

拜登政府的国际制度重塑战略： 行动、特征与制约

卓 晔 宋亦明

[摘要] 国际制度具有功能性和非中性,既有助于应对全球性问题又服务于国家的外交政策议程,因而美国拜登政府尤为重视对国际制度的运用并将其作为护持美国霸权的重要工具。为此拜登政府选择性回归部分重要的国际制度、强化对既有国际制度的干预和领导、新建国际制度、加强和整合已有国际制度。这些举措在战略目标上锚定重振“自由国际主义”和应对地缘政治对手;在手段上凸显了排他性、内政指向性以及多领域扩展性的特征;在战略偏好上以“立”而非“破”的方式将国际制度视为美国的战略正资产,并突出了国际制度的权力属性。然而,拜登政府重塑国际制度也会因为制度设计缺陷、美国国力总体相对衰落、国际官僚反对、美国国内政治经济状况而受到制约,其有效性和持续性依然存疑。

[关键词] 拜登政府;国际制度;国际制度战略;中美关系;美国

[中图分类号] D815

[文献标识码] A

DOI: 10.13654/j.cnki.naf.2024.05.004

[文章编号] 1003-7411(2024)05-0049-(12)

[收稿日期] 2024-03-18

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目(23CGJ031)

[作者简介] 卓晔,云南大学“一带一路”研究院、国际关系研究院助理研究员(昆明 650091);宋亦明(通讯作者),北京外国语大学国际关系学院讲师(北京 100089)。

一、引言

国际制度既是全球治理的重要平台,也是大国战略竞斗的主要战场。就国际制度的功能层面而言,其有助于降低国家之间的沟通成本、降低参与国际事务的不确定性、传递与全球治理相关的信息和专业知识、推动规范的传播扩散等。^[1]就国际制度的权力层面而言,其“非中性”能够实现国际权力的再分配,并且充当主权国家实现战略意图的工具。无论是“现实制度主义”与“制度现实主义”的范式讨论,还是竞争性多边主义等的研究议程,抑或是在贸易、金融等具体议题领域内的国际制度竞争经验现象都表明国际制度时常会成为大国战略竞争的

工具与权力博弈的延伸。^[2]有别于国际关系史上早年以“枪炮之战”为主要形式的大国战略竞斗,在当前的国际关系准则和实践下“制度之战”已经成为了战略竞斗的重要形式。^[3]国际制度的存在,增加了国家间竞争的内涵,通过国际制度表现的大国竞争与地缘政治竞争、技术竞争相互作用和影响,形成了国家间互动的新内容。^[4]

为了重振在全球事务中的领导力、设置全球治理的新议程、应对地缘政治挑战,近年来美国拜登政府不断强化国际制度的权力面向,提升了对国际制度的重视。运用国际制度实现对外政策目标的策略、方法和技巧是一国国际制度战略(International Institutional Statecraft)的重要内容,这具体包括了排他、强迫等多种操作策略。^[4]而对国际制度的重视和大量运用是美国将国际制度“武器化”的重要表征,也是形成美国在国际制度中工具性、操作性、结构性权力和护持美国霸权的主要手段;^[5]同时,自奥巴马政府以来,美国借助单边主义、排他性多边主义的国际制度制衡中国以维护美国的领导地位。^[6]正因如此,追踪美国运用国际制度的举措并揭示其规律已成为重要的研究课题。特别就执政已满三年的拜登政府而言,其重塑国际制度的主要举措包括哪些方面、具有怎样的特点、蕴藏着怎样的涉华考量、受到哪些因素的制约等均亟待讨论与回应。既有研究或将拜登政府塑造国际制度的举措和特点约化为“回归”与“重返”,或试图将拜登政府分别与奥巴马政府、特朗普政府的国际制度策略厘定为“大相径庭”,这些论断同样也需要进一步的检视与更新。就现实而言,拜登政府的国际制度策略作为美国对外政策的重要组成部分,一方面是对前几任政府“外交遗产”的修正,另一方面也是为了在当前国际制度复合体中维护美国的权力和地位,实际上构成了一种重塑的行为。

基于此,本文跳出对于国际制度有效性、自主性、复杂性等以国际制度其本身为核心主体的学理性讨论,相反从国际制度主导国的视角出发检视美国拜登政府对国际制度塑造的现实性举措。本文其余部分从四个方面进行分析:第二部分概括拜登政府国际制度塑造的具体举措。第三部分从目标、手段、领域、动力等角度出发分别分析了拜登政府国际制度策略的主要特点。第四部分分别在国际和国内层面分析了拜登政府国际制度策略所受到的制约。第五部分是结论。

