

制度竞争与国际领导权： 拜登政府的国际制度选择^{*}

杨双梅

内容提要：“回归”与“重返”国际制度成为拜登政府对外政策的基调之一。但在美国的外交实践过程中，拜登政府并非一以贯之地回归所有的国际制度，而是选择性回归，这一差异化制度选择有必要予以关注。国际领导权作为助推国际制度有效运转的重要因素，也备受美国重视。对美国而言，是否回归相应的国际制度主要取决于该制度是否有助于重塑美国的领导权，其判断依据在于美国能否承担相应的运行成本、能否利用该制度获得收益、能否影响该制度的议程设置。基于上述判断，美国选择回归了部分制度合作。文章通过分析美国重塑领导权的制度选择，不仅有助于明确美国国际制度策略调整的动机，也可为中国参与多边合作与全球治理提供一定的建议。

关键词：国际制度 领导权 制度竞争 退出外交

作者简介：杨双梅，中国人民大学国际关系学院2019级博士研究生、柏林自由大学卓越集群SCRIPTS访学博士生

2021年，美国总统拜登在其就职演说中明确表示“让美国再次成为世界的领袖”，“要修复同盟关系，再次参与世界事务”。^①回归（back）与重返（return/rejoin）成为美国对外宣传的重要口号。拜登在其外交政策愿景中强调，

* 本文系国家社会科学基金重大研究专项项目（项目批准号：21VGG010）的阶段性成果；感谢《当代亚太》编辑部和评审专家的修改建议，本文初稿曾在中国国际关系学会第十六届全国国际关系专业博士生论坛宣读，感谢与会专家的点评，文责自负。

① “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.”, The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

《当代亚太》2022年第2期，第34~64页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

美国要在国内恢复有尊严的领导地位，在世界舞台上恢复受人尊敬的领导地位，重申美国致力于以价值观为基础的全球领导力，并重新参与国际机构，特别是联合国及其附属机构。^① 2021年2月4日，拜登总统在美国国务院发表首次外交政策演讲时，再次强调“美国回来了”，承诺要让美国重新回到世界舞台，恢复美国的世界领导地位。^② 2021年2月19日，拜登出席慕尼黑安全会议线上特别会议时也强调，“美国已经回归，跨大西洋联盟已经回归”。“美国决定重新与欧洲接触，与欧洲协商，以重新找回我们值得信任的领导地位”。^③ 国际制度作为协调国际关系的重要准则，在特朗普时期频繁退出的冲击之下，已陷入了多重危机。拜登就任美国总统的第一天，便决定回归《巴黎协定》与世界卫生组织，这使得各界人士普遍认为美国重新回到了多边合作。但令人感到意外的是，美国并非回归所有的国际制度合作，而是有选择、有策略地回归相关国际制度。

一、问题的提出与文献回顾

拜登政府自执政伊始，便明确强调回归《巴黎协定》，并主动参与全球气候治理；同时主动放弃退出世界卫生组织的请求，并表示积极参与全球卫生治理。但事实上，美国对待国际制度的态度仍然是差异化的，并非真正回归了所有的国际制度。如美国退出了美俄之间的《开放天空条约》(Treaty on Open Skies)，也没有回归全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(Comprehensive and Progressive Agreements for Trans-Pacific Partnership Agreement, CPTPP，前身为TPP)，包括对伊核协议与教科文组织等的态度也仍在犹疑。与此同时，美俄双方却同意延长了双边《削减进攻性战略武器条约》，针对类似合作的

① “Fact Sheet: President Biden to Sign Executive Actions Restoring America’s Place in the World”, The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/04/fact-sheet-president-biden-to-sign-executive-actions-restoring-americas-place-in-the-world/>.

② “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

③ “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference”, The White House, February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

□ 当代亚太

差异化立场值得深思，仍需进一步思考的问题是：美国真的回归多边舞台了吗？美国为什么会选择性回归国际合作？国际制度在当今的全球治理中发挥着不可或缺的作用。特朗普政府的“退出外交”对多边主义与全球秩序造成严重冲击，拜登政府亟须回归国际合作以重塑美国的国际领导力。越来越多的观点认为，美国的国际制度策略由特朗普政府的“退出外交”转向了“回归”，但实际上可以发现的是，拜登政府并没有完全回归此前被特朗普政府退出的国际制度，而是有选择性地回归相应的合作机制。因此，本文的核心问题是美国为什么有选择地回归国际制度？影响美国回归的因素有哪些？本文希望对于这一反常的现实问题做出有学理性的解释。

回归国际合作作为国家“退群”之后的举措，也是“退群”研究的进一步延伸，尚未得到学术界的充分重视。尽管以美国为首的退出行动得到了研究者的关注和思考，但对于美国退出后的回归这一延续性行动，现有研究仍未摆脱“退群”这一研究视角。在展开本文的分析之前，有必要对现有的研究予以述评。国内外研究者主要讨论美国退出国际制度这一政治现实，大致形成了三种研究路径：以权力为核心的结构主义路径、以利益为核心的理性主义路径、以观念为核心的认知主义路径。本文将结合上述视角对已有研究成果加以评述。

第一，关注权力的结构主义路径。这一路径通常将国家的制度选择与国家实力联系起来。如就美国退出国际制度而言，这意味着美国的权力优势发生转变。但围绕美国退出的原因，结构主义视角仍然存在分歧。一方面，有学者认为，美国在国际权力结构中的优势地位有所下降并达到一定的容忍程度，进而以退出外交的方式谋求强化领导力。^①霸权实力的衰落使得美国的国际制度选择发生了根本性变化。^②基于权力的考虑，尤其是为了避免权力流散，特朗普政府采取退出策略以应对国际制度的变革。^③另一方面，有观点指出，美国仍然是具有结构优势的霸权国家，这意味着美国能够以符合自身利益的方式塑造全球秩序。美国的退出正是其维护自身利益的重要方式，

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2期，第84~115页；Barry Posen，“The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy”，*Foreign Affairs*，Vol. 97，No. 2，2018，pp. 20-27。

② 滕建群、罗泓洋：《特朗普政府回归孤立主义的背景、特点与影响》，载《当代世界》2020年第8期，第18页。

③ 任琳：《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》，第92页。

制度竞争与国际领导权：拜登政府的国际制度选择 □

这也表明，美国正从国际秩序的主导者走向领导者。^① 尽管对美国霸权是否衰落存在不同认识，但可以肯定的是，国际制度是美国维持其霸权优势的重要依托。即便是采取反制度化战略，美国也仍然将国际制度作为维持霸权地位的工具，^② 也正是美国国际制度地位的变化为美国的退出行动提供了前提和基础。^③ 权力因素的确是考察国家的制度选择时无法忽视的重要因素。那么，既然同样是为了追求权力或捍卫权力，美国为何没有采取一以贯之的制度策略？令人费解的是，美国采取了差异化互动方式参与国际制度。无论是特朗普政府选择性退出国际制度，还是拜登政府选择性回归国际制度，仅仅从权力角度加以讨论似乎并不全面。尤其是两届政府在时间跨度上并不遥远，从国际体系结构层面来看，短期内并不会出现权力地位的明显上升或下降，那么，在体系层面权力结构恒定的情况下，美国选择性退出或回归国际制度的策略似乎并不能得到充分的解释。

第二，强调利益的理性主义路径。许多研究将国家退出国际制度视为一种理性选择——国家通过权衡退出与参与的成本—收益之后做出的决策。^④ 帕特里克·拜耳（Patrick Bayer）认为，国家退出的根源在于参与国际制度的成本远高于潜在的收益，尤其是会面临潜在的利益分配不公问题。^⑤ 由于维持霸权的需要，美国需要重新计算其霸权护持的成本和收益。因此，美国从基于利益的多边主义（interest-based multilateralism）角度出发，选择对其最有利的制度参与方式，从而保证自身的合作收益。^⑥ 也有观点认为，美国的退出

① Jake Sullivan, “The World after Trump: How the System Can Endure”, *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, 2018, pp. 10-19.

② 王明国：《选择性退出：多边间竞争与特朗普的反制度化国际战略》，载《国际论坛》2020年第1期，第21页。

③ 杨双梅：《制度地位、“退出外交”与美国的国际制度选择》，载《外交评论》2020年第4期，第95~123页。

④ 温尧：《退出的政治：美国制度收缩的逻辑》，载《当代亚太》2019年第1期，第4~37页；凌胜利、王彦飞：《特朗普政府为何“退群”？》，载《国际政治科学》2020年第4期，第74~114页；朱光胜、刘胜湘：《权力与制度的张力：美国国际制度策略的选择逻辑》，载《世界经济与政治论坛》2021年第2期，第55~82页。

⑤ Patrick Bayer, “Why do Democracies Exit International Agreements? The Role of Information in International Cooperation on Climate Change”, EPSA 2013 Annual General Conference Paper 262, 2012, p. 17.

⑥ Christian Falkowski, “Multilateralism as a Basis for Global Governance”, in Christoph Herrmann et al. eds., *Trade Policy between Law, Diplomacy and Scholarship*, London: Springer, 2015, p. 64.

