

国家社会科学基金资助期刊

ISSN 1006-9550
CN 11-1343/F

世界经济与政治

WORLD ECONOMICS AND POLITICS

全球秩序观的理性转向与“新理性”

郭树勇 于 阳

制度竞争与国际制度的等级制

宋亦明

国家形象是软实力吗

杨 波 柯佳明



中国社会科学院
世界经济与政治研究所

主办

2021 4
总第488期

世界经济与政治

二〇二一年第四期

制度竞争与国际制度的 等级制^{*}

宋亦明

【内容提要】 国际制度的等级制是一种国际制度之间地位不对等的结构,具体表现为诸多国际制度对某一特定国际制度的单向遵从。为了阐明其生成机制,作者建立了一个以制度竞争类型为核心变量的分析框架。制度竞争是行为体围绕国际制度的议程设定、规范倡导、主导权及其他具体安排的竞争,具体可分为制度内竞争和制度间竞争。前者指国际制度的成员国在该制度框架下围绕上述主题的竞争,后者则指同一议题领域内多个国际制度就其开展的竞争。国家的功能性考量、战略性考量及议题领域特性决定了制度竞争的上述类型分异。对于气候变化等以制度内竞争为主的议题领域,制度内竞争的倒逼效应、集聚效应和加持效应为特定的国际制度带来了相应的权成并使其获得了其他国际制度的单向遵从,由此意味着该议题领域内的国际制度具有强等级制。对于能源治理等以制度间竞争为主的议题领域,制度间竞争的异化效应、亚集聚效应和抵消效应致使鲜有国际制度获得相应的权威和其他国际制度的遵从,由此意味着该议题领域内的国际制度具有弱等级制。作者论证了在国际制度研究中纳入等级制讨论的必要性和可行性,探索了国际制度等级制的生成原因,进而揭示了国际制度从复杂性到等级性的研究转向。

【关键词】 国际制度; 制度竞争; 等级制; 制度复杂性

【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】 D80 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2021)04-0033-28

^{*} 本文为中国人民大学2019年度拔尖创新人才培养资助计划成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的建设性修改意见。本文曾在中国国际关系学会第十五届博士生论坛上宣读。文责自负。

一 引言

制度碎片化是近年来国际制度领域的普遍现象,也是国际制度研究的重要议程。^①现实层面上,在跨国金融监管、投资、卫生等多个领域都能直观地观察到国际制度数量激增、功能相仿和成员交叠,原有核心制度的影响范围与协调能力均有所下降。可以说国际制度的碎片化是无可争议的客观事实。^②学理层面上,对制度碎片化的探讨衍生出国际制度研究的重要分支,相关研究已卷帙浩繁。其中尤以关于制度复杂性的研究最成体系、最具影响力,对国际制度碎片化导致的杂乱无序的制度间关系进行了较为全面的刻画与深刻的分析。^③

尽管制度复杂性研究对国际制度的碎片化进行了回应,但其不仅忽视了部分议题领域内的国际制度呈现出等级关系这一重要经验现象,其核心概念的界定与研究议程的设置也限制了对该现象的学理性探讨。在诸如气候变化、跨国金融监管和国际反恐等议题领域,为数众多的国际制度已呈现出非正式的等级关系,而非制度复杂性理论的拥趸所宣称的杂乱交叠、混沌无序的“意大利面碗”状态。^④受制于制度复杂性的概念生成与研究惯性,对国际制度间等级关系的探讨完全被排除在现有研究议程外,使之很难得到足够的关注与严谨的探讨。自从卡尔·劳斯塔亚拉(Kal Raustiala)与戴维·维克多(David G. Victor)将制度复杂性界定为“在特定议题领域部分重叠且不存在等级关系的制度安排”后,非等级(无等级)几乎成为对制度复杂

① 本文接受了罗伯特·基欧汉对“国际制度”的界定:国际制度是指“规定行为体角色、约束有关活动并塑造预期的一整套持久并相互联系的正式或非正式规则”,具体包括国际组织、国际机制和国际惯例。参见 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays on International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, 1989, pp.3-4。基于收缩研究对象范围的考量,本文所讨论的国际制度仅为政府间国际制度。

② Frank Biermann, et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.4, 2009, p.31.

③ 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144—155页; Karen J. Alter and Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity,” *Annual Review of Law and Social Science*, Vol.14, 2018, pp.329-349.

④ Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, p.13.

性不同界定所必不可少的要素。^①因此,制度复杂性研究始终将关于国际制度等级关系的探讨排除在研究议程之外,导致该系列研究未能观察到国际制度间存在非正式等级关系的经验现实,同样也未能对国际制度等级关系的可能性、特征、成因和影响进行学理探讨。^②

上述讨论意味着不仅需要进一步观察和识别部分议题领域国际制度呈现出等级关系的经验现象,还应反思过去十余年制度复杂性研究浪潮所依托的国际制度非等级制这一核心的概念设定与论证的逻辑起点。基于此,一系列问题有待于回答:在制度碎片化的宏观背景下,哪些议题领域内的国际制度呈现出等级关系?怎样才能实现对这种等级关系的精确识别和操作化?能否借鉴戴维·莱克(David A. Lake)将对等级制的探讨从国内层面引入主权国家层面,进一步将等级制分析从主权国家层面推向国际制度层面?国际制度等级制的可能生成原因及其作用机制是怎样的?基于对国际制度等级制的探讨,制度复杂性研究需要在概念界定和研究议程上进行怎样的调整?

