ Aarti Gupta, et al., “Managing Fragmentation in Global Environmental Governance: The REDD+Partnership as Bridge Organization,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.16, No.3, 2016, pp.355-374.

^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, pp.543-577.

方案,促进不同国际制度进入互适与调整的进程并实现彼此间的功能互补。^① 还有学者从主权国家的角度解释了国际制度在面对不同议题领域内的合作与分歧时采取差异化政策选择的内在逻辑。他们认为,当议题领域存在正外溢效应时,国际制度会呈现出整合化的演进趋势;当议题领域存在负外溢效应时,国际制度会呈现出分散化的演进趋势。^② 普拉特与兰德尔·亨宁(C. Randall Henning)等也认为,国际制度间的竞争状态很可能并不稳定,国际制度的演进趋势有可能会从竞争转向分工或进行等级性排列。^③

上述对国际制度间竞争的讨论其实已经将研究从竞争本身推入到竞争演进的阶段。相较于早前的研究,其可贵之处在于指出了国际制度间竞争绝非国际制度间关系的最终状态,同时指明了国际制度间竞争研究需要持续关注制度间关系动态演进的突破方向。然而,相关研究对国际制度间竞争演进所做的讨论存在明显的“合作中心主义”倾向。也就是说,在简单的“竞争—合作”二分法桎梏下,大多数研究将合作视为竞争演进的唯一面向和最终状态,但忽视了其他演进方向的可能性,因此很难在经验层面关注国际制度间竞争演进方向的多样性,也没有继续在学理层面分析国际制度间竞争出现差异化演进的原因。有鉴于此,本文力求接续上述研究对国际制度竞争演进的讨论,着重分析其演进的类型差异及生成逻辑。

三 国际制度间竞争演进的分析框架

既有研究表明,国际制度间竞争的状态并不稳定。国际制度间关系如果要从竞争状态向其他状态进行转变,需要行为体在演进过程中发挥主要推动的作用,同时还需要考察与之相关的各行为体的偏好和选择。相关研究“打开国际制度的黑箱”时发现,国际制度主要由主权国家和由国际组织官僚所组成的秘书处构成。^④ 由于它们在

^① 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.843-870.

^② Tana Johnson and Johannes Urpelainen, “A Strategic Theory of Regime Integration and Separation,” *International Organization*, Vol.66, No.4, 2012, pp.645-677.

^③ C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间: 2023年7月4日。

^④ 关于“打开国际制度黑箱”的说法,参见王彦志《什么是国际法学的贡献——通过跨学科合作打开国际制度的黑箱》,载《世界经济与政治》2010年第11期,第113—128页。

全球治理与国际合作中的诸多议题上存在偏好差异甚至严重分歧,主权国家和国际官僚之间的巨大张力也引发了学界关于国际制度自主性以及国际制度委托与代理关系的大量探讨。^①然而,在看待国际制度间竞争的问题上,国际官僚与主权国家却具有相似的偏好。从长期来看,两者都倾向于推动特定国际制度在互动关系中放弃与另一国际制度的竞争,其原因主要有两点。

第一,国际制度间相互竞争的历程能够促使国际官僚修正对另一国际制度不友善的认知,其行动有可能会逐渐背离它们原有的竞争性政策取向。由于热衷于追求治理绩效而不是权力政治,国际官僚在应对复杂全球性挑战以及开展国际制度竞争的过程中往往能够敏锐地发现,应对全球问题不力对自身合法性的冲击要远远大于与之相竞争的其他国际制度。相反,如果与相关的国际制度进行合作将显著提升自身的治理绩效与合法性。^②在“竞争—反思”或“失败—变革”机制的作用下,国际官僚对其他国际制度及国际制度间竞争的认知逐渐出现了转变,往往无意再推行“地盘战”以及标准与规范竞争等政策。^③对于官僚自主性较低的国际制度而言,它们与其他国际制度的关系很大程度上取决于主权国家的偏好。即便如此,只要主权国家之间不存在严重的地缘政治冲突,国际官僚就能较好地推动国际制度实现相互合作而不是陷入持续的竞争境地。^④

第二,主权国家政府在面对国际制度间竞争时更倾向于采取妥协或追随的政策,这有助于淡化而不是激化国际制度间竞争。鉴于主权国家在综合国力及其在国际制度塑造能力上的差异,本文将主权国家分为大国和其他国家两类。其中,大国对国际制度及国际制度间关系具有很强的塑造力,也是“制度之战”的重要推手。^⑤大国基于自身战略考量会发起或推动国际制度间竞争,但在国际制度间竞争历经一段时间后,大国也会根据国际局势的变化做出有利于缓和甚至避免竞争的妥协。^⑥虽然建立新

① 刘宏松《国际组织的自主性行为:两种理论视角及其比较》,载《外交评论》2006年第6期,第104—111页;王明国《国际授权与国际合作——国际关系学与国际法学关联研究的新探索》,载《国际政治科学》2012年第1期,第114—120页;戴伦·霍金斯等主编,白云真译《国际组织中的授权与代理》,上海人民出版社2015年版。

② 宋亦明《国际官僚与国际制度竞争退出》,载《世界经济与政治》2018年第8期,第90—93页。

③ 余博闻《国际组织变革理论的演进与启示》,载《国际政治研究》2021年第3期,第52—55页。

④ Richard Clark, “Pool or Duel? Cooperation and Competition Among International Organizations,” *International Organization*, Vol.75, No.4, 2021, pp.1133—1153.

⑤ 李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,第42页。

⑥ 即便有学者聚焦于制度内竞争而不是制度间竞争,但仍能提供启发和教益。他们发现守成大国面对改制压力在关键节点上会选择沉默甚至妥协,这意味着大国绝非一味追求制度内或制度间竞争。参见刘宏松、吴桐《国家间论辩、关键节点与国际制度改革》,载《世界经济与政治》2021年第9期,第4—30页。

制度被视为大国进行制度间竞争的主要形式,但新兴大国为了实现成功的创制并保证其有效性及合法性,往往会选择将其创立的国际制度嵌套进既有的国际制度体系中,以此降低国际制度间竞争的烈度或者避免直接冲突。^①同样,守成大国及其盟国也不会一味抵制新兴大国的建制行为,这是因为守成大国加入新成立的国际制度除了能够享受相应的治理收益外,还能将“国际制度间竞争内部化”,将国际制度之间的竞争转移至国际制度内部协调。^②因此,新兴大国和守成大国在历经一段时间的国际制度间竞争后,更可能围绕建制问题采取相互妥协的政策而不是继续强行推动高烈度的“制度之战”。^③相较于主导性大国,其他国家推动国际制度间竞争的行为较少且竞争激烈度也较低,它们的诉求在得到一定程度的满足后往往会选择追随大国参与全球治理而不是继续推动国际制度间竞争。^④总之,无论是通过自上而下的重组还是采取自下而上的适应方式,主权国家都能够很好地缓和其参与的国际制度间的竞争关系,甚至能使竞争关系转变为协调有序的关系。^⑤

由于国际官僚与主权国家政府均无意持续推动国际制度间竞争,国际制度间关系很可能从竞争状态逐渐演变为其他类型的状态。值得注意的是,国际制度间竞争的演进过程并未遵循单一模式,其演进过程反而呈现出多样性。为厘清国际制度间竞争的演进过程并探析其背后的驱动因素,本文对国际制度间竞争的演进过程进行了类型化分析。^⑥在亨宁、普拉特和埃爾斯特魯普-聖喬瓦尼等研究的基

① 刘玮《崛起国创建国际制度的策略》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第84—106页;刘玮《兼容性制度竞争: 双层对冲与地区制度的嵌套设计》,载《世界经济与政治》2020年第2期,第65—86页。

② 陈拯《改制与建制之间: 国际制度竞争的策略选择》,载《世界经济与政治》2020年第4期,第81—109页;Jan Knoerich and Francisco Urdinez, “Contesting Contested Multilateralism: Why the West Joined the Rest in Founding the Asian Infrastructure Investment Bank,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.12, No.3, 2019, pp.333—370; Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resource,” p.301; Jean-Frédéric Morin and Amandine Orsini, “Regime Complexes and Policy Coherency: Introducing a Co-adjustments Model,” pp.45—46; Ayse Kaya and Matthew Salah, “When Do Established Powers Support Rising Powers’ Multilateral Institutions? The Case of the Asian Development Bank,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.15, No.1, 2022, pp.1—26。

③ Benjamin Faude and Michal Parizek, “Contested Multilateralism as Credible Signaling: How Strategic Inconsistency Can Induce Cooperation Among States,” pp.854—858.托马斯·格林等虽然并未刻意区分新兴大国和守成大国,但也阐明了主权国家有明显的动机去缓和国际制度间的竞争,参见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.477。

④ Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” p.398。

⑤ Mette Eilstrup-Sangiovanni, “Ordering Global Governance Complexes: The Evolution of the Governance Complex for International Civil Aviation,” pp.300—304。