□ 当代亚太

行动更多地是为了国内观众成本，尤其是国内选民的支持态度。^① 在美国优先原则的指导下，美国更加重视利益，对于无益于美国利益的国际规则直接退出，而对运行良好的协议则进行重新谈判。^② 王明国指出，美国对于多边主义是一种选择性承诺，一旦美国的国家利益难以保证，美国便会从多边主义转向单边行动。通过利用国际制度的利益不对称性和规则的选择性应用，美国进一步强化了西方国家的利益。^③ 美国的退出行动也反映了其善于利用国际制度套利（regulatory arbitrage），降低参与国际制度的成本，实现利益最大化的本质。^④ 获得收益的确是国家参与国际制度合作的重要理由，从利益角度理解国家退出或者回归国际制度具有一定合理性。^⑤ 但是，基于理性主义的思考通常遵循的是一种“后果性逻辑”（logic of expected consequences），即根据预期的结果进行评估后做出决策。^⑥ 但实际上国家的行为逻辑并不能过度简化，尤其是在制度互动过程中，国家更多的是基于规则或规范认同的“适当性逻辑”（logic of appropriateness）。就退出行动而言，既然国家是出于利益考虑而做出决策，那为何没有选择更为保守的呼吁制度改革措施？反而采取更为冒险的退出行为？就回归而言，根据国际制度的合作属性，重回多边合作有助于美国获得制度收益，那么，美国即便是以“搭便车”的角色参与国际制度，也能够获得一定的收益，但拜登政府并没有回归被前任政府放弃的所有制度，由此可见，这种差异化的行动并不符合追求利益的理性计算。

第三，重视观念的认知主义路径。一是关注领导人与执政党派的政治偏好。领导人及其党派所持有的政治偏好会对国家的制度选择产生重要的影

① 凌胜利、王彦飞：《特朗普政府为何“退群”？》，第74~114页。

② 周方银、何佩珊：《国际规则的弱化：特朗普政府如何改变国际规则》，载《当代亚太》2020年第2期，第19~20页。

③ 斯蒂芬·布鲁克斯、威廉·沃尔福斯：《失衡的世界：国际关系和美国首要地位的挑战》，潘妮妮译，上海人民出版社2019年版，第151页；王明国：《单边与多边之间：特朗普政府退约的国际制度逻辑》，载《当代亚太》2020年第1期，第59~85页；王明国：《选择性退出：多边间竞争与特朗普的反制度化国际战略》，第22页。

④ Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes”, *International Organization*, Vol. 72, No. 3, 2018, p. 565.

⑤ 刘宏松：《对国家参与国际制度的另一种理性主义解释——国际制度中的“自为其事”权力理论述评》，载《国际论坛》2006年第5期，第13页。

⑥ James March and Johan Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 949-951.

响。尤其是现有研究成果更多地聚焦于特朗普所持有的反建制偏好，对民主制度的漠视等都使得特朗普形成了具有零和色彩的国家利益观念。^①二是关注民粹主义、民族主义与逆全球化思潮对退出行动的助推作用。不同学者围绕民族主义与国家退出行动的相关性进行了分析，有学者区分了政党民族主义与领导者民族主义，并强调领导者的民族主义会影响国家的制度选择，尤其是当领导者希望获得更多自主性时，便会选择退出与民族利益不兼容的政府间组织。^②尽管对于民族主义的界定与操作化，以及民族主义因素是否构成退出的决定性因素都存在分歧，^③但毋庸置疑的是，民族主义与民粹主义的兴起，尤其是民粹主义与民族主义会对国内公众舆论产生影响，进而影响了国家的退出行动。^④与此同时，国家对制度规范的认同程度会影响其支持

① Joseph Nye, "The Rise and Fall of American Hegemony from Wilson to Trump", *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, p. 78; 王明国:《选择性退出:多边间竞争与特朗普的反制度化国际战略》,第25~26页;陈琪、柳棕耀:《国际规则视角下的修正主义:特朗普政府对国际秩序的态度分析》,载《当代亚太》2020年第3期,第69~96页。

② Seung-Whan Choi, "Nationalism and Withdrawals from Intergovernmental Organizations: Connecting Theory and Data", *The Review of International Organizations*, Vol. 17, No. 1, 2022, pp. 205-215; Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, "On IGO Withdrawal by States vs Leaders and Exogenous Measures for Inference", *The Review of International Organizations*, Vol. 17, No. 1, 2022, pp. 217-222.

③ 参见 Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, "Hello, Goodbye: When do States Withdraw from International Organizations?", *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 2, 2019, pp. 356-357; Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, "On IGO Withdrawal by States vs Leaders and Exogenous Measures for Inference", pp. 217-222; Seung-Whan Choi, "Nationalism and Withdrawals from Intergovernmental Organizations: Connecting Theory and Data", pp. 205-215.

④ Richard Haass, "Liberal World Order, R. I. P.", *Project Syndicate*, March 21, 2018; Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, "Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations?", p. 379; Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, "On IGO Withdrawal by States vs Leaders and Exogenous Measures for Inference", pp. 217-222; Catherine Brolmann *et al.*, "Exiting International Organizations: A Brief Introduction", *International Organizations Law Review*, Vol. 15, No. 2, 2018, pp. 243-263; Jack Snyder, "The Broken Bargain: How Nationalism Came Back", *Foreign Affairs*, Vol. 98, 2019, p. 54; Francis Fukuyama, "U.S. Against the World? Trump's America and the New Global Order", *Financial Times*, November 11, 2016; Mark Copelovitch and Joh Pevehouse, "International Organizations in a New Era of Populist Nationalism", *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 2, 2019, pp. 169-186; David Lake *et al.*, "Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization", *International Organization*, Vol. 75, No. 2, 2021, pp. 225-257; Thomas Weiss *et al.*, "The United States, the UN, and New Nationalisms: Old Truths, New Developments", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 25, No. 4, 2019, pp. 499-508.

□ 当代亚太

力度。有研究指出，当国际组织无法反映民主社会的规范标准时，便会存在认同差距（identity gap），民主国家便会选择退出，如美国退出联合国人权理事会。^① 然而，由于观念与认知的影响难以被清晰衡量，这一视角的解释力也将大打折扣。尤其是就国家退出国际制度而言，观念在多大程度上影响或决定了国家的退出？国际层面与国内层面的规范认知如何影响国家的制度选择？公众认知与精英理念何者更能塑造国家的偏好？例如，促使拜登政府回归世卫组织等制度的核心驱动因素究竟是国内民众的认知还是其他因素？另外，就回归国际合作而言，国际制度在传播国际规范和塑造共同期望方面具有重要作用，那么，为何美国没有借助国际制度来推行自己的规范与价值观念，而是选择部分回归合作的方式？如面对 CPTPP，拜登政府尚未表态要回到该合作机制。由此，为了理解美国回归国际制度的动机，仍有必要寻找一种新的解释路径以补充现有研究成果的缺憾。

除了上述路径之外，部分研究成果也将国家的退出行动归结为国内政治因素。这类成果通常是将上述解释逻辑沿用到国内政治框架中，讨论国内层面的权力、利益与观念对国家的制度选择产生的影响。^② 有研究指出，如今全球秩序出现的危机，其根源在于国内政治经济困境，从而致使全球秩序从内嵌式自由主义（embedded liberalism）走向极右翼反全球化（far-right anti-globalism）。^③ 诚然，美国退出或者回归国际制度可以部分归结为国内政治因素的影响，尤其是共和党与民主党之间的政权更迭发挥了重要作用。但是，在特朗普政府时期或拜登政府时期，国内政治环境能够保持大致的稳定，国家的对外政策偏好也具有显著特征，无论是选民因素，还是利益集团因素，都是针对特定类型的制度做出解释，而对于同一政府任期内的差异化

^① Benjamin Daßler and Tim Heinkelmann-Wild, “International Authority, Democracies, and Exit from International Organizations”, Paper Prepared for the Political Economy of International Organization (PEIO), Online Seminar, February 9, 2021, p. 6.

^② James Bisbee *et al.*, “Decompensating Domestically: The Political Economy of Anti-globalism”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 7, 2020, pp. 1090-1102; Catherine De Vries *et al.*, “Politicizing International Cooperation: The Mass Public, Political Entrepreneurs and Political Opportunity Structures”, *International Organization*, Vol. 75, No. 2, 2021, pp. 306-332; 刘宏松、刘玲玲：《威胁退出与国际制度改革：以英国寻求减少欧共体预算摊款为例》，载《世界政治研究》2019年第1辑，第74~100页。

^③ James Bisbee *et al.*, “Decompensating Domestically: The Political Economy of Anti-globalism”, pp. 1090-1102.

制度选择来说，其解释力仍然十分有限。如同样是面对经贸合作领域的国际制度，拜登政府未曾承袭特朗普时期威胁退出世界贸易组织的态度，但却在CPTPP问题上，与此前特朗普政府保持了一致。本文希望进一步讨论的是：拜登政府为何会有选择性地回归国际制度。

二、制度竞争与国家的制度选择

大国战略竞争体现了权力转移过程中国家间争夺某一地区/领域主导权的博弈。^① 当前的大国竞争已经从“军事制衡”过渡到“制度制衡”，围绕制度主导权的竞争已成为大国战略竞争的主要形式。^② 在讨论美国为何选择性回归国际制度这一核心问题之前，有必要对国家的制度选择予以明确。^③ 尤其是在大国竞争的背景下，国家的国际制度选择有哪些？大国无战争时代，无论是崛起国，还是霸权国或守成国，“建制”与“改制”都成为它们用以捍卫自身国际领导权的重要方式。^④ 由此，国际制度竞争也日益成为大国战略竞争的重要目标和手段，这也引发了学界对大国制度竞争的充分讨论。^⑤ 国际制度竞争的根源在于不同制度在职能领域的重叠，进而引发不同行为主

① 韩召颖、王辛未：《秩序合法性视角下的中美战略竞争走向》，载《世界经济与政治》2020年第11期，第25页。

② 汪海宝、贺凯：《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》，载《外交评论》2019年第3期，第59页。

③ 已有学者从制度安排层面讨论了“国家为何会创建不同形式的国际制度安排”这一制度选择，本文希望回答的是国家在与国际制度的互动过程中所作出的选择，因而并未对国际制度安排或国际制度环境展开详尽论述，参见田野：《国际关系中的制度选择：一种交易成本的视角》，上海人民出版社2018年版，第88~97页。