基于此,本文以下部分从五个方面进行分析:第二部分回顾主权国家等级制研究的主要进展与操作经验,明确国际制度等级制的研究议程。第三部分对国际制度等级制和国际制度权威的类型化与操作化进行分析。第四部分提出以制度竞争类型为核心变量的国际制度等级制生成的分析框架。第五部分对关联紧密的气候变化与能源领域内各自的国际制度等级关系进行对比研究,进而对上述分析框架加以检验。第六部分为结论。

二 国际制度的等级制:一项研究议程

明确等级制的概念有助于避免其内涵的无限延展性和使用的模糊性。艾伊斯·扎拉科尔(Ayşe Zarakol)等学者的研究表明,对等级制的各种界定在不同维度上呈现出广义范畴与狭义范畴、理性主义取向与建构主义取向、等级制的连续形式和间断形

^① Kal Raustiala and David G. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resource," *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, p.277; Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, p.8; Karen J. Alter and Sophie Meunier, "The Politics of International Regime Complexity," p.13; Kenneth W. Abbott, "The Transnational Regime Complex for Climate Change," *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.30, No.4, 2012, p.571, p.582; Alexander Betts, "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution," *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.69-81.

^② Karen J. Alter and Kal Raustiala, "The Rise of International Regime Complexity," pp.343-345.

式的分野,只有在将等级制描述为“行为体不平等的结构”上具有极其难得的一致性。^① 本文并未套用莱克所提出的等级制概念,而是将等级制视为同类行为体之间地位不对等的结构。^② 在此基础上,本文回顾了以莱克为代表的学者将对等级制的讨论从国内层面引入主权国家层面的努力,进而尝试将对等级制的讨论从主权国家层面推向国际制度层面。

(一) 从国内等级制到主权国家等级制

晚近以来,关于等级制的讨论长期囿于支配社会学和政治学的范畴。马克斯·韦伯(Max Weber)对等级制这一支配社会学的核心概念进行了详尽探讨,奠定了国内等级制的认知框架。^③ 他指出在传统型权威和魅力型权威的作用下,前现代的家长制、家产制和封建制的社会经济形态中就已经明显地存在等级制,法理型权威则推动了现代官僚制的建立与职务等级制的形成。^④ 韦伯关于等级制的讨论使得“国家内部存在等级制”以及“现代国家内部的等级制是正式的、基于法理的”等论断为后续研究广泛接受。^⑤

在此基础上,肯尼思·华尔兹(Kenneth N. Waltz)以是否存在等级制为标志对国内政治与国际政治的边界进行了划分,并对两者的特点进行了阐释。他指出国内政治是等级制的,遵循上下级的排列原则、单元存在功能性差异、单元存在能力差异;国际政治则呈现出与等级制截然相反的无政府状态,遵循平等的排列原则、单元不具有功能性差异、单元存在能力差异。^⑥ 华尔兹着重阐释了国内政治与国际政治在排列原则与单元特性上的差异,其所刻画的“国内政治—等级制”与“国际政治—无政府状态”

^① Janice Bially Mattern and Ayşe Zarakol, “Hierarchies in World Politics,” *International Organization*, Vol.70, No.3, 2016, pp.626-633; Ayşe Zarakol, “Theorising Hierarchies: An Introduction,” in Ayşe Zarakol, ed., *Hierarchies in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp.1-10.

^② 尽管莱克对于等级制的概念界定被广为关注和使用,但至少存在两个问题:一方面,其概念中的“行为体”“统治者”“被统治者”指代不清,并未明晰行为体所包含的主体范围;另一方面,其等级制概念中又包含了另一个模糊且有待界定的概念“权威”。另外,行为体与其附属(下属)行为体的关系并不在本文的讨论之列,因为其在组织学的视角下必然具有等级关系。就国际制度研究而言,本文不再对国际制度与其下属制度加以区分,而将其视作一个整体。

^③ 马克斯·韦伯著,阎克文译《经济与社会》(第一卷),上海人民出版社2019年版,第77—90页。

^④ 马克斯·韦伯著,阎克文译《经济与社会》(第二卷,上册),上海人民出版社2019年版,第1321—1324、1381—1384、1410、1476—1479、1486—1488页。

^⑤ Kenneth W. Abbott, et al., “Orchestration: Global Governance Through Intermediaries,” in Kenneth W. Abbott, et al., eds., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp.6-7; David A. Lake, “Hobbesian Hierarchy: The Political Economy of Political Organization,” *Annual Review of Political Science*, Vol.12, 2009, pp.265-266.

^⑥ 肯尼思·华尔兹著,信强译《国际政治理论》,上海人民出版社2008年版,第84—106页。

这一泾渭分明的知识脉络在近30年的时间里未曾受到实质性挑战,以无政府状态为前提假设的国际政治研究更是构成了恢宏的学科大厦。

近年来,莱克不断尝试突破华尔兹设置的上述藩篱,将对等级制的讨论引入国际政治层面。在论证主权可分割并树立关系型权威观的基础上,莱克的批判直指国际政治的无政府状态。他指出,主权国家的等级制是一个连续变量,其高低取决于不同国家所具有的权威大小,而某一国家权威的大小以其在经济和安全领域对其他国家合法控制的数量为具体体现。^①至于某一国家为何能够控制其他国家或接受其他国家的控制,这是因为不同国家基于其诉求分析成本—收益后所进行的“交易”。^②尽管莱克的努力仍有诸多未尽之处,但其理论创见不仅有助于识别主权国家不平等的状况及成因,其所设置的研究议程更是引发了学界对主权国家等级制的持续性探索。^③此后相关研究大量涌现,分别围绕主权国家等级制的类型、形成、维持和影响等议题展开争鸣,^④该领域研究现已成为国际政治知识谱系中的重要分支。

