

ISSN 1006-9550  
CN 11-1343/F

国家社科基金资助期刊

世界经济与政治

# 世界经济与政治

WORLD ECONOMICS AND POLITICS

改革开放以来中国国际关系理论发展  
孙吉胜

新型多边开发银行的运营制度选择  
朱杰进

欧盟产业发展停滞的结构主义  
政治经济学分析  
翟东升 宁南山 赵云龙

二〇一八年第八期



中国社会科学院  
世界经济与政治研究所

主办

2018 8  
总第456期

# 国际官僚与国际制度 竞争退出<sup>\*</sup>

宋亦明

**【内容提要】**当前，国际制度竞争成为国际纷争和国家间竞争的重要表现形式和主要演进趋势。然而部分相互竞争的国际制度却“逆势而动”，它们的制度间关系不仅转向缓和，而且还开展了密切合作。这一“国际制度竞争退出”的情境不仅丰富了国际制度竞争研究的议题领域，还有助于开启以探讨国际制度竞争退出成因及路径为核心的“后制度竞争”研究议程。根据逻辑推断，国际制度的竞争力、国际官僚的政策取向、制度主导国的权力地位可能是促成国际制度竞争退出的影响因素。因此，基于国际能源署与石油输出国组织、国际能源署与国际可再生能源署两组案例以及由更具一般性的案例所组成的案例集对上述三个可能的因素进行分析与检验。研究表明，国际制度竞争力较差与制度主导国权力地位较低并非国际制度竞争退出的必然因素，相反，是国际官僚对另一国际制度威胁的再认识、对制度间合作收益的新认知以及获得的“技术保护带”促使它们不再热衷竞争性政策和行动，由此促成了国际制度竞争的退出。

**【关键词】** 国际官僚；国际制度竞争退出；国际能源署；石油输出国组织；国际可再生能源署

**【作者简介】** 宋亦明，中国人民大学国际关系学院博士研究生。（北京 邮编：100872）

**【中图分类号】** D815    **【文献标识码】** A    **【文章编号】** 1006-9550(2018)08-0062-32

\* 感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿专家的建设性批评与修改意见。文中疏漏由笔者负责。

## 一 引言

长期以来，国际制度竞争日益成为国家竞争的主要形式和推动国际秩序演进的重要动力。<sup>①</sup> 民族国家和国际组织正以制度竞争的方式挑战“不合理”的制度安排，力求完善国际合作的既有规范、改变国际制度的利益分配、塑造全新的全球治理模式。由此，国际制度竞争广泛出现于多个领域，例如国际可再生能源署（IRENA）与国际能源署（IEA）在全球可再生能源治理领域的竞争、世界贸易组织与世界知识产权组织在知识产权保护领域的竞争、联合国艾滋病规划署与世界卫生组织在卫生安全与疾病防御领域的竞争。上述国际制度在具体议题上呈现交叠之势，在部分职能和功能上相互替代，在制度合法性、成员范围、规范倡导等方面相互竞争。国际制度竞争已成为全球政治的普遍现象和重要特征。

然而，部分原本存在明显竞争性的国际制度却呈现出“非竞争化”的态势，其关系逐渐从竞争转向缓和甚至合作。例如，亚洲开发银行（ADB）逐渐转变了对亚洲基础设施投资银行（AIIB）的忧虑和抵制态度，二者签署了合作协议并共同提供发展援助与贷款；原本相互竞争的北大西洋公约组织（NATO）与欧洲安全与防务政策（ESDP）明显缓和了关系，双方统筹了防务政策并在安全治理中开展了多项合作；石油输出国组织（OPEC）与IEA结束了持续20年的“能源冷战”，放弃了削弱对方的狭隘目标，为实现石油市场的稳定与能源信息共享开展了一系列高水平合作。作为全球政治中的新兴现象，国际制度竞争的退出应该得到更多的关注与研究。基于此，一系列问题有待回答：为何上述原本存在竞争甚至对抗的国际制度会逐渐转向缓和与合作？是何种因素推动或促进了从竞争到合作的转向？这种转向与该因素又遵循怎样的作用机理？

国际制度竞争与国际制度竞争的退出是本文的核心概念与论述的逻辑起点。国际制度竞争是指某一国际制度为了削弱或替代另一国际制度所开展的竞争性行动，相互竞争的国际制度会通过发挥近似功能、争夺潜在成员、争取更多拨款和人员、替代对方所倡导的规范等方式削弱和替代对方，或者在客观上造成这一结果。<sup>②</sup> 国际制度竞

<sup>①</sup> 本文所探讨的国际制度包含并限定于国际组织、国际机制和国际条约。

<sup>②</sup> 其他学者也曾界定国际制度竞争。赵洋指出国际制度竞争是不同国家为谋取更大的利益而围绕国际制度所开展的各种竞争活动。李巍认为国际制度竞争是主导国围绕规则制定和伙伴争夺而开展的竞争。朱丽娅·摩尔斯与罗伯特·基欧汉提出了“竞争的多边主义（contested multilateralism）”，这一概念是国际制度竞争的一种近似表述，具体指国家、多边组织与非国家行为体运用正式或非正式的多边制度挑战现存的多边制度的规则、运作或任务。详见赵洋《中美制度竞争分析——以“一带一路”为例》，载《当代亚太》2016年第2期，第33页；李巍《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，北京：社会科学文献出版社2016年版，第36—37页；Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *Review of International Organization*, Vol.9, No.4, 2014, pp.388–390。

争的退出则是指曾经相互竞争的国际制度从上述竞争状态转向缓和甚至合作的过程及其最终状态，这一过程和状态可以被概括为竞争退出。<sup>①</sup>

竞争退出存在三种情形：一是不完全竞争退出，即曾经相互竞争的国际制度部分放弃了削弱和替代对方的目标及行动，使得制度竞争的烈度趋缓；二是完全竞争退出，即曾经相互竞争的国际制度完全放弃了削弱和替代对方的目标及相应行动，此外还相向而行，双方变竞争为合作；三是竞争参与者退出，即制度竞争中的一方并未放弃削弱和替代对方的目标及行动，但自身因特定原因走向瓦解，使得国际制度竞争因为一方不存在而结束。三种情况中，最为典型也最具代表性的是完全竞争退出。<sup>②</sup>

需要特别注意的是，在探讨竞争退出之前有必要论证其是一个独立的理论概念与真实的研究议题。<sup>③</sup> 在现有的国际制度研究中，关于制度合作与机制复杂性（regime complexity）的晚近研究与对竞争退出的探讨最具相似性。然而关于制度合作的研究并未将制度竞争作为其前置背景，而制度合作这一概念也不具有制度间关系从竞争转向合作的意蕴。同样，虽然关于机制复杂性的晚近研究指出制度的互动可能会促使它们合作，但这些研究侧重于静态的事实观察和状态分析，从未关注推动制度间关系从竞争转向合作的施动者。<sup>④</sup> 更为重要的是，这些研究所使用的专业化和一体化等概念仅仅是对制度关系转变的阶段性描述，而机制复杂性这一概念更侧重于描述“某一治理领域内制度重叠并行、层次混乱的制度间状态”，这些概念都无法准确刻画制度间

---

<sup>①</sup> 需要指出的是，“退出”一词本身具有节点意义，所描述的是一种理想的最终状态。然而考虑到国际制度从竞争关系转变为合作关系的过程是动态的，这一转变过程又是相对的，制度合作的状态和程度无法准确衡量，所以本文认为“退出”除了理想的最终的节点外还包括之前的一段过程。

<sup>②</sup> 一方面，“不完全竞争退出”与“完全竞争退出”的主要区别在于“竞争退出”的程度。从程度上讲，完全竞争退出完全放弃了削弱和替代对方的目的和行动，是从制度竞争到制度合作的质变。相比之下，不完全竞争退出仍停留在量变阶段，因而前者更为典型也更容易被观察到。另一方面，竞争参与者退出是竞争退出的一种特例，这是因为竞争退出更多体现为不完全竞争退出与完全竞争退出这两种情形，竞争参与者退出则较为罕见。另外，竞争参与者退出在本质上并非制度竞争的退出而是制度本身的瓦解，这与另外两种情形存在本质不同，因而其生成逻辑和机理也与另外两种情形差异明显，需要单独考察和分析。

<sup>③</sup> 实际上，能够引发理论突破的“新现象”很可能是其他概念和理论的另一种形式或具体表现，基于这一“新现象”所构建的理论或分析框架也无非先前概念和理论范畴的一种变体。

<sup>④</sup> 吴文成博士为笔者理清概念提供了重要的指导。相关研究可参见 Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A Buzz, a Boom or a Boost for Global Governance?” *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.28–29; Thomas Gehring and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects,” *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.124–126。

关系从竞争状态转向合作的过程。<sup>①</sup>显然,竞争退出不能被归于制度合作与机制复杂性的理论框架下,具有开展独立研究的理论价值。

基于此,本文着重考察了IEA与OPEC以及IEA与IRENA走向竞争退出的历史进程、重要节点以及推动因素。选择上述两组案例的原因在于其均属于完全竞争退出,制度间关系从竞争到合作的演进过程和质变节点更容易被观测到。此外,选择两组在同一领域内且具有一定相似度的案例,有助于可控制变量的对比研究,更有利于发现和检验关键自变量,进而考察和揭示变量间的因果机制和作用机理。

为了探讨并厘清竞争退出的产生原因、作用因素及作用机制,第二部分回顾了竞争退出的研究谱系和源流,阐明了自身在现有研究谱系和议程中的位置,并在此基础上提出了三个假说。第三部分和第四部分分别回顾了IEA与OPEC以及IEA与IRENA之间的竞争退出,并逐一检验了三个假说。第五部分在对比上述两组案例的基础上,选取了更多一般性的案例加以检验,进而阐述国际官僚的政策取向转变促成竞争退出的因果机制。

## 二 文献综述

冷战结束后,国际制度得到了史无前例的快速发展,其数量成倍增长,领域相互交叉,在多个领域都形成了“国际制度的拥塞、交叠和竞争”的局面。这一现象得到了学界的广泛关注和探讨,学者们围绕全球治理和国家战略竞争领域的制度竞争展开了丰富的研究,其成果日趋成熟。基于此,本部分尝试梳理国际制度竞争研究的源起及其演进脉络,明确竞争退出研究在现有研究谱系中的位置,并在此基础上结合现有的成果筛选出促成竞争退出的可能因素并围绕其提出理论假说。

### (一) 竞争退出研究的谱系源流

竞争退出是国际制度竞争研究的全新议题与最新议程。总的来看,国际制度竞争的研究发源于围绕国际制度权力属性的争鸣,现已初步形成普遍接受的核心概念、体系化的研究范式和界线清晰的议题领域。在此基础上,竞争退出这一新兴现象既丰富了国际制度竞争研究的议题领域,又推动了开启新的研究议程。

<sup>①</sup> 关于专业化和一体化的表述参见 Jean-Frédéric Morin and Amandine Orsini, “Regime Complexity and Policy Coherency: Introducing a Co-adjustments Model,” *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.42–44。关于机制复杂性的界定可参见 Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, pp.277–309; Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.13–24。

具体来说，国际制度竞争研究滥觞于围绕“制度的权力面孔”的争鸣，对国际制度的权力属性的研究构成了国际制度竞争研究的理论源起与议题源流。在这一阶段，就理论层面而言，国际制度研究逐渐超越了新现实主义与新自由主义关于“制度是否重要、是否起作用、在多大程度上起作用”的争论，其理论纵深逐渐深入到“制度如何发挥作用、如何通过塑造行为体发挥作用、如何在世界政治的权力结构中发挥作用”。<sup>①</sup>就议题领域而言，国际制度研究突破了描述和探讨制度内部结构的议题边界，迅速拓展到研究世界秩序的制度根基、制度非中性、制度形成的政治领导，其中美国霸权的制度护持更是许多研究的焦点。<sup>②</sup>总之，在这一阶段，国际制度研究将权力作为重要变量，将权力政治带入国际制度的研究中，为国际制度竞争的研究提供了丰饶的理论与议题土壤。

之后，越来越多的学者注意到多个领域内国际制度的“相互撞击”以及接连出现的“制度拥塞”，国际制度正呈现出“交叠、竞争、冲突”的态势。<sup>③</sup>基于此，学界围绕国际制度竞争的概念及内涵、理论范式的创立及完善、不同领域制度竞争的具体现实开展了大量细致的学理性探讨，国际制度竞争研究逐渐步入完善。在这一阶段，国际制度竞争研究分化出两个清晰的议题领域。

第一个领域聚焦于全球治理中的国际制度竞争。在全球化的世界中为了实现有效治理，就“必须扩展国际制度”。<sup>④</sup>然而伴随着国际制度的自发扩展，全球治理领域

<sup>①</sup> David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993, pp.4–8; Lisa Martin and Beth Simmons, “Theories and Empirical Studies of International Institutions,” *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.738–743; 门洪华《霸权之翼：美国国际制度战略》，北京：北京大学出版社2005年版，第32—69页；李巍《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，第47—55页。

<sup>②</sup> 约翰·伊肯伯里探讨了世界秩序的制度根基，参见 G. John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order,” *International Security*, Vol.23, No.3, 1998, pp.43–78; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001。苏珊·斯特兰奇等反思了国际制度的权力属性和非中立属性，参见 Susan Strange, “Cave! Hic Dragon: A Critique of Regime Analysis,” in Stephen Krasner, ed., *International Regime*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p.342。奥兰·扬关注到了制度形成的政治领导，参见 Oran R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society,” *International Organization*, Vol.45, No.3, 1991, pp.281–308。基欧汉等研究了美国霸权的制度护持，参见 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2011; 门洪华《霸权之翼：美国国际制度战略》，北京：北京大学出版社2005年版；高程《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》，载《世界经济与政治》，2013年第12期，第81—97页；李巍《霸权护持：奥巴马政府的国际经济战略》，载《外交评论》，2013年第3期，第51—66页。

<sup>③</sup> 奥兰·扬著，陈玉刚、薄燕译《世界事务中的治理》，上海：上海世纪出版集团2007年版，第174页。

<sup>④</sup> Robert O. Keohane, “Power and Governance in a Partially Globalized World,” *The American Political Science Review*, Vol.95, No.1, 2001, pp.1–13.

