

制度互动研究：国际制度研究的新领域

孔凡伟

摘要 随着国际制度密度的不断上升，制度互动成为影响国际制度有效性的重要因素。目前，已经有学者对制度互动问题开展了一些研究，这方面的研究成果主要集中在制度互动的成因、制度互动的过程与分类、制度互动对制度有效性的影响等三个方面。也有学者试图构建分析制度互动的综合性框架，在这一过程中，奥兰·扬、奥莱沃·斯托克、塞巴斯蒂·奥波斯赫与汤姆斯·格林等人做出了重要贡献。

关键词 国际制度 制度互动 制度有效性

中图分类号：D80 **文献标识码**：A **文章编号**：1005-4812（2009）03-0044-50

随着国际制度数量不断增加引起国际制度密度（density）的上升，制度互动（Institutional Interplay）成为影响国际制度有效性及其治理目标的重要因素。制度互动研究逐渐成为国际制度研究的一个新领域。这里所谓的“制度互动”就是“制度之间发生的因任务和行动所致的无意识后果或者包含在制度设计里的有意识关联”^[1]。简言之，就是制度之间的有意或无意的相互影响。随着国家越来越多地参加到日益增多的各种国际制度中去，问题领域、管辖权以及成员身份等的“交叠”（overlap）问题越来越明显，有学者开始研究这些制度/机制间相互影响的问题。^[2]学者们在对制度/机制互动^[3]研究中存在较大的研究视角和研究取向上的差异，下面笔者就以人物为线索对这些观点进行简要介评。

一、奥兰·扬等人对国际制度互动的基础性研究

奥兰·扬（Oran R. Young）等人较早地关注制度互动问题，并对制度互动的分类、互动形成的原因及其决定因素等问题开展了基础性的研究。

（一）奥兰·扬对制度联系/互动分类^[4]的分析

奥兰·扬为国际制度互动的研究做出了开创性贡献，他首先从两个维度出发区分了四类制度联系（见图1）。第一个维度关注“互动的作用”（role of interaction），把制度联系分为功能性联系和政治性联系两种。功能性联系指的是在一个制度的运行过程中通过一些实质性联系直接影响另一个制度的有效性，这一过程中包含了各种制度性行动。从这个意义上讲，功能性联系主要是制度间互动行为事实上的后果，这种功能性联系是一种事实，当两个或多个制度应对的实质性问题以生物地球物理形态或者社会经济形态（in biogeophysical or socioeconomic terms）相互联系（也就是他称为的“功能性相互依赖出现”）时，这种功能性联结就会出现。政治性联系（political linkages）指的是行为体试图为了各自利益或者共同目标把两个或多个制度联系在一起时所形成的制度性联系。

另一个维度关注于互动的“层次”（level），奥兰·扬区分了垂直联系（vertical linkages）和水平联系（horizontal linkages）两种制度联系。垂直联系就是不同社会组织层面上运作的制度

之间的联系，比如，国际环境制度的执行需要国内制度层面上的能力支持。水平联系就是在相同社会组织层面运作的制度安排之间的联系，比如，在国际层面上的多个制度安排之间的联系。^[5]

图 1：制度互动的类别

	功能性互动	政治性互动	
水平互动	UNFCCC 臭氧机制	环境机制 贸易机制	注：UNFCCC：United Nations Framework Convention on Climate Change 联合国气候变化框架公约；CLRTAP：Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution 远距跨界空气污染公约
垂直互动	生物多样性公约 国家森林机制	CLRTAP 国家气候污染机制	

此外，他还依据制度互动的形式区分了国际社会中的四种制度性联系类型（主要体现为一种国际社会层级上的水平联系），即嵌入式机制、嵌套式机制、集束式机制和交叠式机制。^[6]

（二）奥兰·扬对垂直互动和跨层互动及其根源的分析

在后来的研究中，奥兰·扬主要从垂直互动和水平互动两个方面进一步探讨了制度互动的类别、互动的动因等问题。他对垂直互动的分析尤其深刻，并进一步发展为跨层互动，他主要是从功能性相互依赖的角度去分析垂直互动的（他并不否认垂直互动也存在政治性有意设计的要素^[7]）。