莱克等将对等级制的讨论从国内层面引入主权国家层面的努力对后续研究具有两点启发。首先,在研究层次上,等级制不仅存在于国内层面也广泛存在于主权国家或其他层面,因此层次本身不应成为等级制研究的思维藩篱。其次,在变量关系上,在韦伯和莱克等学者的等级制研究中,对权威的探讨始终占据重要位置,因而关于权威的分析显然是揭示因果机制的重要环节。在充分借鉴上述研究成果的基础上,本文围绕等级制做进一步探索。

(二) 从主权国家等级制到国际制度等级制

国际制度层面的等级制分析不仅源自回应经验困惑的现实性呼唤,也是等级制研究思辨争鸣与议程推进的学理性必然。在现象层面,制度碎片化并未导致诸多领域内的国际制度呈现杂乱交叠、混沌无序的关系,相反,国际制度间关系有序且具有等级性。这一现象并非某一议题领域内的偶发现象。在学理层面,作为一种分析视角,等级制分析不应拘泥于对主权国家的探讨,也需要对国际制度等非国家行为体进行有效

① 戴维·莱克著,高婉妮译《国际关系中的等级制》,上海人民出版社2013年版,第53页。

② 戴维·莱克《国际关系中的等级制》,第94—175页;David A. Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations," *International Organization*, Vol.50, No.1, 1996, pp.1-33。

③ 根据作者的梳理,除了本文所列出的文献外,莱克至少还有13篇专门探讨或涉及主权国家等级制的学术论文和文集章节。这些研究所体现的思想与其专著具有连续性,因而不逐一列出。

④ 参见花勇《国际等级体系的生成、功能和维持》,载《国际政治科学》2011年第3期,第127—154页;华佳凡、孙学峰《国际关系等级理论的发展趋势》,载《国际观察》2019年第6期,第44—68页;Janice Bially Mattern and Ayse Zarakol, "Hierarchies in World Politics," pp.623-654。

的学理分析,因而“迈向非国家行为体”是未来等级制研究的重要议程。^①

根据上文对等级制概念的探讨,国际制度等级制可以被界定为国际制度之间地位不对等的结构,具体表现为同一议题领域内的诸多国际制度对特定国际制度的单向遵从(*deference*),而且这种遵从很可能是非正式的。值得注意的是,在将等级制概念从国内层面和主权国家层面迁移到国际制度层面时,不能对一些近似概念视而不见,需要检视这些概念是否能够运用于国际制度层面。在国内层面与等级制相近似的概念有家长制、官僚制和科层制,但家长制带有强制性并突出“一方可以违背另一方的意愿行事”,官僚制和科层制则依托于明确的法律规定,因此三者并不适用于对国际制度间关系的探讨。^② 在主权国家层面近似的概念包括格局、极和霸权,但格局与极侧重描述实力的分布和对比,霸权则更增加了强制的意味,因而这三个概念与着眼于功能和权威的国际制度分析格格不入。^③ 因此,上述概念中只有等级制能够较好地用于描述国际制度间关系。

已有国际制度研究对国际制度等级制进行了初步探讨。其中一部分研究使用与等级制相近的概念来描述国际制度间的关系,甚至建立了相应的类型划分。作为该领域的早期探索者,维诺德·阿加沃尔(Vinod K. Aggarwal)将国际制度关系划分为“等级制联系”与“平行联系”。^④ 项南月提出的“中心—环绕型联系”实际上就是国际制度等级制的另一种表述。^⑤ 弗兰克·比尔曼(Frank Biermann)等致力于对制度碎片化进行类型学划分,其所提出的“协同型碎片化”“合作型碎片化”和“冲突型碎片化”这三个概念包括了国际制度等级关系的描述,因而可以直接用于识别不同程度的国际制度等级制。^⑥ 布鲁诺·弗雷(Bruno Frey)借鉴经济学的“市

^① Janice Bially Mattern and Ayşe Zarakol, “Hierarchies in World Politics,” p.643.

^② 马克斯·韦伯《经济与社会》(第二卷,上册),第1321—1380页;Michael Barnett, “Hierarchy and Paternalism,” in Ayşe Zarakol, ed., *Hierarchies in World Politics*, pp.66-94.

^③ 周方银《中国学者对国际格局的认识及争鸣》,载《国际政治科学》,2017年第2期,第1—32页;花勇:《国际等级体系的生成、功能和维持》,载《国际政治科学》,2011年第3期,第131—133页。

^④ 阿加沃尔对于“等级制联系”的界定在很大程度上承袭了奥兰·扬的思想,本质上就是后者所说的嵌套式联系。因此,阿加沃尔所说的等级制与当前所普遍探讨的等级制存在一定差距。参见Vinod K. Aggarwal, “Reconciling Multiple Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting,” in Vinod K. Aggarwal, ed., *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, pp.1-31.

^⑤ 虽然项南月提出了国际制度的“中心—环绕型联系”,但否认主权国家/国际制度之间存在等级制。这是因为其对于等级制的理解遵照的是华尔兹的标准。参见项南月《全球治理体系中的机制复杂体——国家行动策略、机制互动及治理有效性》,上海外国语大学2018年博士学位论文,第69—72页。

^⑥ Frank Biermann, et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” pp.15-21.