⑥ 刘丰《类型化方法与国际关系研究设计》,载《世界经济与政治》2017年第8期,第45—49页。

基础上,本文以国际制度的功能和等级这两个二分变量为基础,交叉得到国际制度之间的四种关系(见表1)。^①前文已经指出国际制度间竞争并非稳定的状态,本文认为国际制度间竞争的演进会主要朝着三个方向发展。

表1 国际制度间竞争的演进类型

国际制度等级	国际制度功能	
	功能不分化	功能分化
非等级化	国际制度间竞争 (起始点)	国际制度功能分化 (方向二)
等级化	国际制度等级化 (方向一)	国际制度等级化且功能分化 (方向三)

资料来源:笔者自制。具体参见 C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2023年7月4日。

其一,国际制度等级化(方向一)。国际制度等级制体现的是国际制度之间地位不对等的一种结构,具体表现为同一议题领域内的诸多国际制度对特定国际制度的单向遵从。国际制度间关系从其他状态向等级状态的转变过程被称为等级化。相关的等级制和国际制度研究认为,国际制度间存在非正式的等级关系。^②例如,杰西卡·格林(Jessica F. Green)对南极治理的国际制度进行研究后发现,相关国际制度的权威出现了变化并且逐渐形成了等级关系。^③如果同一议题领域内的国际制度间并未

^① C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2023年7月5日; Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” pp.244-246.

^② Sarah S. Stroup and Wendy H. Wong, “Leading Authority as Hierarchy Among INGOs,” in Ayşe Zarakol, ed., *Hierarchies in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp.175-197; Sebastian Oberthür and Olav Schram Stokke, “Institutional Complexity and Interplay Management: Compatibility and Change in Global Governance,” <http://www.earthsystemgovernance.org/lund2012/LC2012-paper123.pdf>, 访问时间:2023年8月4日; Nathaniel Gest and Alexandru Grigorescu, “Interactions Among Intergovernmental Organizations in the Anti-Corruption Realm,” pp.57-62; Amanda Murdie and David R. Davis, “Looking in the Mirror: Comparing INGO Networks Across Issue Areas,” *The Review of International Organizations*, Vol.7, No.2, 2012, pp.181-185, p.198; Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes,” pp.561-590; Kenneth W. Abbott and Benjamin Faude, “Hybrid Institutional Complexes in Global Governance,” pp.272-273.

^③ Jessica F. Green, “Hierarchy in Regime Complexes: Understanding Authority in Antarctic Governance,” *International Studies Quarterly*, Vol.66, No.1, 2022, pp.1-14.

出现功能上的平等分工,但呈现出以单向遵从为主要特征的等级制结构的情况时,这就意味着国际制度关系会朝着纵向的等级化方向演进。

其二,国际制度功能分化(方向二)。国际制度的功能分化是指国际制度之间逐渐明晰其职能边界并且进行职能分工的过程。既有关于制度复合体的生命周期、动力学以及“国际制度竞争退出说”等研究都涉及国际制度功能分化问题。这些研究表明,同一议题领域内的国际制度间竞争在难以持续的背景下,国际制度会尝试明确其边界或进行分工,以此避免各自在功能上的重复或雷同。这也在客观上促成了国际制度之间的平等合作。^①如果同一议题领域内的国际制度间并不存在等级关系,但呈现出明显的功能差异与平等的互动合作状态,这就意味着国际制度关系会朝着横向的功能分化方向演进。

其三,国际制度等级化且功能分化(方向三)。国际制度的等级化过程和功能分化过程并不是非此即彼的关系,两者可以同时进行。也就是说,同一议题领域内的国际制度既可以呈现出以单向遵从为主要特征的等级制结构,还可以呈现出功能上的分化和分工,这就表明国际制度间关系会同时朝着纵向等级化和横向功能分化的方向演进。国际制度间竞争的演进过程为何出现了三个方向的不同路径?对这一问题的回答有赖于对国际制度竞争类型及其相应效应的分析和理解。虽然本文旨在探讨国际制度间竞争的演进逻辑,但考虑到国际制度间竞争与国际制度内竞争具有紧密的联系和相互塑造的功能,因而需要对两者同时加以关注。既有研究表明,在议题领域的自身特性和大国策略偏好等因素的共同影响下,不同议题领域会出现制度竞争类型的分异。^②

就议题领域的自身特性而言,网络外部性、议题复杂性和进入困难性从根本上塑造了行为体对竞争类型的选择偏好。网络外部性是指边际收益伴随参与行为体

^① Jean-Frédéric Morin and Amandine Orsini, “Regime Complexes and Policy Coherency: Introducing a Co-adjustments Model,” pp.43-44; Thomas Gehring and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects,” p.124; 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,” pp.471-498; 刘宏松、林海文《反恐融资领域的国际机制间合作——政治机会与决策程序的视角》载《世界经济与政治》2019年第9期,第107—131页。需要说明的是,这种分工合作的最低程度是“汇集(pooling)”,而更多的互动体现为相互协调且分工明确地推进治理议程,参见 Richard Clark, “Pool or Duel? Cooperation and Competition Among International Organizations,” p.113。

^② 对变量的作用时序和内生性问题的讨论,参见宋亦明《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48—49、53—54页; Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” p.389; Bruno Frey, “Outside and Inside Competition for International Organizations: From Analysis to Innovations,” pp.335-350。

数目的增加而增大的属性。如果议题领域越是需要依托同一制度平台,越是需要遵照统一规范或标准并吸纳更多治理主体,那么其网络的外部性就越高。在网络外部性高的议题领域,由于各行为体能够从集中和一致中获益,所以倾向于在单一国际制度内进行互动和竞争。反之,对于网络外部性较低的议题领域,多个制度之间的竞争则比较常见。^① 议题复杂性直接影响了国际合作的不确定程度。^② 较高的不确定性有碍于履约和沟通,这会使主权国家行为体被迫创立大量的同类制度以对冲不确定性,进而导致了制度间竞争。^③ 与之相反,如果议题复杂性低,则容易引发更多的制度内竞争。受制于历史遗产、技术特性和特定情境等因素,不同议题在进入的困难性上存在明显差异。进入困难性越低意味着替代性国际制度越容易被建立和发展,这使得该议题领域更容易呈现出制度间竞争状态。相反,如果进入困难性较高,则意味着建立替代性国际制度的成本越高,这会导致该议题领域主要以制度内竞争为主。^④ 因此,议题领域的特性从根本上决定了对制度竞争类型的选择方向。

就大国的策略偏好而言,大国对改制或建制的不同偏好会直接影响其制度竞争类型的选择。俞晗之从战争冲突和科技发展等外生因素以及行为主体权力行使条件和主体行为动机等内生因素分析了制度复合体的演变机制。外生因素使制度复合体易于变动,内生因素则决定了制度复合体的演进方向,其中主体行为动机更是发挥了极为关键的作用。^⑤ 在诸多行为主体中,主权国家对制度间关系的影响最为显著,而主权国家中只有少数实力雄厚和地位突出的大国能够对特定国际制度乃至整个全球治理进程产生根本性影响。^⑥ 因此,大国的动机考量以及受此影响所形成的对改制和建制的不同策略偏好尤为值得关注。实际上,无论是在现有的国际制度框架内推动改制还是建立替代性的新的国际制度,大国采取的改制或新建制度的方式都是其塑造规

① 刘玮《崛起国创建国际制度的策略》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第90—91页。

② Tana Johnson and Johannes Urpelainen, "A Strategic Theory of Regime Integration and Separation," pp.653-655.

③ Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," p.9.

④ Phillip Y. Lipsy, "Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions," *American Journal of Political Science*, Vol.59, No.2, 2015, p.343.

⑤ 俞晗之《全球治理机制复合体的演变:人类基因信息议题探析》,第42—50页。

⑥ Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp.96-103.