二、拜登政府国际制度塑造的行动举措

国际制度的运用是以国际制度为依托增强一国在特定议题及全球治理中的权力和相对优势,但是这种运用却在实践层面上依赖于具体的行动举措。特朗普任期内便频繁使用“退出”及“威胁退出”国际制度,形成了以“退出外交”为主线的国际制度战略。而拜登政府面对前任特朗普政府的“政治遗产”时,明显加强了对国际制度的参与程度,同时也结合党派选举利益、个人风格、美国战略目标以及新冠疫情、俄乌冲突等世界形势变化的因素在国际制度领域内采取多项具体措施,形成了具有拜登政府特点的国际制度策略。虽然拜登政府宣称将回归和重返国际制度,但是这并不仅仅是重新加入前任特朗普政府所退出的国际制度;事实上,拜登政府在“回归”和“重返”的口号下在国际制度的事务上采取了更加积极主动的姿态,采取了多项国际制度领域内的具体举措。

一是进行选择性的制度回归。与前任特朗普政府频繁退出国际制度形成鲜明对比的是,

拜登政府重新加入了若干特朗普政府退出的国际制度。尽管拜登政府将回归和重返国际制度宣传为主基调,但是却并未加入特朗普政府退出的全部国际制度,而是体现出了选择性,即拜登政府根据自身内政外交及相关国际制度的特征来选择性地加入美国已退出的国际制度。拜登政府在经贸领域并未重新加入特朗普政府退出了的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP);在安全领域并未回归《开放天空条约》《伊核协议》,也并未重新加入万国邮政联盟、联合国国际法院等国际组织。但是在气候治理方面,拜登上台第一天便宣布重返《巴黎协定》;同时拜登也于2021年2月宣布重新返回联合国人权理事会;而拜登政府放弃了“威胁退出”世界贸易组织,还在拖延了两年后于2023年又重新加入了联合国教科文组织。拜登政府声称重返国际制度,但是却是以选择性回归的方式进行。这种选择性的制度回归暴露的是拜登政府对于这些不同国际制度截然不同的态度,是拜登政府基于一定条件回归国际制度的体现。

二是加强对已加入国际制度的干预和领导。在回归和重返国际制度的理念下,拜登政府不仅有条件性地重返了部分特朗普政府退出的国际制度,而且还在已加入了的国际制度内施加自身的影响,在单一的国际制度框架内扩大自身的制度性权力。以特朗普政府的单边主义行为为参照,拜登政府将美国已经加入了的国际制度作为服务美国国家利益的场所和进行大国竞争的工具。一方面,拜登政府利用自身权力对国际制度的运行程序进行干预,包括了干扰、拖延、绕开等,导致国际制度功能的丧失。拜登政府对世贸组织争端解决机制的阻碍延续了特朗普政府对此的态度,一方面是以WTO的争端解决机制上诉机构存在问题为由否决上诉机构成员遴选程序,并利用上诉机构成员空缺的状态对不利于自身的裁决上诉来干扰和阻止上诉机构,另一方面美国利用干扰上诉机构的方法绕开了中国、挪威、瑞士等要求的案件裁决;^[7]同时,美国采用经济制裁的方式拦截新冠肺炎疫苗实施计划(COVAX)向拉美国家支付,也不断诋毁、恐吓参与世卫组织第一阶段溯源研究的科学家;此外,美国也拖延兑现向COVAX捐助5亿剂疫苗的承诺。此外,美国加紧了对国际制度的领导。如拜登任命琳达·格林菲尔德为驻联合国代表来阻止中国在联合国系统中关键职位的竞选,旨在通过国际组织官僚任命实现对国际制度的控制。在气候领域,美国在第26届联合国气候大会上宣布多项应对气候变化举措,提升了美国在这一领域内的影响力;在公共卫生领域,美国联合日本向COVAX提供资金。^[8]此外美国还同非盟、欧盟等机构合作加强通过资金投入、人员培训、疫苗供应等方式加强双边以及区域内的公共卫生合作。^[9]

三是新建国际制度。除了重返前任政府退出的国际制度及加强对既有国际制度的控制之外,拜登政府新建众多国际制度也是其重塑国际制度的重要手段。然而值得注意的是,这种国际制度的新建却不同于传统意义上的多边主义的构建,在制度的成员资格上,拜登政府着重以地缘政治目标和意识形态为区分和标准,在创设多项国际制度时将盟友及准盟友列入制度成员范围内。在修复美欧关系上,拜登政府与欧洲国家及欧盟在气候变化领域内开启了跨大西洋气候能源合作框架、重新召开了美欧能源理事会(U.S.-EU Energy Council),在技术领域建立跨大西洋绿色技术联盟和美欧贸易与技术理事会(U.S.-EU Trade and Technology Council, TTC);拜登政府在印太方向与日本、韩国、澳大利亚以及印度等国家开启了蓝点网络

(Blue Dot Network)、美日韩三边会谈(DTT)、四方安全对话(QUAD)等机制;同时,拜登政府也加强印欧联动,在盟友范围内建立了全球基础设施和投资伙伴关系(PGII)、重建更美好世界(B3W)、美英澳三边协议(AUKUS)等。在制度形式上,拜登政府放弃了大范围、多议题的“一揽子”合作形式,而是在不同的议题领域与有意向的国家进行灵活且多样的制度创建。拜登政府并未加入CPTPP但却启动了“印太经济框架”(IPEF),旨在使其成为印太区域最有竞争力的国际制度。然而IPEF与CPTPP在合作内容和形式上并不完全相同,而是在更多领域内与盟友及“友好国家”在适当议题内进行开放式合作。如在IPEF的框架下,美国与日本、韩国及中国台湾地区成立了“芯片四方联盟”(Chips 4),同日本、韩国、澳大利亚以及一些欧洲国家建立了矿产安全伙伴关系(MSP)。这些与少数国家在特定议题合作的小多边主义制度多元灵活且相互嵌套,最终构成了IPEF总体的制度形式。^[10]