场进入成本”概念,将不同领域内国际制度的关系简单概括为垄断、寡头和自由竞争。^①塞巴斯蒂安·奥波斯赫(Sebastian Oberthür)等注意到国际制度互动具有不对等性和单向性的特点,由此国际制度出现了源制度(source institution)与目标制度(target institution)的分异。^②上述研究并非以探索国际制度等级制为主要目标,因此对国际制度等级制的讨论并不充分,相关的概念运用和逻辑论证均存在一定的模糊性和随意性。

相比之下,另一部分研究则意识到了国际制度等级制的现实存在与学理价值,对该议题进行了较为充分和深入的学理性、实证性讨论。克里斯琴·罗伊斯—斯密特(Christian Reus-Smit)指出不同形式的国际制度间存在等级关系,并且根据等级从高到低的排序将国际制度划分为宪法结构(constitutional structures)、基础性制度(fundamental institutions)和专门性机制(issue-specific regimes)。^③泰勒·普拉特(Tyler Pratt)注意到反恐、选举监督等议题领域内的大量国际制度并非平等关系,而是出于提高各自的运行绩效、避免相互冲突,不同程度地选择了单方面遵从特定国际制度,这种遵从有助于树立权威并建立等级制。^④在后续研究中,普拉特等发现多个议题领域内的国际制度出现了关系等级化和功能分化,进而探讨两者不同组合的成因及影响。^⑤此外,萨拉·斯特鲁普(Sarah S. Stroup)等学者的研究表明国际非政府组织间也普遍存在等级关系,而权威的出现会导致等级制的建立。^⑥黛娜·谢尔顿(Dinah Shelton)等学者也观察到国际司法实践中国际法及国际规范所存在的等级关系,并对其类型特

① Bruno Frey, "Outside and Inside Competition for International Organizations: From Analysis to Innovations," *Review of International Organizations*, Vol.3, No.4, 2008, pp.335-350.

② 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.4, 2006, pp.6-11; Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, "Conceptual Foundations of Institutional Interaction," in Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies*, Cambridge: MIT Press, 2006, pp.19-51.

③ Christian Reus-Smit, "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions," *International Organization*, Vol.51, No.4, 1997, pp.558-559.

④ Tyler Pratt, "Deference and Hierarchy in International Regime Complexes," pp.561-590.

⑤ C. Randall Henning and Tyler Pratt, "Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research," https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2020年7月1日。

⑥ Sarah S. Stroup and Wendy H. Wong, "Leading Authority as Hierarchy Among INGOs," in Ayşe Zarakol, ed., *Hierarchies in World Politics*, pp.175-197.

质及生成的法理渊源等加以探讨。^①总的来看,这些研究对国际制度等级制的讨论已经较为集中、概念界定更为明晰、对权威与等级制生成的因果关系的讨论更为充分,因而具备了知识上的可积累性。

前文回顾了将等级制从国内层面引入主权国家层面的主要成果,梳理了将其从主权国家层面推向国际制度层面的初步探索(见表1)。可以预见,国际制度等级制是国际制度研究与等级制研究的重要突破方向,国际制度等级制的类型划分、生成原因、维持动力和影响等问题都有待进一步探讨。

表1 不同层面等级制的特点

	国家内部等级制	主权国家等级制	国际制度等级制
具体表现	服从权威	服从权威	遵从权威 ^②
正式与否	正式	非正式	非正式
识别难度	容易	较容易	困难
生成根源	法律约束*	利益交换**	功能/规范需求
议程发展	传统的议程	新近的议程	未来的议程

资料来源:笔者自制。

注:*特指现代国家内部等级制。**尽管吴翠玲等学者从观念和规范角度探讨了主权国家等级制的生成,但莱克等将其归因于利益交换的论断占据主流。

三 国际制度等级制与国际制度权威的操作化

无论是莱克等对主权国家等级制的分析还是普拉特等对国际制度等级制的初

^① Dinah Shelton, "Normative Hierarchy in International Law," *American Journal of International Law*, Vol. 100, No.2, 2006, p.295; Martti Koskenniemi, "Hierarchy in International Law: A Sketch," *European Journal of International Law*, Vol.8, No.4, 1997, pp.566-567; Erika de Wet, "Sources and the Hierarchy of International Law: The Place of Peremptory Norms and Article 103 of the UN Charter Within the Sources of International Law," in Samantha Besson and Jean d'Aspremont, eds., *The Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp.625-639; Mario Prost, "Sources and the Hierarchy of International Law: Source Preferences and Scales of Values," in Samantha Besson and Jean d'Aspremont, eds., *The Oxford Handbook of the Sources of International Law*, pp.640-660.

^② 服从(submission)与遵从(deference)虽然在中文语境下表意相近,但在英文语境下两者的程度具有明显差别。服从的程度更高、更具有强制意味;遵从的程度更低,并不具有强制色彩。

步探索,这些研究多以相当大的篇幅来阐明等级制及相关概念的操作方法。为了实现国际制度等级制的讨论从学理思辨转变为实证检验,本文对国际制度等级制及与之高度相关的国际制度权威进行操作化,明确两个概念各自的类型划分及其识别标准。

(一) 国际制度等级制的类型划分与识别标准

由于类型划分是理论建构的起点,权衡并选定类型划分的原则就显得极为必要。类型划分具有构造基本概念、理清研究对象、识别解释要素和建立因果逻辑的重要功能,因而是实证研究的重要根基和不可或缺的研究步骤。^①关于等级制的研究中有一部分基于等级制的二分原则进行分析,例如,普拉特将国际制度的权威关系分为等级制和非等级制,肯尼思·阿伯特(Kenneth W. Abbott)等对治理模式在两个维度分别二分进而区分出了统筹协调、等级制等四种模式。^②另有一部分研究基于等级制的连续划分原则开展讨论,莱克和吴翠玲(Evelyn Goh)就将等级制视作一个连续变量。^③虽然类型划分的二分原则和连续原则各有侧重与优劣,并无高下之分,但考虑到前者具有辨识度高和简洁明了的独特优势,本文基于二分原则对国际制度等级制进行划分。^④