④ 对崛起国改制与建制的讨论参见徐进：《中美战略竞争与未来国际秩序的转换》，载《世界经济与政治》2019年第12期，第21~37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76~105页；游启明：《崛起国为什么修正国际秩序》，载《世界经济与政治》2021年第3期，第75~103页；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。对霸权国改制与建制的讨论参见周方银、何佩珊：《国际规则的弱化：特朗普如何改变国际规则》，第4~39页；陈拯：《霸权国修正国际制度的策略选择》，载《国际政治科学》2021年第3期，第33~67页；杨双梅：《制度地位、“退出外交”与美国的国际制度选择》，第95~123页；王明国：《单边与多边之间：特朗普政府退约的国际制度逻辑》，第59~85页。

⑤ 对国际制度竞争的论述参见李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社2016年版，第35~36页；李巍、罗仪馥：《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28~57页。

□ 当代亚太

体发挥类似职能时在资源领域展开的竞争。^① 这意味着两个或两个以上具有独立属性的国际制度在成员资格以及监管职能方面的重叠。尽管诸多学派都强调国际制度竞争对国家间关系、地区与全球治理产生的影响，但令人遗憾的是，多数研究成果都将制度竞争视为一种客观社会现象，因而更加强调的是制度竞争产生的影响，这在一定程度上忽视了制度竞争的本质以及制度竞争产生的缘由和具体表现。根据李巍对国际制度竞争的界定和分类，国际制度竞争的实质是“主导国争夺对国际行为规则的控制权，进而提升自身的权力、利益与尊严”。^② 也有观点认为，国际制度竞争仍然是一种国际制度的互动形式，王明国根据制度互动的程度指出，中美制度互动关系可以分为制度对抗、制度接触、制度竞合与制度脱钩四种类型，并认为当前的中美制度关系正处于“半脱钩”的制度互动阶段。^③ 根据现实制度主义的观点，国际制度竞争主要围绕三方面内容展开：一是权力地位的竞争；二是公共产品供给能力的竞争；三是制度合法性的竞争。依据制度竞争的方式则可以分为制度间竞争（inter-institutional competition）与制度内竞争（intra-institutional competition）；^④ 依据制度竞争的层次可以分为全球制度竞争与区域制度竞争。国际制度的竞争属性使得相关研究者将目光聚焦于制度的主导国和崛起国，讨论主导国和崛起国之间的制度关系及其策略选择也成为国际制度竞争的主要研究议程之一。现实制度主义明确表示，围绕国际制度的变革，崛起国与霸权国之间的制度策略分别对应进取型（assertive）与守成型（defensive）。最为典型的便是在国际金融领域中美之间的制度竞争，崛起国的进取型制度外交旨在改变其在既有制度体系中的不利地位，霸权国的守成型制度外交则旨在维持现有的国际制度不被改变。^⑤

制度竞争视角对国家在制度互动中的选择主要关注缔约与退约、加入与

① Karen Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity”, *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, pp. 13-14.

② 李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，载《外交评论》2016年第1期，第39页。

③ 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80页。

④ Julia Morse and Robert Keohane, “Contested Multilateralism”, *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, p. 389; 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，载《世界经济与政治》2016年第4期，第112页；李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，第35~36页；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47页。

⑤ 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，第125~129页。

制度竞争与国际领导权：拜登政府的国际制度选择 □

退出以及改制与建制选项。尤其是特朗普政府时期美国频繁的退出行动，使得学术界积极讨论了国家退出的动机和策略。^①就缔约与退出而言，国际制度在缔约与退约之间存在一个完整的“反馈回路”，缔约、履约直至退约共同构成了条约的整个运行体系。^②退出国际制度意味着国家彻底摆脱或系统重构国际合作，特朗普政府的退出行动实际上是为了以低成本的方式倒逼国际制度改革。^③就建制与改制而言，陈拯系统探讨了国家的“改制（呼吁）与建制（退出）”策略，并对国家在两种策略之间的取舍进行了解释。当建制等退出选项不存在或不可信时，改制也不会被提出。当存在谈判空间时，建制则有助于改善谈判地位。与此同时，建制与改制可以并行不悖，增强求变方的谈判能力。^④

随着国际制度体系的日益发展和复杂化，传统的“无政府状态下的合作”已无法满足国家在国际制度互动中的现实情境。诚如本杰明·福德（Benjamin Faude）和米哈·保里泽克（Michal Parizek）所强调的，国家的制度选择逻辑不再是“无政府状态下的合作”（cooperation under anarchy），而是转变为“高度制度化的国际体系中的合作”（cooperation in a thickly institutionalized international system）。^⑤无政府状态下的制度合作遵循两个

① Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, “Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations?”, pp. 335-366; Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, “On IGO Withdrawal by States vs Leaders and Exogenous Measures for Inference”, pp. 217-222; Seung-Wan Choi, “Nationalism and Withdrawals from Intergovernmental Organizations: Connecting Theory and Data”, pp. 205-215; Tanja Borzel and Michael Zurn, “Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism”, *International Organization*, Vol. 75, No. 2, 2021, pp. 282-305; 任琳：《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》，第84~115页；温尧：《退出的政治：美国制度收缩的逻辑》，第4~37页；杨双梅：《制度地位、“退出外交”与美国的国际制度选择》，第95~123页；凌胜利，王彦飞：《特朗普政府为何“退群”？》，第74~114页；汪金国、曹佳鲁：《特朗普政府的国际制度重塑战略》，载《美国研究》2021年第2期，第94~116页。

② 王明国：《单边与多边之间：特朗普政府退约的国际制度逻辑》，第62页。

③ 王明国：《单边与多边之间：特朗普政府退约的国际制度逻辑》，第81页；肖河：《美国反建制主义和特朗普政策》，载《国际政治科学》2017年第2期，第91页。

④ 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。

⑤ 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.

□ 当代亚太

核心命题：一是国际制度是相互独立运行的离散实体；二是国家追求自身利益，并能够通过与其他制度的互动实现收益最大化。然而，国际制度复杂性（regime complexity）的出现则改变了上述命题。国际制度不再具有独立性，国际制度安排间相互重叠和关联，日益相互影响。^① 因而，国家通过制度重叠的结构追求利益和收益最大化的机会逐渐增多。^② 在无政府状态的逻辑下，当面临制度合作困境时，国家会面临两种选择，要么退出国际制度而奉行单边主义，要么继续参与国际制度而寻求从内部挑战制度。但制度化体系下的合作则提供了第三种选择——竞争性多边主义。

竞争性多边主义作为讨论国际制度竞争的重要议程之一，也对制度选择展开了讨论。所谓竞争性多边主义指的是用不同的多边制度挑战现存的制度规则、运作或任务，强调多边主义的特征在于相互竞争的联盟和不断调整的制度安排。具体涉及两种制度措施，一是机制转移（regime shifting），表现为对现有的制度存在不满，但行动的重点则被转移到其他有不同规则和运作方式的竞争性制度。二是建立竞争性新规则或制度（competitive regime creation），旨在以利己的方式创建新的国际制度。^③ 竞争性多边主义的本质在于，利用现有制度或创建新的制度，作为与其他制度展开竞争的工具。因而，竞争性多边主义作为制度调整的一部分，植根于既定制度现状捍卫者与挑战者之间的谈判。^④ 也正是在这一寻求改变制度环境的背景下，竞争性多边主义能够寻找新的合作安排，进而成为国家可以选择的重要制度选项之一。也

① Robert Axelrod and Robert Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1985, pp. 226-254; Karen Alter and Kal Raustiala, "The Rise of International Regime Complexity", *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 14, No. 1, 2018, pp. 329-349; 关于制度复杂性的讨论参见 Kal Raustiala and David Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 277; 宋亦明：《制度竞争与国际制度的等级制》，第 31~34 页。

② 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, pp. 471-498。

③ Julia Morse and Robert Keohane, "Contested Multilateralism", p. 385-412; 王明国：《选择性退出、多边间竞争与特朗普的反制度化国际战略》，第 28 页；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 88 页。

④ Benjamin Faude and Michal Parizek, "Contested Multilateralism as Credible Signaling: How Strategic Inconsistency Can Induce Cooperation among States", pp. 843-870。

制度竞争与国际领导力：拜登政府的国际制度选择 □

有学者对此提出质疑，认为竞争性多边主义并非是对原有制度的挑战和破坏，而是由于对现有制度的不满所引发的一种替代策略，目的是补充甚至强化现有制度，因而应该称之为“有竞争的多边主义”（competitive multilateralism）。^①

制度制衡理论则认为，国家在国际制度体系中的角色定位具有差异，进而制度选择也会存在差别。贺凯指出，美国作为霸权国自视为现有秩序的主导者和捍卫者，旨在维持在现有秩序或新秩序中的领导地位；而中国作为秩序改革国，并不希望破坏或挑战现存秩序；其他国家则有可能成为秩序辅成国，以便自身追求本国的优势地位。^②从制度制衡视角来看，国家通常会有三种策略，一是包容性制度制衡（inclusive institutional balancing），这意味着国家可以将目标国纳入多边制度，依靠规则制定和议程设置来约束国家行为，削弱目标国的权力和影响力；二是排他性制度制衡（exclusive institutional balancing），国家可以借助多边制度将目标国排除在制度之外，并依靠制度凝聚力向目标国施加压力；三是制度间制衡（inter-institutional balancing），这是指国家可以利用一种制度去挑战另一种制度的作用，甚至可以促进建立一个新制度，以期减少或稀释现有制度的影响。^③因此，绕制度红利的变化，崛起国倾向于选择包容性制度制衡，这并不排斥主导国，而是希望修订和完善现有的制度安排以增加制度红利；主导国则偏好于选择排他性制度制衡，对改变现有的国际制度安排具有强烈动机。^④

此外，也有研究从制度变迁的角度理解国家的制度选择，其中改革行为体的制度变迁路径有四种：一是替代型制度变迁，指改革行为体通过引入新制度规则来替代旧制度规则；二是叠加型制度变迁，指的是引入新制度规则，并与旧制度规则并存；三是转换型制度变迁，指并不引入新制度规则，而是对旧制度规则加以解释和应用，利用旧制度实现新制度目标；四是偏离

① Grainne De Burca, “Contested or Competitive Multilateralism? A Reply to Julia C. Morse and Robert O. Keohane”, *Global Constitutionalism*, Vol. 5, No. 3, 2016, pp. 321-326.