四是加强和整合已有的国际制度。从国际制度的生命周期来看,国际制度一经创立会经历全盛时期,也会因为被主导国忽略、国际制度间竞争等因素走向衰落而进入僵化甚至衰亡的阶段。^[11]但是这并不代表国际制度的生命周期是“由盛及衰”的线性过程,相反国际制度也会囿于各类因素而处于不同的生命阶段甚至出现不同阶段的转化。拜登政府任期内,美国主导的国际制度就出现了一定程度上的“复苏”,逆转了前任政府“退出外交”政策下的“衰落”,这体现在拜登政府对已有国际制度的加强和整合。通过重启、加强投入等方式,拜登政府加强了美国所主导的既有国际制度,使这些制度能更加在其领域内发挥功能甚至扩大了功能领域;同时,在国际制度复杂性的环境中,拜登政府以制度间互联互通(Interlinkages and Interplay)的方式达到了政策一致的效果,整合了已有的国际制度。^[12]主要经济体能源与气候论坛(MEF)由美国在奥巴马政府任期内创建但在特朗普政府时期内遭到搁置,而拜登政府则宣布重启,为“绿色气候基金会”提供10亿美元并在2023年后5年内为“亚马逊基金会”申请5亿美元用于防治毁林,同时也提出要向私营部门投资10亿美元修复亚马逊雨林及其他拉美地区的生态系统。^[13]在澜沧江—湄公河流域,拜登政府在特朗普政府建立“湄公河—美国伙伴关系”(MUSP)的基础上,于2022年4月在华盛顿召开了东盟—美国特别峰会(ASEAN-U.S. Special Summit),提出在MUSP以及《东盟互联互通总体规划2025》(Master Plan on ASEAN Connectivity 2025)的共同实施下增进流域内的稳定、和平与持续发展。^[14]在“印太战略”框架下拜登政府提出要与东盟及东南亚国家建设“自由开放的湄公河地区”,借助史汀生中心、东南亚青年领域计划等智库、非政府组织的平台加强对该地区的影响,通过“湄公河之友”的平台将日本、澳大利亚、新西兰、印度等“五眼联盟”及美日印澳四国机制的国家纳入其中,在流域内的电力、水利、数据等领域内发挥作用。^[15]在东北亚地区,拜登政府整合了美日和美韩两对同盟,于2023年8月在国际会议之外场合单独举行美日韩三方会谈,意在加强三方在军事、科技、经济等多领域合作,并就三边合作架构“进一步制度化”的方式达成一致。^[16]

三、拜登政府国际制度重塑的特征

以自身的施政战略为基础并面对世界政治中出现的国际制度复杂性、权力转移及流散等变动,拜登政府对国际制度的运用与特朗普政府存在较为显著的不同,体现出了自身独有的

特征。通过选择性回归、干预与领导、创造性新建、加强与整合的具体举措,拜登政府的国际制度战略配合了美国的国际战略,在战略目标、实施手段、战略偏好三个方面形成了一定的特点和风格。

在国际制度的战略目标确立上,拜登政府重塑国际制度具有两项突出特征:一是意识形态色彩浓重。在二战后美国的全球战略中,国际制度是美国全球霸权的支柱,也是美国建立霸权地位、保持对全球体系控制能力的六大支柱之一;^[17]而美国建立的国际制度则带有较强的意识形态色彩,体现出了其推广“自由国际主义”的战略目标和内核。以“自由国际主义”为内核的国际制度能够吸收意识形态上相似的国家,从而维持美国在全球范围内的中心地位。特朗普政府上台后在国际制度领域内以保守主义及实用主义为指导进行“退出外交”,这实质是在很大程度上以国家主义替代了“自由国际主义”,在功利主义支配下减少在国际制度中公共物品的供给并注重美国在不同国际制度中的收益分配。这种应对国际制度的思路及举措短期内维护了美国的相对利益,但是长期上动摇了美国以国际制度来规制世界的根基。

拜登政府则注重在国际制度的重塑过程中重拾“自由国际主义”,以自由主义意识形态维护美国在国际制度领域的领导权,重铸“自由国际主义”的国际制度基础来维护美国霸权。拜登政府依靠自由主义意识形态进行国际制度战略的国内动员,通过自由主义进行身份政治的塑造从而达到安全化的目的,以此赢得选民、利益集团、党派等团体对于国际制度战略的支持。在国际制度领域内,打着自由主义及“自由国际主义”的名义,拜登政府一方面“制造”对手和敌人,将社会制度与美西方不同的国家视为美国国家安全的威胁,进而以此为动机对这些国家实施国际制度的“非中性”,结合俄乌冲突等热点事件在联合国等国际组织中限制、干扰这些国家的正常权利,也挑起制度间的竞争对抗。同时,在意识形态的区别下,拜登政府通过安全化的话语及叙事团结盟友和其他国家,在既有的国际制度内维护自身的制度性权力,也为自身争取在全球国际制度网络中的中心地位。拜登政府意识形态浓厚的国际制度战略增进了美国重塑国际制度的影响力、现实国际层面的动员与联合,一定程度上“修补”了美国全球霸权的基础。这种思路意在增加美国在这一领域内的操作性权力、工具性权力和结果性权力,更意图提升美国在国际体系中的结构性权力。