对于垂直互动，他主要分析了国家/亚国家制度性安排与地方性（local）制度安排之间的互动，以及国际层面的国际机制与成员国国内体制之间的互动问题。对于国家/亚国家制度性安排与地方性制度安排之间的互动，他认识到陆地使用的模式以及与此密切相关的人与环境的可持续发展是由国家/亚国家的公共占有权（public property）体系（现代的、正式的）与地方性的共同占有权（common property）体系之间的互动决定。对于国际机制与国内政治体系之间的互动，他重点关注了国家对国际机制的执行问题。奥兰·扬认为不仅政治意愿会影响国家对国际责任的履行，在执行能力方面的三个因素会直接影响国家对国际制度的履行，进而影响制度间的互动，这三个因素是权能、匹配性和物质性能力。^[8]

后来，奥兰·扬还把垂直互动的观点发展为跨层互动。在他看来垂直互动并不仅仅是从空间（spatial）的视角去分析的，更是从基于权威分配（allocation of political or legal authority）的管辖权（jurisdiction）的角度来定义的。所谓跨层互动就是“两个或者多个拥有高低不等的管辖权的机制之间的垂直互动”。他区分了法律或事实主导型、分离型、合并型、协商一致型以及系统改变型等五类跨层制度互动，并从权力差异、分权的动力、话语冲突、认知变迁以及机制内反对集团的因素等五个方面分析了这些互动类型出现的原因。^[9]

通过对制度间互动过程的分析，奥兰·扬发现存在多个变量影响制度互动，比如相对权力的因素（如这种权力来源于对物质资源的占有还是通过法律的授权）、认知性因素（包括认知的分歧与协调），制度内部的参与者对制度关系的作用（如反对集团）。当然，他也注意到规则（rule）之间的协调问题，比如在分析协商一致型互动的时候，他就认识到规则之间的协调可以在较弱制度的规则设计中得到体现。

（三）奥兰·扬对水平互动类型与过程的分析

奥兰·扬从“制度联系政治学”(politics of institutional linkages)的角度,对水平制度互动进行了分析。奥兰·扬区分了两类水平制度互动。一类是行为体(主要是国家或国家集团)通过制度间互动以增进社会福利的情况,即“合作推进共同目标”。另一类是关键行为体利用制度互动实现其战略目的的情况,即“竞争以实现自身利益”。

在第一种情况下,包括两个过程,即联系形成过程和运作过程。他首先分析了联系形成过程,这又分为三个阶段,即形成议题、选择舞台(choosing arenas)、谈判内容。对于形成议题,有两种趋向,一种是选择综合性的、覆盖广泛的议题;一种是选择较为集中的、功能狭窄的议题。他认为认知式样/经验(cognitive fashions)、组织权限以及关键行为体的利益对形成何种议题具有主要影响。舞台选择对于制度互动类型具有重要影响,而组织权限和主要行为体的利益对舞台选择具有重要影响。在谈判内容阶段,为了使各方满意,倾向于增加议题、扩展机制边界。在运作联系阶段,他主要分析了制度间通过“提供公共服务”和通过协商等方式解决“协调制度交叠”的问题。

在第二种情况即“对互动的战略运用”(strategic uses of interplay)发生时,奥兰·扬指出这一过程主要包括两个阶段。首先较弱的制度成员“进行制度准备”(engaging institutional foreplay),通过调整现存制度安排以减少不平衡性并为制度互动做准备。其次,制度成员“设计联系战略”(devising linkage strategies),主要有三种战略:“制度占据”(institutional capture)即制度外行为体通过发展制度间联系以“占据”对自身有利害关系的制度;“制度改造/废止”,即当行为体发现现存制度对自身不利时,他们采取修改制度条款甚至取代这一制度的努力;“制度合并”(institutional integration),即通过合并一些相关制度以更方便地实现推进者的利益。^[10]可见,对于水平制度互动,奥兰·扬主要是从行为体即制度参与者角度,通过考察制度互动的过程来分析制度互动的。