则、机制、机构乃至国际秩序的重要策略。^① 当大国选择改制时,该制度所在的议题领域很可能出现制度内竞争的情况;当大国选择建制时,各制度往往会呈现出制度间竞争的态势。

在议题领域自身特性以及大国国际制度策略偏好等因素的作用下,部分议题领域的国际制度竞争主要表现为特定国际制度内部的竞争,另一部分议题领域则主要表现为国际制度之间的竞争。因此,国际制度竞争的类型差异决定了国际制度间竞争的演进方向与选择(如图1)。

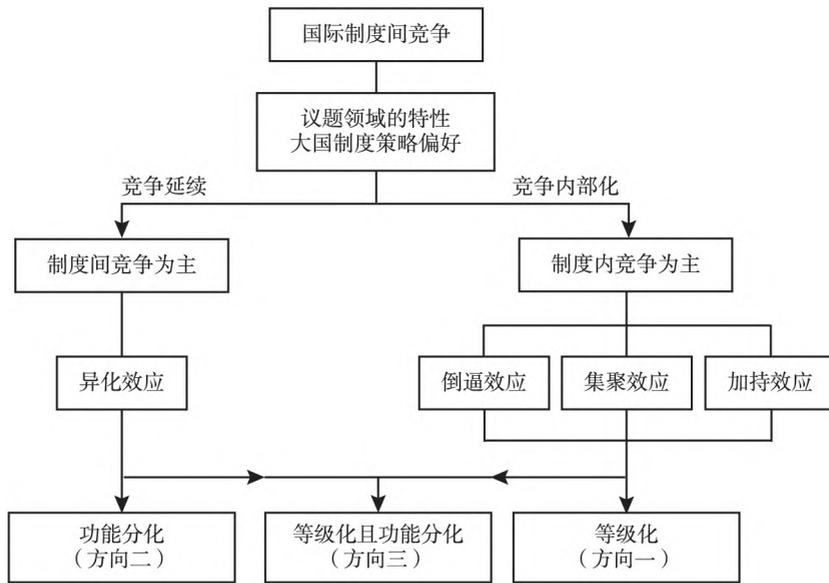


图1 国际制度间竞争的演进方向及其成因

资料来源: 笔者自制。

首先,当议题领域先前的国际制度竞争主要表现为特定国际制度的内部竞争时,该领域内的国际制度间关系会朝着等级化的方向演进。受大国国际制度策略偏好、议题自身特性和治理议程演进等多种因素共同影响,诸多议题领域出现了“国际制度间竞争内部化”的现象。对于存在国际制度间竞争却以国际制度内竞争为主的议题领域而言,该领域内的国际制度间关系将不可避免地被居于核心地位的国际制度及其制度内竞争所塑造。既有研究认为,制度内竞争的倒逼效应、集聚效应和加持效应有助

^① 李巍、罗仪隼《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第35页;陈拯《改制与建制之间:国际制度竞争的策略选择》,载《世界经济与政治》,2020年第4期,第109页。

于特定的国际制度具备专家型权威、居间型权威和外溢型权威,而这些权威对于该国际制度获得其他国际制度的单向遵从以及该议题领域内国际制度间形成等级关系都至关重要。^①简言之,围绕特定国际制度展开的制度内竞争将促使其所在议题领域内国际制度间的竞争状态演变为等级制状态。

其次,当议题领域先前的国际制度竞争主要表现为国际制度间竞争时,该领域内的国际制度间关系会朝着功能分化的方向演进。虽然国际制度间竞争能在一定程度上迫使不同国际制度提供更优质的专业服务,但国际制度间竞争的异化效应也更加明显。^②这意味着国际制度间竞争可能会推动不同国际制度形成功能与履行上的比较优势。^③正是由于同一议题领域内不同国际制度的功能设定与制度履行出现了分化,其先前存在的相互竞争也将结束,取而代之的是相互间的平等合作。

最后,当议题领域先前的国际制度竞争兼有明显的国际制度间竞争和国际制度内竞争时,该领域内的国际制度间关系会朝着等级化且功能分化的方向演进。对于部分议题领域而言,国际制度间竞争与核心国际制度内的竞争都较为显著,因此国际制度内竞争的倒逼效应、集聚效应、加持效应和国际制度间竞争的异化效应将同时产生影响。其导致的后果是,这些议题领域内的多个国际制度将同时出现等级化且功能分化的趋势。

相较于亨宁与普拉特的猜想,本文在探讨国际制度间竞争的演进方向及其差异成因等问题上进行了探索。然而本文提出的分析框架是否有助于观察不同议题领域内国际制度间竞争的复杂现实以及是否有助于理解其所呈现出的变化趋势,还需要在经验现象层面进行检视。为此,本文分别聚焦于气候变化、能源治理和发展融资等领域内国际制度间竞争演进的近况,并基于上述分析框架对国际制度间竞争的演进过程及特征进行解释。作为全球治理与跨国合作的重要议题,气候变化、能源治理和发展融资领域在过去50多年时间里涌现了大量的国际制度,进而呈现出功能相仿、成员相近和纷繁交叠的竞争关系。值得注意的是,相较于早期的竞争状态,上述议题领域内的

① 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50—51页。

② C. Randall Henning and Tyler Pratt, "Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research," https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2023年6月4日; 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," pp.482-483.

③ Benjamin Faude and Michal Parizek, "Contested Multilateralism as Credible Signaling: How Strategic Inconsistency Can Induce Cooperation Among States," pp.855-858, p.866.

国际制度间关系出现了明显变化。对此,后文将分别简述气候变化、能源治理与发展融资三个议题领域内国际制度间竞争关系的演进类型,并基于上述分析框架对其演进逻辑进行分析与检视。

四 气候变化与国际制度等级化

20世纪80年代以来,随着应对气候变化问题紧迫性的突显和国际社会对其关注度的提升,该领域内的各类国际制度开始大量涌现。根据相关学者的统计,气候变化领域内已产生了13类共计80个重要国际制度。^①此外,“国际环境条约”数据集显示,截至2023年全球已经达成42个与气候变化直接相关的多边条约,仅联合国记录在案的气候变化跨国倡议已经多达190个。^②面对气候变化领域国际制度的高速增长现象,基欧汉等将其生动地比喻为“寒武纪大爆发”。^③根据基欧汉等的描述,气候变化领域的国际制度间长期呈现出混沌无序、杂乱交叠的竞争图景。^④

新兴的国际制度在气候变化领域的大量涌现引发了国际制度之间的交叠竞争,但它们之间的竞争状态并不持久稳固。例如,在《京都议定书》签署后,以美国、日本和澳大利亚等国为代表的“伞形集团”对履行大规模减少碳排放的严苛约束保持消极态度。^⑤自2003年起,美国相继牵头建立了氢能经济国际合作伙伴计划(IPHE)、碳封存领导人论坛(CSLF)、甲烷市场化合作伙伴计划(MMP)、亚太清洁发展与气候新伙伴计划(APP)和主要经济体能源和气候论坛(MEF)等俱乐部式国际制度,试图通过新国际制度及其竞争性的气候议程设置来削弱《联合国气候变

① Philipp Pattberg, et al., “The Climate Governance Regime Complex: Institutions, Actors and Discourses,” in Tim Cadman, Rowena Maguire and Charles Sampford, eds., *Governing the Climate Change Regime: Institutional Integrity and Integrity Systems*, London: Routledge, 2016, pp.47-69; Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” p.10.

② Ronald B. Mitchell, “International Environmental Agreements (IEA) Database Project,” <https://iea.uoregon.edu/>, 访问时间: 2023年6月17日; Thomas Hale, “Transnational Actors and Transnational Governance in Global Environmental Politics,” *Annual Review of Political Science*, Vol.23, 2020, p.204.

③ Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” p.12.

④ Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” pp.7-22; Frank Biermann, et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” pp.14-40; 于宏源、余博闻《低碳经济背景下的全球气候治理新趋势》,载《国际问题研究》,2016年第5期,第53页;张发林、杨佳伟《统筹兼治或分而治之——全球治理的体系分析框架》,载《世界经济与政治》,2021年第3期,第137—142页。

⑤ 高翔、王文涛《〈京都议定书〉第二承诺期与第一承诺期的差异辨析》,载《国际展望》,2013年第4期,第29—32页。

化框架公约》。^①然而,即便受到美国的加持,美国主导的上述国际制度仍未能对《联合国气候变化框架公约》构成实质性挑战,原因在于美国过度重视对竞争性气候议程的设置,未在区分“南北责任”、推动出台具有约束力的条约和设置可操作的目标与时间表上做出实质性贡献。因此,这些原本被寄予厚望的国际制度往往沦为部分国家阐释其气候谈判立场的“清谈馆”,其象征性意义已远大于功能性价值。由此可见,气候变化领域的国际制度间竞争并非稳定的常态结构,而是具有明显的暂时性和象征性特征。

进入21世纪,气候变化领域的国际制度表现出等级化趋势,目前已经形成了以联合国为核心的等级体系。^②董亮认为,“在众多机制和进程中,联合国引领的国际气候机制是国际社会应对气候变化的首要制度安排”。^③在当前“政治谈判+科学评估”的气候变化治理结构中,联合国及其附属机构扮演了旗手角色。^④联合国的作用主要表现在两方面:其一,作为联合国框架下的重要公约,《联合国气候变化框架公约》由于发挥着制定根本性原则、设定宏观目标、向成员方施加压力、设置议程、推动发达国家对发展中国家的气候资金援助和提高气候政策透明度的职能而被视为当前气候变化领域无可替代的核心制度。^⑤另外,《联合国气候变化框架公约》秘书处组织的年度缔约方大会也被视作极其重要的多边谈判平台。肯尼思·阿博特(Kenneth W. Abbott)与福德在对混合制度复合体的讨论中指出,“《联合国气候变化框架公约》是其所在议题领域的‘执牛耳者’,其他国际制度需要向其寻求权威性规范、信息和指导”。^⑥其二,由世界气象组织(WMO)和联合国环境规划署(UNEP)共同筹建的联合国政府间气候变化专门委员会通过提供评估报告来为气候谈判提供科学支撑

① Harro van Asselt, “From UN-ity to Diversity? The UNFCCC, the Asia-Pacific Partnership, and the Future of International Law on Climate Change,” *Carbon and Climate Law Review*, Vol.1, No.1, 2007, pp.17-28.

