

# 国际制度竞争、利益分配与 国际秩序转型 \*

魏 冰

**【内容摘要】** 国际秩序转型的动力、过程 and 方向是政策界与理论界关注的核心议题。历史上的国际秩序转型通常以暴力方式实现，旧的秩序被完全推翻，获胜大国及其集团围绕自身利益建立一套新的秩序安排。在当今时代，暴力方式难以为继，新兴大国只能通过一些相对和平的手段改变既有利益分配格局，以此推动秩序的渐进调整。进入 21 世纪以来，国际制度竞争成为国际秩序转型的核心动力，崛起国寻求提升在制度体系内的物质利益和规则主导权，守成国则试图利用制度体系内的优势地位维护既得利益。崛起国的制度竞争策略包括改革既有制度、创建新的包容守成国的制度和排斥守成国的制度，守成国针对崛起国的行动而制定相应的反制策略。双方的制度竞争通过改变既有利益分配的不同维度来决定国际秩序的转型模式。当前，中国通过改革既有制度和创建新的包容守成国的制度实现了物质利益和规则主导权的提升，中美两国在国际制度领域的持续互动将决定未来国际秩序转型的进程。

**【关键词】** 国际制度竞争 利益分配 权力转移 国际秩序转型

**【作者简介】** 魏冰，清华大学国际关系学系博士研究生（北京邮编：100084）

**【中图分类号】** D81

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2022)02-0036-23

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202202003

---

\* 本文系国家社科基金青年项目“亚太中等强国的地区秩序观及其对中国角色的认知研究”（20CGJ032）的阶段成果；也是由上海市国际关系学会和同济大学共同主办的首届上海市国际关系研究博士生论坛参会论文，感谢与会老师的指导。

中美之间的权力转移诱发了当前的国际秩序转型，2010 年以来两国不断加剧的战略竞争则使转型进程面临更严重的不确定性。国际秩序最终将如何实现转型，已成为学界和政策界讨论的热点问题。

传统的现实主义理论普遍认为，崛起国与守成国之间的权力转移将导致双方敌对，并最终通过暴力方式决定国际秩序的转型与变迁。<sup>①</sup> 一些学者由此判断中美将重蹈“冷战”覆辙，甚至爆发战争。<sup>②</sup> 但从历史上看，由权力转移引起的国际秩序转型除了通过暴力方式实现外，也存在以英美之间霸权过渡为典型的和平方式，这表明权力转移本身无法决定国际秩序转型的具体方式。此外，核威慑以及经济相互依赖等条件的存在推动当前的国际体系进入“大国无战争”时代，<sup>③</sup> 大国间的战争也变得越来越不可能。另一些学者关注当下国际秩序的制度基础，他们从制度主义理论的视角出发，认为制度竞争已经成为塑造国际秩序走向的核心力量，并为国际秩序转型提供了一种更加和平的方式。

然而，国际制度竞争的既有研究更多关注国家的制度战略，特别是建立新制度和改革旧制度的行为逻辑，<sup>④</sup> 虽然也有研究探讨了制度竞争与秩序转型的关系，<sup>⑤</sup> 但并未揭示其中的具体路径。

① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981; A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

② Robert D. Kaplan, “A New Cold War Has Begun,” *Foreign Policy*, January 7, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/a-new-cold-war-has-begun>; Graham T. Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017; and Christopher Layne, “Preventing the China-U.S. Cold War from Turning Hot,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 13, No. 3, 2020, pp. 343-385.

③ 杨原：《大国无战争时代霸权国与崛起国权力竞争的主要机制》，《当代亚太》2011 年第 6 期，第 5—32 页。

④ 如 Phillip Y. Lipsky, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017; Kai He and Huiyun Feng, “Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 2, 2019, pp. 153-178; 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》，《外交评论》2019 年第 3 期，第 56—81 页；朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，《世界经济与政治》2020 年第 6 期，第 75—105 页；陈拯：《改制与建制之间：国际制度竞争的策略选择》，《世界经济与政治》2020 年第 4 期，第 81—109 页；陈拯：《霸权国修正国际制度的策略选择》，《国际政治科学》2021 年第 3 期，第 33—67 页；贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，《世界经济与政治》2018 年第 12 期，第 60—83 页。

⑤ 徐进：《中美战略竞争与未来国际秩序的转换》，《世界经济与政治》2019 年第 12

本文的关注对象是崛起国与守成国之间的国际制度竞争如何推动国际秩序转型。权力转移是国际秩序转型的起点，利益分配调整则是决定国际秩序转型的核心因素，国际制度竞争通过推动利益分配调整而重塑国际秩序。在崛起国与守成国权力转移的背景下，崛起国要求调整现有利益分配格局以匹配其不断增长的国家实力，守成国则试图维持既得利益，双方围绕利益调整的博弈决定了国际秩序转型的具体路径。利益分配以物质利益和规则主导权作为具体表现，崛起国与守成国对于利益分配的竞争集中反映在这两个领域。冷战结束后，国际制度成为大国竞争的主要平台，双方通过国际制度竞争调整利益分配格局，进而推动国际秩序转型。

以下将分三个部分展开论述。首先，从国际秩序的概念入手，分析利益分配调整在国际秩序转型中的关键作用。其次，提出本文的理论框架，分析国际制度竞争重塑国际秩序的具体路径。再次，对当下的中美制度竞争进行案例分析。结束语部分将对本文的研究意义进行简要概括。

## 一、利益调整与国际秩序转型

理解国际秩序转型需要以清晰的概念界定为前提。作为国际关系学科中重要但又模糊的概念之一，学界对国际秩序的定义尚未达成共识，而是围绕各自的研究进行界定。总体上，既有定义可以区分为两类。

第一类采用自上而下的方式，从结构性的角度进行有关界定。赫德利·布尔（Hedley Bull）的定义最为经典，他将国际秩序界定为国际行为的格局或布局，认为它追求国家社会基本、主要或普遍的目标。<sup>①</sup> 这一定义将国际秩序视为一种静态的价值追求，更多关注了国际秩序的规范层面，而忽略了行为体与秩序间的互动。江忆恩（Alastair Iain Johnston）则从操作化的角度将

---

期，第 21—37 页；李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，《外交评论》2016 年第 1 期，第 31—59 页；李巍、罗仪馥：《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》，《世界经济与政治》2019 年第 4 期，第 28—57 页。

① [英]赫德利·布尔：《无政府社会——世界政治中的秩序研究》，张小明译，上海人民出版社 2015 年版，第 19 页。

国际秩序区分为八个不同议题领域的次秩序,<sup>①</sup> 这种界定方式有助于分析行为体与秩序间的互动,但是难以判断作为整体的秩序转型。结构性的角度脱离了行为体来界定国际秩序,虽然突显了国际秩序的独立性,但国际秩序转型从根本上说是由行为体推动的,因此这种界定方式对于分析国际秩序转型的过程价值有限。