简单来说,国际制度等级制具有强等级制和弱等级制之分。由于任何议题领域内的国际制度都会或多或少地向特定国际制度表现出遵从,因而不存在无等级制的情况;同样,某一国际制度得到同领域内其余全部国际制度遵从的完全等级制也并不存在于现实中。在上述两种极端情形之间,以强等级制和弱等级制作为两个类型更为贴切。强等级制是指同一领域内国际制度之间地位明显不对等的结构,该领域内的诸多国际制度对特定国际制度表现出明显的遵从;弱等级制是指同一领域内国际制度之间地位相对平等的结构,该领域内并未明显出现诸多国际制度对特定国际制度的遵从。

为了明确何为“明显”、何为“不明显”,需要阐明强等级制与弱等级制的识别标

① 刘丰《类型化方法与国际关系研究设计》,载《世界经济与政治》2017年第8期,第45—49页。

② C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2020年7月1日; Kenneth W. Abbott, et al., “Orchestration: Global Governance Through Intermediaries,” in Kenneth W. Abbott, et al., eds., *International Organizations as Orchestrators*, p.9.

③ 戴维·莱克《国际关系中的等级制》,第53页; Evelyn Goh, “Hierarchy and the Role of the United States in the East Asian Security Order,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 8, No. 3, 2008, p.356.

④ 刘丰《类型化方法与国际关系研究设计》,载《世界经济与政治》2017年第8期,第52页。

准。在借鉴先前研究的基础上,本文力求从两个方面去识别国际制度之间非正式的单项遵从:其一,信息遵从。国际制度的定位和功能千差万别,但其中绝大多数具有提供信息的功能,具体表现为发布报告、数据及其他形式的信息。^①如果某一国际制度发布的报告或数据被同领域内的其他国际制度所广泛关注和使用,就可以认为存在对该国际制度的信息遵从;如果某一国际制度所发布的报告或数据仅得到了同领域内其他国际制度的有限关注和使用,并且该国际制度也在大量关注和使用其他国际制度的报告或数据,就可以认为该国际制度并未获得信息遵从。

其二,平台遵从。除了信息提供外,大多数国际制度都会根据自身设定的议程设置供成员国或其他国际制度交换信息的平台。^②如果某一国际制度设置的平台被同领域内的其他国际制度所青睐,并且有大量国际制度以观察员或与会者身份加入该平台并进行信息交换,就可以认为存在对该国际制度的平台遵从;如果某一国际制度所设置的平台未获得同领域内其他国际制度的青睐,并且很少有国际制度加入该平台进行信息交换,就可以认为该国际制度并未获得平台遵从。基于此,如某一领域内有国际制度同时获得了信息遵从和平台遵从,那么该领域内的国际制度关系为强等级制;其余情况均意味着国际制度关系为弱等级制(如图1)。

(二) 国际制度权威的类型划分与识别标准

权威对等级制的生成有直接影响,因而需要明确国际制度权威的操作化。无论是国内层面还是主权国家层面的等级制研究均对权威进行了大量探讨,其原因在于:行为体具有权威才能获得其他行为体的服从或遵从,而服从或遵从的出现才意味着等级制的生成。正如普拉特所述,如果一个国际制度在其议题领域内具有权威,而同领域内的其他国际制度为了提高自身运行效率、降低择地行诉等的负面影响,会选择遵从该国际制度的权威,这就促成了以该权威性国际制度为核心的等级制的生成。^③考虑到国际制度权威对于其等级制生成的关键性影响,关于国际制度等级制的研究不可避免地涉及对其权威的讨论,因此需要明确国际制度权威的类型划分与识别标准。

^① 罗伯特·基欧汉著,苏长和等译《霸权之后:世界政治中的合作与纷争》,上海人民出版社2012年版,第94—96页;田野《国际关系中的制度选择:一种交易成本的视角》,上海人民出版社2018年版,第112—113页。

^② 罗伯特·考克斯将国际制度区分为“论坛型”和“服务型”,虽然这种划分有助于理解国际制度功能定位上的不同侧重,但在现实中论坛型国际制度也有服务功能,服务型国际制度也在提供谈判的平台。参见 Robert W. Cox and Harold K. Jacobson, et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven: Yale University Press, 1973, pp.5-6.

^③ Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes,” pp.561-590.

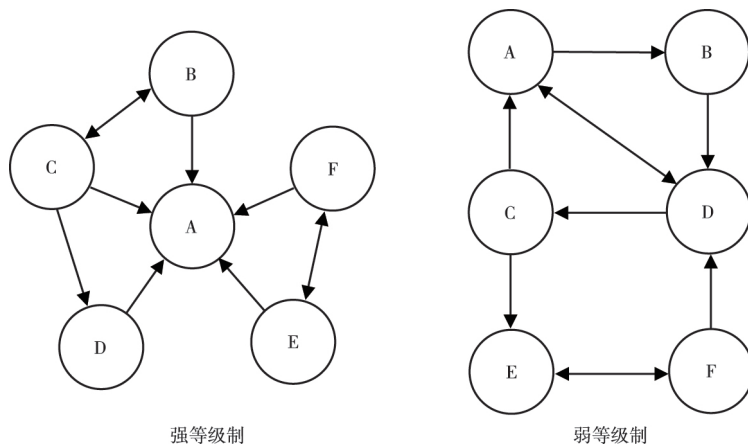


图1 国际制度等级制示意

资料来源:笔者自制。

注:带有字母编号的圆圈代表某一议题领域内的国际制度。箭头的方向代表遵从出现的方向。

国际制度的权威主要体现在三个方面:其一,专家型权威。在应对复杂全球性挑战过程中,国际制度不仅积累和掌握了大量专业知识,而且基于这些知识向国际社会提供专业服务。^①这种服务主要表现为提供报告、数据、评级和排名等专业信息。^②国际制度提供专业信息并不意味着其就自动获得了专家型权威。只有当提供的专业信息翔实全面、信源可靠、科学性强、有前瞻性并经受住检验,国际制度才具有专家型权威;相反,当提供的专业信息并不具有上述特质时,国际制度则不具备专家型权威。

其二,居间型权威。同一议题领域内国际制度的大量涌现与频繁互动共同组成了庞大繁杂的网络,而作为该网络不同节点的各个国际制度的“居间中心度”却具有明

^① Deborah D. Avant, Martha Finnemore and Susan K. Sell, “Who Governs the Globe?” in Deborah D. Avant, Martha Finnemore and Susan K. Sell, eds., *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp.12-13; Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, p.707.