除了奥兰·扬以外,勒丝丽·金(Leslie A. King)也对制度互动的基础性研究做出了贡献。勒丝丽·金在回顾国际制度、国际机制以及制度互动等概念的基础上对国际制度互动进行了一些探索性研究,尤为可贵的是她对多个学科的制度互动研究作了详细的文献考察。^[11]

二、奥莱沃·斯拉莫·斯托克对制度互动分类的重要贡献

奥莱沃·斯拉莫·斯托克(Olav Schram Stokke)以机制的有效性(effectiveness)为着眼点区分了三类机制互动。^[12]斯托克总结了学界对机制有效性的研究,认为从一般意义上讲,机制的有效性可以分为三类:其一,机制通过影响功利行为体(utility actor)的行为选择来影响问题解决的行为,比如通过提供守约激励或增加违约成本的方式,改变行为体的行为选择。其二,机制通过影响一问题领域内何为正确和恰当行为的认识即通过改变机制支撑的认识的“规范性推力”(normative compellence)来施加影响。其三,机制可以影响特定行为目标和手段的“认知显著性”(cognitive prominence),比如,机制可以影响行为体安排各种目标的优先性或者行为体关于何种方式可以实现目标的知识。在此基础上,斯托克分析了三类机制互动,即功利性互动(utilitarian interplay)、规范性互动(normative interplay)和观念性互动(ideational interplay),并试图探索决定这种互动是“支持性的”(supportive)还是“阻碍性的”(obstructive)的条件。

(一) 功利性互动

功利性互动即一机制的规则或程序改变另一机制内行为选择的成本和收益的机制互动。斯托克认为有三种因素可以影响功利性互动:成本效率(cost-efficiency)、外部性(externalities)

和竞争（competition）。就成本效率而言，其认为机制间补充性的资源以及行动的互叠或包含规模经济效应可以促使机制间形成一种支持性的互动。就外部性而言，机制互动是支持性的还是阻碍性的受到外部性的影响，一机制的决策和行动可以增加另一机制的收益或者提高其运行成本。如果一机制的行动后果增加了其它机制的运行成本（对其它机制的消极外部性），那么这种机制间互动就是阻碍性的；反之亦然。在这种状况下，机制间合作较困难，联系到不同机制的不同目标以及国内政治的影响。就竞争而言，不同机制基于不同的价值目标而在相同的“规范领域”进行竞争是很难实现支持性互动的。

（二）规范性互动

规范性互动即一国际机制可以确认或抵触另一机制的规范，从而影响其“规范性推力”的机制互动。这种互动可能是有意为之的，也可能是无意识的产物。斯托克认为这种规范性互动事实上是机制间促进或消解各自合法性的关系。为此，他在托马斯·弗兰克（Thomas M. Franck）关于合法性的分析基础上，提出了规范性互动的三个方面：确定性（determinacy）、一致性（coherence）、程序有效性（procedural validation）。弗兰克认为，所谓合法性就是“规则或创制的制度所具有的一种属性，由于规范对象相信这些规则是依据普遍接受的原则并按照正确的程序制定的，从而使这些规则具有了促进这些规则自身被规范对象所遵守的一种推力的属性”^[13]。这种合法性在国际领域建设的程序包括确定性、一致性和程序有效性。

就确定性而言，由于“合法程序”（due process）要求规范对象通过规则可获得明确的期待，确定性会影响规则的“遵守推力”（compliance pull）。如果机制互动可以使得机制的确定性增加，有利于其获得更多的合法性，从而易于被遵守，一致性就是规则或制度与国际社会所承认的其他规范的联结。在相同的问题领域，由于在一致性基础上各国的利益会出现互叠和共享的状况，跨机制的创制和运用机制比较容易。两机制的规则一致利于被遵守，反之亦然。程序有效性就是指规则的创制程序合法有效。根据弗拉克的观点，两种创制程序方式可以视为合法，其一是，以通过法案的形式把规则和权威制度相联系，比如联合国大会通过法案所具有的“遵守推力”；其二是，规则对于某些规范性基础的遵守，这些规范性基础是一种法律渊源，并提供了如何创制、运用和解释规则的标准。