第二类采用自下而上的方式,从成员互动的角度进行界定。亨利·基辛格(Henry Kissinger)认为,秩序是“一套明确规定了允许采取行动的界限且被各国接受的规则,以及规则受到破坏时强制各方自我克制的一种均势”,国际秩序即将这套理念应用到足以影响全球均势的地区。<sup>②</sup> 阎学通将国际秩序界定为“国际体系中的国家依据国际规范采取非暴力方式处理冲突的状态”,并识别了判断和规范正义性的主导价值观、国际规范、维护规范的制度安排三个构成要素。<sup>③</sup> 贺凯和冯惠云整合了三大理论的核心要素,将国际秩序定义为“主权国家之间的一套规范性和制度性安排,对主权国家在以权力为基础的国际体系中彼此互动加以管理”,并区分了规范、权力、规则三个层次和安全、政治、经济三个领域。<sup>④</sup> 这种界定方式以国家间互动为核心,抓住了国际秩序转型的基础动力,但以上定义也存在一些问题。尽管它们同时反映了国际秩序的物质性和规范性特征,并涵盖了影响行为体与秩序互动的主要因素,但没有将行为体的主观需求考虑在内。从行为体与国际秩序的关系来看,国家在国际秩序中的首要关注是其自身利益,<sup>⑤</sup> 国际秩序的稳定性直接取决于主要行为体是否对其既得利益表示满意。如果主要行为体均对各自的利益布局表示满意,则各方改变现状的动机将大为下降,彼此之间的冲突与竞争将相对缓和,国际秩序也将趋于稳定,反之则会出现动荡。因此,

---

① Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations,” *International Security*, Vol. 44, No. 2, 2019, pp. 9-60.

② [美]亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平等译,中信出版社2015年版,第489页。

③ 阎学通:《无序体系中的国际秩序》,《国际政治科学》2016年第1期,第8—17页。

④ 贺凯、冯惠云:《中国崛起与国际秩序转型:一种类型化分析》,《当代亚太》2020年第3期,第4—29页。

⑤ 这里的利益采用了广义的界定,包括安全利益、政治利益、经济利益等。

对于国际秩序的界定应将国家的利益考量包含在内。

基于上述原因,本文对国际秩序的概念使用如下定义:国际关系行为主体在特定权力对比基础上围绕彼此的利益分配达成或明确或暗含的共识,并由此形成一套约束和规范各自行为及彼此关系的安排。<sup>①</sup>

根据这一定义,利益分配是国际秩序的核心维度,权力对比决定了行为体在国际秩序中利益分配的基本状况和需求,国际规范则通过约束行为体的行为来维持利益格局的相对稳定。

### (一) 利益分配:国际秩序的核心维度

国际秩序中的国家利益主要分布在安全、福利和威望三个领域。在安全领域,大国之间的利益分配表现为领土面积、军备类型及数量、调解争端与冲突的角色等方面。这些要素构成了国家在本国领土及周边范围内进行自我防御的力量,以及管控可能威胁本国安全的国际冲突的能力。福利领域的利益分配包括国际分工中的地位、国际贸易规则制定权以及国际经济治理架构中的权力和角色等。这些要素决定了一国国内经济发展的基本框架和布局,间接决定了国家的平均福利水平。在威望领域,利益分配主要包括外交承认、大国地位、联合国安理会常任理事国资格等。这些要素反映了国家在国际体系中的政治角色,而政治角色将影响国家在其他领域的利益。<sup>②</sup>

在无政府的国际体系中,利益分配的确立与调整通常是由大国主导的。历史上的秘密外交反映出小国对于利益调整的无力,大国甚至可以在不知会小国的情况下,将其作为筹码进行利益交换。随着国际政治的不断演进,小国在大国竞争中的作用越来越重要。大国既需要小国为其提供部分战略资源,也需要借助小国的支持稳固其政治地位。尽管如此,利益分配的调整过程仍然以大国间的讨价还价为主导而展开,只是其间会考虑小国的利益。利益分配作为国际秩序的核心维度主要表现在三个方面。

第一,利益是国家战略行为的出发点,而国家间的战略互动会影响国际秩序的形态。国家战略的制定以自身利益作为出发点,从具体流程来看,首

---

① 刘丰:《国际利益格局调整与国际秩序转型》,《外交评论》2015年第5期,第48页。

② 同上,第50页。

先是确定战略目标，即国家利益的表现形式，国家具体的战略行为都是围绕国家利益而展开的；其次是制订实现目标的策略，即如何整合国家的各方面资源以实现其战略目标，在这一过程中需要着重考虑已经识别或有待识别的威胁国家利益的因素；最后是战略实施以及结合具体实施情况而进行战略调整的阶段。<sup>①</sup>由此可见，国家利益是战略制定和实施的中心，因此国家之间的战略互动客观上反映了双方在利益分配上的竞争，这种竞争是塑造国际秩序的重要力量。

第二，利益分配是影响国际秩序稳定性的最直接因素。从理论上讲，许多研究表明，领土、地位、安全等利益要素是引发国家间战争最为重要的因素，当一国对这些利益的分配感到不满时，更容易采取暴力的手段对其进行调整，由此导致国际秩序动荡。<sup>②</sup>近期关于“修正主义”的研究也表明，国家对利益现状的满意度会影响其维护或修正国际秩序的选择。<sup>③</sup>从历史上看，早在19世纪，帝国主义国家之间就在争夺海外殖民地的问题上爆发过多次战争，这些国家对利益分配的态度直接导致了当时国际秩序的变革。

第三，权力转移通过作用于利益分配格局而影响国际秩序。权力限制了国家在国际秩序中的利益基础，权力转移会引起不同国家在国际秩序中的角色定位与追求目标的调整，特别是崛起国会试图拓展其利益形式和范围，以匹配其权力的增长。例如，二战后的日本和德国在经济实现快速增长之后，转而追求联合国安理会常任理事国的政治地位。但权力结构与利益分配格局

---

① Hal Brands, *What Good is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2014; 韩召颖、黄钊龙：《对冷战后美国大战略的考察：目标设置、威胁界定与战略实践》，《当代亚太》2019年第5期，第30—67页。

② K. J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and the International Order, 1648-1989*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991; John A. Vasquez, *The War Puzzle*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993; Paul R. Hensel, "Charting a Course to Conflict: Territorial Issues and Interstate Conflict, 1816-1992," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 15, No. 43, 1996, pp. 43-73; [美]理查德·内德·勒博：《国家为何而战？：过去与未来的战争动机》，陈定定等译，上海人民出版社2014年版。

③ Alexander Cooley, Daniel Nexon, and Steven Ward, "Revising Order or Challenging the Balance of Military Power? An Alternative Typology of Revisionist and Status-Quo States," *Review of International Studies*, Vol. 45, No. 4, 2019, pp. 689-708; Kai He, Huiyun Feng, Steve Chan, and Weixing Hu, "Rethinking Revisionism in World Politics," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, No. 2, 2021, pp. 159-186.