② 贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，载《世界经济与政治》2018年第12期，第78~82页。

③ Kai He, “Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific”, *International Politics*, Vol. 52, No. 2, 2015, pp. 213-219; Kai He, “Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications”, *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2, 2019, pp. 210-220.

④ Kai He, “Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific”, pp. 213-219; Kai He, “Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications”, pp. 210-220.

□ 当代亚太

型制度变迁，通过对旧制度规则增加新的解释元素，以达到逐步偏离的目的。^① 与之相对应，破坏性的反制度化措施也会通过国际制度变迁来发挥作用。反制度化是指国家为了影响或取代现有的制度，通过多种制度形式和制度工具推进其目标，主要有四种方式——抗议、退出、机制转移或建立新制度。^② 如特朗普政府的反制度化措施主要受到竞争性多边主义和选择性退出主义的理念指导，根本目标仍在于实现“美国优先”。

表 1 不同研究视角对国家的制度选择划分

研究视角	国家的制度选择类型
现实制度主义	进取型、守成型
制度竞争	缔约、履约、退约
	改制、建制
竞争性多边主义	机制转移、创立新制度
制度制衡	主导、改革、辅成
	包容性制度制衡、排他性制度制衡、制度间制衡
制度变迁	替代、叠加、转换、偏离
	抗议、退出、转移、建立新制度

资料来源：作者自制

实际上，围绕当前的国际制度竞争本质，学术研究需要聚焦在大国竞争或制度变迁背景下，探索国家与制度之间的互动模式，尤其是国家对参与制度的立场构成了关键一环。但就现有的研究而言，对国家参与国际制度的选择而言，退出或者改制似乎已经构成了国家参与国际制度的终点。这一链条也符合常规的逻辑，因为退出一般意味着国家与国际制度之间关系的结束，而改制则是对现有国际制度的一种改造甚至背离。但令人意外的是，国家在退出国际制度之后，往往还会有“第二次”选择的机会，包括是否需要取消退出或者重新回归的情况。结合现有研究对国家制度选择的解释可以发现，无论是国家的理性选择，还是国际制度的功能属性，都不能完全解释国家退

^① James Mahoney and Kathleen Thelen eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 10-16; 朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，第 81 页。

^② 王明国：《选择性退出、多边间竞争与特朗普的反制度化国际战略》，第 21 页。

制度竞争与国际领导力：拜登政府的国际制度选择 □

出或者回归国际制度的现象。或许需要从更根本的动机层面进一步思考，在国家理性和国际制度双重约束之下，国家为何会做出差异化的制度选择？如特朗普政府的差异化退出策略，并不是国家理性或者国际制度功能因素能够予以解释。同样地，拜登政府的差异化回归策略，也并非如此。实际上，美国的国际制度选择，不仅仅是一种竞争或者制衡策略，其更根本的动机仍在于捍卫美国的领导力。因此，就其动机而言，美国在国际制度中的领导力仍将是其最为核心的诉求。本文希望从国际领导力视角分析拜登政府的制度选择，进而探寻国际领导力对国家参与制度互动的启示。

三、国际制度中的国际领导力

国际制度是多边合作的重要基石，提升在多边合作中的话语权和影响力意味着在国际制度中享有必要的领导力。“在大国无战争时代，崛起国与守成国之间战略竞争的最终目标是国际秩序的领导力”。^① 本文认为，美国回归多边合作的核心驱动因素仍是国际领导力。作为霸权国或全球性大国，强化自身在国际社会的领导地位，依赖于在多边合作中提升领导力。美国选择性回归国际合作，旨在恢复美国的领导力，捍卫自身在国际制度中的权力优势和制度地位，并塑造制度参与者的规范偏好。因而，美国针对不同的制度结构，采取了差异化的应对策略，这也被称之为“照单点菜式”多边主义（à la carte multilateralism）。^② 通过权衡自身参与相应的合作机制是否有助于重塑领导力，美国会做出符合自身利益需求的制度选择。即当国际制度有助于美国重塑领导力时，美国便会选择回归；反之则反。本文认为，重塑美国在国际制度中的领导力，是美国回归多边合作的核心驱动因素。那么，有必要进一步澄清的是：为什么将领导力作为核心解释维度？领导力的内涵及其构成要素有哪些？如何对该变量予以操作化？

首先，领导力是霸权国的重要追求。领导力与霸权相互联系，密不可分

① 徐进：《中美战略竞争与未来国际秩序的转换》，第26页。

② Stewart M. Patrick, “The Four Contending Approaches to Multilateralism Under Biden”, World Politics Review, May 24, 2021, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29675/on-foreign-policy-us-mulls-what-comes-after-the-liberal-international-order>; Stewart M. Patrick, “Multilateralism à la carte: The New World of Global Governance”, Valdai Papers, July 2015, <https://valdaiclub.com/files/11399/>.

□ 当代亚太

分。一方面，霸权需要以领导权作为基础。霸权一般指国家在全球或地区层面享有主导地位优势，而领导权更多地强调主导行为体的领导意愿。与此同时，霸权只有通过领导权才能得以维系。^① 如德克·内博斯（Dirk Nabers）指出，国际领导权以霸权为基础，通过国家间互动来重塑支持者需求的综合能力，霸权由此转化为领导权。^② 另一方面，领导权是霸权的重要保障。领导权通常意味着促进国家间合作和共同社会目标的能力。这也反映了领导权的两个基本要素——权力和目的。^③ 领导权需要有意愿的追随者，并且要有明确目的和能动性；而霸权则要求更加广泛的基础、制度化和持久性。^④ 就领导权中的权力因素而言，既要求领导国有能力使他者做原本不会做的事情——为了自己的利益而使他者服从；也要求在群体决策中的权力——能够调动资源来反对特定议程；还能够通过影响和塑造其他行为体的认知以确保对自身领导权的顺从。这也与苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）所强调的关系性权力（relational power）与结构性权力（structural power）密切相关，其中，结构性权力的表现形式之一就是制定议程或设计国际机制、规则和习惯的权力，这也将决定国际经济关系。^⑤ 迈克尔·巴内特（Michael Banett）和雷蒙德·杜瓦尔（Raymond Duvall）将权力分为强制性权力、制度性权力、结构性权力和生产性权力，其中制度性权力意味着霸权国能够在时间和空间上影响其他国家。在时间上，其他国家的行为都会受到霸权国主导的国际制度的影响；在空间上，霸权国能够使自身处于国际体系等级制的顶点，拥有绝对的权力优势。^⑥ 因此，本文将更加关注的是国家的制度性权力，即美国在国际制度中的领导权。这意味着美国在制度框架内能够影响制度的运行与发展，同时能够对其他成员的行为产生影响，具有权力优势。

① Dirk Nabers, "Power, Leadership, and Hegemony in International Politics: The Case of East Asia", *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 4, 2010, p. 933.

② Dirk Nabers, "Power, Leadership, and Hegemony in International Politics: the Case of East Asia", pp. 946-947.

③ John Ikenberry, "The Future of International Leadership", *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3, 1996, pp. 385-402.

④ Mark Beeson and Nathan Watson, "Is International Leadership Changing Hands or Disappearing? China and the USA in Comparative Perspective", *Asian Perspective*, Vol. 43, No. 2, 2019, p. 390.

⑤ Susan Strange, *States and Markets*, New York: Bloomsbury Publishing Inc, 2015, p. 27.

⑥ Michael Banett and Raymond Duvall, "Power in International Politics", *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, pp. 39-75.

制度竞争与国际领导力：拜登政府的国际制度选择 □

其次，就国际领导权的内涵及其构成要素而言，学术界仍有不同观点。查尔斯·金德尔伯格（Charles Kindleberger）指出，领导权是一国通过施加压力或利益诱导而赢得其他国家追随的能力。^①约瑟夫·奈（Joseph Nye）认为，“领导权是指为了某个目的而引导和动员他者的力量”。其中领导者是“指导或管理他者的行为体”。^②奥兰·扬（Oran Young）认为，国际制度中的领导权可以分为结构型领导权（structural leadership）、企业家型领导权（entrepreneurial leadership）和智慧型领导权（intellectual leadership）。结构型领导者把对物质资源的拥有转化为谈判筹码，并将此作为制度谈判中利害攸关问题的谈判条件。企业家型领导者依靠谈判技巧，以培育整合性谈判的方式构建问题，汇总、归并各种交易。智慧型领导者则提供塑造制度谈判参与者观点的智慧资本或创新性思想体系。^③约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）将领导权划分为结构型领导权、制度型领导权与情境型领导权。结构型领导指的是一些国家有能力指导国际秩序中物质能力的分配格局；制度型领导则需要其他国家接受秩序的规则和做法；情境型领导是指各国采取的行动和倡议能够促进国际合作。^④阿里尔德·翁德达尔（Arid Underdal）强调存在三种领导模式，即胁迫型领导（coercive leadership）、单边型领导（unilateral leadership）和工具型领导（instrumental leadership）。^⑤有学者指出国际领导至少包含两项内容：一是任务属性下的国际公共产品供给；二是关系属性下他国行为的协调。^⑥尽管学者们对于如何界定领导权及其核心要素存在不同看法，但具有共识的是，国际制度中的领导权仍然是一种权力，该权力意味着国家能够在制度框架中引领合作，并赢得其他合作

① Charles Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides”, *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 1981, pp. 242-243.

② Joseph Nye, *The Powers to Lead*, New York: Oxford University Press, 2008, p. 18.

③ Oran Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society”, *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, pp. 287-301.

④ John Ikenberry, “The Future of International Leadership”, *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3, 1996, pp. 389-396.