二是地缘政治针对性。战略收缩并不意味着战略撤退和回归孤立主义,相反,战略收缩很大程度上是一种调整,在于战略力量的选择性部署。^[18]美国近年来因其综合实力的相对衰落而采取了收缩战略并对其战略重心进行了调整,这种收缩和调整也体现在拜登政府塑造国际制度的战略目标上。借助国际制度的“武器化”机制,拜登政府将国际制度作为其实现地缘政治目标的工具,使用国际制度为其地缘政治利益布局,在地缘政治的热点地区运用其对外政策。以欧亚大陆为重点,拜登政府在亚洲地区发起了 IPEF、QUAD、MUSP 等制度框架,与欧洲国家通过 TTC、B3W 等机制推行国际制度的重塑。这增加了美国在亚欧大陆边缘地带的存在感,促进了其与边缘地带国家及海权国家的关系。这些制度战略引发国家间的国际制度竞争并结合大国间物理系统的技术竞争,最终服务于地缘政治竞争。^[19]

同时,美国将中国和俄罗斯视为地缘政治的竞争对手,也动用国际制度对俄罗斯和中国进行打压。对俄罗斯而言,拜登政府在俄乌冲突中以将俄罗斯从环球银行金融电信协会国

际结算系统中移除的方式直接使用国际制度对俄罗斯进行制裁,也在欧洲国家面临能源危机时美国与英国及欧盟建立能源合作机制致使俄罗斯的能源武器失效。^[20]而对于中国,在美国对中国崛起愈加忧惧、单方面升级对华战略竞争烈度的背景下,“竞赢(Out-Competing)中国”成为了拜登政府运用国际制度“武器化”的重要目标之一。特别是近年来伴随着美国单方面挑起升级中美经贸摩擦、加速阻断中国的高新技术产业链、通过印太安全联盟等加速对华战略围堵。受此影响,中美关系不仅早已不复“战略竞合”的基本样貌,近年来更是呈现出从“战略竞争”到“战略竞斗”转变的危险苗头。^[21]这种转变可由拜登及其幕僚的表态昭告而见微知著。而伴随着2022年《国家安全战略报告》的发布以及《芯片与科学法案》《通胀削减法案》《两党基础设施法案》等的通过实施,拜登政府从认知到行动、从安全到产业都在明显主动地升级对华战略竞争的烈度。^[22]在这一背景下,美国拜登政府在制定和推行国际制度时会充分考虑与中国相关的因素。为此,相比于先前历任政府,拜登政府尤其重视将国际制度工具化和武器化。

在具体手段的使用上,拜登政府的国际制度策略也表现出了独特性:一是排他性明显。拜登政府新建国际制度并未像奥巴马政府那样采取成员范围广、众多议题综合的制度形式,而是采取小多边主义方式。小多边主义在特定议题的领域内与相关国家针对特定目标国建立国际制度。这在制度设计上避免了因成员众多、议题集中度低、议题联系度高而产生的制度功能较低的问题,能够以成员、议题的高度灵活的方式迅速建立国际制度,也降低了其他国家联合对美国议价的可能性。但是,这种小多边主义的国际制度战略在制度的本质上并非是寻求特定议题内的治理和合作,而是在地缘政治思维下进行安全化和战略竞争。在国际制度不断“武器化”的时代,拜登政府也通过小多边主义推行国际制度的“武器化”:一方面,拜登政府曾就意图组建Chips 4与韩国、日本及中国台湾地区一道遏制中国的半导体行业,意图形成多边解耦的“武器化”机制,以“小院高墙”的形式排除竞争对手在这一领域内的潜在收益;另一方面,通过IPEF等新制度的建立,拜登政府掀起了制度竞争,以国际制度“武器化”的抗衡机制采用议题联盟来挤压其竞争对手的资源。借助小多边主义,美国意图形成以自身为中心的关系网络,构建美国在各项议题内的制度性权力和结构性权力。