并非同步变化，而是动态匹配的过程，这一过程会受到崛起国与守成国博弈的影响，而两者的匹配情况会对国际秩序产生重要影响。<sup>①</sup> 罗伯特·鲍威尔（Robert Powell）的研究表明，如果利益分配能够反映出权力对比，那么国际体系将会维持稳定；反之，战争爆发的可能性将会大幅提升。<sup>②</sup> 事实上“权力转移理论”也蕴含了这一论点，强调崛起国实力增长后对既有国际秩序的不满在一定程度上就是因为崛起国认为其在利益格局中的份额与自身实力不符。<sup>③</sup> 萨姆·贝尔（Sam R. Bell）的研究聚焦于领土争端，认为在较弱一方控制争议领土的前提下，另一方实力的增长将提升冲突的可能性。<sup>④</sup> 关于国际地位的相关研究也证明权力与地位的错位对战争具有明显的影响，特别是当权力明显提升但地位固化的情况下，崛起国更可能采取激进的行动。<sup>⑤</sup>

由此可见，国际秩序转型的基本路径包括两个环节，一是权力转移引发主要国家调整利益分配的需求，二是崛起国与守成国就调整利益分配展开的博弈决定国际秩序转型的路径。以下将讨论双方如何就利益调整展开博弈。

## （二）国际制度竞争：利益调整的主要方式

利益分配的调整大体上有暴力方式与和平方式两种路径，在不同的时空背景下，利益调整的方式会随竞争焦点的变化而发生变化。二战以前，大国之间主要围绕领土安排展开竞争，战争是这一时期调整利益分配的主要方式。冷战期间，核武器的出现大大提高了战争的成本，美、苏两个超级大国转而依靠意识形态扩张和改变政权性质来争夺势力范围，竞争的烈度仍然维持在较高的水平上。冷战结束后，各领域的国际制度蓬勃发展，基于以下原因，主要大国利用国际制度展开的竞争与协调成为利益调整的主要方式。

第一，国际制度存在于国际事务的各个议题领域，国际制度本身就是利

① 刘丰：《国际利益格局调整与国际秩序转型》，第 51—54 页。

② Robert Powell, “Stability and the Distribution of Power,” *World Politics*, Vol. 48, No. 2, 1996, pp. 239-267.

③ A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*.

④ Sam R. Bell, “Power, Territory, and Interstate Conflict,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 34, No. 2, 2017, pp. 160-175.

⑤ Steven Ward, *Status and the Challenge of Rising Powers*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017; Zeev Maoz et al., “Network Centrality and International Conflict, 1816-2001: Does It Pay to Be Important?” in T. N. Friemel, ed., *Applications of Social Networks Analysis*, Konstanz: Universitat Verlag Konstanz, 2007, pp. 121-155.

益分配的一部分。以实体化程度最高的国际组织为例,根据国际协会联盟(Union of International Associations)的统计,截至目前,全球共有约 7.4 万个国际组织,并且预期每年仍将增加约 1 200 个国际组织。<sup>①</sup>从内容上看,国际制度基本覆盖了人类活动的所有领域,并且每个领域中都存在大量国际制度。如经济领域的国际货币基金组织(IMF)、世界银行、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)等,政治领域的联合国(UN)、欧盟(EU)、东盟(ASEAN)等。这些全球和区域层次的国际制度共同协调和推进国际事务的处理与应对。鉴于功能领域越来越依靠国际制度进行治理,参与国际制度能够为本国在议价过程中占据一席之地,进而将本国的诉求补充到利益调整的进程中,以扩大本国的利益份额。

第二,国际制度具有公益性和私利性的双重属性,<sup>②</sup>公益性能使国家通过开展制度竞争获得其他国家的政治支持,私利性则确保制度竞争服务于本国利益,从而推动利益分配朝着对自身有利的方向调整。根据新自由制度主义的理解,国际制度自建立后便能独立于国家而发挥作用,通过共享信息、降低交易成本和减少不确定性来有效促进国家间合作,<sup>③</sup>从而为所有成员带来具体的利益,这反映了国际制度的公益属性。作为一种公共产品,国际制度的建立离不开主导国的支持,其运行的主要成本也由主导国承担,这为主导国在其他问题上争取成员国的支持提供了议价筹码。因此,一国可以通过国际制度竞争吸引更多国家的政治支持,扩大其调整既有利益分配的合法性基础,以排除后续行动中的部分障碍。与此同时,主导国对国际制度的贡献也使后者具有了私利属性。基欧汉也认为,国家投资创建国际制度的动机就是获取额外的利益。<sup>④</sup>主导国以大量资源投入换取制度主导权,从而可以将国际制度转变为私有的战略工具,使这一工具服务于其自身利益,进而通过制度竞争扩展利益。

① Union of International Associations, *The Year Book of International Organizations*, <http://www.uia.org/yearbook>.

② 李巍:《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》,第 40—47 页。

③ [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治与经济中的合作与纷争》,苏长和、信强、何曜译,上海人民出版社 2016 年版,第 86—108 页。

④ Robert O. Keohane, "Governance in a Partially Globalized World," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, 2001, p. 4.

第三，国际制度的建立以成员国间的共识为基础，以国际制度为平台开展的行动更具合法性，因而更能将利益调整合法化。按照伊恩·赫德（Ian Hurd）的理解，制度的合法性主要有有利结果、公平以及正确的程序三类来源。<sup>①</sup> 这种类型化同样适用于国家行为，但如果聚焦到国家竞争来看，有利结果路径和公平路径既无法为竞争过程提供合法性，也无法为竞争结果提供合法性。因为竞争双方的目标都是压制对手，并为自己争取相对更好的结果，其行为过程显然不符合公平路径，而竞争结果的合法性则取决于何者最终胜利。从这个意义上看，国家竞争行为的合法性只能诉诸程序合法性，即基于既定程序规则的竞争过程和以合法方式确立下来的竞争结果。

利益分配格局的调整通常以大国间的竞争和协商为基础，每个国家都希望最终结果对本国有利，并且为了防止失败方报复，胜利方往往会争取国际社会对调整结果的认同，通过这种方式为其提供合法性基础，并对失败方的报复行为施加声誉成本，从而对其产生威慑效果。国际制度为利益调整的竞争过程和结果提供了合法性来源。首先，国际制度的创立及实施过程都有众多国家的参与，其程序规则的确定得到了参与国家的认可，并通过国内法定程序得到了确认，<sup>②</sup> 这就保证以国际制度为平台开展的行动具有过程的合法性。其次，国际制度自身的合法性也使通过国际制度竞争确立的利益调整结果更能被普遍承认。基于此，国际制度竞争引发的利益调整相比其他形式具有更坚实的合法性基础。

第四，当下美国主导的国际秩序建立在国际制度的基础上，利益调整不得通过国际制度进行。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）曾指出，20 世纪美国对于国际秩序的统治有赖于其文化观念的普适性以及对国际规则的主导。<sup>③</sup> 美国通过建立一套围绕其国家利益运行的国际规则体系，并将这一体系投射到国家交往的过程中，进而在国际利益格局中确立了明显的优势地位，也因

---

① [美]伊恩·赫德：《无政府状态之后：联合国安理会中的合法性与权力》，毛瑞鹏译，上海人民出版社 2018 年版，第 66—72 页。

② 门洪华：《合法性、有效性与局限性——评估国际机制作用的理论框架》，《香港社会科学学报》2002 年第 4 期，第 137—175 页。

③ Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, p. 34.