的国际制度呈现出“交叠”的态势,出现了很多新制度挑战旧制度、改变国际制度现状的局面。<sup>①</sup> 塔玛尔·嘉特纳( Tamar Gutner) 等关注到在贸易便利化、人权保护、知识产权保护、反恐、移民管理等具体治理领域存在多个发挥重要影响的国际制度,这些国际制度规则冲突、职能重叠、彼此竞争。可以说,伴随着某一治理领域“制度密度”的提高,国际制度间的竞争就在所难免。<sup>②</sup> 学界对国际制度竞争对全球治理领域的国际合作的影响存有较大分歧,丹尼尔·德茨纳( Daniel W. Drezner) 等认为国际制度竞争对治理合作带来了负面影响,而晚近机制复杂性理论的支持者则认为国际制度竞争反而有助于治理合作。<sup>③</sup> 需要特别指出的是,“机制复杂性”“制度重叠”“制度互动”“竞争的多边主义”等多个概念都被用于描述制度竞争这一现象,围绕上述概念所分别展开的研究对全球治理领域的国际制度竞争进行了不同角度的刻画、分析和争鸣。<sup>④</sup>

国际制度竞争研究的第二个领域是国家战略竞争和国际秩序改革。随着中国快速崛起并不断走近世界舞台的中央,其改革国际秩序的诉求日趋强烈,其面临守成大国的战略竞争压力更为凸显。中国学者更多地关注到这一核心问题并尝试从国际制度竞争这一维度提供描述和阐释。<sup>⑤</sup> 李巍将国际制度竞争研究置入现实制度主义的理论框架,基于对结构现实主义与自由制度主义的折中分析,指出国际制度具有公共

<sup>①</sup> 奥兰·扬《世界事务中的治理》,第160—161页。

<sup>②</sup> Tamar Gutner, “When ‘Doing Good’ Does Not: The MIF and the Millennium Development Goals,” in Deborah D. Avant, Martha Finnemore and Susan K. Sell, eds., *Who Governs the Globe?* New York: Cambridge University Press, 2010, pp.265–267. 学界对全球治理不同领域中制度竞争的探讨,参见 Christina L. Davis, “Overlapping Institutions in Trade Policy,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.25–31; Emillie M. Hafner-Burton, “The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.33–37; Laurence R. Helfer, “Regime Shifting in the International Intellectual Property System,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.39–44; Stephanie C. Hofmann, “Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.45–52; Alexander Betts, “Institutional Proliferation and the Global Refugee Regime,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.53–58; Judith Kelley, “The More the Merrier? The Effect of Having Multiple International Election Monitoring Organizations,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.59–64; Laurence R. Helfer, “Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking,” *The Yale Journal of International Law*, Vol.29, No.1, 2004, pp.2–83; 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, 2006, pp.1–31。

<sup>③</sup> 王明国《机制复杂性及其对国际合作的影响》,载《外交评论》2012年第3期,第150—152页。

<sup>④</sup> Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” pp.277–309; 奥兰·扬《世界事务中的治理》,第156—161页; Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” pp.385–412。

<sup>⑤</sup> 李巍、唐健《国际舞台上的中国角色与中国学者的理论契机》,载《国际政治研究》,2014年第4期,第40—58页。

物品和私人工具的双重属性。<sup>①</sup>以现实制度主义为理论根基,李巍还分别分析了中美在国际金融领域围绕金融制度改革的竞争与在国际贸易领域围绕自由贸易区建设的竞争,进而指出制度竞争已经成为中美战略竞争的重要方式,认为两国还将就此展开更多竞争。<sup>②</sup>赵洋注意到中国大力推行“一带一路”倡议的举措在一定程度上加剧了中美两国的制度竞争。徐秀军指出中国通过打造金砖国家合作机制这一竞争性的国际制度有助于推动国际秩序向平等参与和互利共赢的方向发展。黄大慧和孙忆关注到中日为取得东亚地区合作的主导权,分别在东亚地区力推“10+3”和“10+6”合作机制,试图确立地区的正式制度形式。<sup>③</sup>总之,上述研究都将国际制度竞争置于国家战略竞争和国际秩序改革的语境下来分析。这一方面为国家战略竞争以及国际秩序改革的研究提供了绝佳的制度分析视角,另一方面也极大丰富了国际制度竞争研究的议题空间。

总的来说,当前国际制度竞争研究主要围绕全球治理和国家战略竞争这两大议题展开,竞争退出现象为国际制度竞争研究提供了全新议题,也推动了后者在议程上超越现有范畴,开启了关注国际制度竞争退出的后制度竞争研究。如上文所述,当前国际制度竞争研究在议题上主要关注诸如知识产权、生物多样性、能源与气候变化等治理领域以及中美、中日等复杂的大国战略竞争中的国际制度竞争,在议程上始终限定于探讨国际制度竞争的概念、类型、政治基础以及政治影响等,却几乎没有注意到愈发显著的竞争退出现象,其构建的分析框架更无法就此给出周延的分析与解释。<sup>④</sup>由此,对竞争退出的研究将大大扩展制度竞争的现有研究范畴,并且开启以研究竞争退出何以出现、基于怎样的方式和路径实现等为核心的后制度竞争研究议程。<sup>⑤</sup>

此外,通过对国际制度竞争研究现有成果和谱系的梳理,不难发现国际制度竞争研究在全球治理领域也存有可供发掘的空间。当前国内关于制度竞争的研究大多停留在单元层面上,是在国家战略竞争的语境下探讨制度竞争,在本体论上将国际制度

---

<sup>①</sup> 李巍《国际秩序转型与现实制度主义理论的生产》,载《外交评论》2016年第1期,第40—47页;李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,第43—74页;李巍、张玉环《美国自贸区战略的逻辑——一种现实制度主义的解释》,载《世界经济与政治》2015年第8期,第129—136页。

<sup>②</sup> 李巍《现实制度主义与中美自贸区竞争》,载《当代亚太》2016年第3期,第4—34页;李巍《中美金融外交中的国际制度中竞争》,载《世界经济与政治》2016年第4期,第112—138页。

<sup>③</sup> 赵洋《中美制度竞争分析——以“一带一路”为例》,载《当代亚太》2016年第2期,第28—57页;徐秀军《制度非中性与金砖国家合作》,载《世界经济与政治》2013年第6期,第77—96页;黄大慧、孙忆《东亚地区合作主导权与中日制度竞争》,载《教学与研究》2017年第6期,第35—42页。

<sup>④</sup> 关于“机制复杂性”的部分后期研究对此有所提及,但是这些研究并未提供成熟的理论分析与严苛的实证检验。

<sup>⑤</sup> “后制度竞争”研究与现有的制度竞争研究并非议程上的先后关系,两者完全可以同时开展。

作为国家竞争的战略工具。这些研究大多并未关注全球多边合作的演进趋势以及全球治理对国际制度间关系的塑造作用,由此很难与关注全球治理领域内制度竞争的国外学者的研究对话。<sup>①</sup> 竞争退出所能推动开启的后制度竞争的研究议程以及国内学界对全球治理领域国际制度竞争关注的相对缺乏,为笔者的研究提供了议程上的契机与议题上的空间。

## (二) 竞争退出因果机制的理论假说

目前学界对竞争退出缺乏关注,更无专门探讨其影响因素和作用机制的研究成果,因而选择以“假说提出—实证检验”的方式筛选可能促成竞争退出的自变量。一般而言,国际制度的酝酿、生成、运转、消亡以及制度间关系的冷暖变化主要受制于制度本身以及制度主导国这两层因素的影响。就国际制度本身而言,一方面,国际制度的公共服务能力及其成员结构的合理性经常被用来衡量其价值与合法性,它们会直接影响制度的竞争力;<sup>②</sup> 另一方面,打开国际制度的“黑箱”,国际官僚作为国际制度的实际构成主体及其政策的主要制定和实施者,对国际制度的行动方向与政策选择具有直接和决定性影响,可以说国际制度的运行很大程度上取决于国际官僚的认知与政策取向。<sup>③</sup> 就制度主导国而言,由于主导国被视为国际制度的重要支撑,其在国际体系中的综合实力和权力地位在很大程度上影响了制度的强制、动员和号召能力以及所能得到的经费支持和政治声援。<sup>④</sup> 由此,国际制度本身的竞争力、国际制度中官僚的政策取向以及国际制度主导国的权力地位可能是影响竞争退出的重要因素。<sup>⑤</sup> 进而有如

<sup>①</sup> 伊肯伯里等学者对国际秩序的制度基础、美国霸权的制度护持等议题的探讨能够很好地与当前中国学界在国家战略竞争领域的制度竞争研究形成对话。相比之下,中国学界对全球治理领域的国际制度竞争则缺乏关注和探讨。

<sup>②</sup> 国际制度竞争的现有研究普遍注意到了国际制度的竞争力(特别是公共服务能力)对于制度竞争产生、过程和结果的影响。摩尔斯、基欧汉、劳伦斯·希弗等多位学者都意识到当某一国际制度无法提供有效的公共服务时,具有竞争性的国际制度便会产生并与之竞争,这样的例子在知识产权、卫生防疫、防止武器扩散等领域中屡见不鲜。显然,国际制度的竞争力是一个有力的解释变量。参见 Laurence R. Helfer, “Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking,” pp.2–83; Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” pp.385–412。

<sup>③</sup> 吴文成《选择性治理:国际组织与规范》,上海:上海人民出版社 2017 年版,第 74—103 页; Abraham L. Newman, “International Organization Control Under Condition of Dual Delegation: A Transgovernmental Politics Approach,” pp.133–138。关于国际制度“黑箱”的提法,参见王彦志《什么是国际法学的贡献——通过跨学科合作打开国际制度的黑箱》,载《世界经济与政治》2010 年第 11 期,第 113—128 页。

<sup>④</sup> 李巍将制度主导国的权力地位纳入了制度竞争政治基础的分析框架,参见李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,第 76—79 页。

<sup>⑤</sup> 除了上述三个因素外,制度主导国的政策偏好和取向也有可能对“竞争退出”的结果带来影响。然而这一因素的作用链条较长,无法直接促成“竞争退出”,必须通过影响国际制度的行为进而促成“竞争退出”,因而与其他变量明显重叠。故在此未纳入该变量。

下假说：

假说 1：当某一国际制度相较于另一竞争性的国际制度的公共服务能力更弱、成员结构更不合理 即该制度自身竞争力不足时，会促成竞争退出。

某一国际制度的兴衰及其相较于其他竞争性制度的优劣在很大程度上取决于制度本身竞争力。竞争力更强的制度不仅能够提供更多、更优质的公共服务，其成员结构也更为合理。<sup>①</sup> 具体而言，在公共服务层面，国际制度一般需要发挥提供信息、确立规范、提供技术支撑、组织集体行动等多种公共服务职能。在成员结构层面，国际制度需要保持适度的成员规模、吸纳关键性成员、在投票（投票权分配）和组织设计（秘书长人选、制度秘书处所在地等）上兼顾各成员的诉求。当国际制度未能有效提供公共服务，其成员结构又缺乏合理性时，该制度的竞争力将明显下降。不仅自身面临制度衰退，而且在与其他国际制度的竞争中会处于劣势，最终将因竞争力不足而被迫退出制度竞争。

假说 2：当国际官僚的政策偏好与取向发生变化，不再热衷竞争性政策和行动时，会促成竞争退出。

国际制度中官僚的政策取向直接影响着制度的行动方向与政策选择，这一取向的变化也会直接影响到竞争性行动的实施与终止。<sup>②</sup> 国际官僚的行动逻辑在于扩展自身所在国际制度的合法性、权威、影响力和预算，同时抵制或者遏制有损上述目标的其他国际制度及其行动。<sup>③</sup> 首先，国际官僚一旦认识到与之相互竞争的国际制度无意且在实际上也没有挑战其合法性、没有削弱其权威和影响力，那么抵制或遏制该国际制度将不再是关注焦点。其次，国际官僚一旦认识到与另一国际制度合作有助于解决治理问题、提高治理效率、降低治理成本，进而会强化其合法性、权威及影响力时，那么即便其所在的国际制度与另一国际制度存在竞争关系，两者也会谋求合作甚至逐渐扩大合作范围。最后，伴随国际制度的成长与发展，国际官僚将逐渐具有“代理权威”，同时在参与全球治理的进程中还会获得隔绝或削弱主导国的“私人和政治”干预的“技术保护带”。在很多情况下，正是主导国的“私人和政治”干预影响了国际官僚的政策

---

<sup>①</sup> 在李巍看来，国际制度竞争的政治基础除了主导国的权力地位外，还包括制度的公共服务性和制度结构的合理性。参见李巍《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，第 76—79 页。

<sup>②</sup> 国际官僚是指国际制度秘书处的雇员，主权国家派驻国际制度的代表不在此列。国际官僚的政策取向是一个抽象概念，难以得到直接、精准的衡量。因而本文通过综合分析国际制度的声明、国际制度的行动以及国际官僚的评论中所体现的立场与偏好变化以实现对国际官僚政策取向的替代性考察。

<sup>③</sup> 国际官僚的行动逻辑与其他任何官僚组织的行动逻辑并无本质差别。参见 I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform*, Princeton: Princeton University Press, 1972, pp.52–61; Mark Pollack, “Learning from the Americanists: Theory and Method in the Study of Delegation,” *West European Politics*, Vol.25, No.1, 2002, pp.200–219。

取向并由此造成了制度竞争。<sup>①</sup> 上述三种作用将推动国际制度官僚的政策取向发生转变，不再热衷竞争性的政策和行动。由此，相互竞争的国际制度的关注焦点、议题选择和政策制定将出现从政治导向到技术导向的转变，导致带有政治色彩的制度间竞争逐渐转变为带有治理色彩的制度间合作，促成竞争退出。

假说3：当某一国际制度的主导国家的权力地位降低，无力领导该制度与另一主导国所领导的国际制度竞争时，会促成竞争退出。

主导国为国际制度的产生与运作提供了制度设计、推进谈判、动员参与、维护规则等多项重要支持，其综合实力和权力地位的变化不仅直接影响在制度内外的领导力，而且间接影响制度竞争的结果。<sup>②</sup> 一般而言，在国际制度内部，主导国权力地位下降并无力提供领导时，制度内分歧和竞争将明显加剧，最终导致整个制度的分崩离析，无力与其他制度开展竞争。在国际制度外部，某一制度主导国的实力明显逊色于相互竞争的另一制度的主导国时，该制度将无力与后者展开竞争。总之，主导国在制度内外的权力地位降低时，其将无力领导该制度与其他制度竞争，进而会导致竞争退出。

虽然初步假设国际制度本身的竞争力、国际制度中官僚的政策取向以及国际制度主导国家的权力地位可能是促成竞争退出的关键因素，但是上述因素是否真的发挥了作用、究竟是共同发挥作用还是单独发挥作用，有待于实证研究的进一步检验。