② 薄燕、高翔《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,载《世界经济与政治》,2014年第2期,第49页。

③ 董亮《气候危机、碳中和与国际气候机制演进》,载《世界经济与政治》,2022年第12期,第37页。

④ 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,世界知识出版社2018年版,第68页。

⑤ IPCC, “Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change,” https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf, 访问时间:2023年2月2日。类似评价可参见 Michele Betsill, et al., “Building Productive Links Between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape,” *Global Environmental Politics*, Vol.15, No.2, 2015, p.3; 高翔、王文涛、戴彦德《气候公约外多边机制对气候公约的影响》,载《世界经济与政治》2012年第4期,第71页;李昕蕾《治理嵌构:全球气候治理机制复合体的演进逻辑》,载《欧洲研究》,2018年第2期,第98—99页;董亮《会议外交、谈判管理与巴黎气候大会》,载《外交评论》,2017年第2期,第140—145页。

⑥ Kenneth W. Abbott and Benjamin Faude, “Hybrid Institutional Complexes in Global Governance,” p.283.

与合法性,就科学性和权威性而言较其他国际制度更具说服力。^① 如果从平台和信息两方面加以检视,联合国框架内的《联合国气候变化框架公约》和 IPCC 明显地获得了该领域内其他国际制度对它们的单向遵从。

气候变化领域纷繁复杂的国际制度间竞争之所以逐渐转变为以联合国为核心的等级化结构,其不容忽视的原因在于该领域制度竞争在过去 30 余年里的主要竞争形式是围绕联合国框架内“共同但有区别的责任”原则、透明度原则、减排模式、减排目标和资金支持等具体问题而展开的制度内竞争,很少在国际气候制度之间竞争。^② 如果向前追溯,联合国框架内的制度竞争源于气候变化领域极高的网络外部性。例如,各国在减缓气候变化问题上需要明确,是采用具有严苛约束力的“自上而下”减排机制,还是采取国家自主贡献且灵活性更强的“自下而上”减排机制。^③ 如果各国在分散的制度平台上自行协调而采用各自提出的减排标准,那么“集体行动的困境”将无法避免,全球性减排机制的确立根本无从谈起。^④ 同样,气候变化程度的判定、气候变化真实性的评估、资金的筹集与发放配额的商定以及气候谈判议程的设置等都高度依赖统一的平台和标准,而这些问题都是气候变化领域高网络外部性的外在表征。由此可见,由于各国明显受益于对统一协调平台的参与、对一致的规范标准的遵照、对集体行动的相向而行,因此也更倾向于在单一国际制度内解决问题,而覆盖所有主权国家的联合国则是各国最佳的制度合作平台和关系协调场域。随着国际制度数量的激增,气候变化领域虽然不可避免地出现了国际制度间竞争,但该议题领域极高的网络外部性从根本上决定了以联合国框架为核心的国际制度内竞争是主要的竞争形式。

气候变化领域以联合国为核心的国际制度内竞争也对后续的国际制度间关系产生了三方面的塑造作用:其一,制度内竞争产生的倒逼效应有助于提高联合国的专家型权威。联合国在气候变化领域的专家型权威既非天然形成也不是“自我实现”的,而是在回应各国的改制诉求和竞争性监管中坚持提升专业水平后才逐渐获得的。例如,IPCC 发布的前四次报告饱受数据失真、模型谬误、操纵分析和科学腐败等大量质

① 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,世界知识出版社 2018 年版。

② 薄燕、高翔《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,载《世界经济与政治》,2014 年第 2 期,第 48—65 页。

③ 薄燕《中美在全球气候变化治理中的合作与分歧》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2016 年第 1 期,第 17—27 页;薄燕、高翔《2015 年全球气候协议:中国与欧盟的分歧》,载《现代国际关系》,2014 年第 11 期,第 45—51 页。

④ William Nordhaus, “Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy,” *American Economic Review*, Vol.105, No.4, 2015, p.1339.

疑和严厉声讨。^① 为达到成员方对提升评估报告真实性和科学性的要求,一方面,IPCC 对工作标准和研究过程进行了全面改革;另一方面,IPCC 从国籍、学科和身份等角度出发大幅拓展了报告执笔人和审稿人的代表性和多样性,以便能更好地对报告内容进行互证。^② IPCC 所发布的第五次和第六次报告在引证资料、呈现事实、语言表达以及客观性等方面都有明显提升,由此也获得了更多的赞誉和肯定。^③ 不难发现,制度内竞争迫使 IPCC 改革并提供了科学性更强的专业信息,有助于其提升专家型权威。

其二,由制度内竞争产生的集聚效应使联合国具备了居间型权威。《联合国气候变化框架公约》和 IPCC 分别拥有 196 个和 195 个成员方,各国对《联合国气候变化框架公约》和 IPCC 的关注度和参与度远高于气候变化领域内其他国际制度。^④ 《联合国气候变化框架公约》秘书处得到了各缔约方的集体授权,其所组织的年度缔约方大会也是目前最为重要的多边信息交换平台。^⑤ 即便各个国家、不同气候集团以及多个国际制度在历年的缔约方大会上不可避免地出现马拉松式的激烈辩论,但它们均能基于该平台宣介自身对气候变化的认知并了解其他行为体的谈判立场。^⑥ 例如,那些既无雄厚资金支持也无技术主导优势、更缺乏议程设置能力的小岛屿发展中国家将《联合国气候变化框架公约》缔约方大会作为重要平台,多次阐述气候变化对它们造成的毁灭性影响,博得了大多数国家的广泛同情和支持。^⑦ 无论是对小岛屿发展中国家还是对其他国家和国际制度而言,《联合国气候变化框架公约》扮演了当前应对气候变化网络中独一无二的“中间人”角色,因此也具备了居间型权威。

其三,由制度内竞争产生的加持效应为联合国带来了外溢型权威。即便联合国

① 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,第 108、131、141、159 页。

② Monika Berg and Rolf Lidskog, "Pathways to Deliberative Capacity: The Role of the IPCC," *Climatic Change*, Vol.148, No.1-2, 2018, pp.15-16.

③ 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,第 180 页。

④ 高翔、王文涛、戴彦德《气候公约外多边机制对气候公约的影响》,载《世界经济与政治》,2012 年第 4 期,第 69 页。

⑤ 周逸江《塑造全球治理议程:国际组织自主性的行动逻辑——以 UNFCCC 秘书处为例》,载《外交评论》2021 年第 1 期,第 134—153 页。

⑥ Frank Biermann, et al., "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis," p.23.

⑦ 徐秀军、田旭《全球治理时代小国构建国际话语权的逻辑——以太平洋岛国为例》,载《当代亚太》,2019 年第 2 期,第 95—125 页;Carola Betzold, "'Borrowing' Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997," *Politics*, Vol.30, No.3, 2010, p.142.

框架下的气候治理进程经常与美国、中国和主要欧洲大国的政策偏好不一致,但这些国家均未实质性地采取另立门户的行动,而是继续留在联合国框架内进行协调以应对气候变化,这意味着联合国实际上得到了上述大国的多重加持。^①例如,美国虽然因先后退出《京都议定书》与《气候变化巴黎协定》而被视为全球气候治理进程的破坏者,但美国并未退出《联合国气候变化框架公约》,还力促 IPCC 进行科学性改进并主导了透明度等议题的谈判进程,美国仍是联合国主导气候治理进程中的重要力量。大国的高度关注和积极参与赋予联合国额外的权威。^②这意味着大国在主权国家层面上的权威共同外溢到了联合国,使联合国在气候变化领域获得了外溢型权威。

综上,联合国框架下的制度内竞争具有倒逼效应、集聚效应和加持效应,这些效应也分别为其带来了专家型权威、居间型权威和外溢型权威。虽然气候变化领域在过去半个世纪的时间内不断涌现大量相互竞争的国际制度,但该领域的国际制度自 21 世纪起逐渐对联合国形成了明显的遵从,气候变化领域内的国际制度间竞争转向了纵向的等级化。

五 能源治理与国际制度功能分化

20 世纪 50 年代以来,能源治理领域涌现出大量交叠竞争的国际制度。能源禁运引发的供应扰动、能源金融化导致的价格异动以及能源“去碳化”带来的产业转型均产生了对全球治理的巨大需求,进而掀起了能源国际制度的多轮筹建浪潮。本杰明·索瓦库尔(Benjamin K. Sovacool)等梳理了构成能源治理核心构架的 6 大类共计 42 种国际制度。^③“国际环境条约”数据集的统计显示,截至 2023 年年初,全球已经达成 135 个与能源治理直接相关的多边条约。^④基欧汉等分析了过去半个多世纪能源领域

^① 薄燕《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》,上海人民出版社 2012 年版;李慧明《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》,载《当代亚太》2015 年第 4 期,第 128—156 页。

^② UNFCCC Secretariat, “Briefing on the Implementation of the UNFCCC Budget 2020–21 and the Secretariat Structure,” https://newsroom.unfccc.int/sites/default/files/resource/Budget%20and%20Structure_20112020_1.pdf, 访问时间: 2023 年 6 月 4 日。

^③ Benjamin K. Sovacool and Ann Florini, “Examining the Complications of Global Energy Governance,” *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol.30, No.3, 2012, pp.235–263.