此得以长期维持其全球霸主地位，美国主导了二战后国际经济规则和政治规则的制定过程。国际制度作为国际规则的外化及执行机构，<sup>①</sup> 在当下这个基于规则的世界中显得愈加重要，掌握国际制度的主导权就意味着掌握了相关议题领域规则的主导权，进而有助于实现对自我利益的追求。在综合实力仍然存在巨大差距的背景下，以中国为代表的新兴国家要推动利益分配的调整，就不得不在国际制度体系中与美国进行博弈。事实上，新兴国家已经意识到这一点，并积极通过既有国际制度的改革以及建立竞争性制度等手段推动利益调整。

基于上述原因，国际制度竞争可以被视为当前利益分配调整的主要方式，以下将揭示制度竞争导致利益调整的具体路径。

## 二、国际制度竞争与利益调整

国际制度竞争是推动利益调整的主要方式，而利益分配如何调整取决于崛起国与守成国采取的竞争策略。与此同时，制度竞争对利益分配的影响也并非全局性的，而是通过改变利益分配的具体要素来产生“系统效应”<sup>②</sup>。

### （一）制度策略与制度体系

从崛起国与守成国的互动进程来看，崛起国是发起挑战的一方，正是崛起国实力的增长引发了与守成国间的所谓安全困境，进而诱发了双方的战略竞争。当然，崛起国的本意可能只是为了实现自我发展，而非有意对抗守成国，但在无政府的国际体系中，其所造成的结果并不受意图的影响。就这点而言，对于崛起国与守成国间制度竞争的分析应当将重点放在崛起国的制度策略上，因为崛起国是寻求改变利益分配的主动方，守成国的策略更多是为了应对崛起国的挑战而制定出来的。虽然守成国也可能因为制度红利的下降而存在改变国际制度体系现状的需求，<sup>③</sup> 但在不考虑与崛起国竞争的情况

① 潘忠岐：《广义国际规则的形成、创制与变革》，《国际关系研究》2016年第5期，第7页。

② Robert Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton: Princeton University Press, 1998.

③ 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》，

下，守成国的制度策略不会对制度体系的整体架构产生明显的影响。

分析崛起国的国际制度竞争策略可以从两个方面展开。一是制度策略与国际制度体系的关系。希瑟·麦克基本（Heather Elko McKibben）在考察国家的谈判策略时提出了一种类型化的方式，她从谈判策略与谈判规则的关系入手，将国家的谈判策略区分为两类：一类是遵从现有规则的策略（rule-compliant strategies），如否决威胁、让步等；另一类是改变现有规则的策略（rule-changing strategies），如武力威胁、议题联系等。<sup>①</sup> 这种类型化方式为理解崛起国的制度策略提供了有益的帮助。单个国际制度本身以有形或无形的个体形式存在，但当国际秩序存在一个主导国时，国际秩序中的主要制度都将围绕主导国的利益与理念建立，由此形成以主导国为核心的作为整体的国际制度体系。以此为基础，崛起国既可以选择在现有制度体系的框架内展开与守成国的竞争，也可以通过改变制度体系的部分内容展开竞争。现有制度体系框架内的竞争相对而言更加温和，因为崛起国选择制度策略的前提是认同守成国的主导地位，而作为主导国的守成国也有更丰富的手段进行反制。崛起国试图改变现有制度体系的策略将遭到守成国更加强烈的反对，双方由此展开的竞争也会更加激烈。二是制度竞争的具体策略类型。关于崛起国的制度竞争策略，既有研究主要提出了改革既有制度和创建新制度两种。改革既有制度大体上可以被视为现有制度体系框架内的策略，但创建新制度的策略与现有制度体系的关系存在变化的可能，尤其需要考虑新制度与守成国的关系。本文在已有分类的基础上进一步区分了崛起国改革既有制度、创建新的包容守成国的制度、创建新的排斥守成国的制度这三种制度竞争策略。三种策略均反映了崛起国对现有国际制度体系的不满，但所产生的后果存在明显差异。

第一，改革既有制度。这种策略虽然会对不同国家在制度体系中的角色和地位产生影响，尤其是崛起国在制度中的话语权会得到一定的提升，但在守成国仍然掌握制度体系主导权的情况下，这种策略无法冲击制度体系的整

---

第 56—81 页。

① Heather Elko McKibben, *State Strategies in International Bargaining: Play by the Rules or Change Them?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, Chapter 2.

体架构,因而属于现有制度体系框架内的竞争策略。崛起国对具体制度的改革诉求往往源于其在制度中的地位无法与自身实力相匹配,如日本和中国在实现经济崛起后要求提升在 IMF 和世界银行中的投票权。然而,考虑到国际制度是在守成国的主导下创建的,<sup>①</sup>这就为崛起国的改革设定了上限,即任何改革方案获得通过的前提是不能削弱守成国的主导地位。为了安抚崛起国,守成国可能通过让渡部分权益来满足崛起国的改革诉求,避免其对既有体系的偏好发生改变。一般来说,崛起国对制度运行的重要性越强,守成国让渡的权益相对而言就会越多。<sup>②</sup>但是,如果崛起国的改革方案可能引起制度主导权的转让,那么守成国必定会予以否决。因为主导权转移所带来的损失是守成国不可接受的,尤其是当转移发生在一些对国际秩序具有关键作用的制度时。徐进对崛起国改革不同类型国际制度的动力有进一步分析,认为崛起国对于权力占优型和权力独占型制度的改革偏好较为强烈,对权力分享型制度的改革偏好较弱。同时他也注意到,崛起国在改革既有制度的过程中存在领导权“天花板”,即无法触动守成国在制度内的主导权。<sup>③</sup>

第二,创建新的包容守成国的制度。即新的国际制度以崛起国为主导,但允许守成国加入。当然,守成国最终是否加入取决于其自身的主观意愿。崛起国的这一策略同时具有制度体系内竞争和改变制度体系的特征。一方面,开放守成国加入的渠道暗含了崛起国对现有国际制度体系的认可和尊重,反映出崛起国的意图并非挑战守成国的主导地位,而是试图通过这种策略扩展自身的利益范围。同时,守成国也可以选择加入新制度,在新制度内与崛起国展开博弈。从这个角度来说,这种策略可能导致双方在现有国际制度体系内的竞争,只不过最终能否实现取决于守成国是否加入。但另一方面,崛起国主导下创建的新制度显然将以崛起国的利益和理念为核心,而在制度竞争的背景下,崛起国与守成国的利益存在明确的冲突,因此新制度的建立

① 从逻辑上看,崛起国改革既有制度存在两种情况,一种是改革崛起国和守成国都参与的制度,另一种是改革只有崛起国参与的制度。第一种情况中,本文的逻辑可以直接适用;第二种情况中,守成国可以借助其盟友或伙伴对相应的国际制度施加影响。

② Bernhard Zangl, Frederick Heußner, Andreas Kruck, and Xenia Lanzendörfer, “Imperfect Adaptation: How the WTO and the IMF Adjust to Shifting Power Distributions among Their Members,” *The Review of International Organizations*, Vol. 11, No. 2, 2016, pp. 171-196.