^② 董祚壮《排名与评级:观照中国的国家治理与国际形象——非国家行为体如何参与全球治理》,载《外交评论》2017年第6期,第54—73页;庞珣《全球治理中“指标权力”的选择性失效——基于援助评级指标的因果推论》,载《世界经济与政治》2017年第11期,第130—155页。

显差异。^① 国际制度提供信息交换平台意味着其在上述网络中扮演了“中间人”的角色,而其他主权国家或国际制度只有以观察员或与会者身份加入该平台才能实现信息交换。作为“中间人”的国际制度具有居间型权威,而其他国际制度不具备该权威。某一国际制度是否为“中间人”可以通过该制度主要是信息平台的提供者还是参与者得到直观的判断。

其三,外溢型权威。与上述两种权威不同,外溢型权威的来源并非国际制度本身而是其主导国。^② 让·莫林(Jean-Frédéric Morin)等学者认识到主权国家是塑造国际制度间关系的主要力量,奥兰·扬(Oran Young)等学者更是指出只有强大的国家才能对此产生影响。^③ 政府间国际制度由主权国家构成,因而讨论国际制度的权威时绝不能忽视其成员国特别是主导国。^④ 主导国往往会动用自身资源支持国际制度的发展,对后者功能发挥和运行效率等具有重要影响。^⑤ 不同的主导国因自身差异,对其支持的国际制度的影响也各不相同。正因如此,如果国际制度的主导国本身就具有权威,那么主导国在主权国家层面的权威会外溢至其支持的国际制度中,进而使得后者在国际制度层面也获得相应的权威。相反,如果国际制度的主导国在主权国家层面不具有权威,那么其支持的国际制度就不具有外溢型权威。^⑥

^① 对于网络分析和“居间中心度”的讨论,参见庞珣、权家运《回归权力的关系语境——国家社会性权力的网络分析与预测》载《世界经济与政治》,2015年第6期,第51—52页。需要说明的是,国际制度网络具有“全局网”和“个体中心网”之分,前者是指由全部国际制度所组成的统一的网络,后者则是某一议题领域内国际制度所组成的网络。本文所述的国际制度网络以议题领域为边界,因而属于个体中心网,“居间中心度”也是国际制度在个体中心网中的“居间中心度”。参见陈冲、刘丰《国际关系的社会网络分析》,载《国际政治科学》,2009年第4期,第99页。

^② 需要做两点说明:其一,迈克尔·巴尼特与玛莎·芬尼莫尔提出了“授予性权威(delegated authority)”这一近似概念。授予性权威很难解释国际制度等级制的产生,具体原因详见本文第四部分。与之不同的是,外溢型权威突出了主导国提供这一权威并非有意为之而是自然外溢,同时强调权威的来源为主导国而非作为委托者的一般成员国。因此本文并未采用授予性权威的概念。其二,巴尼特与芬尼莫尔还提出了“道义性权威”的概念。考虑到道义性权威具有明显的主观性且无法被测量,因而本文也未采用这一概念。对国际制度权威及其类型划分的经典讨论参见迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔著,薄燕译《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,上海人民出版社2009年版,第29—41页。

^③ Jean-Frédéric Morin and Amandine Orsini, “Policy Coherency and Regime Complexes: The Case of Genetic Resources,” *Review of International Studies*, Vol.40, No.2, 2014, pp.303-324; 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, p.36.

^④ 需要说明的是,对于自主性较强的国际制度,主导国的影响会有所降低,但同样不可忽视。

^⑤ Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes,” p.564; 李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,社会科学文献出版社2017年版,第76—79页。

^⑥ 本文对于主权国家权威的测量参照莱克的研究,参见戴维·莱克《国际关系中的等级制》,第18—23页。

综上,本文对国际制度等级制与国际制度权威这两个重要概念进行了操作化。通过观测是否存在信息遵从和平台遵从可以判断某一领域的国际制度究竟属于强等级制还是弱等级制,通过观测国际制度是否具有专家型权威、居间型权威和外溢型权威可以综合判断国际制度的权威属性。^①这种操作化使后文对国际制度等级制生成的实证性探讨成为可能。

四 国际制度等级制的生成:制度竞争的分析框架

上文指出,与制度复杂性研究所持主要论断相悖的是,国际制度碎片化并不必然导致国际制度的杂乱交叠、混沌无序关系。相反,国际制度之间还可能具有等级制。为探究国际制度强等级制和弱等级制究竟如何生成,本文梳理了可能揭示国际制度等级制生成原因的竞争性解释,在此基础上建立了以制度竞争类型为核心变量的分析框架。