^④ Ronald B. Mitchell, “International Environmental Agreements (IEA) Database Project,” <https://iea.uoregon.edu/>, 访问时间: 2023 年 1 月 20 日。

国际制度的兴衰以及制度复合体碎片化等问题。^① 具体而言,包括国际能源论坛(IEF)、国际能源宪章组织(ECT)、天然气出口国论坛(GECF)、国际可再生能源署、石油输出国组织(OPEC)和经济合作与发展组织(OECD)下属的国际能源署(IEA)等在内的数十个颇具影响的国际制度长期活跃在能源治理领域并展开激烈竞争,其演进方向值得关注。

能源治理领域新兴国际制度的大量涌现导致国际制度间的交叠与竞争,但这种状态也并不持久稳固。相较于竞争性地设置能源治理议程以及推动“地盘战”所取得的有限成效,上述国际制度在统筹各国合力应对第二次石油危机、协调石油日供应配额、提供前瞻性分析报告以及回应清洁能源转型等方面的治理效果并不理想,这使得制度间竞争受到成员方的严厉批评和国际社会的广泛关注。功能履行的不足与运行绩效的低下意味着上述国际制度在运转中存在低效与失效的问题,而提高其自身有效性较相互竞争更为根本和迫切。因此,美国和国际能源署的国际官僚在20世纪90年代初不再热衷于推动针对石油输出国组织的制度间竞争,在2009年也失去了针对国际可再生能源署开展“地盘战”的兴趣。^② 同样,对于石油输出国组织和国际可再生能源署等其他国际制度的主导国和国际官僚而言,他们也明显丧失了推动各自主导的国际制度与另一国际制度竞争的抱负与动力。显然,国际制度间竞争在能源治理领域并不是稳定的常态结构,而只是一个短暂的过程。

21世纪以来,能源治理领域的国际制度出现了功能分化的趋势。例如,分别作为能源出口国代表的石油输出国组织和作为能源进口国代表的国际能源署自1974年起实际上形成了势如水火的“能源冷战”。双方的高级别官僚在近30年时间里从未接触过,在技术层面上的沟通也因分歧无果而终,它们分别推行各自的“提价保值”战略和反垄断战略,都试图削弱对方在国际能源市场中的影响力。^③ 然而,在面临迅速突显的能源安全风险、气候变化加剧和市场调节失灵等挑战时,石油输出国组织和国际能源署却很难通过自身的单独行动来应对。双方的国际官僚也意识到挑战并不是来

^① Jeff D. Colgan, et al., “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex,” pp.117-143; 刘宏松、项南月《二十国集团与全球能源治理》,载《国际观察》2015年第6期,第117—119页。

^② 宋亦明《国际官僚与国际制度竞争退出》,载《世界经济与政治》2018年第8期,第71—87页。

^③ Thijs Van de Graaf, “Organizational Interactions in Global Energy Governance,” in Joachim A. Koops and Rafael Biermann, eds., *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London: Palgrave Macmillan, 2017, pp.595-600.

自对手,治理绩效不彰才是对自身有效性和合法性的真正挑战。^①自2002年起,石油输出国组织与国际能源署不仅先后实现了高级别官员互访,还通过建立超越集团界限的国际能源论坛、分享各自掌握的能源数据和发展展望并结合自身优势实施相向的干预措施等方式来维护能源市场的稳定。^②可以说,石油输出国组织与国际能源署的制度间关系从冷战式竞争转变为密切的分工合作。

与之类似,作为传统能源国际制度代表的国际能源署和作为新兴能源国际制度代表的国际可再生能源署也实现了从竞争激烈的“地盘战”到互相分工合作的转向。2006年,国际可再生能源署尚处于筹建阶段,国际能源署就表达了“国际可再生能源署无须建立”的不友善言论并试图阻止国际可再生能源署的成员国加入国际能源署。^③成立后的国际可再生能源署与国际能源署在能源治理的路径选择以及具体项目的主导权上展开了激烈的竞争,形成了两类平行的可再生能源治理体系。^④随着全球可再生能源治理进程的推进,国际能源署与国际可再生能源署的国际官僚开始从功能视角而不是从政治视角来理解对方的行动,两者自2011年开始逐渐停止了相互的“地盘战”转而进行分工与合作。^⑤此后,国际能源署与国际可再生能源署基于各自优势,整合性地建立了全球可再生能源政策措施数据库,共同推动了“人人享有可持续能源”项目的进展并合作建立了组织联合会议与技术性工作坊,形成了“补充与被补充”的紧密合作关系。^⑥

^① Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” *The Review of International Organizations*, Vol.4, No.3, 2009, p.303; OPEC, “OPEC-IEA Cooperation and the International Oil Market Outlook,” http://www.opec.org/opec_web/en/886.htm, 访问时间: 2023年1月20日。

^② MacNaughton, “Cooperating on Energy Policy: The Work of the International Energy Agency,” in Nicholas Bayne, ed., *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economics Relations*, Aldershot: Ashgate, 2003, pp.279-296; OPEC, “Cooperation Between Producers & Consumers: An OPEC View,” http://www.opec.org/opec_web/en/915.htm, 访问时间: 2023年1月20日; OPEC, “Joint IEA-IEF-OPEC Reports,” http://www.opec.org/opec_web/en/publications/2244.htm, 访问时间: 2023年1月20日。

^③ Thijs Vand de Graaf, “How IRENA Is Reshaping the Global Energy Architecture,” <http://thijsvandegraaf.be/wp-content/uploads/2012/04/20120329-EER-How-IRENA-is-reshaping-the-global-energy-architecture.pdf>, 访问时间: 2023年1月20日; Thijs Van de Graaf, “Obsolete or Resurgent? The International Energy Agency in a Changing Global Landscape,” *Energy Policy*, Vol.48, No.5, 2012, p.237。

^④ Thijs Van de Graaf, “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA,” *Global Environmental Politics*, Vol.13, No.3, 2013, pp.25-26。

^⑤ Federico Esu and Francesco Sindico, “IRENA and IEA: Moving Together Towards a Sustainable Energy Future—Competition or Collaboration?” *Climate Law*, Vol.6, No.3-4, 2016, p.242。

^⑥ IEA, “New IEA-IRENA Partnership Will Heighten Co-Operation and Policy Collaboration,” <https://www.iea.org/newsroom/news/2012/january/new-iea-irena-partnership-will-heighten-co-operation-and-policy-collaboration.html>, 访问时间: 2023年1月20日。

能源治理领域的国际制度间竞争之所以能逐渐转变为合作分工,除了前文提及的国际官僚认知发生转变这个因素,另一个不容忽视的原因在于能源制度之间的竞争在过去30余年里是该领域制度竞争的主要形式。如果向前追溯,能源制度之间的竞争肇始于该领域较低的网络外部性、较高的议题复杂程度以及大国基于国家安全考量而选择的建制策略。就网络外部性而言,能源贸易的临近性和区域性使得与能源相关的诸多治理议题具有更强的地区属性,各国长期存在对全球性统一平台和标准的需求缺口,全球性协调机制并未建立起来。如天然气出口国论坛、石油输出国组织和国际能源署等组织的成员只涵盖了小范围内的主权国家,其治理政策协调也并非由同一标准、规范来约束和驱动,这意味着该领域具有较低的网络外部性。^①

就议题复杂程度而言,能源治理领域的核心目标明显多于其他议题领域,因此能源治理很难有一个明确的核心目标。维护能源安全、稳定能源价格、平衡能源供需、推进能效提升和实现清洁能源转型等都可以被视为能源治理领域的核心目标。能源治理领域的议题可谓目标多、范畴广和议程杂,这意味着该领域议题复杂程度较高。较高的不确定性不利于履约的沟通,这往往会使主权国家被迫在能源治理领域内创立大量的同类制度来对冲其不确定性,进而导致该议题领域内制度间竞争成为主流。

就大国国际制度策略偏好而言,美国出于维护国家安全的考量选择了建制策略。以美国为主导的国际能源署在其筹建阶段就拉开了能源治理领域制度间竞争的序幕。在第一次石油危机期间,美国认为高涨的石油价格与短缺的石油供应严重损害了其能源安全利益,需要尽快遏制产油国与石油输出国组织在能源领域如日中天的影响力。^②基于这一考量,美国很难在石油输出国组织的框架内与其他阿拉伯产油国进行对话并推行改制策略。相比之下,美国、日本和主要西欧国家共同组建一个以石油消费国集团为主体的国际能源制度便成为其更为可行的选择。在美国的推动下,被视为“能源北约”的国际能源署于1974年成立,并在应对能源危机和遏制石油输出国组织的市场影响力中发挥了重要作用。可以说,美国为维护其国家安全选择了建制策略,而国际能源署的成立也使能源领域一度出现了两个主要国际制度分庭抗礼的竞争局面。