⑤ Arid Underdal, “Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management”, in William Zartmaned, *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994, pp. 183-191.

⑥ 周国荣：《国际体系危机、关注点趋同与国际领导权的共享——基于七国集团与二十国集团的比较分析》，载《复旦国际关系评论》2020年第2辑，第141页。

□ 当代亚太

者的遵从。

最后，关于领导权的具体内容也存在分歧。李巍指出，制度领导意味着国际制度的创建、维系与改革，都需要一个或多个核心大国的领导作用，这种领导意味着存在一个集中的权力中心或者具有压倒性权力优势的行为体。同时也要求主导国具有政治动员能力、政治强制能力和观念影响能力。^① 杨慧认为，制度设计的主导权具有零和属性，是国家间博弈的产物。同时也具有约束和同化功能，能够塑造国际制度相关规则，进而决定国家间的利益分配。^② 陈琪、管传靖则认为，国家取得和维持领导权有三个基本要素：一是有意愿在特定议题发挥引导、协调和塑造作用，并愿意承担相应的成本；二是有实力承担组织成本，吸引和带动其他参与者；三是有实际的行动策略，进而影响现实的权力与利益关系。在此基础上，他们将国家的领导权划分为物质实力型、组织技巧型和观念塑造型。^③ 上述对领导权的认知基本上遵循了国际关系中的核心要素——权力、利益与观念的分配逻辑，在本文的讨论中，笔者将更加强调国家在国际制度中的领导权，这是指国家在国际制度中享有领导权，并且有能力利用国际制度实现本国的利益诉求。要重塑这一领导权则依赖于以下三方面：以权力为基础的领导权要求参与者能够承担一定的物质资源以维护多边合作机制的运行；以利益为基础的领导权则表明参与者对于制度收益有一定的预期；以观念为基础的领导权则意味着参与者能够影响制度运行的方向，掌握一定的话语权。因此，本文将围绕成本承担、制度获益与议程设置三个维度探究美国如何重塑其国际领导权。这也构成了本文的核心假设，即美国重塑国际制度领导权是其回归国际制度的核心驱动因素。这主要取决于美国能否承担制度运行的成本、能否从制度运行中获得收益、能否影响制度运行的议程设置，只有在上述三种因素都满足的情况下，美国才会重新回归国际制度。

① 李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，第76~78页。

② 杨慧：《主导权、制度负外部性与亚太地区的经济制度竞争——以TPP与RCEP为例》，载《外交评论》2021年第2期，第133~134页。

③ 陈琪、管传靖：《国际制度设计的领导权分析》，载《世界经济与政治》2015年第8期，第16页。

制度竞争与国际领导力：拜登政府的国际制度选择 □

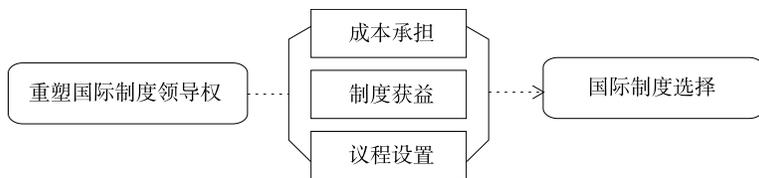


图1 本文的分析框架

说明：虚线表示国际制度领导权的重塑取决于三方面因素

资料来源：作者自制

具体而言，这种领导权的重塑有赖于三方面因素。第一，成本承担——美国有能力且有意愿承担制度运行的必要物质资源。最为关键的是国家作为领导者拥有采取行动或部署权力资源的能力，这意味着美国有能力在特定问题领域创造激励和收益，旨在改变其他行动者的偏好和行为，^① 包括制度运行所需要的安全、经济等物质资源；如提供资金与技术援助、在具体行动中的支持。第二，制度获益——美国参与相应合作能够获得可以预见的收益。霸权领导力并非放弃追求自己的利益，而是能够使用胁迫或压力、说服或诱导来设定合法行动的界限，进而保证自身的利益。同时能够建立稳定、有利的国际安排，也可以从特定领域汲取资源，期望在一定范围内照顾自身的利益，^② 包括物质利益与非物质利益；如维护自身利益需要、获得盟友的支持、改善国际形象等。第三，议程设置——美国能够影响多边合作的发展方向，包括话语塑造和规范传播，如制定相关合作规则、推动形成理念共识、推进自身关注的议题等。^③ 因此，通过衡量上述三方面条件，美国会做出符合自身利益的制度选择。一般而言，只有上述三方面都得到满足的情况下，美国才会做出回归国际制度的选择。当仅仅满足一项或者两项的情况，美国通常会采取观望的态度，以更审慎的立场做出国际制度选择。原因在于，本文所讨论的重要前提是国家退出或威胁退出的行为已经发生，这意味着国家已经

① Charles Parker and Christer Karlsson, “Leadership and International Cooperation”, in R. A. W. Rhodes and Paul Hart eds., *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 5.

② Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, New York: Routledge, 2018, p. 234.

③ 有学者专门强调国家在国际制度中的议题领导力，参见凌胜利、王彦飞：《中美国际制度策略取向比较——基于议题领导力视角的分析》，载《国际展望》2021年第5期，第75~76页。

□ 当代亚太

面临了一定的风险与损失，包括物质与非物质层面的损失。仅仅满足成本可控，或者利益可得，或者议程设置某一方面的条件，都难以弥补此前退行为所造成的负面影响。成本承担、制度获益与议程设置共同影响着美国在国际制度中的地位优势，因此，上述三方面因素与美国的领导权诉求均存在正相关。只有国际制度在三方面皆能满足美国的需要时，美国才会选择回归该制度。

有必要进一步说明的是，本文对领导权的三个维度讨论既是对以往国际制度竞争、制度制衡等研究路径的借鉴，也是基于分析折中主义的研究范式，旨在对现有研究做出进一步的拓展和创新。一是本文的研究问题涉及多个范式之间的争鸣。^① 无论是体系层面的权力竞争，还是国家间的制度竞争，抑或是话语权与理念之争，都难以对美国“出尔反尔”选择性退出与回归的现实做出充分的解释。二是本文的研究试图澄清国家对领导权的追求如何导致其选择性回归的因果机制问题。在具体的分析过程中，并不预设何种因素更重要，也不先验假定何种解释更优，而是希望明晰成本承担、制度获益与议程设置是如何促使美国做出制度选择这一问题。三是本文的研究是对现实困惑的进一步思考。美国的“退出”与“回归”在某些情境中被视为一种“理所当然”，甚至于是无须解释的霸权国“单边行动”。但实际上，这种认知有所脱离现实，且存在片面性。因此，本文希望为理解美国国际制度选择的动机提供富有学理价值和现实意义的解释。

四、案例研究

根据罗伯特·基欧汉在《国际制度与国家实力》一书中对国际制度的界定，“国际制度是指规定行为体的角色、限制行动及影响行为体期望的、持续的、互为联系的一组正式的或非正式的规则”，其包含三种形式——正式的政府间国际组织和非政府组织、国际机制、国际惯例。^② 由于国际惯例对国家行为的约束更为隐晦和模糊，国家对此类制度的参与及互动具有很强的主观性和随意性，尤其是就本文所要讨论的“退出与回归”而言，国际惯例

^① 鲁德拉·希尔、彼得·卡赞斯坦：《超越范式：世界政治研究中的分析折中主义》，秦亚青、季玲译，上海人民出版社2013年版，第17~21页。

^② Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, pp. 3-4.

制度竞争与国际领导权：拜登政府的国际制度选择 □

很少面临此类风险的冲击。因此，在本文的案例选择中，将关注美国回归正式的国际组织和国际机制的情况。^① 具体来看，结合美国退出与回归国际制度的现实情况，本文将重点讨论如下案例。一是正式的国际组织——“作为超越国家边界的正式安排，通过这种安排建立起制度化机构，促进了成员间在相关议题领域的合作”。^② 如美国回归了联合国人权理事会（United Nations Human Rights Council, UNHRC）、世界卫生组织，但却没有表态是否回归教科文组织（United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO）。为了便于进行案例间比较，本文将对照分析同样属于联合国专属机构的人权理事会与教科文组织这一组案例，进而检验国际领导权这一解释机制的合理性。二是具体议题领域的国际机制——“在国际关系某一特定问题领域内，由行为体的愿望汇聚而成的一系列或明确或隐含的原则（principles）、规范（norms）、规则（rules）和决策程序（decision-making procedure）”。^③ 对美国而言，在全球治理中发挥领导角色是其作为霸权国家的重要目标。因此，在全球经济议题领域，美国回归了世界贸易组织，放弃了此前对该组织的威胁退出，但却没有表态回到 CPTPP；在涉及全球安全议题的国际机制方面，美国重新回归了全球气候治理领域的《巴黎协定》，却在《开放天空条约》问题上选择了彻底退出。二者同样是具有条约属性的国际机制，但美国的态度却截然不同。由此，有必要从国际领导权的视角讨论美国回归国际制度的动机。

表 2 美国的国际制度选择

国际制度类型	案例选择	
	回归	退出
国际组织	UNHRC	UNESCO
国际机制（经济议题）	WTO	TPP/CPTPP
国际机制（安全议题）	《巴黎协定》	《开放天空条约》

资料来源：作者自制

① 事实上，美国对于多数国际惯例都保留了自由裁量和解释的空间，因而其并不存在明确的制度选择。

② Ziring Lawrence *et al.*, *International Relations: A Political Dictionary*, Santa Barbara, Abc-Clio, 1995, p. 327.

③ Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 186.