### 三 IEA 与 OPEC：从“能源冷战”到治理协作

人类的近代文明史就是一部能源与自然资源的纷争史，作为政治商品和战略商品的石油更是始终处在纷争的中心。<sup>③</sup> 20世纪70年代到80年代，IEA与OPEC围绕对石油市场的影响展开了冷战式的制度竞争，然而20世纪90年代起双方的竞争关系逐

<sup>①</sup> Deborah D. Avant, Martha Finnemore and Susan K. Sell, “Who Governs the Globe?” pp.10–15; Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organization in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp.1–27; Michael Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power and Pathologies in International Organizations,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp.699–732. 主导国对国际组织的强力干预参见汤蓓《伙伴关系与国际组织自主性的扩展——以世界卫生组织在全球疟疾治理上的经验为例》，载《外交评论》2011年第2期，第124—126页。

<sup>②</sup> 主导国家在制度设计和建设上发挥的重要作用参见 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, 1984; 主导国家发挥的推动谈判的职能参见 Oran R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society,” pp.281–308; 主导国家提供的其他多项重要公共物品参见 Duncan Snidal, “The Limits of Hegemonic Stability Theory,” *International Organization*, Vol.39, No.4, 1985, pp.579–614。

<sup>③</sup> 余胜海《能源战争》，北京：北京大学出版社2012年版，第3—21页。

渐缓和并开展了多项卓有成效的合作。其中,国际制度自身的竞争力、国际制度中官僚的政策取向和国际制度主导国家的权力地位都不同程度地影响了 IEA 与 OPEC 的竞争退出。

### (一) 石油纷争与“能源冷战”<sup>①</sup>

OPEC 独特的产生背景决定了其在相当长的时间里都扮演着挑战西方能源体系的“急先锋”角色。<sup>②</sup> 长期以来,在“七姐妹石油贸易体系”与“英美石油霸权体系”的双重护持下,西方国家以低廉的价格源源不断地攫取中东国家的石油资源,而后者受制于特许经营的石油开发模式,仅能获得微不足道的收益。<sup>③</sup> 为了大幅提高石油收入,资源民族主义逐步抬头的沙特阿拉伯等国在 1960 年共同组建了 OPEC,旨在通过“抱团取暖”的方式来推行炼油设施国有化并提高石油价格。<sup>④</sup> OPEC 的诞生是对当时世界能源体系的一次“制度性反叛”,拉开了能源所有国通过国际制度打破西方能源霸权桎梏的序幕。

这次“反叛”在 1973 年达到了高潮,并促成了 IEA 的建立。“十月战争”爆发后,为了迫使以色列退出阿拉伯国家领土并打击为其提供支持的国家,沙特阿拉伯等 OPEC 主要成员以阿拉伯石油输出国组织(OAPEC)为阵地,大幅提高石油价格并实施石油禁运。<sup>⑤</sup> 对此,时任美国国务卿亨利·基辛格(Henry Kissinger)力排“通过石油生产国与消费国的对话和谈判解决石油危机”的众议,针锋相对地建立了 IEA。这一被视为“能源北约”的新制度力求通过石油消费国的多边合作,建立紧急石油共享机制来最大程度地降低石油危机的冲击。<sup>⑥</sup> OPEC 在石油危机期间并未策动油价上涨和石油禁运,也未出台任何一项决议要求成员采取上述行动,然而由于 OPEC 与 OAPEC 的成员高度重合,其作为超级石油卡特尔已经获得了难以撼动的市场权力,因而 IEA 被

---

<sup>①</sup> IEA 与 OPEC 在能源领域“冷战”的提法参见 Kazutomo Irie, “The Transformation of World Energy Governance: Brief Overview Focusing on Energy Security,” *IAEE Energy Forum*, No.3, 2017, p.33。

<sup>②</sup> 江红《为石油而战——美国石油霸权的历史透视》北京:东方出版社 2002 年版 第 288—297 页。

<sup>③</sup> 张建新《能源与当代国际关系》上海:上海人民出版社 2016 年版 第 43—52 页;孙溯源《国际石油公司研究》上海:上海人民出版社 2010 年版 第 65—74 页。

<sup>④</sup> Zuhayr Mikdashi, “The OPEC Process,” *Daedalus*, Vol.104, No.4, 1975, pp.203–204; Zuhayr Mikdashi, “Cooperation Among Oil Exporting Countries with Special Reference to Arab Countries: A Political Economy Analysis,” *International Organization*, Vol.28, No.1, 1974, pp.6–7.

<sup>⑤</sup> 舒建中《美国对外能源政策与国际能源机构的建立》,载《美国研究》,2013 年第 1 期,第 88—92 页; Francisco Parra, *Oil Politics: A Modern History of Petroleum*, New York: I. B. Tauris, 2004, pp.178–179。

<sup>⑥</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, p.204; 舒建中《美国对外能源政策与国际能源机构的建立》,载《美国研究》2013 年第 1 期,第 91—92 页。

赋予了回应与遏制如日中天的 OPEC 这一重要使命。<sup>①</sup>

此后,IEA 与 OPEC 在相当长的时间里都势如水火,两大制度围绕对石油市场的影响和对石油价格的控制开始了近 20 年的冷战式的制度竞争。<sup>②</sup> 石油危机结束后,OPEC 实施了提价保值战略,利用自身在石油供给侧的绝对统治力提高油价,国际油价因此一路飙升。<sup>③</sup> 面对高油价带来的经济持续衰退,IEA 针锋相对地出台了一系列举措以鼓励和支持成员发展替代能源、提高石油利用率,尝试在需求侧通过隐形和长期的行动消解 OPEC 对石油市场的垄断影响。<sup>④</sup> 最初,OPEC 占据了绝对上风,其对石油市场的影响并未因 IEA 的行动而受到明显冲击。然而在 20 世纪 80 年代,局面出现了逆转,IEA 发展替代能源和提高石油利用率的政策初见成效,加之非 OPEC 成员的产油国石油产量大增,OPEC 逐渐失去了对石油市场的垄断,“IEA 成功遏制了 OPEC 对市场的绝对影响”<sup>⑤</sup>。

在两大组织“能源冷战”的背景下,IEA 曾希望在技术层面与 OPEC 沟通与合作,但几次尝试都因分歧明显导致无果而终。IEA 曾与 OPEC 在国际经济合作大会上开展多次对话,然而没有取得任何成果或达成任何重要共识。<sup>⑥</sup> 在 20 世纪 80 年代,IEA 也曾数次谋求与石油出口国沟通和合作,然而 OPEC 及其成员并未积极回应,久而久之 IEA 及其部长会议的公告不再提及“致力于与 OPEC 对话和合作”<sup>⑦</sup>。总之,在 IEA 与 OPEC 冷战式制度竞争的大背景下,双方合作交流的有限努力以失败告终。

OPEC 与 IEA 在最初的互动中态度冷漠且互有敌意。这主要是因为两者的筹建

<sup>①</sup> Ann Florini, “The International Energy Agency in Global Energy Governance,” *Global Policy*, Vol.2, No. S1, 2011, pp.40–41; Richard Scott, *The History of the International Energy Agency: Origins And Structure*, Paris: OECD Publishing, 1994, p.32. 莱昂纳多·毛杰里和张建新的观点更为激进,他们认为 IEA 是美国主导的用以对抗甚至消灭 OPEC 的工具,目的是重建美国霸权下的国际能源旧秩序。参见莱昂纳多·毛杰里著,夏俊、徐文琴译《石油!石油!探索世界最富争议资源的神话、历史和未来》,上海:格致出版社 2008 年版,第 110 页;张建新:《能源与当代国际关系》,第 180 页。

<sup>②</sup> IEA 与 OPEC 的制度竞争之所以是“冷战”,主要是因为 OPEC 及其成员国并未推翻当时的石油贸易机制以及石油美元货币体系,同时美国力图通过 IEA 采取更激进的遏制行动的构想受到了经济合作与发展组织中其他成员的抵制。由此,两者之间遏制与反遏制的制度竞争并未激化。参见 G. John Ikenberry, *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government*, Ithaca: Cornell University Press, 1988。

<sup>③</sup> 刘冬《石油卡特尔的行为逻辑:欧佩克石油政策及其对国际油价的影响》,北京:社会科学文献出版社 2015 年版,第 82—89 页。

<sup>④</sup> IEA, *Energy Policies and Programmes of IEA Countries*, Paris: OECD Publishing, 1984, pp.17–32.

<sup>⑤</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, pp.192–193; Flynt Leverett, “Consuming Energy: Rising Powers, the International Energy Agency, and the Global Energy Architecture,” in Alan S. Alexandroff and Andrew Fenton, eds., *Rising States, Rising Institutions*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010, p.253.

<sup>⑥</sup> Richard Scott, *The History of the International Energy Agency: Major Policies and Actions*, Paris: OECD Publishing, 1994, pp.332–340.

<sup>⑦</sup> Richard Scott, *The History of the International Energy Agency: Major Policies and Actions*, p.341.

逻辑和最初目标截然相对,前者致力于掌控原本属于自身的石油资源并获得更多收益,后者则希望保障自身的石油供给安全、阻止卡特尔组织对石油市场的影响并以较低的价格获取石油,两者的目标不仅无法同时实现而且完全对立。在中东战争、霸权干预、石油自身的战略性等因素的影响下,IEA 与 OPEC 的对立不断激化、隔阂愈发明显、结构性分歧难以弥合,由此导致两者间激烈的制度竞争。

### (二) 从制度竞争到制度合作

20世纪90年代以来,IEA 与 OPEC 之间激烈的制度竞争出现了缓和的趋势,两者之间的交流与合作逐渐掩盖了竞争与遏制。IEA 与 OPEC 的竞争退出肇始于海湾战争前后国际石油市场的剧烈震荡,当时 IEA 不得已第一次选择释放石油储备以平抑油价,而 OPEC 精心设计的石油配额体系在市场的冲击下也名存实亡。由此 IEA 和 OPEC 都逐渐认识到对方并非真正的威胁,相比之下应对能源危机与市场波动对自身合法性和权威的冲击更为重要。<sup>①</sup> 此后,IEA 与 OPEC 的制度竞争逐渐趋缓并走向终结。

20世纪90年代起,IEA 与 OPEC 开展了试探性的技术对话,双方领导人也实现了会晤,由此彻底终结了两者的制度竞争,奠定了合作基础。90年代初,OPEC 受邀加入了 IEA 创立的“石油生产与消费国峰会”以及“能源发展与政策专家会”这两项定期多边会晤机制。<sup>②</sup> 虽然在整个90年代,IEA 仍未与 OPEC 直接进行双边沟通与合作,但是同期召开的6次峰会和5次专家会很好地弥补了两者在双边沟通和交流上的空白。<sup>③</sup> 直到2002年,IEA 与 OPEC 高层才在参加世界石油大会时第一次召开联合新闻发布会,共同承诺开展紧密的双边合作。同年 IEA 署长第一次正式访问 OPEC 总部。2003年 OPEC 秘书长第一次访问了 IEA 总部。同年 IEA 与 OPEC 联合发布了一项关于石油投资的报告,这也是两者合作产生并发布的第一项成果。<sup>④</sup> 2003年伊拉克战争、委内瑞拉石油工人大罢工、尼日利亚政局动荡等事件都严重冲击了石油市场的稳

<sup>①</sup> Thijs Van de Graaf, *The Politics and Institutions of Global Energy Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2013, pp.100–101; Ann Florini, “The International Energy Agency in Global Energy Governance,” p.46; 刘冬《石油卡特尔的行为逻辑:欧佩克石油政策及其对国际油价的影响》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第103页。

<sup>②</sup> Richard Scott, *The History of the International Energy Agency: Major Policies and Actions*, pp.360–364.

<sup>③</sup> Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” *Review of International Organizations*, Vol.4, No.3, 2009, p.300.IEA 署长与 OPEC 秘书长曾于1995年进行了一次非公开的非正式会晤,此次会晤的地点在维也纳的一家酒店而非 OPEC 总部,时间非常短暂,而且未取得突破性进展。

<sup>④</sup> Craig S. Bamberger, *The History of the International Energy Agency: Supplement to Volumes I, II & III*, Paris: OECD Publishing, 1994, pp.287–290; IEF, “From Confrontation to Dialogue—Facing up to the Issues,” <https://www.ief.org/news/from-confrontation-to-dialogue-facing-up-to-the-issues>, 访问时间:2018年3月21日。

定,IEA与OPEC第一次开展了石油政策上的宏观协调,在OPEC的帮助下IEA甚至没有动用石油储备就轻松应对了此次大的波动。<sup>①</sup>至此,IEA与OPEC已经不再是相互对抗的竞争者,“OPEC甚至已经成为IEA应对石油危机的第一道防线”。<sup>②</sup>

IEA与OPEC的制度间合作已经取得了诸多重要成果:第一,IEA与OPEC共同打造了跨越集团界限的国际能源论坛(IEF),其现已成为全球能源治理的重要支柱。<sup>③</sup>IEF的组织安排更是体现了IEA与OPEC的合作精神,建立时其总部设在沙特阿拉伯首都利雅得,而包括秘书长在内的多位高级官员则都是IEA的前雇员。第二,双方打造了油气市场展望讨论会以及能源展望讨论会等多个不同级别的技术交流平台,上述涵盖不同领域、服务于不同目的、由不同技术官员出席的技术交流平台为IEA与OPEC的合作提供了“灵活的拼盘式选择”。<sup>④</sup>第三,IEA与OPEC连同IEF共同打造了联合数据计划,双方共享掌握的油气贸易、消费、投资、勘探等信息,在数据上构建起“一个完整的能源世界”。<sup>⑤</sup>第四,在IEA将应对气候变化作为主要议题之后,OPEC也逐渐对其给予重视并加入了前者主导的温室气体研发计划,在应对气候变化领域也逐渐开展起有效合作。<sup>⑥</sup>当前,IEA与OPEC的制度间关系早非冷漠的竞争关系,而是多领域、多层次的紧密合作关系。

总的来看,IEA与OPEC已从冷漠的竞争对手转变为积极协作的治理伙伴。双方在全球治理领域开展了数据分享、项目合作、预期研判等密切合作,能源治理现已成为IEA与OPEC开展制度间合作的重要舞台。<sup>⑦</sup>虽然IEA与OPEC在部分问题上至今仍

<sup>①</sup> Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” p.300.