③ 徐进:《中美战略竞争与未来国际秩序的转换》,第36—37页。

客观上会冲击守成国主导的制度体系，通过引入不同理念的国际制度来改变现有的制度体系。

第三，创建新的排斥守成国的制度。建立崛起国为主导、拒绝守成国加入的制度，这种策略的实施将造成崛起国与守成国的敌对，严重改变制度体系现状，甚至可能导致两套平行制度体系的出现。三种策略的实施前提都是崛起国对现有制度体系感到不满，前两种策略大体上表明崛起国只是试图改革现有制度体系，虽然第二种策略客观上可能引起制度体系的变迁，但崛起国的主观意图仍然是在现有制度体系内进行竞争。而第三种策略则表明崛起国的不满已经无法在现有制度体系内得到满足，因此寻求建立新的制度体系来取代现有体系，创建新的排斥守成国的制度就是为了确保崛起国成为新的制度体系的主导国。<sup>①</sup>

从竞争的强度来看，第一种策略相对温和，崛起国的目的在于提升其在现有制度体系中的话语权，而非挑战守成国的主导权。因此，尽管守成国会进行一定程度的抵制，但大多数情况下也会让渡部分权益，通过满足崛起国的诉求来抵消其更具修正主义的意图。第二种策略主观上是为了争取现有体系中的话语权，但在客观上可能冲击守成国主导下的制度体系，这也将引起守成国相对强烈的反制。第三种策略则表明崛起国对当前的制度体系失去了信心，转而试图通过建立新的制度体系予以取代，这种策略将遭到守成国的强烈反对，甚至可能使双方的竞争超出既有国际制度的框架。

由于守成国掌控着现有制度体系的主导权，因此在面临崛起国挑战时，守成国可以选择的制度策略类型相对更多。除了在不改变现有制度的前提下利用手中的权力资源抵制崛起国的诉求之外，守成国也可以选择通过适度调整现有制度体系来巩固其主导权。如在维持对核心制度控制的情况下对其进行规则或成员权力分配上的调整，抛弃次要制度以集中资源运行核心制度，对特定的非核心制度进行修正以使其符合本国利益，或者建立新的补充性制度。守成国的制度策略既需要考虑成本与收益，但更重要的是如何服务于其与崛起国的制度竞争。因此，守成国对于制度策略类型及强度的选择会随崛

---

① 新制度的潜在成员可能包括守成国的盟友或伙伴，但在崛起国明确排斥守成国的情况下，守成国也很难借其盟友或伙伴之手在新制度内与崛起国抗衡。

起国制度策略的竞争强度变化而变化。

## （二）制度竞争与利益调整

国际制度竞争对利益分配的影响并非全局性的，而是通过改变利益分配的具体要素来推动其调整。根据前文论述，利益分配集中在安全、福利和威望三个领域，但基于领域的划分无法从更深层次理解利益调整，因为不同领域内的利益形式无法进行横向的比较。从利益增长的持续性出发，本文将利益划分为两个维度。一是具体的物质利益，如领土安排、军备类型及数量、国际分工角色等。这是利益分配的表层形式，决定了当前国家利益的总量。二是规则主导权，即控制制定规则和实施规则过程的权力，如贸易规则制定权、国际经济治理架构中的角色、联合国安理会常任理事国资格等。这是利益分配的深层形式，是一种界定物质利益范围的权力，不仅会影响国家当前的利益布局，而且会调节未来的收益状况。因此，掌握规则主导权的国家往往能确保短期和中期内的利益持续增长，对于规则主导权的争夺因而会比物质利益更加激烈。<sup>①</sup> 崛起国的制度策略会对利益分配的不同维度产生影响，引发守成国不同的反应形式，进而导致不同的利益调整方式。

第一，改革既有制度的策略只能服务于崛起国对具体物质利益的争夺，而不会对规则主导权产生影响。正如前文所述，崛起国的这一策略存在领导权“天花板”，由于守成国掌握着制度主导权，并且不会轻易让渡，因此崛起国的改革方案无法影响既有制度内的规则主导权，更遑论国际秩序中的规则主导权。但为了避免崛起国在获益空间受阻的情况下采取激进的改变现状策略，守成国会满足崛起国的部分改革诉求，由此增加崛起国的物质利益。当然，这并不意味着守成国会主动选择让步。崛起国的改革诉求通常伴随着守成国的利益减少，后者出于自我利益的考虑会进行相应的抵制。但在双方讨价还价的过程中，守成国最终将不得不满足崛起国的诉求，通过容纳战略主动让渡部分利益，以换取制度主导权的稳固。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 理论上，物质利益的累积会带来规则主导权的变化，但两者整体上属于不同层面，也无法互相替代。

<sup>②</sup> 李开盛：《容纳中国崛起：世界秩序视角下的美国责任及其战略抉择》，《世界经济与政治》2017年第11期，第94页。

第二，创建新的包容守成国的制度既有助于扩大崛起国的物质利益，又能在一定程度上帮助其争夺规则主导权。国际制度的私利性特征表明，崛起国主导创建的制度在一些情况下能够转变为私人战略工具，因此有助于崛起国追求更大范围的物质利益。而从权力结构来看，主导创建过程的崛起国无疑将掌握制度的主导权，进而借助这一制度推行其所偏好的规则类型，由此可能导致制度的分层或替换，即出现平行的规则、或者以新的规则替代旧的规则，<sup>①</sup> 这将帮助崛起国争夺国际秩序中的规则主导权。与此同时，允许守成国加入一方面表明新制度不排斥现有制度体系，而是试图在现有基础上更好地应对崛起国所关心的问题，另一方面也为守成国与崛起国在现有体系中博弈提供了空间，由此导致的规则主导权争夺相对而言也较为温和。