(一) 国际制度等级制生成的竞争性解释

对于国际制度等级制的生成原因,遵照既有逻辑可以提炼出三个竞争性解释:其一,创立时间较早的国际制度往往具有传统权威,同一议题领域内其他创立时间较晚的国际制度会形成对前者的遵从,因而该议题领域内的国际制度会形成强等级制。诚如韦伯在国内政治层面对前现代国家权威的讨论,遵循历史传统意味着传统本身就是一种权威。^②历史制度主义研究对路径依赖、锁定效应和制度黏性的探讨也证实了历史传统对后续进程的重大影响。^③在国际制度层面,创立较早的国际制度自然成了其所处议题领域的“先驱者”,其不仅是一些重要标准和规程的首要倡导者,也是专业信息和信息交换网络的最初提供者,甚至对于该议题领域的议程和发展形态都具有引领作用。得益于作为“先驱者”的上述特质以及不容忽视的锁定效应,创立较早的国际制度自然具有权威并使得该议题领域形成了强等级制。这一逻辑看

^① 需要厘清并强调的是,国际制度具有专家型权威有助于其获得信息遵从,具有居间型权威有助于其获得平台遵从,但这并不意味着专家型权威与信息遵从、居间型权威与平台遵从是等价的或同义反复的。原因有两点:第一,就时序而言,国际制度必须先获得权威,之后才能获得遵从。这表明国际制度获得权威与获得遵从是两个具有前后因果联系的过程而非同一个过程在两个维度上的呈现。第二,就讨论范畴而言,信息遵从与平台遵从仅适用于对国际制度间关系的讨论,相比之下专家型权威和居间型权威的范畴则涵盖了主权国家、国际制度甚至自然人(在特定情况下)。因此,国际制度具有专家型权威与其获得信息遵从、具有居间型权威与获得平台遵从各自具有对应性,但绝非等同。

^② 马克思·韦伯《经济与社会》(第二卷,上册),第1381页。

^③ 刘城晨《论历史制度主义的前途》,载《国际观察》2019年第5期,第102页。

似有力,但问题在于国际制度的传统权威要比国内行为体和主权国家脆弱得多。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)等学者的研究充分表明国际制度的建立、兴起、停滞和衰朽是一个极其普遍和不断重复的过程,并且这一过程要比查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)所描述的霸权国家生命周期更短暂和随意,这意味着创立较早的国际制度所具有的权威很容易伴随自身的衰朽而消失。^①奥菲奥·菲奥雷托斯(Orfeo Fioretos)也认识到国际制度密度与制度间关系的非正式性都与国内制度存在根本差异,这很可能意味着国际制度的锁定效应与黏性远不如国内制度。^②另外,在经验层面更为常见的是较早创立的国际制度在初创阶段并不具有明显的权威,实际上权威伴随着其提供优质的信息和信息交换平台才逐渐得到确立。因此,国际制度创立时间早晚与其是否有权威不必然相关,并非解释国际制度等级制生成的关键。

其二,基于重要的国际公约而筹建的综合性国际制度具有法理性权威,同一议题领域内的其他国际制度会形成对前者的遵从,因而该议题领域内的国际制度会形成强等级制。重要的国际公约及其他形式的国际法律文件能够为综合性国际制度带来法理性权威,最具代表性的就是《联合国宪章》(特别是第103条)对于联合国权威的确立作用。^③此外,综合性国际制度的成员国数量多、介入的议题领域广泛,这也会增强其权威,最具代表性的例子同样是联合国。^④这一解释具有很强的迷惑性,但其问题在于:一方面,国际制度的权威与主权国家的权威一样,本质上是莱克所谓的基于关系的权威而非基于法理的权威,即便是《联合国宪章》第103条也无法将联合国的权威投射至与其没有关系的国际制度中;^⑤另一方面,综合性国际制度并不必然能将其权威投射到具体议题领域。例如,联合国在全球能源治理领域的权威不及其他专业型国际制度,在金融反恐领域则遵从于金融行动特别工作组(Financial Action Task Force)

^① Jeff D. Clogon, et al., "Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex," *Review of International Organization*, Vol.7, No.2, 2012, pp.117-143; 查尔斯·P.金德尔伯格著,高祖贵译《世界经济霸权:1500—1990》,商务印书馆2003年版,第18—54、345—349页。

^② Orfeo Fioretos, "Institutions and Time in International Relations," in Orfeo Fioretos, ed., *Institutions and Time in International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p.11.

^③ 《联合国宪章》第十六章 <https://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html>, 访问时间:2020年7月1日。

^④ Tyler Pratt, "Deference and Hierarchy in International Regime Complexes," p.575.

^⑤ Karen J. Alter and Kal Raustiala, "The Rise of International Regime Complexity," p.333.

的权威。^① 这表明重要国际公约赋予综合性国际制度的有限法理性权威也无法很好地解释国际制度等级制的生成。

其三,议题领域的重要性或网络外部性凸显推动该议题领域内的国际制度形成强等级制。除了国际制度本身,其所处议题领域的特性对于国际制度等级制的生成也可能产生影响。^② 一方面,议题领域重要性的差异塑造了不同的国际制度关系,反恐等重要议题领域内的国际制度更容易生成强等级制,能源等非重要议题领域则容易出现弱等级制;^③ 另一方面,议题领域网络外部性的差异也对国际制度关系具有不同影响,金融监管等网络外部性高的议题领域内的国际制度更容易生成强等级制,而发展融资等网络外部性低的议题领域则容易出现弱等级制。^④ 基于议题领域的上述特性来探讨国际制度等级制生成有一定道理,但就议题领域的重要性而言,所谓的“重要性”根本无法实现公认且可操作的横向对比。就议题领域的网络外部性而言,围绕这一特性的分析能够大体判断出某一议题领域内的制度间是否具有强等级制,但无法回答究竟是哪一个国际制度具有权威以及为何得到了其他国际制度的遵从,而这恰恰是国际制度等级制生成逻辑的关键所在。可以说,对议题领域重要性或网络外部性的分析无法很好地解释国际制度等级制生成的原因。