□ 当代亚太

(一) 案例组 1: 美国回归 UNHRC 与退出 UNESCO

正式的国际组织通常更加强调合法性或者合理性,即采取任何行动都需要在多边主义框架的允许或授权范围内。联合国作为典型的国际组织,不仅制定了《联合国宪章》,其附属机构也有着明确的章程和规则。以人权问题为例,联合国依据《联合国宪章》《世界人权宣言》以及国际人权公约、条约等形成了比较完备的制度体系。^①因而传统观点认为,国家更容易退出那些合法性低的国际制度,但令人意外的是退出正式国际组织的情况也日益增多。以美国为例,美国为何会有选择地回归国际组织?如拜登政府选择回归联合国人权理事会及世界卫生组织,但却没有就是否回归联合国教科文组织表明态度。这或许可以结合美国在相关制度中的国际领导权加以阐释。

联合国人权理事会于 2006 年成立,旨在促进和保护全球范围内的人权,并致力于解决最为紧迫的人权危机。拜登政府的对外政策表示将坚持以民主、人权和平等为中心,有效利用多边主义也是实现这一政策目标的重要工具。因此,拜登执政初期便指示美国国务院与联合国人权理事会进行“立即且有力地重新接触”(reengage immediately and robustly)。^②美国这一“出尔反尔”的举措看似不合逻辑,实则仍然服务于“美国优先”的外交理念,致力于重塑乃至提升自身在人权理事会的领导权。具体而言,第一,美国乐于承担制度运行的成本。拜登总统执政以后,明确表示将恢复美国的难民安置计划(U. S. refugee resettlement program),并将接纳 6.25 万名难民以重塑美国在难民保护领域的领导地位。^③同时,在国内重申了美国对 LGBTQI+ 群体(Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, and Intersex Persons)人权的保护,并且首次指示美国的海外机构,确保在美国的外交和对外援助

① 孙萌:《论联合国人权机制的整合》,载《世界经济与政治》2017 年第 7 期,第 119 页。

② Antony Blinken, “U. S. Decision to Reengage with the UN Human Rights Council”, U. S. Department of State, February 8, 2021, <https://www.state.gov/u-s-decision-to-reengage-with-the-un-human-rights-council/>.

③ “Statement by President Joe Biden on Refugee Admissions”, The White House, May 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/03/statement-by-president-joe-biden-on-refugee-admissions/>.

制度竞争与国际领导力：拜登政府的国际制度选择 □

中捍卫并保护上述群体的人权。^① 第二，美国乐见自身在人权理事会的制度收益。面对人权理事会存在的问题，美国认为通过推进该机构的变革将有助于促进全球范围内的人权事业。这意味着美国能够借此推广人权与民主，并以此来保护人权，也能在必要的时候反制人权记录“糟糕”的国家；同时，美国认为自身能够诉诸联合国框架来重振美国在人道主义领域的领导力。^② 因而，美国表示“以有原则的方式参与其中”将更有利于促进该机构改革，这一制度获益也将有助于减少针对以色列的决议。第三，美国积极参与人权理事会的议程设置。改革联合国人权理事会是美国长期的政策目标之一，正如国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）所强调的：“人权理事会作为一个有缺陷的机构，必须对其议程、成员及其核心关注点进行改革。”^③ 推行上述改革的最佳方式便是重新回到该机构，避免其他国家利用该机构出现的领导真空。美国认为，短期内以观察员的身份与人权理事会进行接触，并以候选国身份积极参与席位竞选，将有助于美国与盟友和其他成员推动该机构的积极变革。鉴于上述判断，美国认为能够通过回归该机制来提升自身在多边合作中的领导力，这也是推动拜登政府回归该制度的重要因素。

相较于回归人权理事会，美国对联合国教科文组织仍持观望态度，这或许反映了美国在联合国教科文组织中的领导力提升空间有限。美国退出联合国教科文组织并不鲜见，早在里根政府时期就曾以该组织“被政治因素利用”和管理不善为由而退出，直到 2003 年才回归。特朗普政府则以该组织“持续反以色列的偏见”与“需要根本改革”为由再次退出了该组织。拜登政府对外政策的回归态势并未扭转其退出教科文组织的立场，这或许可以从美国的领导力角度加以思考。首先，就成本承担而言，美国并不愿意向该组织提供资金或其他支持。自 2011 年教科文组织接纳巴勒斯坦以后，美国便

① “Memorandum on Advancing the Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, and Intersex Persons Around the World”, The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/memorandum-advancing-the-human-rights-of-lesbian-gay-bisexual-transgender-queer-and-intersex-persons-around-the-world/>.

② “Department Press Briefing”, U. S. Department of State, February 2, 2021, <https://www.state.gov/briefings/departments-press-briefing-february-2-2021/>.

③ Antony Blinken, “U. S. Decision to Reengage with the UN Human Rights Council”, U. S. Department of State, February 8, 2021, <https://www.state.gov/u-s-decision-to-reengage-with-the-un-human-rights-council/>.

□ 当代亚太

拒绝缴纳会费，直到特朗普退出之际，美国已拖欠该组织会费超过 6 亿美元。^① 这一高昂的会费成本也成为美国至今未能回到该组织的阻力之一。与此同时，1990 年老布什政府、1994 年克林顿政府均签署了法案，禁止美国向任何承认巴勒斯坦国家地位的联合国机构提供资金，上述法案至今依然有效，这意味着美国暂时不会回到该组织，除非美国在会费问题上能够继续拖欠甚至得到宽恕或豁免。截至目前，美国也并未表现出任何缴纳会费或是承担教科文组织运行成本的意愿。其次，在制度获益问题上，联合国教科文组织旨在促进各国在教育、科学和文化方面的合作，但事实上，美国在退出之际便表示对于科教文化领域符合美国利益的合作政策将保持不变，这意味着上述科教文化领域的项目仍能够借助其他形式予以实现。然而，该机构存在的“反以色列”偏见，以及巴勒斯坦问题在可预见的范围内均无法得以解决，这意味着美国捍卫自身及盟友利益的想法难以实现，甚至还需缴清欠费、承担该组织近 22% 的预算，^② 这都表明美国难以获得预期收益。最后，在议程设置方面，教科文组织由大会、执行局和秘书处组成，大会作为最高机构，由各国代表组成，且采用“一国一票”制原则，这表明美国在该组织的议程设置方面的影响将十分有限。上述三方面因素均表明美国难以提升在该组织的领导权，这也是美国未选择回归该组织的重要原因。

(二) 案例组 2：美国回归 WTO 与退出 TPP

美国对外政策强调“美国优先”原则，维护自身的利益始终是影响美国参与多边合作的重要因素。即使是在拜登政府高调宣称重新拥抱多边主义的背景下，美国也是有选择地结束前任特朗普政府的退出外交。尽管拜登政府放弃了“威胁退出”世界贸易组织（WTO）的做法，重新回归了该多边机制，但对于此前奥巴马政府大力推崇的 TPP，拜登政府仍然坚持了特朗普政府的做法，并未表态加入 CPTPP。同样是全球经济治理领域的重要国际机制，如此差异化的选择或许值得进一步分析。

世界贸易组织作为调节成员之间贸易纷争的重要机制，成员的合作动机

^① Colum Lynch, “UNESCO Votes to Admit Palestine; U. S. Cuts Off Funding”, The Washington Post, October 31, 2011, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/unesco-votes-to-admit-palestine-over-us-objections/2011/10/31/gIQAMleYZM_story.html.

^② Luisa Blanchfield and Marjorie Browne, “The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO)”, Congressional Research Service, January 23, 2014, p. 4.

制度竞争与国际领导权：拜登政府的国际制度选择 □

主要在于获得利益，尤其是降低关税和贸易壁垒，推动经济开放和贸易自由。但该组织却在特朗普政府时期备受责难。当时美国对 WTO 的不满集中表现为苛责争端解决机制的不公正，反对针对发展中国家的政策倾斜。^① 由此，美国不仅阻挠 WTO 争端解决机制的运行，并以威胁退出倒逼世贸组织改革。然而，拜登政府执政以后，不仅放弃了威胁退出 WTO，反而采取了更为积极的举措推动组织改革，这或许与其希望恢复美国的国际领导权、重塑美国的国际形象密切相关。WTO 作为维持全球经济与国际贸易稳定的重要多边合作框架，对于美国提升领导权至关重要。具体而言，首先，美国有意愿和能力承担 WTO 改革的成本。拜登政府上台伊始便表态支持恩戈奇·奥孔乔-伊韦阿拉 (Ngozi Okonjo-Iweal) 担任 WTO 总干事，并任命了美国贸易代表，同时与 WTO 合作应对新冠疫情，包括同意暂时豁免新冠疫苗相关的知识产权保护以扩大全球疫苗接种。美国贸易代表办公室发布的《2021 年贸易政策议程和 2020 年年度报告》明确表示拜登政府将重新参与国际组织，并将成为 WTO 的领导者。^② 其次，美国回归 WTO 能够获得一定的利益。一方面，能够传达合作的善意，增进盟友和伙伴对美国的信任，扭转特朗普时期美国破坏多边合作的国际形象；另一方面，能够推进 WTO 相关规则的谈判，促使该组织的改革朝向利己的方向发展。最后，美国的回归能够影响 WTO 的议程设置，尤其是有助于引导和改变 WTO 的改革方向。尽管 WTO 也是权力分享型合作机制，但美国能够倡导相关议题并拉拢盟友支持并推动相关议程设置。具有代表性的例子是，在 2021 年的渔业补贴谈判中，美国便提议 WTO 解决渔业补贴中的强迫劳动问题。^③ 正是美国所拥有的资源，使其能够在 WTO 中重塑领导权，这也促使美国回到该多边机制中。

① 王联合、张翔：《美国与世界贸易组织改革：战略考量与潜在影响》，载《复旦国际关系评论》2020 年第 1 辑，第 103~104 页。

② “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report”，United States Trade Representative，<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>。

③ “Trade Negotiations Committee and Heads of Delegation Meeting”，U. S. Mission Geneva，July 23，2021，https://geneva.usmission.gov/2021/07/23/us-statement-trade-negotiations-committee-and-heads-of-delegation-meeting-23-july-2021/?_ga=2.224261788.649844069.1631972905-131576413.1631972905。