<sup>②</sup> Sarah A. Emerson, “When Should We Use Strategic Oil Stocks?” *Energy Policy*, Vol.34, No.18, 2006, p.3382.

<sup>③</sup> Joan MacNaughton, “Cooperating on Energy Policy: The Work of the International Energy Agency,” in Nicholas Bayne, ed., *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economics Relations*, Aldershot: Ashgate, 2003, pp.279–296.

<sup>④</sup> OPEC, “Cooperation Between Producers & Consumers: An OPEC View,” [http://www.opec.org/opec\\_web/en/915.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/915.htm), 访问时间:2018年3月21日; OPEC, “Joint IEA-IEF-OPEC Reports,” [http://www.opec.org/opec\\_web/en/publications/2244.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/publications/2244.htm), 访问时间:2018年3月21日。

<sup>⑤</sup> Ann Florini and Saleena Saleem, “Information Disclosure in Global Energy Governance,” p.147; Fatih Birol, “IEA Takes Energy Cooperation to Next Level and Opens Doors to New Partners,” [https://www.ief.org/\\_resources/files/events/ief15-ministerial/iea-takes-energy-cooperation-to-next-level-and-opens-doors-to-new-partners---h.e.-dr-fatih-birol.pdf](https://www.ief.org/_resources/files/events/ief15-ministerial/iea-takes-energy-cooperation-to-next-level-and-opens-doors-to-new-partners---h.e.-dr-fatih-birol.pdf) 访问时间:2018年3月21日。

<sup>⑥</sup> 张照志《欧佩克石油战略政策研究》,北京:地质出版社2017年版,第515—527页。

<sup>⑦</sup> 泰斯·范·德·格拉夫注意到IEA在35年来所出现的巨大变化:不再充当大国干预能源市场的工具、更加注重能源统计信息、议题范围更广并关注气候变化议题等。OPEC也出现了类似转变。参见Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” pp.310–311。

有分歧,但这种分歧远非竞争或对抗。双方保持了密切的协作关系,出现了明显的完全竞争退出。

### (三) 假说检验

面对 IEA 与 OPEC 之间的竞争退出现象,本文对前述三个假说所提供的作用因素和因果机理分别加以检验。

第一,就制度竞争力而言,OPEC 在 20 世纪 90 年代之后制度竞争力明显下滑,在与 IEA 的竞争中处于颓势,这在一定程度上迫使 OPEC 与 IEA 合作。在公共服务层面,IEA 提供了全球能源市场所必需的市场稳定机制、市场信息、关键数据和政策咨询,其发布的《世界能源展望》及其他系列报告是极具价值的公共产品,其大力推动的能效提升与清洁能源计划更是有力地支持了全球气候治理。经过近 45 年的发展,IEA 的核心议题已经从保障石油供给和遏制垄断势力转变为提供信息和推动全球能源治理,这种转变很好地适应了 20 世纪 90 年代以来国际能源合作的发展趋势与全球能源治理的兴起。<sup>①</sup>相比之下,OPEC 则未能迅速适应这种转变,其提供公共服务的能力明显不如前者。当前 OPEC 的主要议题仍旧是如何通过控制和调节产量为成员带来更多收益,对该议题的讨论长期以来占据了 OPEC 峰会与秘书处的大量精力。虽然 OPEC 也致力于提供市场信息和关键数据,但是其覆盖范围和接受程度不及 IEA。此外,OPEC 在 2000 年以后开始重视全球气候治理,但是其不仅在认知上落后 IEA 十余年,行动力度也不及后者。

在成员结构层面,IEA 成员均为经合组织成员,虽然中国和印度等新兴经济体受制于非经合组织成员国的身份而无法成为正式成员,但是 IEA 与中国、印度等非成员建立了紧密的对话合作机制,分别与中国、印度、泰国、新加坡等建立了正式的 IEA 联盟国(association country)关系。<sup>②</sup>通过这种方式,IEA 与非经合组织的主要能源消费国保持了密切协作,保障了能源消费国集团内的政策协调。相比之下,OPEC 对 20 世纪 90 年代以来全球主要产油国储量和产量的变化反应迟缓,不仅未能吸纳俄罗斯、墨西哥等愈发重要的石油生产和出口国,而且未能与它们建立制度化的沟通与合作机制,其作为石油输出国组织的合法性也因而受到质疑。这直接导致 OPEC 屡次在实施减产时效果不彰,不得不通过非机制化渠道与非 OPEC 国家进行沟通,然而这些渠道

---

<sup>①</sup> Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, "The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability," pp.310-311.

<sup>②</sup> IEA, "India Joins IEA Family, A Major Milestone for Global Energy Governance," <http://www.iea.org/newsroom/news/2017/march/india-joins-iea-family-a-major-milestone-for-global-energy-governance.html>, 访问时间:2018 年 3 月 21 日。

远不足以凝聚产油国集团并组织长期有序的政策协调。<sup>①</sup> 综合公共服务与成员结构两方面来看,OPEC的制度竞争力弱于IEA,由此在一定程度上属于被迫退出制度竞争。与IEA合作能够在一定程度上弥补OPEC在服务能力与合法性上的短板,由此OPEC在20世纪90年代后期更倾向与IEA合作,因此对IEA的倡议愈发积极并多次主动寻求合作。<sup>②</sup>

第二 就国际制度中官僚的政策取向而言,20世纪90年代以来IEA与OPEC均不再热衷针对彼此的竞争性行动,双方的官僚都逐渐倾向合作政策。IEA在20世纪90年代开始了从应对能源危机的防御型制度到引领全球能源治理的全能型制度的转型。其于1993年发布的《能源政策共同目标》显示除了保障能源安全外,促进经济发展和保护生态环境也被置于核心目标之列。此后能源治理议题在IEA中的重要性明显上升,遏制OPEC则被迅速淡忘。<sup>③</sup> 与此同时,“与IEA开展密切协作”也被写入OPEC的长期战略,与IEA合作而非竞争成为OPEC的优先选项。<sup>④</sup> 两者的政策取向之所以变化,其原因主要包括三点。

首先,IEA与OPEC都认识到对方并未对自身的合法性、权威、影响力带来实质冲击,诸如国际油价震荡等其他问题才是最大威胁,因此不再倾向采取针对对方的竞争行动。OPEC在20世纪80年代中期陷入混乱,出现了明显衰退,对全球石油市场的影响力显著降低。<sup>⑤</sup> 此时OPEC的官僚明确意识到其问题在于过低的油价、不对称的市场信息以及难以协调的集体行动,而IEA的行动和政策并未实质冲击OPEC的合法性、权威及影响力。<sup>⑥</sup> 同样,IEA的官僚也确信应对国际油价大幅震荡、气候变化的负面效应以及能源供需信息的不对称等问题对自身合法性和影响力的作用要比应对

<sup>①</sup> 刘冬《石油卡特尔的行为逻辑:欧佩克石油政策及其对国际油价的影响》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第182—192页。

<sup>②</sup> OPEC在与IEA的制度互动中愈发积极和主动。OPEC对与IEA开展数据合作表现得非常积极,希望以此弥补自身在数据收集(特别是消费国能源数据收集)上的短板;OPEC也主动谋求加入IEA所主导的温室气体研发计划和其他气候治理项目,希望依托IEA在气候治理领域的优势提升自身在应对气候变化中的服务能力。

<sup>③</sup> IEA, “Shared Goals of Energy Policy,” <http://www.iea.org/about/sharegoals.htm>,访问时间:2018年3月20日; Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” p.303.

<sup>④</sup> OPEC, “OPEC-IEA Cooperation and the International Oil Market Outlook,” [http://www.opec.org/opec\\_web/en/886.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/886.htm),访问时间:2018年3月21日。

<sup>⑤</sup> Jeff D. Colgan, Robert O. Keohane and Thijs Van de Graaf, “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex,” *The Review of International Organizations*, Vol.7, No.2, 2012, p.130.

<sup>⑥</sup> 刘冬《石油卡特尔的行为逻辑:欧佩克石油政策及其对国际油价的影响》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第93—96、103—105页。

OPEC 要大得多。<sup>①</sup> 受这种认知变化的影响 ,IEA 与 OPEC 原来坚持的诸如维护能源主权、遏制垄断力量等带有鲜明政治色彩的政策逐渐淡化 ,双方更倾向以治理行动和治理合作取而代之。

其次 ,IEA 与 OPEC 的官僚认识到合作有助于解决治理问题、提高治理效率、降低治理成本 ,合作不仅不会产生威胁反而会强化自身的合法性、权威及影响力 ,因此双方倾向合作而非相互竞争。<sup>②</sup> 20 世纪 90 年代以来 ,全球能源治理领域始终面临能源安全风险频现、市场调节失灵、气候变化加剧以及治理机制低效四大现实挑战 ,IEA 与 OPEC 根本无力单独应对。<sup>③</sup> 对这些问题的应对不善使得 IEA 与 OPEC 饱受批评 ,多个替代性组织先后建立 ,二者的合法性和权威性也备受质疑。<sup>④</sup> 因此 ,IEA 与 OPEC 的官僚有足够的合作动力 均试图借用对方的资源实现治理目标 ,进而强化自身的合法性、权威及影响力。

最后 ,得益于技术门槛的生成 ,IEA 与 OPEC 官僚不再是主导国政策的追随者和执行者 ,而是基于自身政策偏好行动。20 世纪 90 年代初 ,IEA 与 OPEC 尚未建立起直接的官方沟通渠道 ,双方的高级官僚出于成员的压力只能偶尔秘密会晤。<sup>⑤</sup> 在双方官僚政治交往乏力、外界阻碍强大的背景下 ,IEA 与 OPEC 打造了若干技术工作坊并将其制度化 ,例如开始酝酿推动建立 IEF 、推进联合数据计划等。这一系列治理行动无一例外具有较高的技术门槛 ,美国、沙特阿拉伯、伊朗和伊拉克等国均没有干涉 IEA 与 OPEC 官僚之间的技术性合作。<sup>⑥</sup> 21 世纪以来 ,IEA 与 OPEC 在治理领域的技术性合作不断升级 ,很快外溢到高层政治领域。得益于技术门槛的保护 ,IEA 与 OPEC 的官僚有效隔绝了成员的“私人政治干预” ,双方不再是主导国对抗和竞争政策的简单追随者和执行者 ,而可以根据自身取向与对方开展治理合作 ,并且走了一条从基层治

<sup>①</sup> 笔者于 2018 年 4 月 23 日对 IEA 石油工业与市场部门负责人尼尔 · 阿特金森的访谈。他指出当前 OPEC 并不会也没有对 IEA 造成实质性威胁。参见 Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” pp.310–311。

<sup>②</sup> 笔者对尼尔 · 阿特金森的访谈。

<sup>③</sup> 宋亦明《全球能源治理》,载江涛等《全球化与全球治理》,北京:时事出版社 2017 年版 ,第 141—148 页。

<sup>④</sup> Jeff D. Colgan , Robert O. Keohane and Thijs Van de Graaf, “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex,” pp.131–137.

<sup>⑤</sup> Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency After 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” p.300.

<sup>⑥</sup> 较高的技术门槛有助于国际官僚掌握私有信息( private information) ,使得主导国很难对其形成全面有效的监管。相关分析与类似情况可参见 Lisa Martin, “Distribution , Information , and Delegation to International Organizations: The Case of IMF Conditionality,” *Journal of the Food Hygienic Society of Japan* , Vol.12 , No.1 , 2006 , pp.21–25。

理合作到高层政治合作的迂回路线。综合上述三点不难发现,IEA与OPEC官僚的政策取向出现明显转变,这使得两者逐渐从制度竞争关系转向合作关系。

第三 就制度主导国的权力地位而言,OPEC的主导国沙特阿拉伯的权力地位远远逊色于IEA的主导国美国,这在20世纪80年代中后期以来表现得尤为显现,导致了OPEC与IEA的竞争退出。沙特阿拉伯在OPEC内部从未取得类似于美国在IEA中的“绝对舵手”地位,更无力领导OPEC与美国领导的IEA竞争。只不过20世纪70年代到80年代中前期国际石油市场严重供给紧张,OPEC各成员也因高涨的资源民族主义而空前团结,才掩盖了沙特阿拉伯权力地位较低的短板。<sup>①</sup> 20世纪80年代中后期以来,国际石油市场进入供需基本平衡期和数轮低油价浪潮则使得沙特阿拉伯的这一短板暴露无遗。<sup>②</sup>

具体而言,在OPEC内部,沙特阿拉伯的权力地位远不足以支持组织其他成员开展集体行动,加之在OPEC内部缺乏强制力与号召力,其对于解决成员在减产合作上的背叛与搭便车问题束手无策,因此唱衰OPEC的呼声一直此起彼伏。<sup>③</sup> 20世纪80年代以来,OPEC内部长期存在着以沙特阿拉伯为代表的“鸽派”势力与以伊朗为代表的“鹰派”势力对垒的局面,两个派系在产量控制、减产时机、油价水平等诸多问题上存在明显分歧。<sup>④</sup> 虽然沙特阿拉伯经常被贴上“OPEC盟主”的标签,但是其脆弱的权力地位却证明该标签有名无实。在美沙关系上,沙特阿拉伯在打击恐怖主义、维护中东秩序、保障能源稳定、维持石油美元霸权等问题上基本追随美国,其与美国的不对等盟友关系使得OPEC逐渐丧失了与美国所主导的IEA进行制度竞争的可能性与必要性。<sup>⑤</sup> 总之,由于沙特阿拉伯的权力地位相对较弱,不足以支撑其在OPEC内部发挥领导作用,不足以与美国构建平等的盟友关系,这导致OPEC在与IEA的制度竞争中颓势渐显,最终其对IEA的态度由冷漠逐渐转为缓和并开始谋求合作。

总的来看,对IEA与OPEC之间竞争退出的分析表明,国际制度本身竞争力、国

<sup>①</sup> George Lenczowski, “The Oil Producing Countries,” in Raymond Vernon, ed., *The Oil Crisis*, New York: W. W. Norton, 1976, p.61.