二是内政指向性增强。拜登政府的外交事务具有很强国内导向,意在从对外政策的角度解决美国国内面临的迫切问题。在“新华盛顿共识”的指导下,拜登政府意图恢复受美国国内制造业衰退影响的国内社会稳定性和国际经济竞争力,旨在通过调整产业链的布局来重建美国的中产阶级。^[23]作为这一施政战略的组成部分,拜登政府在国际制度领域内的外交行为也是在“中产阶级外交”的方针下维护美国国内关键群体利益,聚焦经贸政策调整和规则重塑确保国内中产阶级获利。通过国际制度的重塑,拜登政府意图在国际经济竞争中制定对于美国最为有利的规则。拜登政府借助IPEF以及MSP、“关键矿产买家俱乐部”等制度平台,在经贸及能源领域内将产业链、供应链迁移至美国国内。为了保护美国本土的制造业,拜登政府利用应对气候变化以及能源转型的契机,通过美欧能源理事会、跨大西洋绿色技术联盟和美欧贸易与技术理事会等制度限制制造业的外流,有意制造“贸易转移”效应,将原本全球分布的制造业转移至大西洋两岸特别是美国国内。

三是议题扩展性提升。拜登政府的国际制度重塑不仅是对特朗普政府“退出外交”进行了修正与调整,还针对当前世界的变局在众多议题领域内实现了一定的扩充和综合。一方面,拜登政府的国际制度外交涉及领域众多,囊括了国际贸易、基础设施建设,也涉及数字技术、新能源等新兴领域,体现出了全方位、多领域布局的特征。诸如,拜登政府的国际制度战略中的 IPEF 在供应链韧性、产业安全、数字贸易等议题领域建立新的国际制度,意图塑造全球及区域的经贸规则。凭借 Chips 4、D10 俱乐部、四边技术网络倡议(QTN)等平台建立“小院高墙”的国际制度限制中国发展自身科技实力,也在生物安全、关键矿物、半导体等领域设立国际制度、建立技术标准。另一方面,拜登政府重塑国际制度的扩展性还体现在其加强了各领域国际制度的联动。在全球化深入的时代,创立新的国际制度变得更为常见,由此导致了国际制度间规则的不一致甚至矛盾。这带来了不同国家在选择国际制度加入以及在国际制度中博弈谈判时有了“外部选择”以及各类机会主义行为。这些行为的存在削弱了单一制度的功能,需要利益相关方进行一定的协调。拜登政府则在众多领域布局的基础上,重视制度间的协调和联动,如在 MUSP 的基础设施投资规则塑造上加入了环境保护、绿色减排以及透明度等标准,也将关键矿产议题融入了应对气候变化及能源转型议题。此外,针对跨国供应链上下游权力分配不均的局面,拜登政府的国际制度战略也扩展到了跨国供应链中具有权力指向的环节,例如信息技术、关键矿产等领域。^[24]

在战略偏好上,拜登政府重塑国际制度的政策明显倾向于求“立”而非求“破”。基于主权国家对特定国际制度究竟是提供了正向加持还是负向损减,可以将国家塑造国际制度的战略分为“破”和“立”两大类。其中,前者涵盖了绕开、瘫痪、退出等举措,后者则囊括了创立、强化、升格等行为。以“政治反建制”著称的特朗普同样力推求“破”的国际制度战略。譬如在其执政期间,美国不仅退出了《跨太平洋伙伴关系协定》《巴黎协定》、联合国教科文组织、联合国人权理事会、《中导条约》,还一度威胁退出《北美自由贸易协定》《美韩自由贸易协定》、万国邮政联盟等国际制度。相比于前任政府,拜登政府在国际制度方面明显更偏好于求“立”。譬如,拜登政府建立了 IPEF、美英澳三边安全伙伴关系、美欧“中国问题对话机制”等小多边主义机制;将美日印澳四边机制从部长级升格为政府首脑级;启动了美日韩三边对话并且通过多次峰会强化了美国与太平洋岛国及东盟的制度化联系。^[24]拜登政府上述求“立”的行动充分表明其足够重视国际制度的重要价值。相比于特朗普政府忽视国际制度甚至将其视为包袱,拜登政府明显认为国际制度是其实现战略目标的正资产。

总体上看,拜登政府的国际制度重塑具有强烈的权力属性,是服务于美国在国际制度的制度性权力以及全球治理中的结构性权力。^①第一,作为加强制度性权力的主要手段,拜登政府加强干预和领导国际制度与特朗普政府退出和威胁退出的“退出外交”都是通过程序性手段争取自身权益。程序性手段的运用提升,美国在特定制度中的博弈空间和主导地位,一定程度上将美国使用程序性手段的外部性强加于制度伙伴,这将加强美国在特定国际制度中的

^① 制度性权力与结构性权力的区别参见:Michael Barnett, Raymond Duvall. Power in International Politics[J]. International Organization, 2005(1): 39.