第三，创建新的排斥守成国的制度旨在争夺规则主导权。当崛起国的利益诉求在现有制度体系下得不到满足，或者崛起国主观上察觉现有制度体系与自身利益不一致时，可能选择以其自身利益和理念为核心创造新的国际制度。而为了确保制度按照预期运行，避免守成国施加阻碍，新制度最好将守成国排除在外，从而保障崛起国的规则主导权。因此，崛起国实施这一策略的目的是争夺规则主导权，进而创建平行于现有制度体系，甚至在未来取而代之的新的制度体系，以服务于其更加长远的利益。鉴于这种策略对现有制度体系的挑战是根本性的，因此会遭到守成国的强烈反制。

崛起国的制度策略会对国际秩序中利益的不同维度产生影响，其与守成国的制度互动决定了最终的输出结果，进而决定了利益分配的调整形式以及国际秩序的转型模式。图 1 反映了国际制度竞争如何导致国际秩序转型。在具体维度上，物质利益的变化对利益分配和国际秩序的影响相对浅层，但却是必不可少的一环，并且具有累积效应；规则主导权的竞争则会产生根本性的影响。崛起国可能同时采取三种不同的制度策略，而对守成国而言，尽管需要对不同的制度策略采取差异化的反制措施，但其对崛起国偏好的认知取

---

① Lars S. Skalnès, "Layering and Displacement in Development Finance: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Belt and Road Initiative," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, No. 2, 2021, pp. 257-288; 朱杰进:《崛起国改革国际制度的路径选择》，第 75—105 页。

决于竞争性更高的那种策略。后文将对当下的中美制度竞争进行案例分析。

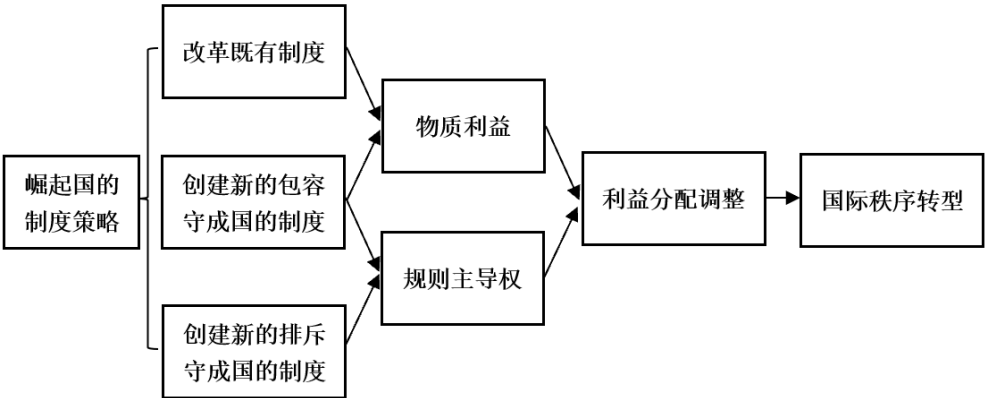


图1 国际制度竞争导致国际秩序转型的路径

资料来源：作者自制。

### 三、中美制度竞争与利益调整

冷战结束后，国际秩序进入了美国主导的“单极时刻”<sup>①</sup>。依靠二战后创建的国际制度网络，美国成为国际秩序中最大的守成国和既得利益者。但进入 21 世纪后，一些新兴国家开始迅速崛起，中国是其中的突出代表。随着中美实力差距逐渐缩小，中国要求调整既有国际利益格局的诉求愈发强烈，美国则仍然试图维持自己的主导地位，双方由此展开了激烈的竞争，竞争的焦点则集中于国际制度。由于中国在国际制度体系中的抱负在 21 世纪第二个十年间表现得更为明显，<sup>②</sup> 并且学界普遍将 2008 年国际金融危机作为分析中美竞争的分水岭，因此本文对中美制度竞争分析的重点将从 2008 年开始，并聚焦于美国奥巴马政府和特朗普政府时期的制度战略。

① Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990, pp. 23-33.

② 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，《世界经济与政治》2016 年第 4 期，第 118 页。

### （一）中国崛起及其制度竞争策略

中国与战后国际秩序的关系经历了从孤立到正式参与，再到全面参与的过程，<sup>①</sup> 对现有国际制度体系的态度变化也大体与此相一致。20 世纪 60 年代以前，中国对发达国家主导下的国际制度持排斥态度，认为这些制度只体现了西方国家的利益和价值观，而忽视了广大亚非拉国家的利益和愿望。<sup>②</sup> 自 60 年代中期开始，中国逐渐认识到自身的发展不可能脱离既有的国际制度体系，因此中国开始逐步融入，参与国际组织的数量也在 90 年代中期达到了美国参与数量的约 80%。<sup>③</sup> 进入 21 世纪后，这种趋势更加明显。与此同时，随着自身实力的提升，中国对既有国际制度体系的改革偏好也越来越明显。2008 年金融危机给全球经济造成了巨大的损失，尽管中国在这一过程中表现坚挺，但国际经济秩序的内在缺陷也被愈发放大。因此，此次事件之后，中国要求改革既有国际制度体系的呼声也越来越大。中国主要采取了两种策略来推动制度体系的调整。

第一，中国积极寻求改革既有制度，其中最为典型的的就是 IMF。作为 IMF 的核心创始国，美国是该组织中唯一拥有实际上的否决权的国家，其他西方国家也持有较高份额。相比之下，中国等新兴经济体在 IMF 中发挥的作用非常有限。即使中国实现了巨大的经济飞跃，先后超过英、法、德、日等国家成为世界第二大经济体，但是在 IMF 中的地位与自身经济实力仍不相匹配。其他新兴经济体也面临相似的处境，正因为如此，新兴经济体对于调整 IMF 中的份额发出了共同呼声。中国还积极推动 G20 取代 G7 成为全球金融治理的核心机制，帮助发展中国家更好地参与到国际金融治理的进程中。<sup>④</sup> 除此之外，基于美元作为主导货币给全球经济带来的负面影响，中国还倡议

---

① 林宏宇：《中国参与国际秩序的历史进程》，《现代国际关系》2014 年第 7 期，第 28—30 页。

② 蒲传：《中国和平发展构建国际制度的途径分析》，《教学与研究》2016 年第 5 期，第 77 页。

③ Alastair Iain Johnston, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, Vol. 27, No. 4, 2003, pp. 12-13.