<sup>②</sup> U.S. Energy Information Administration, “Cushing, OK WTI Spot FOB,” <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/RWTCD.htm>, 访问时间:2018年4月25日。

<sup>③</sup> Daniel Yergin, “OPEC’s Days as Economic Force Are ‘Over’,” <https://www.ft.com/content/8a6e721c-fcb2-11e5-b3f6-11d5706b613b>, 访问时间:2018年3月21日;董春岭《“欧佩克时代”即将终结?》,载《世界知识》2016年第10期,第42—43页。

<sup>④</sup> 陈腾翰《欧佩克内部派系之争的原因、影响及走向》,载《现代国际关系》2017年第9期,第58—65页。

<sup>⑤</sup> 美国和沙特的关系颇为复杂,两国在诸多问题上存在分歧,其“准盟友关系”也被认为是“同床异梦”,但是两国在共同打击恐怖主义、维护中东既有秩序、保障能源供给稳定以及维护石油美元机制上仍存有显著的共识。沙特阿拉伯在上述政策大体追随着美国的政策方向。

际制度中官僚的政策取向以及国际制度主导国家的权力地位都会促成竞争退出。<sup>①</sup>第二部分所提出的三个假说均得到验证。

### 四 IRENA 与 IEA: 从挑战与被挑战到补充与被补充

21 世纪以来 ,能源利用的“脱碳”趋势日渐明朗 ,用可再生能源取代传统化石能源的呼声日渐高涨 ,对可再生能源的专业化治理需求愈发强烈。IRENA 诞生后一度与 IEA 形成了平行竞争的可再生能源治理结构 ,然而两者很快淡化了竞争并形成有序协调的制度间合作。研究显示 ,其中原因既非国际制度自身竞争力的差异 ,也非国际制度主导国权力地位的差距 ,而是国际官僚政策取向的转变促成了 IRENA 与 IEA 之间的竞争退出。

#### (一) 挑战者的产生与平行的可再生能源治理

不满于 IEA 形同虚设的可再生能源治理机制及其效果不彰的治理政策 ,德国牵头筹建了 IRENA 并推动其成为全球可再生能源治理的核心力量。虽然 IEA 早在 20 世纪 80 年代就开始推动可再生能源治理 ,但是其可再生能源工作小组的经费和人力支持严重不足、可再生能源的分析经常在报告中一笔带过、对于可再生能源发展趋势的预测数次出现严重偏差 ,IEA 因此被批评为可再生能源领域“失败的领导者”。<sup>②</sup> 为此 ,在赫尔曼·舍尔( Hermann Scheer) 和社会民主党的推动下 ,德国开展了一系列多边和双边层面的可再生能源外交 ,宣传筹建 IRENA 的构想并动员其他国家加入。

IRENA 从筹建到运转初期一直受到美国和 IEA 的抵制。早在 2006 年 ,美国政府就直接表示“根本就不喜欢 IRENA ,建立这一制度除了表现出欧洲人的热心外没有任何意义” ,IEA 也三番五次表达了“IRENA 无须建立”的看法。<sup>③</sup> 虽然 IEA 强调其反对建立 IRENA 的原因仅仅在于“IRENA 会造成全球可再生能源治理的碎片化” ,但不可否认其更担心的是 IRENA 建立后对 IEA 在可再生能源治理中垄断地位的冲击 ,因而

---

<sup>①</sup> 需要指出的是 ,这一结论并未对三个因素的作用大小加以区分 ,三者在促成 IEA 与 OPEC “竞争退出”的作用上并不相同 ,但可以肯定它们均在不同程度上发挥了作用。

<sup>②</sup> Sybille Roehrkasten , *Global Governance on Renewable Energy: Contrasting the Ideas of the German and the Brazilian Governments* , Wiesbaden: Springer , 2015 , p.107; Thijs Van de Graaf, “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA ,” *Global Environmental Politics* , Vol.13 , No.3 , 2013 , p.25.

<sup>③</sup> Hermann Scheer , *Energy Autonomy: The Economic , Social and Technological Case for Renewable Energy* , London: Earthscan , 2007 , p.173.

将IRENA视为“重要威胁”。<sup>①</sup>为了进一步抵制IRENA,美国及其支持的IEA掀起了一轮“地盘战”,试图阻止IEA成员加入IRENA。<sup>②</sup>在IEA与美国的压力下,其绝大多数成员最初并未加入IRENA,后者的75个创始成员也多为发展中国家。<sup>③</sup>不过,即便遭遇IEA的强烈抵制,IRENA仍于2009年建立,这表明IEA“将挑战者拒之门外”的努力以失败告终。<sup>④</sup>

在建立之初,IRENA与IEA在能源治理的路径选择、可再生能源治理的功能以及具体项目的主导权上激烈竞争,形成了两个平行的可再生能源治理体系。首先,IRENA与IEA都大力倡导并推广各自的能源治理路径,试图将自己的路径标准化和普遍化,形成了路径选择竞争。IEA致力于推广涵盖多种能源种类和议题的大而全的综合性能源治理路径,批评IRENA的路径选择和关注焦点舍本逐末,无法在能源治理中起到系统和全局性作用。与之相反,IRENA聚焦于可再生能源这一特定的能源种类和少数议题领域,借鉴国际原子能机构对核能利用的治理样板推广小而精的专业性能源治理路径,指责IEA的治理路径空泛而难以实现。<sup>⑤</sup>

其次,IEA与IRENA在可再生能源治理中提供了可相互替代的公共服务,因而形成了治理服务竞争。为了与IRENA竞争,IEA将可再生能源工作小组升格,人员编制和经费支持均提升了近三倍,同时与百余家公司和组织建立了信息分享机制,打造了与IRENA势均力敌的可再生能源部门。<sup>⑥</sup>从2010年起,IEA的《全球能源展望》和其

<sup>①</sup> Thijs Vand de Graaf, “How IRENA Is Reshaping the Global Energy Architecture,” <http://thijsvandegraaf.be/wp-content/uploads/2012/04/20120329-EER-How-IRENA-is-reshaping-the-global-energy-architecture.pdf>,访问时间:2018年3月22日。格拉夫在对IEA的SWOT分析中甚至将IRENA作为威胁,参见Thijs Van de Graaf, “Obsolete or Resurgent? The International Energy Agency in a Changing Global Landscape,” *Energy Policy*, Vol.48, No.5, 2012, p.237。

<sup>②</sup> Thijs Vand de Graaf, “How IRENA Is Reshaping the Global Energy Architecture,” <http://thijsvandegraaf.be/wp-content/uploads/2012/04/20120329-EER-How-IRENA-is-reshaping-the-global-energy-architecture.pdf>,访问时间:2018年3月22日。

<sup>③</sup> Sybille Roehrkasten and Kirsten Westphal, “IRENA and Germany’s Foreign Renewable Energy Policy,” [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rks\\_Wep\\_FG08WorkingPaper\\_2013.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rks_Wep_FG08WorkingPaper_2013.pdf),访问时间:2018年3月22日。

<sup>④</sup> Ann Florini, “The International Energy Agency in Global Energy Governance,” pp.47–48.

<sup>⑤</sup> Thijs Van de Graaf, “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA,” pp.25–26.

<sup>⑥</sup> 阿诺德·汤因比提出的“挑战—应战”模型能够很好地解释IEA与IRENA围绕组织机构设置的竞争,该模型认为制度的进步是在不断应对外来挑战的过程中完成的。为了应对IRENA的挑战,IEA强化了自身的可再生能源部门。参见阿诺德·汤因比著,曹未风等译《历史研究》,上海:上海人民出版社1966年版,第74—98页;Thijs Vand de Graaf, “How IRENA Is Reshaping the Global Energy Architecture,” <http://thijsvandegraaf.be/wp-content/uploads/2012/04/20120329-EER-How-IRENA-is-reshaping-the-global-energy-architecture.pdf>,访问时间:2018年3月24日。

他系列报告开始用相当大的篇幅介绍可再生能源的发展并提供严密的展望，其数据库增加了大量可再生能源数据，还为不发达国家积极提供可再生能源发展咨询。<sup>①</sup> 与此同时，IRENA 也在从事发布预测、分享数据、提供咨询等工作，双方的服务内容高度相似。<sup>②</sup>

最后，IEA 与 IRENA 还形成了项目主导权竞争，其中最具代表性的是双方在“人人享有可持续能源( SE4ALL) ”项目中围绕可再生能源政策和行动的主导权的争夺。IEA 与 IRENA 最初都表现出了对 SE4ALL 的极大兴趣并希望主导该项目的部分行动，然而联合国将 SE4ALL 中可再生能源政策和行动的主导权交给了 IRENA，导致 IEA 在 SE4ALL 中完全被边缘化。<sup>③</sup> 在围绕 SE4ALL 可再生能源专项的主导权归属之争中，IRENA 力压 IEA。这次主导权之争表明由于双方的服务职能高度相似，竞争难以避免。<sup>④</sup>

总之，在 IRENA 成立之初，其不仅遭到 IEA 的抵制，双方还围绕能源治理的路径选择、治理服务功能以及具体治理项目激烈竞争，两个平行竞争的可再生能源治理体系清晰可见。就全球能源治理体系而言，IRENA 的诞生的确造成了治理的碎片化，双方提供的公共服务高度重叠，治理资源并未得到合理配置。就 IEA 而言，IRENA 一度挑战了其在全球能源治理中的核心地位，双方在多个领域激烈竞争，IEA 不得不通过重视并强化可再生能源治理来应对这一系列挑战。

### (二) 从制度竞争到制度合作

奥巴马当选总统后，美国对气候治理的态度出现了根本逆转，在国内大力发展低碳经济，在国际上致力于推动低碳合作与温室气体减排。<sup>⑤</sup> 因此，美国政府对 IRENA 的态度也出现转变，从原有的抵制逐渐转为积极，最终美国于 2011 年 3 月加入了 IRENA。美国的加入并未直接终结 IEA 与 IRENA 的制度竞争，但为双方的竞争退出奠定

---

<sup>①</sup> Sybille Roehrkasten, *Global Governance on Renewable Energy: Contrasting the Ideas of the German and the Brazilian Governments*, pp.107–108.

<sup>②</sup> Sybille Roehrkasten and Kirsten Westphal, “IRENA and Germany’s Foreign Renewable Energy Policy,” [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rks\\_Wep\\_FG08WorkingPaper\\_2013.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rks_Wep_FG08WorkingPaper_2013.pdf)，访问时间：2018 年 3 月 24 日。

<sup>③</sup> Sustainable Energy for All, “Renewable Energy,” <https://www.seforall.org/partnership/hub/thematic-hubs/renewable-energy>，访问时间：2018 年 4 月 17 日。

<sup>④</sup> Federico Esu and Francesco Sindico, “IRENA and IEA: Moving Together Towards a Sustainable Energy Future—Competition or Collaboration?” *Climate Law*, Vol.6, No.3–4, 2016, pp.245–248.

<sup>⑤</sup> 宋亦明、于宏源《全球气候治理的中美合作领导结构：源起、搁浅与重铸》，载《国际关系研究》，2018 年第 2 期，第 142—147 页。

了重要的基础。<sup>①</sup>不仅如此，美国加入IRENA之后，IEA的多个成员也追随美国，纷纷申请加入IRENA。从2011年到2013年掀起了一股IEA成员加入IRENA的小高潮，截至2018年7月，IEA的30个成员已有28个加入了IRENA，IRENA几乎覆盖了前者所有成员。<sup>②</sup>由于IEA与IRENA的成员已经高度重叠，两个制度不再是相互对抗的竞争者，而是“我中有你，你中有我”的重要利益攸关方。

2012年1月，IEA与IRENA迎来了从制度间竞争转为制度间合作的重要节点。为了彻底解决制度竞争所带来的无谓治理损耗，双方签署了里程碑式的合作协议，该协议不仅规划了在多个领域的合作，而且有效协调了在清洁能源治理中的行动。一方面，协议要求IEA与IRENA加强在能源科技网络上的合作、共同推动可再生能源治理技术的商业化、共同维护全球可再生能源政策措施数据库；<sup>③</sup>另一方面，协议协调了IEA与IRENA之间的关系和在可再生能源治理中的行动，降低两者在功能和政策上的无谓重叠与相互竞争，推动双方在全球能源治理中“有序”开展更多合作，“避免踩到对方的脚趾头”。<sup>④</sup>

协议签署后，IEA与IRENA的关系明显改善，双方的政策和行动得到了充分协调，取得了一系列积极成果：第一，全球可再生能源政策措施数据库得到了扩充和完善，IRENA共享了百余个成员的政策数据，为全球可再生能源政策协调和技术创新提供了重要参考。双方的这一合作被誉为“可再生能源政策合作的重要里程碑”。<sup>⑤</sup>第二，IRENA加入了IEA的科技合作系列计划，有效推动了可再生能源领域的“前商业化合作”。<sup>⑥</sup>第三，IEA于2013年接受了联合国邀请并通过主导全球追踪框架的方式

<sup>①</sup> Federico Esu and Francesco Sindico, “IRENA and IEA: Moving Together Towards a Sustainable Energy Future—Competition or Collaboration?” pp.240–243.

<sup>②</sup> Thijs Van de Graaf, “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA,” pp.27–28.

<sup>③</sup> Kate Louw, “IRENA, IEA Develop Partnership to Strengthen Technology and Innovation Cooperation,” <http://sdg.iisd.org/news/irena-iea-develop-partnership-to-strengthen-technology-and-innovation-cooperation/>, 访问时间：2018年3月24日；IEA, “New IEA-IRENA Partnership Will Heighten Co-Operation and Policy Collaboration,” <https://www.iea.org/newsroom/news/2012/january/new-iea-irena-partnership-will-heighten-co-operation-and-policy-collaboration.html>, 访问时间：2018年3月24日。

<sup>④</sup> Federico Esu and Francesco Sindico, “IRENA and IEA: Moving Together Towards a Sustainable Energy Future—Competition or Collaboration?” p.242.