在上述三方面因素的共同影响下,能源治理领域主要制度间竞争成为制度间关系

^① IEA, “Countries,” <https://www.iea.org/countries>, 访问时间: 2023年6月1日; OPEC, “Member Countries,” https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm, 访问时间: 2023年6月1日; GECF, “GECF Country List,” <https://www.gecf.org/countries/country-list.aspx>, 访问时间: 2023年7月1日。

^② 舒建中《美国对外能源政策与国际能源机构的建立》,载《美国研究》2013年第1期,第92—101页。

的主导形式,进而在后续产生了异化效应。实际上,由制度间竞争产生的异化效应虽然没有使任何能源国际制度获得权威,但推动了各能源国际制度在功能上出现了错位发展的趋势。^①以提供专业信息为例,国际能源署在20世纪90年代之前曾专注于提供国际石油市场的供需、价格和技术等信息分析,但这与石油输出国组织提供的专业信息具有明显相似性;在20世纪90年代之后,国际能源署侧重于石油市场展望和其他非石油能源的技术和 market 分析,形成了不同于石油输出国组织在专业信息上的比较优势。^②同样,在面对国际可再生能源署的竞争时,国际能源署曾试图提供关于可再生资源的综合性分析,但最终还是选择弱化它在这一分支领域的专业信息投入,因此与国际可再生能源署形成了错位发展的趋势。总之,国际制度间竞争使得能源治理领域的主要国际制度更加注重信息供给的差异性,这种差异性也为能源国际制度开展分工合作奠定了基础。^③

综上,能源治理领域的制度间竞争产生了显著的异化效应。一方面,异化效应意味着该领域内主要国际制度并未获得明显的权威,而权威的缺乏会导致对特定国际制度遵从的缺失,能源治理领域的国际制度间竞争因此也并未朝着等级化的方向演进;另一方面,得益于职能划分和功能履行的差异化发展,该领域内主要国际制度之间逐渐停止了高烈度的能源冷战和“地盘战”,在过去十余年里通过密切分工与合作的方式共同推进了能源治理的进程。显然,受制于制度间竞争的异化效应,能源领域内的国际制度间竞争转向了横向的功能分化。

六 发展融资与国际制度等级化且功能分化

20世纪50年代中期,发展融资领域先后出现了以多边开发银行为代表的几十个国际制度,继而成为制度碎片化最为明显的领域之一。国际复兴开发银行(IBRD)成立后,发展融资领域国际制度的筹建与发展明显进入了快车道,主要体现在三个方面:其一,欧洲开发银行(EBRD)、美洲开发银行(IDB)、非洲开发银行(AfDB)、亚洲开发

^① C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2023年6月4日。

^② Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” pp.310-311.

^③ Sybille Roehrkasten, *Global Governance on Renewable Energy: Contrasting the Ideas of the German and the Brazilian Governments*, Wiesbaden: Springer, 2015, p.107.

银行(ADB)和东南非贸易与开发银行(PTA)等地区性开发银行先后创建。^①其二,类似阿拉伯经济社会发展基金(FADES)和安第斯共同体(CAN)等发展融资机构、基金和倡议大量涌现。^②其三,新兴大国倡导和推动的亚洲基础设施投资银行(AIIB)、金砖国家新开发银行(NDB)和欧亚开发银行(EDB)等陆续创立,这些国际制度重新塑造了发展融资领域的格局。1993年,发展融资领域的国际制度数量大致为25个,但在2021年,仅国际多边开发银行至少就有28个,其他国际制度更是不计其数。^③与国际制度数量增加相伴随的是,该议题领域内国际制度出现了密度提升与交叠竞争状态的常态化,“争取影响力”成为该领域国际制度的重要特征与行动的底层逻辑。^④

就发展融资领域而言,国际制度的大量涌现使国际制度之间不可避免地存在交叠与竞争,但这种状态也并不持久稳固。例如,亚洲基础设施投资银行被部分西方学者认为是世界银行的主要竞争者,由于两者在职能设置上存在交叠,美国对亚洲基础设施投资银行持抵制态度,试图促使世界银行加大对亚洲基础设施投资银行的竞争。然而,基于提高自身有效性的考量,世界银行的国际官僚并未追随美国的抵制性政策。2014年,时任世界银行行长的金墉(Kim Yong)在回应亚洲基础设施投资银行的创立及其对世界银行的挑战时就明确指出,世界银行的最大对手是贫困而不是其他国际制度。^⑤此后,世界银行还在组织运转、雇员流动和项目实施等诸多技术性议题上为亚洲基础设施投资银行提供借鉴和便利。与此同时,中国作为新兴大国在筹建亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行的过程中尽可能地保持了其成员资格的开放性和投票权力的非集中性,通过将亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行嵌套进

① Ruth Ben-Artzi, *Regional Development Banks in Comparison: Banking Strategies Versus Development Goals*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

② Susan Park and Jonathan R. Strand, eds., *Global Economic Governance and The Development Practices of the Multilateral Development Banks*, London: Routledge, 2015.

③ Tyler Pratt, “Angling for Influence: Institutional Proliferation in Developing Banking,” *International Studies Quarterly*, Vol.65, No.1, 2021, p.100.

④ Tyler Pratt, “Angling for Influence: Institutional Proliferation in Developing Banking,” p.95.这种交叠和竞争有诸多具体的表现,参见 Jing Qian, et al., “The Impact of China’s AIIB on the World Bank,” *International Organization*, Vol.77, No.1, 2023, pp.217-237.

⑤ World Bank, “Transcript of World Bank Group President Jim Yong Kim’s Opening Press Conference, World Bank/IMF Annual Meetings 2014,” <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2014/10/09/transcript-world-bank-group-president-jim-yong-kims-opening-press-conference-world-bank-imf-annual-meetings-2014>, 访问时间:2023年4月30日。

现有的多边开发银行体系中的方式以缓和国际制度间竞争。^① 由于国际官僚与大部分主权国家往往缺乏持续推动国际制度间竞争的动力, 发展融资领域的国际制度间竞争因此也并非稳定的常态结构, 其竞争只是暂时性现象。

近年来, 发展融资领域的国际制度出现了既等级化又功能分化的趋势。一方面, 该领域形成了以世界银行为核心的非正式等级结构。有学者指出, 世界银行历经 75 年的发展和变迁后已成为整个发展融资制度复合体中规模最大和最具影响力的国际制度。^② 换句话说, 世界银行与新创立的国际制度之间虽然会发生“地盘战”, 但这种高烈度的制度竞争并未阻碍世界银行获得新国际制度的单向遵从。^③ 另一方面, 发展融资领域的国际制度间出现了功能分化的趋势。相较于早期在发展融资项目上的重叠与雷同功能, 近年来世界银行和欧洲复兴开发银行等提供的融资高度聚焦于社会支出, 而亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行等提供的融资则明显侧重基础设施建设。^④ 值得一提的是, 虽然有学者观察到新兴多边开发银行的创立虽然会带来权力性挑战和制度性竞争, 但所谓的“挑战者”和“竞争者”其实与既有国际制度之间也存在高度互补和分工的关系。在他们看来, 新创立的多边开发银行带来的挑战和竞争是有条件的和有限的, 而互补与分工是制度间关系的主流。^⑤

发展融资领域的国际制度间竞争之所以朝着既等级化又功能分化的结构方向转变, 其原因在于在世界银行内部的竞争以及不同多边开发银行之间的竞争均为该领域制度间竞争的主要形式, 两者各自的效应共同塑造了该领域内国际制度间关系的演进

① 刘玮《崛起国创建国际制度的策略》, 载《世界经济与政治》2017年第9期, 第100—103页; 罗杭、杨黎泽《国际组织中的权力格局评价——以世界银行、亚开行和亚投行的比较为例》, 载《世界经济与政治》2022年第11期, 第29—63页; 罗杭、杨黎泽《国际组织中的投票权与投票权力——以亚洲基础设施投资银行为例》, 载《世界经济与政治》2018年第2期, 第127—154页。

② Eugénia C. Heldt and Henning Schmidtke, “Explaining Coherence in International Regime Complexes: How the World Bank Shapes the Field of Multilateral Development Finance,” *Review of International Political Economy*, Vol.26, No.6, 2019, p.1178.