④ 崔志楠、邢悦：《从“G7 时代”到“G20 时代”：国际金融治理机制的变迁》，《世界经济与政治》2011 年第 1 期，第 134—154 页。

改革当前的国际货币体系。<sup>①</sup>

在安全领域，中国非常重视联合国安理会的改革，主张增加发展中国家的发言权，支持发展中国家参与安理会的决策过程。

第二，中国也在推进“一带一路”倡议的背景下创建了一些新的包容守成国的制度，包括新开发银行（简称“金砖银行”）、亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）等。

其中，亚投行的建立尤其展现了中国改革制度体系的决心。亚投行于2015年12月正式成立，其宗旨是促进亚洲区域建设互联互通和经济一体化的进程，并重点支持基础设施建设。截至2022年初，亚投行共有103个正式成员国，其中包括英、法、意、德、加等美国的政治盟友，但是美国和日本仍然明确排斥加入亚投行。中国之所以推动创建亚投行，很大原因在于美国阻挠IMF和世界银行等国际制度的改革。由于在既有的制度框架下难以发挥更大的国际贡献作用，中国不得不借助其他手段。<sup>②</sup>

需要注意的是，尽管中国推动创建了新的国际制度，但中国仍然支持现有国际制度发挥主导作用，并继续推动IMF、世界银行和联合国安理会等重要制度的改革。实际上，中国在国际制度体系中的创新行动在某种程度上也是为了弥补IMF、世界银行、亚洲开发银行等传统机制的不足。<sup>③</sup>正因为如此，中国并不排斥美国加入由中国主导或推动创建的制度。

## （二）美国对制度竞争的回应及利益调整

受党派政治的影响，美国的对外政策呈现出阶段性差异，奥巴马和特朗普两任领导人对国际制度体系的态度就表现出了明显的不同，对中国制度竞争的回应也存在差异。

第一，奥巴马政府总体上是在现有国际制度体系的框架内与中国进行制度竞争。奥巴马政府时期所采取的“亚太再平衡”战略，其目的是抑制中国崛起，以巩固美国国际秩序主导者的地位。这一时期美国的国际制度战略服

① 周小川：《关于改革国际货币体系的思考》，中国人民银行，2009年3月23日，<http://www.pbc.gov.cn/hanglingdao/128697/128719/128772/2847833/index.html>。

② 蒲传：《中国和平发展构建国际制度的途径分析》，第80页。

③ 周鑫宇：《中美在开展“国际制度竞争”吗》，《世界知识》2015年第21期，第73页。

务于这一目标。为了维持制度体系的主导权，美国一方面有意阻挠以中国为首的新兴国家改革既有国际制度的行动，并抵制中国创建的新制度；另一方面利用自己主导的国际制度进行反击。在 IMF 改革议题上，成员国早在 2010 年就达成了协议，但奥巴马政府在 2012 年以部分国会议员反对为由未将 IMF 改革方案提交至国会表决。此后，美国参众两院又在 2014 年 1 月再次否决了 IMF 改革方案。2014 年 12 月，美国国会甚至拒绝将 IMF 改革方案纳入拨款法案进行讨论。<sup>①</sup> 而针对中国推动创建的亚投行，美国明确表示拒绝参加；与此同时，美国还希望其盟友不加入亚投行，但只有日本顺从了美国意志。<sup>②</sup> 除了抵制中国的行动外，美国也利用自己主导的国际制度进行反击。最为典型的案例就是奥巴马政府积极推动跨太平洋伙伴关系协定（TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）的谈判和进展，借此应对中国发展在经济领域给美国带来的所谓挑战，以巩固自身的主导地位。<sup>③</sup>

但是，奥巴马政府时期的美国并未采取完全抵制新兴国家的制度战略，在某些特定议题上，奥巴马甚至推动新兴国家的制度改革。例如在 G20 成为国际经济治理核心机制之一的过程中，奥巴马政府发挥了推动作用。<sup>④</sup> 美国主导的“2010 年 IMF 改革方案”中也包括增加中国等新兴经济体投票权的内容，而且 2015 年 12 月美国国会最终通过了 IMF 改革方案。然而，美国支持 G20 的真正目的和实质在于巩固自己的主导地位。<sup>⑤</sup> 美国最初支持在 IMF 中增加新兴经济体的份额也是为了得到中国在克服金融危机方面的帮助，本质上是一种利益交换。<sup>⑥</sup>

第二，特朗普政府试图通过调整现有国际制度体系来巩固自身主导权，

① 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，第 127 页。

② Jane Perlez, “China Creates a World Bank of Its Own, and the U.S. Balks,” *The New York Times*, December 4, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/12/05/business/international/china-creates-an-asian-bank-as-the-us-stands-alooof.html>.

③ 赵洋：《中美制度竞争分析——以“一带一路”为例》，《当代亚太》2016 年第 2 期，第 42 页；高程：《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》，《世界经济与政治》2013 年第 12 期，第 91—95 页。

④ 崔志楠、邢悦：《从“G7 时代”到“G20 时代”：国际金融治理机制的变迁》，第 146—149 页。

⑤ 李巍：《霸权护持：奥巴马政府的国际经济战略》，《外交评论》2013 年第 3 期，第 53 页。

⑥ 李开盛：《容纳中国崛起：世界秩序视角下的美国责任及其战略抉择》，第 102 页。

以更好地应对中国崛起。首先，特朗普执政后延续并强化了反制中国制度策略的措施。在亚投行问题上，美国继续采取敌对态度，并向已经加入的盟友施压。与此同时，美国通过组建一系列政治和经济制度围堵中国，以重塑其主导下的制度体系，巩固其规则主导权。<sup>①</sup> 其次，特朗普政府在国际制度领域最频繁的行动是退出各种类型的国际制度或谈判，包括 TPP、《巴黎气候协定》、联合国教科文组织、《移民问题全球契约》、伊核问题《联合全面行动计划》、联合国人权理事会和《中导条约》等，TTIP 也被搁置。除此之外，特朗普政府还威胁退出世界贸易组织、《北美自由贸易协定》《美韩自由贸易协定》和万国邮政联盟等，要求对相应的协定和条约重新谈判或者修订，<sup>②</sup> 其中，美、墨、加三国已经签署了新的《美国—墨西哥—加拿大协定》。纵观这一系列政策措施可以发现，特朗普政府在国际制度体系上的行为表现说明，其希望重新修订相应的规则，以使其更多服务于美国的利益。

尽管特朗普多次表示了对现有国际制度体系的不满，但这并不意味着美国准备放弃规则主导权。事实上，特朗普“退出外交”在某种程度上是为了保证自身在新协议和新机制中的领导地位。<sup>③</sup> 以 WTO 为例，鉴于 WTO 作为国际经济贸易秩序的核心制度之一，是维持美国主导地位的重要平台，如果美国退出该制度，那么将面临极大的制度损失。实际上，特朗普威胁退出 WTO 本质上是为了刺激 WTO 进行有利于美国利益的改革。<sup>④</sup> 与之相似，尽管美国威胁减少对其盟友的安全承诺，但其目的只是为了推动其盟国更多承担相应的成本，正如特朗普在北约盟友紧急会议后表态的那样，“美国对北约的承诺依然非常坚定”<sup>⑤</sup>。因此，总体来说美国不会放弃对当前国际秩序中核心制度的主导权，但试图通过修订一些规则和条约来扩大自身的利

① 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》，《世界经济与政治》2020 年第 10 期，第 75 页。

② 任琳：《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》，《国际政治科学》2019 年第 1 期，第 85—86 页。