<sup>⑤</sup> IEA, “New IEA-IRENA Partnership Will Heighten Co-Operation and Policy Collaboration,” <https://www.iea.org/newsroom/news/2012/january/new-iea-irena-partnership-will-heighten-co-operation-and-policy-collaboration.html>, 访问时间：2018年4月18日。

<sup>⑥</sup> IEA, “Technology Collaboration Programmes: Highlights and Outcomes,” <http://www.iea.org/tcp/>, 访问时间：2018年4月18日。

进入了 SE4ALL 的“舞台中央”,与 IRENA 合作共同推动这一重要项目取得更多进展。<sup>①</sup> 第四,IEA 与 IRENA 还在可再生能源联合统计、推进南非利用可再生能源以及组织召开联合会议与技术工作坊等多个领域开展了充分的合作。<sup>②</sup> 总之,IEA 与 IRENA 之间当前远非挑战与被挑战的竞争关系,而是补充与被补充的紧密合作关系。

总的来看,当前 IEA 与 IRENA 的制度间关系呈现出两个新特点:一方面,IEA 与 IRENA 之间出现了完全竞争退出,相比之前的激烈竞争,双方的制度间合作已经颇为紧密;另一方面,得益于 IEA 在可再生能源治理中的积极态度以及 IEA 与 IRENA 的有效协调,IEA 并未因 IRENA 的兴起而丧失在全球能源治理中的核心地位,相反,IRENA 已经嵌入以 IEA 为旗手的可再生能源治理体系之中,并且发挥着中流砥柱的作用。<sup>③</sup>

### (三) 假说检验

面对 IEA 与 IRENA 之间的竞争退出现象,基于前述三个假说所提供的作用因素和因果机理再次分别加以检验:

第一就制度竞争力而言,改革后的 IEA 与 IRENA 在全球可再生能源治理领域中的竞争力始终旗鼓相当,任何一方都未因制度竞争力较差而被迫退出制度竞争。在公共服务层面,IEA 长期因其可再生能源治理效果不彰而饱受批评,但是面对 IRENA 的挑战,IEA 大力推行了可再生能源部门的改革,在可再生能源展望、数据发布、政策咨询等方面采取了多项行动。具体包括每年发布一份关于可再生能源关键市场信息和可再生能源利用情况的重磅报告、推进有助于可再生能源并网发电的整合系统建设、维护可再生能源政策措施数据库、通过工作坊与咨询委员会推动政府和企业参与、加强可再生能源治理等。<sup>④</sup> 因此,IEA 在可再生能源治理领域提供公共服务的能力大幅提升,并不亚于更为专精的 IRENA。

在成员结构层面,虽然 IEA 的成员仅限于经合组织国家,其成员数量也少于 IRENA

---

<sup>①</sup> IEA, “IEA Executive Director Joins UN Sustainable Energy for All Initiative’s Advisory Board,” <https://www.iea.org/newsroom/news/2013/april/iea-executive-director-joins-un-sustainable-energy-for-all-advisory-board.html>, 访问时间: 2018 年 4 月 18 日。

<sup>②</sup> Federico Esu and Francesco Sindico, “IRENA and IEA: Moving Together Towards a Sustainable Energy Future—Competition or Collaboration?” p.248; Danish Energy Agency, “Cooperation Between IEA and IRENA on Renewable Energy in South Africa,” <http://www.mynewsdesk.com/danish-energy-agency/news/cooperation-between-iea-and-irena-on-renewable-energy-in-south-africa-189001>, 访问时间: 2018 年 3 月 24 日。

<sup>③</sup> Harald Heubaum and Frank Biermann, “Integrating Global Energy and Climate Governance: The Changing Role of the International Energy Agency,” *Energy Policy*, Vol.87, No.2, 2015, pp.235–236.

<sup>④</sup> IEA, “Renewables,” <https://www.iea.org/topics/renewables/>, 访问时间: 2018 年 4 月 19 日。

NA,但这并未对其制度竞争力带来明显的负面影响。当前IRENA拥有156个成员,IEA只有30个成员。虽然IEA的成员远少于IRENA,但前者通过建立“联盟国”的方式与中国等国家保持了紧密的合作关系,更为重要的是IEA在可再生能源领域中的行动完全突破了成员界限,其大部分行动和项目都是在非成员中开展。由此可见,IEA成员数量较少并未限制其公共服务提供。<sup>①</sup>综合公共服务与成员结构来看,IEA在全球可再生能源治理领域的制度竞争力并不逊色于IRENA,因此制度竞争力无法有效解释两者之间的竞争退出。

第二,就国际制度中官僚的政策取向而言,2011年以后IEA与IRENA均不再热衷针对彼此的竞争行动,双方的官僚都逐渐倾向合作。这一变化在双方官僚对对方的评论中体现得尤为明显。2009年后,IEA官僚对IRENA“缺乏必要性”“加剧制度竞争”的批评明显减少,相反其新任署长玛丽亚·范德胡芬(Maria Van der Hoeven)更为认可IRENA的理念,多次盛赞双方共同开展的行动。同样,IRENA总干事阿德南·阿明(Adnan Z. Amin)也表态“IRENA与IEA在促进全球可再生能源发展上是天生的伙伴”,这与IRENA创始人赫尔曼·舍尔对IEA的评价截然不同。<sup>②</sup>彼此评价的变化是双方官僚政策取向转变的缩影,出现这一转变的原因主要体现在两个方面。

一方面,IEA在开展可再生能源治理的过程中重新认识了IRENA的意图和行为,其官僚意识到后者的行动是以更好的能源治理为出发点,而非要挑战自身的合法性、权威和影响力,因此不再遏制后者。在IRENA诞生之初,IEA的官僚更多从政治而非功能视角来考察和理解前者的行动,关注的焦点在于维护自身在全球能源治理中的核心地位,对IRENA过分忧惧、对其行动过度敏感,先验地认为IRENA会从政治层面冲击IEA的合法性而忽视了其在功能和技术层面的巨大价值,由此采取了抵制IRENA的行动。<sup>③</sup>然而伴随着IEA与IRENA可再生能源治理行动的开展与治理议题的推进,IEA的官僚很快发现IRENA无意冲击IEA在全球能源治理中的旗手地位,而是更

<sup>①</sup> Federico Esu and Francesco Sindico, “IRENA and IEA: Moving Together Towards a Sustainable Energy Future—Competition or Collaboration?” pp.243–248.

<sup>②</sup> IEA, “New IEA-IRENA Partnership Will Heighten Co-Operation and Policy Collaboration,” <https://www.iea.org/newsroom/news/2012/january/new-iea-irena-partnership-will-heighten-co-operation-and-policy-collaboration.html>,访问时间:2018年7月6日。

<sup>③</sup> Thijs Van de Graaf, “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA,” p.26; Thijs Van de Graaf, “Obsolete or Resurgent? The International Energy Agency in a Changing Global Landscape,” p.237.

多着眼于推进诸如 SE4ALL 等具体技术性治理项目和议题。<sup>①</sup> 此外 ,IEA 的官僚还发现 在 IRENA 的“倒逼”下 ,其对可再生能源事务部门的改革、加大经费支持、开展更多相关项目反而加强了自身在全球能源治理中的合法性和影响力。受这种认知变化的影响 ,IEA 看待 IRENA 时的功能色彩逐渐增强 ,而政治色彩则不断淡化 ,其政策取向也从开展“地盘战”等竞争性行动转为在提供信息和数据、监管承诺实施、开展项目研究等治理议题与行动上开展合作。

另一方面 ,IEA 与 IRENA 的官僚认识到彼此合作有助于解决治理问题、提高治理效率、降低治理成本 ,开展合作有助于强化自身的合法性、权威及影响力。长期以来 ,可再生能源治理更多由影响力几乎可以忽略不计的若干小型国际制度来推进 ,这些国际制度缺乏统筹协调。这不仅使得全球可再生能源治理体系高度碎片化 ,而且由此积累的庞大治理赤字在短期内更是难以弥补。<sup>②</sup> 然而 ,IEA 与 IRENA 都无法单独依靠自身力量填补可再生能源领域的治理赤字 ,双方的官僚均认识到 ,一旦无法有效推进可再生能源治理 ,其合法性和权威将受到质疑。<sup>③</sup> 由此开展治理对话、分享治理资源、共享治理信息、共同开展治理行动等制度间合作成为唯一可行的选择 ,这也促使双方在 2012 年签署合作协议。IEA 与 IRENA 官僚的政策取向出现的明显转变使两者逐渐从制度竞争转向合作。

第三 就制度主导国的权力地位而言 ,虽然 IRENA 的主导国德国在综合实力与权力地位上远逊美国 ,但是仅就可再生能源治理而言 ,德国长期扮演着“旗手”角色 ,其在全球可再生能源治理中的权力地位并不低于 IEA 的主导国美国。一方面 ,在 IRENA 与 IEA 的制度互动中 ,德国不仅并未追随美国 ,而且在美国的强烈反对下仍坚持宣传与筹建 IRENA ,在 IRENA 的建设和运营中发挥了重要领导作用 ,甚至一度领导 IRENA 与美国领导的 IEA 展开激烈的制度竞争。<sup>④</sup> 德国早前通过的《可再生能源优先法》要求 2020 年本国可再生能源在电力发电总量中的比重超过 30% ,而 2017 年德国

---

<sup>①</sup> 笔者对尼尔·阿特金森的访谈。他认为 IEA 之前对 IRENA 存有误解 ,实际上 IRENA 不但没有威胁到 IEA ,而且现在两者彼此互为重要的合作伙伴。

<sup>②</sup> David Victor and Linda Yueh, “The New Energy Order: Managing Insecurities in the Twenty-First Century ,” *Foreign Affairs* , Vol.89 , No.1 , 2010 , pp.61–73; Gonzalo Escrivano, “Fragmented Energy Governance and the Provision of Global Public Goods ,” *Global Policy* , Vol.6 , No.2 , 2015 , pp.99–101.

<sup>③</sup> 笔者对尼尔·阿特金森的访谈。

<sup>④</sup> Thijs Van de Graaf, “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA ,” pp.21–22; Sybille Roehrkasten and Kirsten Westphal, “IRENA and Germany’s Foreign Renewable Energy Policy ,” [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rks\\_Wep\\_FG08WorkingPaper\\_2013.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rks_Wep_FG08WorkingPaper_2013.pdf) ,访问时间: 2018 年 3 月 25 日。

可再生能源发电量就已经占到总发电量的 33% ,不仅提前超额实现目标 ,而且其占全球可再生能源发电总量的比重也超过了 35%。<sup>①</sup> 不仅如此 ,在德国的力推下 ,欧盟还颁布了《气候与能源 2030 政策框架》。该框架要求到 2030 年欧盟可再生能源占一次能源消费量的比重超过 27% ,这将对全球应对气候变化的“减缓”行动产生重要的积极影响。<sup>②</sup> 总之 ,在可再生能源领域 ,德国并非美国政策接受者和执行者 ,其权力地位并不亚于美国。

另一方面 ,在 IRENA 内部 ,虽然德国的领导地位在一定程度上受到阿联酋的制衡 ,但其核心地位仍不可动摇。在 IRENA 成立之初 ,阿联酋承诺在最初 6 年里为其提供 1.36 亿美元的经费支持 ,该国的阿布扎比基金会也承诺每年提供 5000 万美元的经费支持。阿联酋的“一掷千金”不仅让德国计划提供的 1100 万美元经费支持相形见绌 ,更是理所应当地成为 IRENA 总部的所在国。<sup>③</sup> 不过 ,阿联酋虽然在经费支持和总部位置上与德国形成了制度内竞争 ,但是这一竞争并未发展为集团式分裂 ,德国仍牢牢主导着 IRENA 的治理议程、人事任免以及科研项目 ,仍然在 IRENA 中居于核心地位并提供了有效领导。<sup>④</sup> 就可再生能源治理而言 ,德国的权力地位并不逊于美国 ,其在 IRENA 内部和 IRENA 与 IEA 的制度竞争中都发挥了强大的领导力 ,因此制度主导国权力地位的差异不足以解释 IEA 与 IRENA 的竞争退出。

对 IEA 与 IRENA 竞争退出的分析表明 ,国际官僚政策取向的变化促成了竞争退出 ,国际制度自身的竞争力和国际制度主导国家的权力地位则并非有力解释因素。第二部分提出的假说 2 得到了验证 ,假说 1 和假说 3 则未能得到验证。

## 五 “竞争退出”的全球治理解释

IEA 与 OPEC 以及 IEA 与 IRENA 两组案例为观测竞争退出及其成因提供了绝佳的样本 ,上述案例表明国际官僚政策取向的转变与竞争退出之间存在因果关系 ,并且

<sup>①</sup> Craig Morris, “Germany’s Energy Consumption in 2017,” <https://energytransition.org/2018/01/german-energy-consumption-2017/> ,访问时间: 2018 年 4 月 20 日 “Germany’s Power Generation Mix 2017,” <https://1-stromvergleich.com/germany-power-generation-mix-2017/> ,访问时间: 2018 年 4 月 20 日。

<sup>②</sup> 王谋、张雯、王思丹《欧盟〈气候与能源 2030 政策框架〉要点分析与启示》,载《气候变化研究进展》,2014 年第 6 期 ,第 453 页。

<sup>③</sup> Thijs Van de Graaf, “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA,” p.24.

<sup>④</sup> “UAE: Shaping the Global Future of Renewable Energy,” <https://www.khaleejtimes.com/article/20130628/ARTICLE/306289972/1002> ,访问时间: 2018 年 3 月 25 日。

这一关系具有一般性与普适性。当国际官僚认识到与其竞争的另一国际制度无意也没有能力挑战自身权威和影响力、认识到与对方合作有助于提升自身权威和影响力、同时隔绝了主导国的政治性干预对自身政策取向的影响时，会促使国际官僚的政策取向出现转变，不再热衷竞争政策和行动，促成竞争退出。

### (一) 自变量筛选与一般性检验

第二部分指出国际制度的竞争力、国际制度中官僚的政策取向以及国际制度主导国家的权力地位都可能是促成竞争退出的关键自变量。简单来说，某一国际制度的竞争力逊于另一竞争性国际制度、国际官僚无意采取竞争性政策、某一制度主导国的权力地位逊于另一竞争性制度的主导国都可能促成竞争退出。

然而，通过分析 IEA 与 OPEC 以及 IEA 与 IRENA 这两组竞争退出案例，我们发现上述三个可能的关键自变量对竞争退出这一因变量的作用并不相同。在 IEA 与 OPEC 竞争退出的案例中，国际制度的竞争力、国际制度中官僚的政策取向以及国际制度主导国家的权力地位对促成这一结果都起到了明显作用（即便这种作用有大有小），三个假说均能成立。然而在 IEA 与 IRENA 竞争退出的案例中，只有国际制度中官僚的政策取向产生了影响，国际制度的竞争力和国际制度主导国家的权力地位这两个变量则并未发挥作用，三个假说中只有假说 2 成立。该结果如表 1 所示。

表 1 自变量的作用与假说的成立情况

案例	IEA 与 OPEC	IEA 与 IRENA	
制度互动的结果	完全竞争退出	完全竞争退出	
制度本身竞争力	基本现实	IEA 更强	两者基本相当
	变量作用	起作用	未起作用
	假说 1	成立	不成立
国际官僚的政策取向	基本现实	出现变化	出现变化
	变量作用	起作用	起作用
	假说 2	成立	成立
制度主导国的权力地位	基本现实	美国强于沙特	美德基本相当
	变量作用	起作用	未起作用
	假说 3	成立	不成立