（三）观念性互动

观念性互动表现为一种学习过程，在这一过程中，国际机制间通过增进特定议题或行为选择的“认知显著性”（cognitive prominence）实现机制间学习。这一过程包括两种方式，其一，增加社会或官方的对于对象机制应对问题的关注，从而增加更多的政治力量（political energy）来发展和执行这一机制；其二，通过政策创新或转移成功经验来提高对相关问题解决方案的了解。

就增加关注而言，四个方面的因素会影响是否能实现增加关注的目的，如主动机制的科学知识准备、机制行动的高政治水平以及舆论关注、形成较低的非约束性协议作为机制起点、包括目标和原则可以转变成约束性责任的制度手段。当然，这种互动主要局限在重叠的问题领域以及相同的机制行动。同时，由于一些抽象的原则容易扩散到其他机制中去，就增进机制的成功解决方案的扩散而言，主要是分析推动具体的、甚至包含与对象机制抵触因素的机制特征（regime feature）的扩散。斯托克指出，当机制进程处于相似的时间、参与者或功能导向时，机制间解决方案的扩散较为容易实现。他还提及主动机制领导者以及机制成员努力对于推动机制合作的重要性。^[14]可见，斯托克主要从机制的有效性或者更广义上的制度功能的角度区分了机制互动的三种类别以及各自的互动过程。应该说，他的这一分类是当前制度互动研究中最

严谨的分类,并在事实上构建了一种分析机制互动的框架。

三、对制度互动的概念化与综合分析框架的探索

在对制度互动研究的概念化和进行严格的学理研究方面,德国学者塞巴斯蒂·奥波斯赫(Sebastian Oberthür)和汤姆斯·格林(Thomas Gehring)无疑做出了重要贡献。

(一)对制度互动的概念化和分析思路

在分析前人研究成果的基础上,奥波斯赫和格林认为“现存的研究成果主要是从形式和内容的角度对制度间互动现象进行系统性分类,而非在比较性经验研究基础上确立一种概念化的分析基础(conceptual foundation)”^[15]。而他们的研究,正是试图弥补这一不足。他们把制度互动定义或概念化为两制度间的一种因果关系(cause-effect relationship);认为如果一制度影响另一制度的发展和表现,那么制度互动就产生了。他们力图通过考察制度间的“因果性影响”,来探究促成因果性影响的因素和这种因素对对象方施加的影响。为了进行规范的抽象性分析,在这一研究中,自变量和因变量都是制度,要研究制度互动就要分清源制度(source institution)、目标制度(target institution)以及联系两制度的单向因果路径(unidirectional causal pathway)。

(二)对制度互动的分类以及对互动过程的解释

他们依据制度有效性的三个层级,区分了三类制度互动。第一,“输出(output)”层级上的互动,制度的作用是通过制度性安排、决定知识等规范性因素产生的。第二,“结果(outcome)”层级上的互动,制度的作用是通过相关行为体的行为来实现的。第三,“影响(impact)”层级上的互动,制度的作用是通过作用于最终的治理效果来实现的。基于对制度的作用只有一部分来源于制度互动的,研究的重点就是如何、以及在何种情况下,目标制度被源制度所影响。

奥波斯赫和格林认为“输出”层级上的互动是一种通过影响目标制度内行为体的利益偏好进而影响其决策过程来实现的制度互动。这一过程是由两种因果机制驱动的。其一,认知互动(cognitive interaction),这一互动主要依赖于信息的传递和学习。如果源制度产生的信息、知识和观念改变了目标制度内相关决策者的认知,那么目标制度的决策过程将会被影响。认知互动的前提是,行为体致力于减少不确定性,并准备依据新信息调整他们的认知。认知互动主要通过说服来实现,可以视为是一种制度间学习的过程。^[16]其二,承诺型互动(interaction through commitment),这一互动主要依赖于责任的约束力。如果源制度中一些成员的“承诺”影响到与目标制度相关的行为体的偏好,这种针对目标制度决策过程的互动也可以发生。这种互动是建立在成员国避免国际制度间不匹配的责任义务以及扩展这种义务的地域范围的愿望基础上的。承诺型互动是通过实质性成本和收益变化刺激相关行为体偏好改变的,这种承诺型互动需要两制度间在成员和问题领域上存在一定的“重叠”才可能发生。^[17]