制度性权力。第二,拜登政府面对当下国际制度复杂性的情形,既在多个领域内创立新制度,也加强了不同领域内各项制度的联动,这将在议程设置、规则制定等方面增加美国在多项国际制度间的操作性、工具性以及结果性权力,总体上为美国争取在全球治理领域的中心地位,进而增进其结构性权力提供了保障。

四、拜登政府国际制度重塑的制约因素

拜登政府的国际制度重塑配合美国总体的国际战略,意图在意识形态的对立下同时削弱中国和俄罗斯;以“立”为偏好的国际制度战略取向很大程度上塑造了不同区域及全球的国际制度环境甚至全球治理的进程。但是这种重塑却并不能完全达成所有的预期目标,相反还面临众多制约因素。简言之,拜登政府重塑国际制度的有效性仍存在制约。

其一,在国际制度设计的层面,拜登政府的国际制度重塑存在先天不足。拜登政府的国际制度战略突出了小多边主义的特性,这种制度形式虽然是在较小成员范围内针对具体议题采取的灵活形式,但是也面临着成本分摊以及成员间存在内部分歧的情况。这因为在国际制度的理性设计(rational design)上忽视了制度成员国家的利益偏好差异,从根本上损害了制度的功能和有效性。拜登政府继承了“特朗普主义”的实用性考虑,将国际制度成本供给的责任推诿给其他制度成员,这忽视了其他国家国际制度供给的意愿,存在制度供给的先天不足;而拜登政府将意图通过国际制度制衡中国、俄罗斯等“竞争对手”,但如欧盟、欧洲国家等制度成员存在与中国、俄罗斯的复杂关系,因而对于中国、俄罗斯进行制衡的意愿不高,对此拜登政府的国际制度战略存在着成员间目标的分歧。韩国由于忌惮会损失中国市场而并未参与 Chips 4 便是一个典型案例。而小多边主义以意识形态选择成员,在成员资格上排除了供应链等全球事务上占据关键环节、起关键作用的国家。这违背了产业链全球分布的市场规律,造成了额外的投入,更会造成制度投入过高而收益较低的困境。而拜登政府的国际制度重塑体现出了针对俄罗斯、中国的地缘政治指向,致使美国的盟友及其他国家处于大国博弈的居中地位,这种地位带来的是这些国家采取对冲策略,进而进行机会主义的选择,难以坚定地参与小多边主义中,最终损害拜登国际制度战略的效能。

其二,在美国国力总体相对衰落的影响下,拜登政府塑造既有国际制度的阻力明显较强。强大的综合国力与全球影响力是美国筹建成立与影响塑造多个重要国际制度的重要根基,诸如联合国、世界银行、国际货币基金组织和国际能源署等的成立都与当时美国强大的综合国力与全球影响力密不可分。然而伴随着 2008 年美国金融危机和中国的快速崛起,美国的硬实力明显受到侵蚀,其全球影响力也受到了挑战。这种硬实力与全球影响力的相对衰落使得美国对既有国际制度的影响有所减弱,美国在多个国际制度的框架下也不得不寻求与中国等国家合作来推进其政策议程。这种权力转移和权力流散的局面致使美国“完全掌控”国际制度的局面受到了动摇。一方面,拜登政府受制于制度中立程度、独立的国际官僚以及其他成员国的竞争性监管,很难在综合国力相对衰落的背景下单方面主导国际制度的偏好目标及政策议程。这特别体现在成立时间较长、正式的多边国际制度中。例如,即使美国联合其他国家举行第二届全球抗疫峰会(the 2nd COVID-19 Summit),但是其联合声明中表明了峰会成员也

支持G20、世界卫生组织以及世界银行等组织机构为应对新冠疫情所做出的努力。另一方面,诸如中国、俄罗斯等国在全球治理中同样也掌握一定的结构性权力,众多国家并未在美国与其“竞争对手”中选择一边倒地追随美国。这一定程度上制约了美国实施制度“武器化”的解耦和抗衡机制,不同国家主导的国际制度更多走向了耦合联动的可能。^[25]

其三,“竞赢中国”的目标使得拜登政府新创立的国际制度具有明显的非中性和排他性,由此导致这些国际制度无法获得更多国际组织及其国际官僚的力量加持。关于国际制度“委托—代理”关系的讨论已经充分表明,伴随着国际制度的自身发展,其国际官僚的自主性不断提升,因此国际官僚与美国政府在“委托—代理”关系中的地位有所变化。由于“代理懈怠”与“代理偏差”的频繁出现,国际官僚不仅很难完全执行美国政府的政策意图,也会在参与国际事务中展现出愈发明显的自主性,这在美国所推动的世界银行环境改革中就可见一斑。^[26]尤其值得注意的是,拜登政府力求借助国际制度的力量来实现其“竞赢中国”的目标,这不可避免地造成美国国家战略目标与国际制度提高其有效性与合法性的制度目标之间出现明显张力。国际官僚如果遵从于美国的“竞赢中国”目标,发动针对中国的“地盘战”、阻止中国加入、拒绝接受中国的会费和资助、漠视中国所推动的治理议程等,这些都将损害其自身的有效性与合法性。因此,对于既有的国际制度及其国际官僚而言,保持与拜登政府以“竞赢中国”为目标的国际制度战略的疏离将成为适宜的选择。正因如此,充当拜登政府“竞赢中国”工具的国际制度多为其新近成立的、秘书处官僚自主性较低或者没有秘书处的小多边国际制度,而成立时间较长、正式的多边国际制度及其国际官僚很少充当拜登政府“竞赢中国”的附庸。