③ 贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，第 76 页。

④ 《特朗普威胁说美国将退出世贸组织》，中国网，2018 年 8 月 31 日，[http://news.china.com.cn/live/2018-08/31/content\\_167583.htm](http://news.china.com.cn/live/2018-08/31/content_167583.htm)。

⑤ 《北约领导人紧急会议后特朗普说：美国对北约的承诺依然非常坚定》，环球网，2018 年 7 月 12 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2018-07/12476502.html?agt=15438>。

益，最终目的仍然是巩固其主导的国际制度体系。

第三，在中美两国的国际制度竞争中，中国关注的重点在于提升物质利益份额，而非与美国争夺规则主导权。事实上，中国无意挑战美国的领导地位。中国推动创建的新制度也都允许美国加入，包括亚投行。并且在亚投行成员不断增加的情况下，中国也在不断减持股份。金立群行长甚至直言，中国的投票权会随新成员的加入而下降。<sup>①</sup>

从利益调整的结果来看，首先，中国的制度策略增加了其在国际秩序中的物质利益份额。如 2015 年 IMF 改革方案通过后，中国的份额上升至 6.394%，排名从第六跃居第三，仅次于美国和日本。“一带一路”倡议的实施以及相关国际制度的运行，也推动中国的海外投资大幅增长。其次，虽然中国主观上并未与美国争夺规则主导权，但从客观上看，中国主导创建的新制度会带来规则主导权的变化。拉斯·斯卡尔斯（Lars S. Skålne）的研究表明，“一带一路”和亚投行将分别推动现有融资规则的替换和分层。<sup>②</sup>

### （三）中美制度竞争与美日制度竞争的比较

我们可以简要回顾一下美国如何回应日本在世纪之交发起的国际制度竞争。与中国类似，日本在实现崛起后同样寻求扩大其国际制度体系中的利益范围。为此，日本采取了两种制度竞争策略。一是改革既有制度。包括 20 世纪 80 年代初日本大力推动 IMF 和世界银行进行份额改革，要求提升投票权，以匹配其世界第二大经济体的实力。二是创建新的排斥守成国的制度。1997 年亚洲金融危机爆发后，日本提议建立亚洲货币基金组织（AMF），一方面为了防止地区货币危机进一步深化，另一方面则试图借此推进日元国际化，并与美国争夺亚洲的经济主导权。<sup>③</sup> 此外，当时日本还明确将美国排除在外，以期维护亚洲独特的经济发展模式。<sup>④</sup> 可见，日本的本意是在亚洲地区建立一套能够补充 IMF 的金融规则。

① Fu Jing, “AIIB Chief Rules Out China Veto Power,” *China Daily*, January 27, 2016, [http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-01/27/content\\_23265846.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-01/27/content_23265846.htm).

② Lars S. Skålne, “Layering and Displacement in Development Finance: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Belt and Road Initiative,” pp. 257-288.

③ 王伟军：《亚洲货币基金的由来》，《新金融》2001 年第 9 期，第 30 页。

④ Yong Wook Lee, “Japan and the Asian Monetary Fund: An Identity-Intention Approach,” *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 2, 2006, pp. 339-366.

对于日本改革既有制度的诉求，美国给予了不同的回应。例如，在经济领域，美国出于国内政治的原因表示了明确的反对，<sup>①</sup>但最终仍然做出了让步。日本也分别在1984年世界银行的份额改革和1990年IMF的份额改革中成为仅次于美国的第二大股权国。当然，美国的主导权并未因此而受到影响，美国在两个组织中仍然享有实质上唯一的否决权。在政治领域，美国基于联盟关系的考虑而支持日本入常，但联合国的制度设计决定了其改革进程的复杂性。对于日本创建新的排斥守成国的制度，美国则表示了强烈的抵制，认为这一举措会阻碍贸易和金融的自由化，削弱IMF的作用，最终冲击美国在这一地区的规则主导权。<sup>②</sup>在美国的压力之下，尤其是受到日美联盟关系的束缚，日本最终选择放弃了AMF倡议。

中国和日本在实现崛起后均试图通过国际制度竞争的手段扩大自身利益范围。在制度策略选择上，双方均采取了改革既有制度的策略，由于这种策略不会挑战美国的规则主导权，因此两国的诉求也都得到了美国的满足，由此实现了物质利益的提升。而在创建新制度时，日本选择了排斥守成国的新制度，如前文所言，这种策略表明崛起国试图建立新的替代性的制度体系，极易招致守成国的反对，这也导致日本创建AMF的倡议无法推行。中国则选择了包容守成国的新制度，这一策略同时具有制度体系内竞争和改变制度体系的特征，因而使中国在获取物质利益的同时提升了规则主导权。

## 结 束 语

国际制度竞争是推动国际秩序转型的核心动力，对于国际制度竞争的理论思考和经验分析具有重要意义。

第一，有助于完善国际制度理论的研究谱系。关于国际制度的理论研究最初是为了探讨国家间合作，制度主义学者认为，国际制度所提供的一系列

---

① David P. Rapkin, Joseph U. Elston, and Jonathan R. Strand, "Institutional Adjustment to Changed Power Distributions: Japan and the United States in the IMF," *Global Governance*, Vol. 3, No. 2, 1997, p. 176.

② 张斌：《亚洲货币基金的复活》，《当代亚太》2001年第1期，第18页。

功能以及对其成员施加的声誉成本有助于减少背叛行为，推动国家在具体问题上达成合作，而且国际制度一经成立便具有了独立于国家的角色和作用。但是，随着国际制度竞争的现象越来越普遍，学界逐渐将现实主义的思维纳入制度研究的领域，这对制度主义理论的基础形成了巨大的挑战。在此背景下，我们需要重新思考国际制度在多大程度上能够独立于国家而发挥效用，国家创建国际制度是为了推动合作还是争夺规则主导权，国际制度的公益属性和私利属性是相互独立的关系还是目的与手段的关系等一系列问题。目前看来，各理论流派在这些问题上并未形成共识，但只有从本体论意义上理解了国际制度对于国家的意义，才能更好地厘清现实主义与制度主义的关系，也才能启发关于国际制度更为深入的理论研究。

第二，警示中美双方保持利益协调渠道的畅通。从现实情况来看，中美之间的制度竞争将继续维持一段时间，中国将继续推进现有制度体系的改革，而美国也将致力于维持其规则主导权。虽然制度竞争的形式相对和平，但也存在朝其他竞争方式转变的可能。一旦双方协调利益分配的渠道受阻，一方认为自己的利益无法在国际制度的框架中实现，就有可能转向更加极端的方式。因此，中美两国在战略竞争的同时仍然需要加强沟通与协调，避免影响任意一方调整利益的渠道，尽可能将两国间的竞争维持在国际制度的框架内，以通过相对平静的方式推动国际秩序转型。

[责任编辑：杨立]