就“结果”层级上的互动而言,主要是一种行为互动(behavioral interaction)。在一些情况下,一个问题领域内的行为效果可以影响另一制度的执行(如京都议定书与生物多样性制度之间的关系)。源制度引起的行为效果与目标制度相关,制度互动就可以在“结果”层次上发生,这种影响主要是通过与目标制度执行相关的行为体行为的改变实现的。这种行为互动的步骤如下:源制度产生一种对相关行为体行为会有潜在影响的“输出”,如行为习惯、与行为相关的知识以及援助或惩戒;源制度的相关行为体(成员国等)依据这些“输出”调整其行为;源制度激发的行为体在其问题领域内的行为改变也与目标制度的表现相关或促进能影响目标

制度后果的行为的进一步改变；目标制度问题领域内的行为效果影响目标制度的表现和有效性。这种行为互动的一大特点就是源制度影响目标制度的强能力，这种影响也不依赖于目标制度的决策，而主要是由行为体行为的后果引发的。

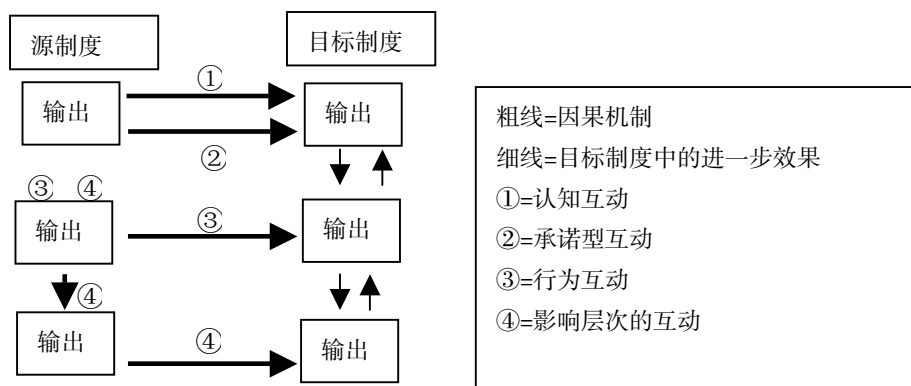
“影响（impact）”层级上的互动是一种最终治理目标层次上的互动，是指源制度的最终治理目标产生的“副作用”影响到目标机制的最终治理目标，这种互动通常是一种“功能性联系”。这种互动的步骤如下：源制度产生“输出”，进而激发行为效果；源制度领域内的行为体对这些信号进行适应性调整；这种行为改变具有影响源制度的最终治理目标的后果；这种后果也影响目标制度的治理目标；对目标制度治理目标的影响与目标制度的表现和有效性相关。这种互动也以源制度单方面影响目标制度的能力为特点。这种影响层次上的互动必须经由源制度“输出”到相关行为体的“行为效果”（behavioral effect）再到“影响”层面这一路径才能实现。

（三）对制度互动过程的综合性分析以及对互动结果的探讨

如图2所示，在奥波斯赫和格林看来，制度互动都是开始于源制度的“输出”，进而到相关行为体行为结果，止于影响层面互动，但源制度和目标制度的联系都发生在各自不同的有效性（effectiveness）层面上。并且他们认为基于跨层互动理论和实践的不可行，其所确立的因果机制都是在各自的层面上起作用。他们还注意到目标制度内三个层面的互动（图中的细线部分）问题，但他们认为即使不存在这些制度内的互动，制度间的互动也可以发生，所以，这些互动并不包括在其界定的制度互动因果机制内。

在具体的案例研究中，他们主要关注前三种互动。重点分析这三种因果机制是否以及在多大程度上起作用。他们认为，制度互动的结果（effect）可能是有利的、有害的或中性的/不确定的。由于目标制度的政策指向为源制度的措施所支持，有利的结果会产生一种制度间的“协同增效”（synergy）。而由于源制度的措施会阻碍/损害目标制度措施的有效性或者迫使目标制度接受其不愿接受的规则，有害的后果会导致目标制度政策的破坏（disruption）。制度互动对目标制度的影响也可能是中性的（neutral）。^[18]