其四,从国际制度的国内基础来看,美国国内的政治经济难以支持拜登政府的国际制度重塑。在美国国内的政治过程上,拜登政府的国际制度塑造,特别是将新设立的国际合作平台进行制度化则需要国内立法机构的批准。但鉴于立法机构内不同利益集团、党派等力量的作用这个过程面临一定的掣肘的可能。将中国视为竞争对手并实施多领域的制度竞争,也并不能得到同中国保持接触的利益集团的认可,甚至还可能遭致反对,如美国的芯片企业因美国的对华禁令而面临损失进而反对拜登政府的相关政策。^[27]而在大国竞争中,即使美国国内两党达成共识,但是军事手段依然是首选,国际制度战略的优先级别明显不高。^[28]在重建中产阶级和恢复经济的层面上,拜登政府的国际制度战略一方面在“安全化”思维下将产业链调整至盟伴国家,但是这对于制造业“空心化”的问题而言依然是隔靴搔痒,也依然会招致美国国内贸易保护主义团体的批评。另一方面将产业链迁移至美国国内也违背了经济分工和全球化的趋势,而囿于美国国内劳动力结构定性,这种回迁将致使美国的产业在相关领域的生产成本增加进而导致竞争力下降、生产力无效并引发通货膨胀。^[29]这最终将制约企业“回游”及拜登政府国际制度战略的有效性,如拜登政府的半导体政策面临劳动力的大额缺口而难以自足并遭致反对。^[30]

五、结语

拜登政府自上台执政后加强了对国际制度的运用是美国对外政策中显著的特征。拜登政府在国际制度领域的外交努力并非只是“重返”和“回归”,检视具体措施可以发现其在手段上

多措并举,具备一定的多样性和复杂性。为达到重振“自由国际主义”和赢得地缘政治竞争的战略目标,拜登政府国际制度战略的具体举措是选择性回归国际制度、强化对既有国际制度的干预和领导、创造性新建国际制度、加强和整合已有国际制度。这种国际制度战略在形式上凸显了小多边主义方式、与美国内政联动以及多领域布局的特征,在战略偏好上将国际制度视为美国的战略正资产,从而以“立”而非“破”的方式更加积极和主动塑造各个议题领域内的制度生态。总之,本文以归纳为主要方法,着重呈现了拜登政府国际制度战略的政策走向、刻画其政策特点、分析其政策约束。这一努力也为后续针对美国政府国际制度战略的因果解释型的实证研究提供了更坚实的政策分析基础。

作为全球体系中具有系统性影响的行为体,美国对国际制度的塑造作用不容忽视,其历任政府的国际制度政策都对国际制度间关系以及大国关系产生了重要的影响。就国际制度间关系而言,拜登政府的国际制度战略明显加剧了国际制度的碎片化。一方面,拜登政府对全球治理各议题领域既有核心国际制度的绕开和阻碍弱化了该制度的领导力与有效性。譬如,其多次否决世界贸易组织争端解决机制重启上诉机构的甄选程序的提案。世界贸易组织改革的效果不彰与改革进程的停滞不前放大了成员国对该制度的离心力,其他国际贸易协调制度大量涌现,由此导致了国际贸易规则体系的碎片化。另一方面,拜登政府大量创立的小多边主义制度则在成员国资格和制度功能上明显交叠。这些制度不仅大幅提高了全球治理体系的制度密度、加剧了制度拥塞,更是竞争性地削弱了既有核心国际制度的影响力,进而可能会诱发全球治理的失序危机。^[31]而在更深层次上,拜登政府利用国际制度战略推行地缘政治竞争和争夺国际制度主导权的行为,将会以破坏性的方式颠覆国家间合作促进共同受益的价值,也依然会动摇美国构建的自由主义国际秩序。^[32]这对美国的对外战略而言,是手段与目标的不匹配甚至反作用,最终造成手段上的“胜利”反噬战略目标的实现。

就中美关系而言,在美国对华日渐强硬敌视的背景下,拜登政府的国际制度战略不可避免地加剧了中美战略竞争的烈度,甚至单方面地提高了两国关系滑向危险的战略竞斗的可能。美国对华政策的主线历经从“接触”到“规锁”再到“竞赢”的流变,期间国际制度一直发挥了重要的作用。值得注意的是,奥巴马政府所推崇的通过国际制度来驯服和规制中国的努力并未被拜登政府所承袭。实际上,美国国际制度战略中涉华的“规锁”的色彩已经全面褪去,其显露出实则是以国际制度为武器和战略博弈的工具来“竞赢”的充满敌意的底色。能够观察到,拜登政府不仅频繁抵制参与中国所创立的国际制度、阻挠实施中国所倡议的国际制度改革方案、漠视中国在国际制度中力推的全球治理议程,还创建对华针对性明显的小多边国际制度。这些行径均单方面地破坏了中美良性竞合的国际制度基础,也是当前中美关系发展出现波折的重要原因之一。

参考文献

- [1] 罗伯特·基欧汉.霸权之后:世界政治中的合作与纷争[M].苏长和,等,译.上海:上海人民出版社,2012:86-109;玛莎·芬尼莫尔.国际社会中的国家利益[M].袁正清,译.上海:上海人民出版社,2012:1-32.