③ C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间: 2023年7月1日。

④ 张发林、杨佳伟《统筹兼治或分而治之——全球治理的体系分析框架》, 载《世界经济与政治》2021年第3期, 第147—148页。

⑤ Eugénia C. Heldt and Henning Schmidtke, “Explaining Coherence in International Regime Complexes: How the World Bank Shapes the Field of Multilateral Development Finance,” p.1162; 朱杰进《金砖银行、竞争性多边主义与全球经济治理改革》, 载《国际关系研究》2016年第5期, 第112页。

方向。^① 如果向前追溯,这种兼具制度内竞争和制度间竞争的情形既发轫于该领域较低的网络外部性,又源于大国基于改变国际权力分配失衡的考量而选择的建制改制的混合策略。一方面,亚洲开发银行和金砖国家新开发银行的成功在很大程度上归因于发展融资领域较低的网络外部性。^② 发展融资领域对制度平台和标准的同一性需求并不迫切,分散性而不是集中性行为更有助于成员方获益,这在一定程度上促进了该领域的制度间竞争。另一方面,大国的考量及其策略选择也起到了决定性作用。普拉特认为,主权国家层面权力分配的失调更容易导致其选择建立新的发展融资国际制度,而在国际社会面临权力分配不公的中国选择创立亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行来进行制度竞争,进而实现更公平合理的权力分配。^③ 为了更好地实现这一目的,中国采取了改制与建制并行的混合策略。有学者指出,中国倡议筹建的亚洲基础设施投资银行推动了世界银行的改革,金砖国家新开发银行的建立有助于倒逼欧美国家主导的多边发展融资体系进行改革。^④ 可以说,中国为改变国际权力分配失衡所采取的改制与建制的混合策略使得改制与建制互为表里,出现了制度内竞争和制度间竞争并行的结果。

发展融资领域出现的兼具制度内竞争和制度间竞争的演进模式从四方面对国际制度间关系产生了重要影响:其一,由制度内竞争产生的倒逼效应有助于提高世界银行的专家型权威。世界银行自成立以来历经了数次结构性调整,但这些改革始终囿于1944年颁布的《国际复兴开发银行协定》和1980年实施的《国际复兴开发银行附则》而止步不前。对布雷顿森林体系下国际经济秩序和“华盛顿共识”的僵化维护已明显拖累了世界银行的改革步伐。2005年,二十国集团就表达了对世界银行的不满并首次提出了改革路线图。^⑤ 世界银行因其制度有效性问题而饱受质疑,世界银行应成员方要求自2009年起开启了多轮改革,在投票权份额、反腐败和贷

^① 关于世界银行内部竞争的讨论,参见罗杭、杨黎泽《国际组织中的权力格局评价——以世界银行、亚开行和亚投行的比较为例》,载《世界经济与政治》2022年第11期,第53—62页;关于不同多边开发银行间竞争的讨论,参见李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,第87—132页。

^② 刘玮《崛起国创建国际制度的策略》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第93、103页。

^③ Tyler Pratt, “Angling for Influence: Institutional Proliferation in Developing Banking,” pp.95-96.

^④ 参见刘玮《崛起国创建国际制度的策略》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第101页;朱杰进《崛起国改革国际制度的路径选择》,载《世界经济与政治》2020年第6期,第99页。

^⑤ 《二十国财长和央行行长会议闭幕发表联合公报》,http://www.gov.cn/jrzq/2005-10/16/content_78374.htm,访问时间:2023年2月26日。

款实施等多个领域进行了前所未有的结构性调整。^①其中,世界银行在信息披露方面的改革较为彻底,为公众打开了其日常运转的“黑箱”。信息的公开与披露有助于倒逼世界银行为公众提供更为可靠、更为科学的服务和信息,世界银行也由此获得了专家型权威。

其二,由制度内竞争产生的集聚效应使世界银行具备了居间型权威。世界银行的可持续发展融资政策虽然是相对琐细的技术性议题,但能很好地展现出相关争议并引发非洲相关国家的关注,进而积极参与世界银行事务。2006年,世界银行在美国的推动下实施了非优惠借款政策,试图通过惩罚性政策迫使非洲国家不再接受来自中国的低成本融资,但遭到非洲相关国家的抗议和抵制。^②在新兴援助国和非洲国家的持续抗争下,世界银行被迫于2010年对该政策进行了修改,也对主权国家债务限额的设定与发展援助项目做了调整,使其更符合发展中国家的实际情况并兼顾不同国家的差异性特点。^③在此期间,新兴援助国和非洲国家在世界银行的框架下持续关注 and 推动了对非优惠借款政策的修改和完善并广泛参与世界银行的其他事务。这种关注度和参与度的提高也强化了世界银行作为信息交换平台“中间人”的角色,使其获得了居间型权威。

其三,由制度内竞争产生的加持效应为世界银行带来了外溢型权威。在世界银行的运行中,美国对增加新兴经济体的股本和相关组织改革等议题采取了拖延策略,但中国并未选择美国常用的退出或威胁退出等粗暴方式对世界银行施压。相反,中国在世界银行内部持续推动其在审批程序和问责机制方面的改革,同时也通过支持增资计划来提高世界银行的放贷能力。^④中国在世界银行内部推进其改制议程的同时,还在人力和经费上为世界银行提供了强有力的支持,不仅为其输送了大量技术人才,还为世界银行实现在2030年将放贷能力提升至1000亿美元的愿景提供了

① 熊爱宗《世界银行近期改革:进展及评价》载《国际经济合作》2010年第1期,第61—63页。

② Diego Hernandez, “Are ‘New’ Donors Challenging World Bank Conditionality?” *World Development*, Vol.96, 2017, p.529; IDA Resource Mobilization Department, “IDA’s Non-Concessional Borrowing Policy: Review and Update,” <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8afa755f2428c324d96027c000027de5-0410012016/original/nch-poet2015.pdf>, 访问时间:2023年6月8日。

③ Jiajun Xu, *Beyond US Hegemony in International Development: The Contest for Influence at the World Bank*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp.252-254.

④ World Bank, “World Bank President Calls for ‘Solutions Bank’ to Meet Global Challenges,” <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/10/12/world-bank-president-calls-solutions-bank-meet-global-challenges>, 访问时间:2023年4月26日; Eugénia C. Heldt, “Lost in Internal Evaluation? Accountability and Insulation at the World Bank,” *Contemporary Politics*, Vol.24, No.5, 2018, pp.579-580.

重要的资金支持。^① 作为新兴大国的中国对世界银行的支持也有助于世界银行获得外溢型权威。

其四,由制度间竞争产生的异化效应推动了各个多边开发银行在功能上的错位发展。世界银行和亚洲基础设施投资银行虽然在客观上存在竞争关系,但为了避免在功能上出现交叠和无谓竞争,两者在2016年4月签署了第一个联合融资框架协议,之后更是在功能发挥上出现了明显的差异化发展方向。就聚焦领域而言,亚洲基础设施投资银行将业务重心放在基础设施建设融资领域,主动控制并减让了传统多边开发银行擅长的项目融资。^② 就项目操作而言,亚洲基础设施投资银行明显有别于世界银行通过“政策换贷款”的方式推进自由主义经济改革的政治与经济附加条件,较少在项目附加严苛的市场化改革条款,由此大幅拓展了发展融资项目在发展中国家中的可覆盖程度。^③ 显然,亚洲基础设施投资银行“在许多方面已经从世界银行的竞争对手转变为合作伙伴”,并且与世界银行“形成了制度间的分工”。^④ 得益于日渐明晰的互补性和差异性发展取向,亚洲基础设施投资银行不仅与世界银行、非洲发展基金(ADF)和美洲投资公司(IAIC)等签署了融资备忘录,还与亚洲开发银行和伊斯兰开发银行集团(ISDB)等机构开展了在融资项目上的合作。^⑤ 亚洲基础设施投资银行与世界银行只是新兴多边开发银行与传统多边开发银行的缩影,近年来伴随着制度间竞争的演进,这两类多边开发银行在融资项目等多个方面呈现出的分化和互补之势已是不争的事实。^⑥

总体来看,世界银行内部的制度竞争导致制度演进过程中出现了倒逼效应、集聚

① 李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,第91页。

② Jeffery D. Wilson, “The Evolution of China’s Asian Infrastructure Investment Bank from a Revisionist to Status-Seeking Agenda,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.19, No.1, 2019, p.153; 朱杰进《崛起国改革国际制度的路径选择》,载《世界经济与政治》2020年第6期,第99、104页。

③ Bin Gu, “Chinese Multilateralism in the AIIB,” *Journal of International Economic Law*, Vol.20, No.1, 2017, pp.154–156; Matthew D. Stephen and David Skidmore, “The AIIB in the Liberal International Order,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.12, No.1, 2019, pp.61–91; Ian Tsung-yen Chen, “China’s Status Deficit and the Debut of the Asian Infrastructure Investment Bank,” *The Pacific Review*, Vol.33, No.5, 2020, pp.697–699.