图2 四种因果机制



四、小 结

通过上面的介绍，我们可以看到制度互动研究仍处于一个探索和发展的阶段，不同学者在分析取向上仍存在较大差异。他们的研究成果可以大致归纳为以下三个方面：第一，制度互动

的根源。主要包括,国际制度内在规则之间的关联;两个及两个以上制度之间的功能性相互依赖;行为体为提高制度管理效率或者个体政治收益而进行的创建制度间联系的努力,制度间在成员构成上的交叠。第二,制度互动的过程与类别。对于这一问题不同学者给出了不同答案。奥兰·扬、斯托克、奥波斯赫与格林根据各自的理解对制度互动过程做出了不同的解析,并做出了不同的类别划分。第三,制度互动对于制度有效性的影响。学者们通常认为存在两种(增效、冲突/破坏性的后果)或三种互动后果(增效、冲突/破坏性后果、中性的后果),但这方面的分析较为简略。应该说,目前对国际制度互动过程的分析已经比较详细;但对制度互动的结果(即制度互动对制度有效性的影响)方面的分析尚不成熟;对于哪些因素决定或影响着制度互动结果、进而决定制度间关系的性质,学术界尚未进行系统研究以提供较为完整的答案。

注释:

[1] Leslie A. King, "Institutional Interplay: Research Questions," A Report for Institutional Dimensions of Global Change, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, University of Vermont, September 1997, p.3, <http://www2.bren.ucsb.edu/~idgce/publications/~idgcescience/InstitutInterplay.pdf>

[2] Oran R. Young, W. Bradnee Chambers, Joy A. Kim and Claudia ten Have, *Institutional interplay: biosafety and trade*, New York: United Nations University Press, 2008, pp.3-4.

[3] 本文将对国际制度这一概念做广义理解,把国际机制视为国际制度一种形态或表现形式。对于英文文献,为了尽量符合文献原意,institution译作“制度”,regime译作“机制”。

[4] 在分析制度间关系时,奥兰·扬交叉性地使用了“联系”(linkage)和“互动”(interplay/interaction)这两个词语,联系是对制度间关系的静态考察,互动则是对制度间关系的动态分析。从这个意义上讲,制度联系可以被视为制度互动的结果。

[5] Oran R Young, with Arun Agrawal, Leslie A. King, Peter H. Sand, Arild Underdal and Merrilyn Wasson, "Science Plan: Institutional Dimensions of Global Environmental Change," IHDP Report No. 9. Bonn: International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, 1999, <http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/reports/report09/index.htm>; 还参考了 Oran R Young, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002, pp.23-26.

[6] [美]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155-174页。

[7] Oran R Young, *the Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002, p.85.

[8] Oran R Young, *the Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. pp.83-109.

[9] Oran R Young, "Vertical Interplay among Scale-dependent Environmental and Resource Regimes," *Ecology and Society*, Vol. 11, No. 1, 2006, p. 27.

[10] Oran R Young, *the Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. pp.111-138.

[11] Leslie A. King, "Institutional Interplay: Research Questions," A Report for Institutional Dimensions of Global Change, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change.

[12] 在斯托克的早期研究中,把机制互动分为四类,即扩散型互动、政治性互动、规范性互动以及运作性互动。参见:Olav Schram Stokke, *Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*, New York: Oxford Press, 2001, pp.345-353.

[13] Thomas. M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, New York: Oxford University Press, 1990, p.16.

[14] Olav Schram. Stokke, "The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work," FNI Report 14, Fridtjof Nansen Institute, Oslo, 2001, pp.5-23.

[15] Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge, MA: MIT Press, 2006, p. 22.

[16] Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, "Institutional Interaction in Global Environmental Governance: The Case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization," *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 2, May 2006, p.7.

[17] Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, pp.36-39.

[18] Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, pp. 23-46.

(作者简介:复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,上海,200433)

收稿日期:2009年3月