资料来源：笔者自制。

基于“穆勒五法”中的“契合法”，面对 IEA 与 OPEC 以及 IEA 与 IRENA 这两组案例中完全相同的完全竞争退出的结果，国际制度的竞争力和国际制度主导国家的权力地位

在两组案例中并未都发挥作用,因而两者不足以解释竞争退出的生成。相反,国际制度中官僚的政策取向则在两组案例中都发挥了作用,因而其能够解释竞争退出的生成。<sup>①</sup>特别是在IEA与IRENA的案例中,国际制度中官僚的政策取向更是唯一起作用的自变量,为竞争退出生成提供了排他性解释。由此可知,正是国际官僚政策取向的转变促成了竞争退出。换句话说,国际制度中官僚的政策取向是竞争退出的必要条件。<sup>②</sup>

需要指出的是,国际官僚政策取向的转变促成竞争退出这一结论的得出仅仅基于IEA与OPEC以及IEA与IRENA这两组案例,因此该结论的一般性和普适性还需要进一步验证。然而,竞争退出的现象广泛存在于能源治理、知识产权保护、疾病防疫、发展投资与援助等多个领域,通过穷尽所有的竞争退出现象并检验国际官僚政策取向的转变在这一过程中的作用并不现实。为此,本文试图选取议题领域完全不同且较容易观测、识别和分析的若干案例,即选取最大差异案例(*most different cases*)和最具代表性案例(*most typical cases*),并将这些案例组成案例集。本文将通过这一案例集来检验国际官僚的政策取向这一自变量的解释力,以此确认国际官僚政策取向的转变促成竞争退出这一结论是否具有一般性。

这一案例集包括10组案例,涵盖不完全竞争退出、完全竞争退出、竞争参与者退出三种情况。这10组案例分别是世界贸易组织(WTO)与《卡塔赫纳议定书》(CP)、北大西洋公约组织与欧洲安全与防务政策、亚洲基础设施投资银行与亚洲开发银行、世界贸易组织与联合国粮食与农业组织(FAO)、联合国移民高级理事会(UNHCR)与国际移民组织(IOM)等、世界卫生组织(WHO)与联合国艾滋病规划署(UNAIDS)等、世界贸易组织与世界知识产权组织(WIPO)、国际原子能机构(IAEA)与核能署(NEA)、北大西洋公约组织与华沙条约组织(WP)、跨太平洋伙伴关系协定 TPP)与区域全面经济伙伴关系(RCEP)的竞争退出。通过对国际官僚政策取向的转变在以上10组案例中的一般性检验,我们发现其在8组不完全竞争退出和完全竞争退出的案例中都发挥了作用,甚至在5组案例中是唯一发挥作用的自变量。该结果如表2所示。

<sup>①</sup> “契合法”又被称为“求同法”或“言统同术”,具体指“有一现象。见于数事。是数事者。见象而外。惟有一同。则此所同。非见象因。即现象果”。简而言之,不同的背景和场合中出现了相同的现象,这一现象的产生条件除了一个外其余皆不相同,那么这一个相同的产生条件就是这一现象的产生原因。详见约翰·斯图亚特·穆勒著,严复译《穆勒名学》,北京:北京时代华文书局2014年版,第330—331页。

<sup>②</sup> 由于国际制度的竞争力和国际制度主导国家的权力地位这两个因素并不能解释IEA与IRENA的“竞争退出”,因而两者并非“竞争退出”的必要条件。

经过表 2 所示的案例集的检验 ,可以推定国际官僚政策取向的转变促成了竞争退出 ,而且这一结论具有一般性。需要特别指出的是 ,竞争参与者退出的主因是某一制度的主导国无法继续提供领导 ,进而导致该制度分崩离析 ,另一制度“不战而胜”。除了这一特殊情况外 ,国际官僚的政策取向能够很好地解释不完全竞争退出和完全竞争退出情况下的全部案例。综上所述 ,曾经相互竞争的国际制度之所以关系缓和甚至转为合作 ,主要是因为国际官僚的政策偏好与取向的变化 ,不再热衷竞争性色彩政策和行动 ,假说 2 成立且具有普遍适用性。

表 2 关于国际官僚政策取向的一般性检验

案例 **	议题领域	竞争退出的类型	制度本身的竞争力	国际官僚的政策取向	制度主导国的权力地位
WTO 与 CP	转基因商品贸易	不完全竞争退出	未起作用	起作用	未起作用
NATO 与 ESDP	欧洲安全治理	不完全竞争退出	未起作用	起作用	起作用
AIIB 与 ADB	发展项目投资	不完全竞争退出	未起作用	起作用	未起作用
WTO 与 FAO	粮食安全	不完全竞争退出	未起作用	起作用	未起作用
UNHCR 与 IOM 等	国际移民管理	完全竞争退出	未起作用	起作用	未起作用
WHO 与 UNAIDS 等	疾病防疫	完全竞争退出	起作用	起作用	未起作用
WTO 与 WIPO	知识产权保护	完全竞争退出	未起作用	起作用	未起作用
IAEA 与 NEA	核能开发与治理	完全竞争退出	起作用	起作用	未起作用
NATO 与 WP	国家安全维护	竞争参与者退出	未起作用	未起作用	起作用
TPP 与 RCEP **	自由贸易协定	竞争参与者退出	未起作用	未起作用	起作用

资料来源: 笔者自制。

注: \* 表格极大简化了每组案例竞争退出的过程及现状 ,三项因素的作用情况也被粗略归结为起作用与未起作用 ,实际情况要更为复杂。\*\*虽然最初的 TPP 在美国退出后即宣告终结 ,而 RCEP 至今仍在谈判中 ,但两者的制度竞争在筹建阶段就已产生 ,因而 TPP 与 RCEP 的竞争退出仍可被用作案例。

### (二) 国际官僚政策偏好转变促成竞争退出的机制分析

国际官僚对另一制度之威胁的再认识、对制度间合作收益的新认知、技术保护带及其对政策独立性的护持都会改变其政策偏好 ,进而促成竞争退出。总体而言 ,如果国际官僚认识到另一国际制度无意且实际上也没有挑战其合法性、权威和影响力时 ,那么其将不会抵制该国际制度。如果国际官僚认识到与另一国际制

度合作有助于强化自身合法性、权威及影响力,那么其将谋求合作并扩大合作范围。如果国际官僚获得了能够隔绝或降低主导国干预的技术保护带,那么其将更容易基于自身政策取向进行合作而非追随成员政策展开竞争。在上述三方面的共同作用下,国际官僚的政策取向将出现转变,不再热衷竞争性政策和行动,促成竞争退出。

首先,国际官僚一旦认识到与之竞争的国际制度无意且实际上也没有挑战其合法性、权威和影响力,那么其关注焦点将不再是抵制或者遏制该国际制度。20世纪90年代以来,全球性问题大量涌现、全球治理全面兴起,民族国家与国际制度间掀起了一股治理风潮。前者加速从统治型国家向治理型国家的转变,后者也出现了“为治理而生”的转向。<sup>①</sup> 在这一过程中,权力政治的色彩不断褪去,全球治理的色彩愈发鲜明。<sup>②</sup> 一方面,国际官僚疲于应对各类全球性问题,另一制度的竞争性政策则并非主要挑战。应对全球问题不力和治理失败将招致成员和其他国家的强烈不满,这种不满对自身合法性与权威的冲击要比另一国际制度的冲击大得多。另一方面,国际官僚开始更多基于功能而非政治视角看待与之竞争的另一国际制度,其带有强烈权力政治色彩的偏见逐渐改变为基于治理功能和技术考量的理性思考。这样一来,他们发觉另一国际制度实际上是“为治理而生”而非“为竞争而生”,与自身争夺合法性、权威和影响力并非根本目标,不过是其参与全球治理的副产品。由此国际官僚认识到另一国际制度无意且未实际挑战其合法性、权威和影响力,对于竞争性行动也逐渐失去兴趣。这在很大程度上促成了竞争退出。

其次,国际官僚一旦认识到与存在竞争关系的另一国际制度合作有助于强化自身合法性、权威及影响力时,就会谋求治理合作。实际上,单个国际制度很难凭一己之力完全解决复杂的治理问题并消减庞大的全球治理赤字。即便是在某一具体治理领域充当“旗手”的国际制度,大多也是“小马拉大车”,它们仅凭自身力量推进治理的努力往往效果不彰。<sup>③</sup> 面对全球治理的复杂现实,单个国际制度可谓杯水车薪。在此背景下,国际官僚认识到应对全球问题不力和治理失效会招致成员和其他国家的不满,会

<sup>①</sup> 俞可平《全球治理的趋势及我国的战略选择》,载《国外理论动态》,2012年第10期,第7—9页;翁士洪《全球治理中的国家治理转型》,载《南京社会科学》,2015年第4期,第77页;卢静《当前全球治理的制度困境及其改革》,载《外交评论》,2014年第1期,第112—113页。

<sup>②</sup> 这主要是因为国际制度或其他非国家行为体发挥了更多治理功能,参见James Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics,” in James Rosenau, ed., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.3。

<sup>③</sup> 庞中英《全球治理赤字及其解决——中国在解决全球治理赤字中的作用》,载《社会科学》,2016年第12期,第5页。

有损其合法性、权威和影响力。为了更好地实现治理目标，原本相互竞争的国际制度会逐渐产生强大的合作动力，它们通过制度间合作拓展治理功能、提升治理效能、降低治理成本，形成治理制度联盟和治理制度网络。这在维护各自合法性、权威和影响力的同时也促成了竞争退出。

最后，国际官僚在参与全球治理的过程中会获得能够隔绝或降低主导国“私人和政治”干预的技术保护带，这提高了主导国监管和影响国际制度的门槛，使得国际官僚能够按照自身的政策取向开展制度合作而非贯彻主导国的意志开展制度竞争。主导国经常利用自身在国际制度中的显赫地位和强大影响力，尝试通过国际制度对他国施加影响力、护持自身权力地位、占据更多公共资源，将自身政策偏好强加于国际官僚。如此一来，国际制度就成为权力政治的外延和附庸，国家竞争也外溢至国际制度之间。<sup>①</sup>然而，国际官僚主要从事信息和数据搜集、专业分析和咨询、治理项目筹划等工作，这些工作具有较强的专业性和技术性。相比之下，制度主导国因“授权者与生俱来的困境”不仅无法从事上述工作，而且随着时间的推移愈发难以监管和干预国际官僚，由此后者获得了隔绝或降低民族国家干预的技术保护带。<sup>②</sup>这种或显或隐的门槛会将主导国逐渐隔离于国际官僚的行动和决策之外，最终相互竞争的国际制度会摆脱主导国的偏好及其对议程与行动“扭曲”，而更多基于自身政策取向选择与另一国际制度开展治理合作，由此导致竞争退出。

总之，国际官僚对另一制度威胁的再认识、对制度间合作收益的新认知、技术保护带对政策独立性的护持都会改变其政策取向，使其不再热衷竞争性政策和行动，甚至逐步开展起密切合作（见图1）。至此，本文已证明国际官僚政策取向的转变是竞争退出的必要条件并探析了其因果机制。在此基础上，可以推测国际官僚政策取向的转变可能不仅是竞争退出的必要条件，还是后者的充分条件。换句话说，当前仍处在竞争关系的国际制度也会因国际官僚政策取向的转变而出现不同程度的竞争退出，而且这一过程很有可能是不可逆转的。然而，这一推测还有待细致的考察与严谨的论证。

---

<sup>①</sup> 李巍《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，第65—75页。

<sup>②</sup> 这种困境在于，授权者往往是不专业的，因此在很大程度上依赖代理者。如果授权者掌管一切并完全监督代理者，那么代理者的专业化收益就会减少。如果授权者不这么做，那么代理者就会“懈怠”并逐渐脱离授权者的控制。参见 Darren G. Hawkins, et al. “Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory,” in Darren G. Hawkins, et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.25。

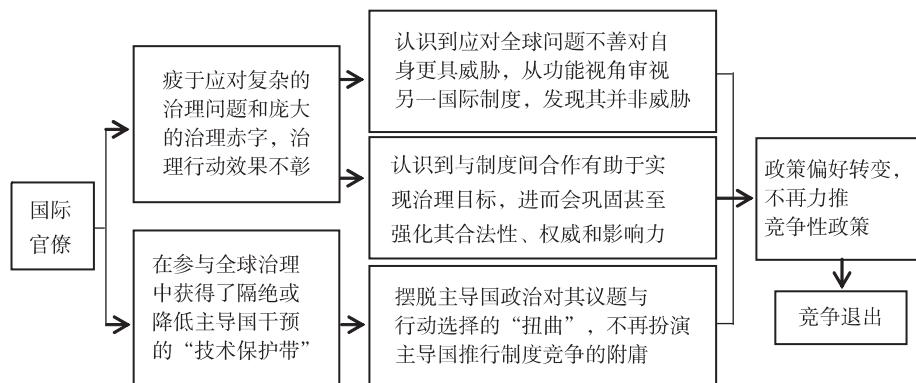


图1 全球治理促成“竞争退出”的因果机制

资料来源：笔者自制。

## 六 结论

作为全球政治中的新兴现象，竞争退出不仅为国际制度竞争的研究开创了新的议题领域，还有助于推进新议程。综合来看，国际制度竞争研究滥觞于围绕国际制度的权力面孔的争鸣，长期以来主要就全球治理和国家战略竞争这两大议题领域展开。竞争退出这一新兴现象在丰富了国际制度竞争研究的同时，也推动后者开启了以探讨竞争退出何以产生、基于怎样的方式和路径来实现为核心的后制度竞争的研究议程。

基于此，本文探析了促成竞争退出的影响因素及其作用机制。对 IEA 与 OPEC、IEA 与 IRENA 这两组案例以及更具一般性的案例集的研究和检验表明，虽然国际制度的竞争力和主导国的权力地位构成了国际制度竞争的政治基础，其在一定程度上会推动竞争退出，然而国际制度因制度竞争力不足而被迫退出制度竞争或者因制度主导国权力地位下降而无法领导制度竞争并非竞争退出的直接和必然根源。相反，正是国际官僚不再热衷竞争性政策和行动才是促成竞争退出的关键因素。这种转变来自国际官僚对另一制度威胁的再认识、对制度间合作收益的新认知以及技术保护带对政策独立性的护持。总之，国际官僚政策取向的转变是国际制度竞争退出的重要成因，预计还将有更多国际制度因此而竞争退出。

（截稿：2018年6月 编辑：肖 河）

**Institutional Choice of the Operational Modalities of the New MDBs: A Historical Institutionalist Perspective****Zhu Jiejin ( 30)**

**【Abstract】** Why have the BRICS New Development Bank ( NDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank ( AIIB) , both created by emerging economies , taken on different operational institutions? NDB has adopted a borrowing country-oriented and South-South cooperation modality , while the AIIB has chosen a donor country-oriented modality similar to existing MDBs. This paper uses the concepts of “critical junctures” and revised “positive feedback” in historical institutionalism to explain the difference. It examines the structural factors leading to the creation of these two banks and the competition and compromise among different institutional proposals during the process of creating the new MDBs. During the establishment process of NDB , China’s feedback to India’s proposal led to its borrowing country-oriented operational modality. In the establishment of AIIB , developed countries’ feedback towards China’s initiative led to push for a multilateral and high standards approach and a donor country-oriented operational modality similar to existing MDBs. This research shows the different approaches taken by the emerging economies in creating new multilateral institutions and its possible implications for the process of global governance reform.