④ Benjamin Faude and Michal Parizek, “Contested Multilateralism as Credible Signaling: How Strategic Inconsistency Can Induce Cooperation Among States,” pp.855–858, p.862; 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147页。

⑤ 杜心蕾《为发展中国家提供新选项——亚投行的缘起、设计与创新》,载《国际论坛》2021年第3期,第71页。

⑥ Benjamin Faude and Michal Parizek, “Contested Multilateralism as Credible Signaling: How Strategic Inconsistency Can Induce Cooperation Among States,” pp.859–863; 张发林、杨佳伟《统筹兼治或分而治之——全球治理的体系分析框架》,载《世界经济与政治》2021年第3期,第147—148页。

效应和加持效应,也为国际制度获得专家型权威、居间型权威和外溢型权威创造了条件。发展融资领域在过去半个世纪的时间里涌现出大量相互竞争的国际制度,但该领域的国际制度都在不同程度上对世界银行形成遵从并出现了等级化趋势。此外,传统多边开发银行与新兴多边开发银行的制度间竞争具有显著的异化效应,进而在功能履行和项目侧重上出现了差异化的发展态势。该领域内传统多边开发银行与新兴多边开发银行之间的“地盘战”均相对短暂并迅速形成了更为明显的分工与合作。总之,受制于制度内竞争和制度间竞争的相关效应,发展融资领域内的国际制度间竞争正朝着既等级化又功能分化的方向演进。

七 结论

经验现象与学理推演表明,国际制度间竞争并不是稳定的常态结构而只是暂时性现象。当前绝大多数关于国际制度竞争、制度复杂性、互竞的多边主义和国际制度碎片化的研究不仅难以观察到国际制度间关系从竞争状态向其他方向演进的现象,而且更难以在学理层面对其进行探讨和解释。对此,本文在借鉴制度复合体的生命周期理论及其动力学框架等相关研究的基础上,尝试分析并总结了国际制度间竞争的演进方向及发展逻辑。

本文发现,国际制度间竞争的状态很难长期持续,国际制度间关系将分别朝着等级化、功能分化以及等级化且功能分化三个方向演进。不同议题领域国际制度间竞争的演进方向之所以出现上述分异,其原因在于受制于议题领域特性和大国制度策略偏好。不同领域内主要的国际制度竞争会朝不同方向演进:当议题领域先前的国际制度竞争主要表现为特定国际制度的制度内竞争时,该领域内的国际制度间关系将朝着等级化方向演进;当议题领域先前的国际制度竞争主要表现为国际制度间竞争时,该领域内的国际制度间关系将朝着功能分化的方向演进;当议题领域先前的国际制度竞争兼有明显的国际制度间竞争和国际制度内竞争时,该领域内的国际制度间关系将朝着等级化且功能分化的方向演进。

本文有待进一步完善之处主要有五点:其一,由国际制度功能以及国际制度等级这两个变量构建的二维类型化框架较为粗糙,无法对功能分化和等级化程度进行更精细的考察。其二,上述类型化框架及相应讨论未系统阐述等级化和功能分化的复杂状态以及二者成因的多因性和条件性问题,也未回应单个国际制度的僵化、消亡和国际

制度间的同化等问题,仍只是一种“理想类型”。^①其三,对气候变化等不同议题领域国际制度间竞争演进的讨论仅限于宏观的描述性分析,未能遵照案例选择、比较分析和过程追踪的要求进行因果机制检验和实证性分析。其四,由于治理议程的变迁和主权国家国际制度战略选择的转变,部分议题领域内的国际制度间关系历经功能分化和等级化之后又可能会出现新的国际制度间竞争。换句话说,国际制度所形成的等级状态与分工合作状态可能同样不够稳定,本文的分析框架尚不足以对此提供解释。其五,大国权力的竞争及其制度策略的偏好很可能是一个常量而不是本文所述的变量。在这一常量的影响下,关键议题领域内的国际制度间竞争究竟能否按照本文分析框架的预期出现演进仍有待观察,同时其过程及特质也会比本文提出的理想化类型复杂得多,以上问题及不足则有赖于后续研究对其加以弥补或修正。^②

(截稿:2023年7月 责任编辑:赵远良)

^① 除等级化和功能分化外,国际制度间竞争还可能朝着同化的方向发展。此外,单个国际制度的僵化和消亡也会对制度间关系带来不容忽视的影响。有学者对国际制度消亡和同化问题进行了讨论,参见 Mette Eilstrup-Sangiovanni, “Death of International Organizations: The Organizational Ecology of Intergovernmental Organizations, 1815–2015,” *Review of International Organizations*, Vol.15, No.2, 2020, pp.339–370; Alexandra O. Zeitz, “Emulate or Differentiate? Chinese Development Finance, Competition, and World Bank Infrastructure Funding,” *Review of International Organizations*, Vol.16, No.2, 2021, pp.265–292。

^② 仍有诸多变量和视角有助于理解国际制度间竞争的演进。例如,圣乔瓦尼指出,除了等级化和功能分化这两方面外,对制度复杂性的管理也是理解国际制度间关系变动的第三个重要方面;奥尔特探讨了正式的国际组织间的竞争力强弱对国际组织消亡与否的影响;朱杰进等从议题特征和融入程度的角度分析了新兴大国创建的新国际制度对既有国际制度遵从程度的差异及其原因,上述研究内容均有助于对本文的不足进行弥补和修正,参见 Mette Eilstrup-Sangiovanni and Oliver Westerwinter, “The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance,” *Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, pp.247–248; Karen J. Alter, “The Promise and Perils of Theorizing International Regime Complexity in Evolving World,” *Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2022, pp.391–392; 罗杭、李博轩《国际组织的竞争与死亡——一种生态学的视角》,载《世界经济与政治》2023年第7期,第51—76页。

the institutional complex. Different institutional solutions have different interests and preferences , so it is necessary to analyze the internal structure of the institutional complex , seek the ideal structural characteristics and reform the existing institutional complex. The structure of the institutional complex consists of three aspects , namely , the level , the functional difference and the degree of policy communication among the institutions , which constitute the three-dimensional space of the structural analysis of the international institutional complex and determine the strategic environment for countries to negotiate with other actors and abide by the institutional rules. The effective response to the institutional complex needs to start from its own structure , properly deal with the different interests and preferences faced by the institutional operation , so as to avoid the imbalance of the internal structure of the institutional complex. The institutional complex of division of labor can carry out functional differentiation , the institutional complex of hierarchy is only unilateral control , and the institutional complex of communication can carry out policy consultation. Based on the social network analysis and international institutional practice of the economic institutional complex in the Indo-Pacific region , the author discusses the structure and evolution of the hierarchy , division of labor and communication institutional complex in the region , and analyzes how these institutional complexes affect the economic development of the Indo-Pacific region. This paper argues that various institutions in the Indo-Pacific region need to strengthen policy communication to promote the construction of communication-oriented institutional complex , and avoid parallel institutional systems that lead to functional differentiation. Based on its own policy choices , China can reasonably define the boundaries and scope of the institutional complex , and implement the institutionalized cooperation goal of mutual benefit and win-win results within the institutional complex.

【Key Words】institutional complex , global governance , structure of complex , response strategies , social network analysis

【Authors】Wang Mingguo , Professor at the School of Government Management , East China University of Political Science and Law; Zhu Xingyu , Master's Student at the School of Government Management , East China University of Political Science and Law.

After Competition: The Evolutionary Logic of Competition Among International Institutions

Song Yiming Li Bing (129)

【Abstract】Inter-institutional competition is not a stable normal structure but probably

only a temporary phenomenon. So , this paper tries to explore the evolutionary logic of inter-institutional competition. It can be found that both international bureaucracy and sovereign governments have no intention to continuously promote inter-institutional competition because inter-institutional competition does not help to improve the effectiveness of international institutions. By establishing a typological framework for the evolution of inter-institutional competition and examining the inter-institutional competition in the areas of climate change , energy governance , and development financing , this paper finds that the characteristics of a given issue area and the institutional strategy preferences of great powers determine the type of international institutional competition. Besides , the prior type of main international institutional competition in a given issue area may shape the subsequent evolution direction of inter-institutional competition. Specifically , the inter-institutional relations will evolve towards hierarchization when the former international institutional competition in a given issue area is mainly manifested as the intra-institutional competition among specific international institutions. The inter-institutional relations will evolve towards functional differentiation when the former international institutional competition in a given issue area is mainly manifested as inter-institutional competition. The inter-institutional relations will evolve towards both hierarchization and functional differentiation when the former international institutional competition in a given issue is manifested as both intra-institutional competition and inter-institutional competition. In conclusion , by reviewing the competition among international institutions from a dynamic perspective , illustrating its temporary nature , and explaining its evolution logic , this paper expands the research agenda in this field to a new category of “after competition”.

【Key Words】international institution competition , evolutionary logic , hierarchization , functional differentiation , institution complexity

【Authors】Song Yiming , Lecturer at the School of International Relations and Diplomacy , Beijing Foreign Studies University; Li Bing , Assistant Research Fellow at the National Institute of International Strategy , Chinese Academy of Social Sciences.