- [2] 李巍. 国际秩序转型与现实制度主义理论的生产[J]. 外交评论, 2016(1): 40-47; Julia C. Morse, Robert O. Keohane. Contested Multilateralism [J]. Review of International Organization, 2014(4): 385-412; Kai He. Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications [J]. Pacific Review, 2019(2): 210-220.
- [3] 李巍. 制度之战: 战略竞争时代的中美关系[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 2.
- [4] 张发林. 国际政治中的制度方略——内涵、逻辑与策略[J]. 东北亚论坛, 2022(5): 44-61.
- [5] 田野, 安怡宁. 国际制度武器化的机制选择[J]. 世界经济与政治, 2023(11): 24-60.
- [6] 凌胜利, 王彦飞. 中美国际制度策略取向比较——基于议题领导权视角[J]. 国际展望, 2021(5): 67-88.
- [7] 中国商务部. 美国履行世贸组织规则义务情况报告[R]. <http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/202308/20230803432236.shtml>, 2023-08-11.
- [8] The White House. Fact Sheet: The U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-the-u-s-japan-competitiveness-and-resilience-core-partnership>, 2022-05-23.
- [9] The White House. Fact Sheet: U.S.-Africa Partnership in Health Cooperation [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/13/fact-sheet-u-s-africa-partnership-in-health-cooperation/>, 2022-12-13; The White House. A U.S.-EU Agenda for Beating the Global Pandemic Vaccinating the World, Saving Lives Now, and Building Better Health Security [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/22/a-u-s-eu-agenda-for-beating-the-global-pandemic-vaccinating-the-world-saving-lives-now-and-building-back-better-health-security>, 2021-09-22.
- [10] 赵菩. 从 TPP 到 IPEF: 美国亚太经济战略的制度创新[J]. 现代国际关系, 2023(3): 46-61.
- [11] Julia Gray. Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations [J]. International Studies Quarterly, 2018(1): 1-13.
- [12] Frank Biermann, Rakhyun E. Kim. Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, pp.199-232.
- [13] The White House. Chair's Summary of the Major Economics Forum on Energy and Climate Held by President Joe Biden [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/21/chairs-summary-of-the-major-economics-forum-on-energy-and-climate-held-by-president-joe-biden-2/>, 2023-04-21.
- [14] The White House. ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/13/asean-u-s-special-summit-2022-joint-vision-statement/>, 2022-05-12.
- [15] 张励. 拜登政府“湄公河水外交”: 战略意图、政策调整与发展趋势[J]. 美国问题研究, 2022(1): 149-169.
- [16] 姜俏梅. 美日韩戴维营会晤的危险图谋 [EB/OL]. http://www.news.cn/2023-08/17/c_1129808484.htm, 2023-08-17.
- [17] 李巍. 美国霸权及其秩序的未来[J]. 国际政治研究, 2023(6): 30-53.
- [18] Paul K. MacDonald, Joseph M. Parent. Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment [M]. Ithaca: Cornell University Press, 2018, pp.23-25.
- [19] 田野. 走向整合的国际竞争理论构建: 地缘竞争、技术竞争与国际制度竞争. 国际政治研究, 2024(1): 9-27.
- [20] 富景筠. 美国能源权力的扩张与限度[J]. 东北亚论坛, 2023(6): 96-111.

- [21] 时殷弘. 美国及其他主要国家对华政策与未来世界格局[J]. 国际安全研究, 2020(6): 4-9.
- [22] 金香丹. 拜登政府“印太供应链联盟”的战略逻辑与困境[J]. 东北亚论坛, 2024(1): 80-95.
- [23] 陈东进, 韩文超. 近年来美国民主党中产阶级政策的取向、逻辑与前景[J]. 当代美国评论, 2022(6): 80-102.
- [24] 唐新华. 美国技术联盟策略演变与国际战略格局重塑[J]. 当代世界, 2024(5): 38-44.
- [25] 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[J]. 世界经济与政治, 2023(4): 126-155.
- [26] Daniel L. Nielson, Michael J. Tierney. Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform[J]. International Organizations, 2003(2): 241-276.
- [27] 宫小飞, 毕朝辉. 经济安全化视角下美国重塑半导体供应链政策评析[J]. 国际经济合作, 2023(6): 42-51.
- [28] 金君达. 美国落实“印太经济框架”的国内政治制约[J]. 东北亚论坛, 2023(5): 115-126.
- [29] 孙成昊, 申青青. 拜登政府的供应链重塑战略: 路径与前景[J]. 美国研究, 2023(1): 113-137.
- [30] 张心志, 唐巧盈. 拜登政府的芯片产业政策——复合困境与发展趋势[J]. 国际展望, 2023(3): 95-114.
- [31] 杨慧. 拜登政府对华制度竞争的逻辑路径与结构效应[J]. 东北亚论坛, 2023(1): 44-59.
- [32] 张宇燕, 冯维江. 从“接触”到“规锁”: 美国对华战略意图及中美博弈的四种前景[J]. 清华金融评论, 2018(7): 24-25.

〔责任编辑 路京京〕