**【Key Words】** New Development Bank , Asian Infrastructure Investment Bank , operational institutions , historical institutionalism , critical juncture , positive feedback

**【Author】** Zhu Jiejin , Associate Professor in School of International Relations and Public Affairs , Fudan University.

**International Bureaucrats and the Withdrawal of International Institution Competition****Song Yiming ( 62)**

**【Abstract】** At present , international institution competition rises and has become an important manifestation of international disputes and the main trend of national competitions.

Nevertheless , some competing international institutions are bucking the trend with mollifying inter-institutional relationship and even close cooperation. Such external circumstance of withdrawal of international institution competition not only enriches the issue areas of international institution competition study , but also is conducive to initiating the research agenda of post-institution competition with discussions on causes and paths of the withdrawal of international institution competition as its core. Based on this , this article tentatively puts forward three factors which are likely to facilitate the withdrawal of international institution competition , namely the competitiveness of international institutions , policy orientation of international bureaucrats and power status of leading institutional countries. On account of the analysis and test of the above three possible factors in the two cases of IEA and OPEC , IEA and IRENA and a case set of more general cases , this article finds that neither poorer competitiveness of international institutions nor lower power status of institutional leading countries is the certain cause of the withdrawal of international institution competition. On the contrary , it is because international bureaucrats have gained re-understanding of another international institution threat , re-perception of inter-institutional cooperation benefits and support of their policy independence by the “technical protection belt” , that they altered policy orientations and are no longer keen on competitive policies and acts , which facilitated the withdrawal of international institution competition.

**【Key Words】** international bureaucrats , withdrawal of international institution competition , IEA , OPEC , IRENA

**【Author】** Song Yiming , Ph.D. Candidate , School of International Studies , Renmin University of China.

### **Rethinking Opportunity , Greed , Grievance and Internal Conflict: A Spatio-Temporal Analysis of African Political Violence**

**Chen Chong ( 94)**

**【Abstract】** Since the end of the Cold War , conflict studies have increasingly focused on internal conflict. Mainstream research has attributed the causes of internal conflicts to

# 世界经济与政治

WORLD ECONOMICS AND POLITICS

(月刊)

刊名题字：李铁映

---

主管单位：中国社会科学院

主办单位：中国社会科学院世界经济与政治研究所

主编：张宇燕

副主编：袁正清

编委：冯绍雷 冯昭奎 黄平 季志业 江时学 金灿荣 李滨 李东燕 李少军  
李向阳 刘慧 杨洁勉 路爱国 鲁桐 潘家华 荣鹰 邵峰 沈丁立  
宋泓 唐永胜 王春法 王逸舟 阎学通 余永定 周弘 周琪  
江忆恩 (Alastair Iain Johnston) 阿米塔夫·阿查亚 (Amitav Acharya)  
彼得·卡赞斯坦 (Peter J. Katzenstein)

编辑部成员：袁正清（主任） 主父笑飞（副主任） 肖河

---

出版：世界经济杂志社

编辑：《世界经济与政治》编辑部

地址：北京建国门内大街5号《世界经济与政治》编辑部（邮编：100732）

电话：010-85195784 投稿邮箱：sjzbjb@cass.org.cn

国内发行：全国各地邮局

邮发代号：82-871

国外总发行：中国国际图书贸易总公司（北京399信箱 邮编：100044）

国外代号：1322M

刊号：  
ISSN 1006-9550  
CN 11-1343/F

广告经营许可证号：京东工商广字0033号

印刷：三河市龙林印务有限公司

定价：40.00元（国内）；25.00美元（国外）

---

※ 本刊实行专家匿名审稿制度，遵循文责自负原则，所刊发文章不代表编辑部观点。

※ 本刊不以任何形式收取版面费（举报电话：010-63094651）。

---

# 世界經濟與政治

(月刊)

2018年第8期(总第456期)

---

## 目 录

### 改革开放40年：中国与世界

4 改革开放以来中国国际关系理论发展

——话语、实践与创新

孙吉胜

### 国际组织

30 新型多边开发银行的运营制度选择

——基于历史制度主义的分析

朱杰进

62 国际官僚与国际制度竞争退出

宋亦明

---

---

SHIJIE JINGJI YU ZHENGZHI

1979 年创刊

2018 年 8 月 14 日出版

---

世界政治

94 机会、贪婪、怨恨与国内冲突的再思考

——基于时空模型对非洲政治暴力的分析 陈冲

---

国际政治经济学

128 欧盟产业发展停滞的结构主义政治经济学分析

翟东升 宁南山 赵云龙

156 英文摘要

## Abstracts

**Chinese IR Theory Development since China's Reform and Opening Up: Discourse, Practice, and Innovation**

**Sun Jisheng** (4)

【Abstract】IR theory has been an important part of IR studies in China. In the late 1980s, discourse of “IR theories with Chinese characteristics” began to appear in the Chinese academia. From the year 2000, this discourse shifted more to “develop a Chinese IR school” and “how to develop a Chinese IR school”. Although there is still not a widely recognized Chinese IR school or Chinese IR theories worldwide, the effort by Chinese scholars has never stopped. Within the past 40 years since China’s reform and opening up in 1978, great progress has been made. This paper, based on the understanding towards practice theory, holds that Chinese scholars working on Chinese IR theories also form a practice community and are likely to be influenced by each other’s discourse and practice. It is thus necessary to review the perception of scholars outside the Chinese community and reflect on the critiques from the outside. Accordingly, this paper, after reviewing the development IR theory study in China, mainly compares the major discourses regarding Chinese IR school inside and outside China and then puts forward some suggestions for the further development of a Chinese IR school, such as reflecting on the definition of “theory”, having more dialogues with the western IR community, improving academic environment and academic training, and better summarizing Chinese experiences.

【Key Words】discourse, practice, Chinese IR theory, Chinese characteristics, Chinese IR school

【Author】Sun Jisheng, Professor of China Foreign Affairs University, Chief Expert of Research Center of Beijing International Exchanges and Foreign Affairs Administration.

**Institutional Choice of the Operational Modalities of the New MDBs: A Historical Institutionalist Perspective****Zhu Jiejin** (30)

**【Abstract】** Why have the BRICS New Development Bank (NDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), both created by emerging economies, taken on different operational institutions? NDB has adopted a borrowing country-oriented and South-South cooperation modality, while the AIIB has chosen a donor country-oriented modality similar to existing MDBs. This paper uses the concepts of “critical junctures” and revised “positive feedback” in historical institutionalism to explain the difference. It examines the structural factors leading to the creation of these two banks and the competition and compromise among different institutional proposals during the process of creating the new MDBs. During the establishment process of NDB, China’s feedback to India’s proposal led to its borrowing country-oriented operational modality. In the establishment of AIIB, developed countries’ feedback towards China’s initiative led to push for a multilateral and high standards approach and a donor country-oriented operational modality similar to existing MDBs. This research shows the different approaches taken by the emerging economies in creating new multilateral institutions and its possible implications for the process of global governance reform.

**【Key Words】** New Development Bank, Asian Infrastructure Investment Bank, operational institutions, historical institutionalism, critical juncture, positive feedback

**【Author】** Zhu Jiejin, Associate Professor in School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.

**International Bureaucrats and the Withdrawal of International Institution Competition****Song Yiming** (62)

**【Abstract】** At present, international institution competition rises and has become an important manifestation of international disputes and the main trend of national competitions.

Nevertheless, some competing international institutions are bucking the trend with mollifying inter-institutional relationship and even close cooperation. Such external circumstance of withdrawal of international institution competition not only enriches the issue areas of international institution competition study, but also is conducive to initiating the research agenda of post-institution competition with discussions on causes and paths of the withdrawal of international institution competition as its core. Based on this, this article tentatively puts forward three factors which are likely to facilitate the withdrawal of international institution competition, namely the competitiveness of international institutions, policy orientation of international bureaucrats and power status of leading institutional countries. On account of the analysis and test of the above three possible factors in the two cases of IEA and OPEC, IEA and IRENA and a case set of more general cases, this article finds that neither poorer competitiveness of international institutions nor lower power status of institutional leading countries is the certain cause of the withdrawal of international institution competition. On the contrary, it is because international bureaucrats have gained re-understanding of another international institution threat, re-perception of inter-institutional cooperation benefits and support of their policy independence by the “technical protection belt”, that they altered policy orientations and are no longer keen on competitive policies and acts, which facilitated the withdrawal of international institution competition.

**【Key Words】** international bureaucrats, withdrawal of international institution competition, IEA, OPEC, IRENA

**【Author】** Song Yiming, Ph.D. Candidate, School of International Studies, Renmin University of China.

### **Rethinking Opportunity, Greed, Grievance and Internal Conflict: A Spatio-Temporal Analysis of African Political Violence**

**Chen Chong** (94)

**【Abstract】** Since the end of the Cold War, conflict studies have increasingly focused on internal conflict. Mainstream research has attributed the causes of internal conflicts to

factors related to opportunity, greed, and grievance. However, there is still no consensus on which factor is most likely to lead to violent conflicts. This is, in part because these three explanations focus on differing levels of analysis, which results in distinct measurements for core explanatory variables, and in part because there are no adequate, large-scale data to examine them simultaneously. Moreover, existing work ignores the spatio-temporal dependence when studying the outbreak of violent conflict. Using spatio-temporal modeling approach, this article draws data from geographic information system (GIS) technique, nighttime light emission, and event data in Africa from 1992 to 2013 to re-examine the relative explanatory power of these three factors. Unlike previous work that focused on conflict at the country-level or group level, this article further disaggregates the unit-of-analysis into county or even village level, which enables us to better utilize geographic features of conflict locations. The results show that political violence is surprisingly more likely to occur in areas where the governments have strong capacity or ethnic settlement areas with more grievances. This article does not find support for the greed-related factors, as the natural resource variables are not statistically significant. One implication of this study is to show how researchers can utilize new data and methods to resolve previous debates in the age of Big Data, as well as the possibility to build a new and more dynamic theory on political violence. Meanwhile, this article might inspire us to find better ways to address such challenges as instability and poverty in Africa.

【Key Words】 internal conflict, Africa, spatio-temporal modeling, political violence, big data

【Author】 Chen Chong, Ph.D. Candidate, Department of Political Science, Duke University.

### **A Political-Economic Analysis on the EU's Industrial Stagnation from Structuralist Perspective**

**Di Dongsheng Ning Nanshan Zhao Yunlong (128)**

【Abstract】 Many cases and data from various industrial sectors indicate that the EU

have been at a disadvantage in the global economic competition since the year 2000. In the traditional manufacturing sector, the EU's share of the global market continues to shrink. And in the digital economy, the EU also lags behind North America and East Asia in terms of hardware, software and Internet applications. Although the EU and its member states remain vigilant and try to reverse the trend through various measures, the outlook is not optimistic. The emergence of disruptive technologies of next generation and the sudden changes in the direction of industrial development will accelerate the pace of EU's shrinking share and weakening position in the global industrial competition. Structuralist political economy theory can provide a comprehensive explanation with three factors, namely the relative declining of the EU's intellectual superiority, the weakness and fragmentation of the public sector, and the aging of EU society. Blaming the EU's industrial downturn on high welfare and high taxes may be a misattribution. As the overlap and competition between the East Asian manufacturing supply chain and the EU counterpart are becoming more and more obvious, China-EU relations will face more challenges. The EU will demonstrate the trade and investment protectionism which is common in de-industrializing economies. China should make necessary psychological and policy preparations for the continued industrial competition and trade friction.

**【Key Words】** European Union economy, structuralist political economy, industry competition, digital economy

**【Authors】** Di Dongsheng, Associate Professor, School of International Studies, Renmin University of China; Ning Nanshan, Assistant Research Fellow, Center for China's Foreign Strategy Studies, Renmin University of China; Zhao Yunlong, Assistant Research Fellow, Center for China's Foreign Strategy Studies, Renmin University of China.

# 世界經濟與政治

2018年第8期  
(1979年创刊·月刊)

第四届(2016)中国出版政府奖期刊提名奖  
第三届(2013)中国出版政府奖期刊提名奖  
中国百强报刊(2017)  
中国百强报刊(2015)  
中国人文社会科学期刊评价报告  
顶级期刊(2014)  
CNKI中国最具国际影响力学术期刊  
中文核心期刊(国际政治类)  
中国人文社会科学核心期刊  
RCCSE中国权威学术期刊  
中文社会科学引文索引来源期刊  
中国期刊全文数据库来源期刊

World Economics and Politics

No.8(2018) (Monthly, Began in 1979 )

Compiler: Editorial Department of the Journal of World  
Economics and Politics (5 Jianguomennei Dajie, Beijing)

Postal Code: 100732

Telephone: 85195784

E-mail: sjzbjb@cass.org.cn

<http://www.iwep.org.cn/>

Editor-in-Chief: Zhang Yuyan

Publisher: World Economics Journal Publication Office

Printer: Longlin Printing Limited Company of Sanhe City

Distributor: Beijing Press Distribution Bureau

Subscriptions:

Domestic: Post Office

Overseas: China International Book Trading Corporation  
(Box 399, Beijing 100044, China)

Subscription Price: \$ 25.00 (overseas)  
¥ 40.00 (domestic)

ISSN 1006-9550

刊号: CN 11-1343/F

邮发代号: 82-871

定价: 40.00元(国内)

25.00美元(国外)

国内外公开发行

ISSN 1006-9550



9 771006 955182

08>