□ 当代亚太

然而，面对奥巴马政府签署、特朗普政府退出的 TPP 协议，拜登政府尚未表现出回归的意愿。美国退出后，TPP 便由日本积极推动并更名为 CPTPP。作为亚太地区大型的自由贸易协定，CPTPP 基本保留了之前谈判达成的市场准入及其他规则框架。该协议对 TPP 的部分争议条款进行了必要的修改，甚至搁置了有分歧的条款。^① 由此可见，CPTPP 具有一定的包容性，体现了成员为实现共同的利益目标而采取的合作行动。那么，作为旨在降低贸易壁垒、促进经济自由的国际合作机制，美国是否会回归，尤其是目前为何美国仍选择观望而非回归，这或许与美国希望实现的目标有关。早在 TPP 谈判时期，美国就希望获得在该协定中的规则制定权。^② 那么，如今美国是否有机会提升自身在 CPTPP 中的领导权呢？第一，在成本承担方面，美国目前并未主动提出要回归 CPTPP，几乎未就该机制的运行承担任何运行成本。此前美国国会授予总统快速缔结贸易协定的《贸易促进授权法案》也已过期，这意味着美国回归贸易协定，不仅需要重新对相关规则进行谈判和修订，同时还需要获得国会的批准，这一艰难历程所需要的时间与经济成本都是美国乃至 CPTPP 成员难以预判的。加之拜登政府面临诸多国内问题，尤其希望优先应对疫情与气候变化，因而在贸易问题上表现得精力有限，并未表现出希望回归乃至主导 CPTPP 的意愿。第二，在制度获益方面，此前已有学者分析发现，退出 CPTPP 对美国的实际国内生产总值（GDP）不会产生大的影响，不足以吸引美国回归该合作机制。^③ 尽管拜登政府十分重视与“印太”地区盟友的经贸合作，但更倾向于采取双边协定的方式来塑造符合自身利益需求的合作方式。^④ CPTPP 的核心成员国如日本、澳大利亚、加拿大都是美国的传统盟友，同时美国已与墨西哥、秘鲁、智利等国签署了自由贸易协定。此外，美国已经在其他多边框架如亚太经合组织、G20 等与 CPTPP 成员展开了合作，由此，美国加入该机制所能够获得的收益并不显

① 白洁、苏庆义：《CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析》，载《国际经济评论》2019 年第 1 期，第 58~76 页。

② 杨立强、余稳策：《从 TPP 到 CPTPP：参与各方谈判动机与贸易利得变化分析》，载《亚太经济》2018 年第 5 期，第 58~59 页。

③ 同上，第 61 页。

④ 实际上，美国已经开始尝试谈判面向“印太”地区的数字贸易协定，参见 Wendy Culter and Joshua P. Meltzer, “Digital Trade Deal Ripe for the Indo-Pacific”, Brookings, April 5, 2021, <https://www.brookings.edu/opinions/digital-trade-deal-ripe-for-the-indo-pacific/>。

著。第三，在议程设置方面，美国能够发挥的影响力也十分有限。尽管 TPP 的谈判过程中，美国享有规则制定方面的主导权，但美国退出之后的相关谈判主要由日本推动，其中备受美国关注的议题与规则并未得到落实，如搁置了关于知识产权从严保护的规则，延长了发展中国家在劳工、环境、知识产权保护等领域的过渡期限，这一妥协性版本的多边合作机制并不符合美国的议程设置要求。^① 正因如此，美国希望寻找替代方案以重塑自身的领导权，如拜登政府致力于重塑美国在“印太”地区以及数字经济治理领域的领导地位，希望推动形成数字贸易领域的议题联盟，如面向亚太地区的数字经济伙伴协定（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA）。^② 同时在东亚峰会倡导推行“印太”经济框架（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF），以期望恢复美国在“印太”地区的领导地位，并明确表态对 CPTPP 不感兴趣，其他经济安排能够应对地区问题和挑战。^③ 鉴于回归 CPTPP 并不能改善或提升美国在相关议题领域的领导权，拜登政府对此仍采取一种观望的态度，其是否会回归该机制，或将取决于该合作机制能否重塑甚至提升美国的领导权。^④

（三）案例组 3：美国回归《巴黎协定》与退出《开放天空条约》

在全球治理的议题领域，参与者通常能够协调在具体议题和行动中的立场，具备一定的共识。但作为一种大国主导的多边合作模式，全球治理通常以国家实力为基础，并在此基础上寻求共同的利益和必要的共识。就当前全球治理议题而言，结合美国对国际制度的选择性退出与回归，或许可以从拜登政府针对《巴黎协定》与《开放天空条约》的行动加以分析。

① 王孝松：《美国重返 TPP 的动机和可能性分析》，载《政治经济学评论》2018 年第 4 期，第 168~169 页；CPTPP 的正文内容参见“Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership”，Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/tpp-11-treaty-text.pdf>。

② Daniel F. Runde and Sundar R. Ramanujam, “Digital Governance: It is Time for the United States to Lead Again”, *Center for Strategic & International Studies*, August 2, 2021, <https://www.csis.org/analysis/digital-governance-it-time-united-states-lead-again>。

③ Brock Williams *et al.*, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework”, Congressional Research Service, February 25, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814>。

④ 已有学者指出，美国从参与 TPP 谈判，就致力于维护自身在全球贸易体系中的地位和利益，参见沈铭辉：《美国的区域合作战略：区域还是全球？——美国推动 TPP 的行为逻辑》，载《当代亚太》2013 年第 6 期，第 70~94 页。

□ 当代亚太

在全球气候治理领域,《巴黎协定》是迄今为止最重要的全球气候协议,要求几乎所有国家都做出减排承诺。然而,这一国际合作机制却在特朗普时期遭到重创,但拜登政府执政首日便宣布回归该合作。这一举措将有助于改善特朗普时期美国糟糕的国际形象,美国回归《巴黎协定》,不仅能够重塑美国的国际形象,同时也有助于恢复美国在全球气候治理中的国际领导地位。那么,回归《巴黎协定》是否真的能够提升美国的领导权,仍可围绕三方面予以分析。就成本承担而言,拜登政府为落实气候协定提供支持,并推进全球气候治理行动。2021年4月,拜登政府邀请世界各国领导人积极参与线上全球气候峰会,并承诺在2030年以前大幅减少美国的碳排放量(减少50%~52%)。^①同时将气候议题置于国家安全和对外政策的优先位置,并在国内设立专门应对气候问题的特使,制定气候融资计划,旨在发挥美国在全球气候议题中的领导作用。^②就制度收益而言,通过回归《巴黎协定》,美国不仅能够重塑国际信誉,也能够强化自身的领导地位。国际社会均对美国的回归表示欢迎,并愿意响应美国在气候议题中的领导。^③正如气候特使约翰·克里(John Kerry)所强调的,此举将有助于恢复美国的信誉与承诺,美国不应畏惧在全球气候治理中发挥领导作用。^④就议程设置而言,一方面,拜登政府主导召开了全球气候峰会并得到了40个国家的响应,这些国家的温室气体排放量占全球的80%,^⑤由此可见,美国对于全球气候治理中的议程设置具有积极影响。另一方面,此次峰会取得了丰硕的成果,尤其是美国

① “President Biden Invites 40 World Leaders to Leaders Summit on Climate”, The White House, March 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/26/president-biden-invites-40-world-leaders-to-leaders-summit-on-climate/>.

② “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad”, The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.

③ Frank Jordans, “World Leaders Cheer US Return to Climate Fight Under Biden”, AP News, January 22, 2021, <https://apnews.com/article/joe-biden-climate-climate-change-paris-emmanuel-macron-2451e1abc0e486b3055b639878b5181c>.

④ Helen Briggs, “What is the Paris Climate Agreement and Why did the U. S. Rejoin?”, BBC News, April 22, 2021, <https://www.bbc.com/news/science-environment-35073297>; Oliver Milman, “Biden Returns US to Paris Climate accord Hours after Becoming President”, The Guardian, January 20, 2021, <https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/20/paris-climate-accord-joe-biden-returns-us>.

⑤ “President Biden Invites 40 World Leaders to Leaders Summit on Climate” .

制度竞争与国际领导权：拜登政府的国际制度选择 □

倡导的提升国家自主贡献得到了国际社会的支持。自美国宣布对全球气候治理的承诺之后，包括日本、巴西、欧盟等世界主要经济体纷纷予以积极回应，如欧盟宣布计划至2030年将温室气体排放量减少至1990年的55%，^①英国宣布将在2035年实现温室气体排放量减少至1990年的78%，日本也表态将温室气体排放量减少至2013年的46%。^②由此，美国回归《巴黎协定》并致力于提升自身的领导权。

相比而言，对于《开放天空条约》，拜登政府则明确表示要退出该条约。这一选择似乎有悖于美国回归多边主义的做法。该条约于1992年签署，2002年正式生效，自生效起到2020年，已有超过1500次飞行任务在该框架下展开，^③大多数飞行都没有争议。作为冷战后建立的信任措施机制，旨在允许俄罗斯和北约成员国按规定对彼此的军事设施开展非武装方式的空中侦察。诚然，特朗普时期的退出行为对该条约造成严重破坏，拜登政府在竞选期间曾谴责特朗普的退出行为。尽管拜登执政初期也曾尝试重新审查该条约并考虑回到该条约，但令人遗憾的是并未真正回归该机制，这或许与美国在该条约中的领导权相关。^④在成本承担方面，美国不愿在该议题承担过高的成本。2021年5月27日，美国副国务卿温迪·舍曼（Wendy Sherman）宣告美国正式退出该条约。美国明确表示，该条约的失效主要是因为俄罗斯未能采取措施遵守条约。这意味着美国不愿在该问题上做出妥协与让步，更不愿意承担相应的成本与风险。^⑤实际上，美国空军已经封存了用于执行开放

① “2030 Climate & Energy Framework”, European Commission, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en.

② “UK Enshrines New Target in Law to Slash Emissions by 78% by 2035”, The Government of UK, April 20, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-enshrines-new-target-in-law-to-slash-emissions-by-78-by-2035>; “Japan Raises 2030 Emissions Reduction Target to 46%”, Kyodo News, April 22, 2021, <https://english.kyodonews.net/news/2021/04/21d433ecc75c-japan-set-to-decide-more-ambitious-2030-emissions-reduction-target.html>.

③ “The Open Skies Treaty at a Glance”, Arms Control Association, December 2021, <https://www.armscontrol.org/factsheets/openskies>.

④ 2021年2月的新闻发布会上，美国国务院新闻发言人明确表示并未最终决定重返《开放天空条约》，并称俄罗斯并未遵守该条约。参见 <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-february-2-2021/>。

⑤ Michael Shear, “U. S. Says It will Not Rejoin Open Skies Treaty with Russia”, The New York Times, May 27, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/05/27/us/politics/us-russia-open-skies-treaty.html>.

□ 当代亚太

天空任务的老化专用飞机，以降低维护成本。在制度收益方面，美国多次指责俄罗斯对美国国家安全的威胁，^① 尤其强调俄罗斯在美国领土内的关键基础设施和军事设施上空飞行，对美国的安全构成挑战。包括俄罗斯希望使用先进的图波列夫图-204 实施观察飞行，直接加剧了美国的威胁感知。在议程设置方面，早在特朗普政府威胁退出该条约时，美国便指责俄罗斯“选择性执行”条约规定，包括限制加里宁格勒、俄格边界地区的飞行。但这一指责并未得到俄罗斯及其他签约国的积极回应，反而招致俄罗斯同样寻求退出该条约。这反映了美国在该条约的规则设定与议程设置方面的影响力极为有限。正是在开放天空议题上的不愿承担成本、制度收益不乐观以及无法推动议程设置，这些因素直接导致了美国退出该条约。

除上文案例，本文的分析框架也能够对美国其他国际制度选择做出合理的解释。如美国之所以高调回归北约，就在于其能够积极引导北约峰会的议程设置，并利用北约获得盟友信任等以重塑自身领导权。当前伊核协议陷入停滞状态，关键原因之一就在于美国同伊朗之间的分歧，尤其是美国要求伊朗执行协议的诉求未能得到回应，加之美俄关系恶化增加了伊核谈判的不确定性，这也表明美国难以借该制度来改善自身的领导权。至于未来美国的制度选择，仍将受限于美国对自身国际领导权的追求。

五、结 语

本文研究的核心问题是美国为何有选择地回归国际制度？从退出到回归，影响美国制度选择的核心因素是什么？无论是特朗普时期的“退出外交”，还是拜登政府的回归倾向，美国针对多边合作的核心逻辑都在于维持自身的领导权。“美国利益至上”贯穿于美国对外政策的始末，无论是回归多边合作，还是强化双边联系，美国维持乃至强化自身霸权地位的诉求并未发生改变。根据现有的国际领导权研究可以发现，国际制度中的领导权与成本承担、收益获得与议程设置三方面因素密切相关。由此，拜登政府根据自身能否在相应的国际制度中重塑领导权，进而选择性回归部分国际制度。如回归联合国人权理事会、世界贸易组织、《巴黎协定》等，但却没有回归联

^① Amy Woolf, “The Open Skies Treaty: Background and Issues”, *Congressional Research Service*, June 7, 2021.

联合国教科文组织、CPTPP、《开放天空条约》等。有必要说明的是，本文探究国际领导力与美国回归国际制度的相关性，希望对国际领导力因素在美国的制度选择中发挥的作用予以重视。实际上，影响美国退出或回归国际合作的因素涉及多个方面，包括国内政治中的利益集团、选举政治、精英共识等诸多因素，也包括国际层面制度的有效性、制度的可替代性等等。尽管本文仅讨论了国际领导力在其中的作用，对有关事实做了必要的简化，但在具体的分析过程中做到了对现实的尊重和逻辑自洽。可以确信的是，随着美国霸权的式微，美国将格外重视自身在国际合作中的领导力，渴望在全球治理与国际事务中发挥领导作用，因而，美国将继续灵活运用制度工具来捍卫自身的领导力，这也进一步凸显了美国希望进行霸权护持的真实逻辑。

本文研究具有一定的理论价值与现实意义。就理论价值而言，本文尝试进一步拓展国际制度竞争的研究议程。这主要体现在两个方面：一是将退出与回归等“反制度行为”纳入制度竞争的研究框架。现有研究更多地讨论国际制度的建制与改制，但事实上，无论是霸权国家还是其他国家，都存在退出和回归国际制度的可能。本文对这一问题的关注有助于深化对当前国际制度竞争的认识。二是基于分析折中主义对国际制度领导力的讨论是对现有研究成果的补充。无论是现实制度主义还是制度制衡或其他研究视角，都更多地从权力角度讨论国家如何使其他国家做自己本不愿意做的事情，但本文指出，国际制度领导力不仅局限于强制能力，还需要从利益诉求和话语塑造的角度予以讨论，进而凝练出领导力的三个核心要素，这将有助于理解国际秩序转型时期的国际领导力之争。就现实意义而言，本文的分析框架有助于理解当前的国际政治现实，例如，此前特朗普政府的“退出”外交，其核心诉求也是为了获得国际领导力，因而特朗普选择性退出了难以维系自身领导地位的多边合作。如今的拜登政府在地缘舞台所采取的具体措施，包括回归《巴黎协定》、重塑盟友关系、强化多边合作等，其核心诉求都在于提升自身的国际领导力。由此可见，国际领导力对霸权国参与国际合作至关重要。这将有助于我们对未来美国参与国际合作的立场予以研判，包括美国是否会回归联合国教科文组织、是否会重新加入 CPTPP 等，都将取决于上述制度能否有助于美国提升自身的国际领导地位。

随着全球气候变暖、新冠肺炎（COVID-19）疫情扩散、难民危机、网络安全等全球性危机的蔓延，愈加凸显了全球治理的紧迫性。国际制度作为

□ 当代亚太

全球治理的重要平台，在当今逆全球化浪潮的冲击之下面临多重危机。作为全球性霸权国家，美国仍然能够根据自身领导权的需要，灵活地游走于国际制度之中。通过选择性回归相应的多边机制，美国能够以成本承担、制度获益与议程设置的方式来提升自身的领导权，进而向盟友、合作伙伴及其他国家宣告“美国回来了”——这意味着美国仍然能够在世界事务中发挥关键性作用。相比之下，中国作为崛起国家，如何有效参与多边合作与全球治理也是有待思考的重要话题。国际领导权不仅是霸权国的核心诉求，对崛起国和其他地区大国也至关重要。当前的中美战略竞争不仅是权力竞争，更是国际秩序领导权之争。面对世界百年未有之大变局，中国作为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者，应积极扮演全球公共产品的提供者，维护多边合作机制的有效运转；同时也要借助多边合作，促进国际合作与互利共赢；并主动塑造多边合作中的议程设置，提升国际话语权，进而推动构建人类命运共同体。

experiences of “being scolded” of three cases-Germany in the 1930s, Japan in the 1980s, and Singapore after the Cold War-further corroborate the mechanisms undergirding ideological censure, and highlight the distinctness of the temporal-spatial background against which contemporary China finds itself. The conundrum of “being scolded” is a unique by-product of a state’s rising trajectory; the contemporary rising power shall have reasonable expectations about the effects of governance knowledge promotion.

Key Words: Power Structure; Ideology; Governance Knowledge; Rising Power; The Problem of “Being Scolded”

About the Author: Wen Yao is an Assistant Professor in the Institute of International Studies at Fudan University

Institutional Competition and International Leadership: Biden Administration’s Institutional Choices

Yang Shuangmei

Abstract: Return or back to multilateralism has become one of the keynotes of the Biden administration’s foreign policy. In practice, however, the U. S. has not consistently returned to all the international institutions it previously threatened to exit, the selective back is worth concerning. As an important factor that promotes the effective operation of international institutions, leadership has been highly regarded by the United States. For the U. S. , the return mainly depends on the cooperation that could help restore its leadership. It can be measured by whether the U. S. could share the burdens, acquire the gains, and influence the agenda settings. Based on this judgment, the Biden administration holds a selective attitude toward the international institutions. Analyzing the institutional choices of the U. S. not only helps to clarify the motivation of the U. S. but also provides suggestions

for China's participation in multilateralism and global governance.

Key Words: International Institutions; Leadership; Institutional Competition; Exit Diplomacy

About the Author: Yang Shuangmei is a Ph. D. Student in the School of International Studies at Renmin University of China, and a visiting Ph. D. Fellow in the SCRIPTS at Free University of Berlin

After Imperium: Normative Hierarchy and Asian Institutional Competition

Shen Chen

Abstract: The American factor is generally regarded as the key variable for the emergence and evolution of Asian institutional competition, but this view cannot explain the differences in Asian regional cooperation after 1997 and after 2017. In order to accurately and completely understand the influence of American factors, this paper discusses the form and evolution of regional institutional competition under the change of normative hierarchy from the perspective of the mechanism of imperium power and the concept of normative hierarchy. Specifically, in the stage of Imperium power consolidation, the international system as the basic norm and the regional system as the general norm constitute an obvious normative hierarchy relationship; with the decline of Imperium power, the normative relationship between regional system and international system has changed from compliance to transcendence, and the competition form of regional system has also changed accordingly. Asian trade cooperation started earlier and experienced the repeated positive or negative attitudes of the United States on regional institutional intervention, showing a complete track of consolidation, shaking, reconstruction and collapse of normative hierarchy relationship. Therefore, it can be used as a case to test the influence of normative hierarchy relationship on regional