(二) 国际制度等级制生成的制度竞争分析框架

基于上述对竞争性解释的讨论,本文以制度竞争类型为核心分析框架,阐明国际制度强等级制和弱等级制生成的机制。制度竞争可以分为制度内竞争和制度间竞争:前者是指国际制度的成员国在该制度框架下围绕议程设定、规范倡导、主导权及其他具体安排的竞争,后者则是指同一议题领域内多个国际制度围绕上述主题展开的竞争。^⑤ 简单来说,国际制度碎片化与制度内成员国诉求的多元性意味着制度间竞争和制度内竞争均已十分普遍,但不同议题领域的制度竞争会出现不同偏向。在部分议题

^① 对于联合国与金融行动特别工作组关系的讨论,参见 Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes,” p.562, p.587。对于联合国与其他能源专业型国际制度关系的讨论,参见本文第五部分。

^② 奥兰·扬著,陈玉刚、薄燕译《世界事务中的治理》,上海人民出版社2007年版,第59—66页。

^③ 考克斯等在对国际制度自主性的分析中充分讨论了议题重要性的影响,参见 Robert W. Cox, et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*。另外,戴维·贝尔斯等也指出了安全等议题比贸易等议题更为重要,参见 David H. Bearce and Thomas R. Cook, “The First Image Reversed: IGO Signals and Mass Political Attitudes,” *Review of International Organization*, Vol.13, No.4, 2018, p.601。

^④ 网络外部性是指商品或服务的边际效用伴随着参与行为体数量增加而增大的属性。参见刘玮《崛起国创建国际制度的策略》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第90—91页。

^⑤ 基欧汉等对两者做了直观区分,参见 Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *Review of International Organization*, Vol.9, No.4, 2014, p.389。

领域,制度竞争主要呈现为制度间竞争;而在其他议题领域内,制度竞争主要呈现为特定国际制度的制度内竞争。笔者认为不同议题领域内制度竞争类型的分异决定了国际制度等级制的强弱,其中制度内竞争有助于强等级制的生成,而制度间竞争则抑制了等级制发展并形成了弱等级制。这一看似简单的逻辑绝非不言自明,其背后的变量和作用机制需要进一步阐释。为此需要阐明两个核心问题:其一,哪些因素影响了不同议题领域制度竞争类型的分异?其二,这种分异在哪些机制的作用下影响了国际制度等级制的强弱?

就第一个问题而言,现有研究已有讨论。^①总的来看,不同议题领域制度竞争类型的分异主要取决于三个因素:第一,国家推动全球治理的功能性考量。国际制度具有降低交易成本、减少不确定性和增加违约代价等功能,并且通过提供信息和信息交换平台等具体措施来履行上述功能。^②当发现国际制度的功能履行无法达到自身对其设定的目标时,国家会在机会成本分析的基础上选择在该制度内呼吁改变或者在该制度外推动制度转换(institution shifting)及制度创建,进而塑造了该国际制度所在议题领域制度竞争的形态。^③当大多数国家选择同类举措时,该议题领域将受其影响呈现出制度内竞争或制度间竞争的态势。^④

第二,大国博弈的战略性考量。国际制度不仅具有功能性,还具有分配性和非中性,这意味着国际制度是大国博弈的重要战场。^⑤大国的实力地位与战略需求使其对国际制度的塑造逻辑与其他成员国具有明显区别。大国围绕从规则到秩序的多个维

^① 例如约翰尼斯·厄佩莱恩等所提出的以制度捕获(institutional capture)、政治压力和成功预期为核心变量的博弈框架就能够直接回应不同议题领域制度竞争类型的分异成因问题。然而参考唐世平将对制度变迁简单等同于讨价还价博弈的质疑,本文并未直接套用厄佩莱恩等学者的博弈框架,而是在对相关研究加以梳理的基础上提出新的解释框架。相关研究参见 Johannes Urpelainen and Thijs Van de Graaf, "Your Place or Mine? Institutional Capture and the Creation of Overlapping International Institutions," *British Journal of Political Science*, Vol.45, No.4, 2015, pp.799-827; 唐世平著,沈文松译《制度变迁的广义理论》,北京大学出版社2016年版,第133—134页。

^② 罗伯特·基欧汉《霸权之后:世界政治中的合作与纷争》,第107页;苏长和《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海人民出版社2009年版,第84页。

^③ 对机会成本的讨论参见温尧《退出的政治:美国制度收缩的逻辑》,载《当代亚太》,2019年第1期,第16—19页。对制度转换和制度创建的讨论参见 Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," pp.392-393。

^④ 普拉特对“功能效率”模型的分析表明国际制度的成员国普遍会为了推动全球治理而进行理性计算,并且会做出影响国际制度间关系的功能性选择。参见 Tyler Pratt, "Deference and Hierarchy in International Regime Complexes," pp.579-587。

^⑤ 陈琪、管传靖《国际制度设计的领导权分析》,载《世界经济与政治》,2015年第8期,第11—12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;任琳《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》,载《国际政治科学》,2019年第1期,第89—97页。

度进行“制度之战”或者试图在现有国际制度框架内推动改制,或者尝试建立具有替代性的另一种国际制度。^①当大国选择改制时,该制度所在的议题领域很可能呈现制度内竞争;当大国选择建制时,则往往呈现制度间竞争。

第三,议题领域的特性。首先,上文提到的网络外部性虽然不足以解释国际制度等级制的生成,但有助于阐明制度竞争类型的分异。实际上,对网络外部性高的议题领域而言,制度内竞争非常普遍;对网络外部性低的议题领域而言,制度间竞争则更为常见。其次,议题复杂性也能产生类似的影响。约翰尼斯·厄佩莱恩(Johannes Urpelainen)等学者指出议题复杂性会影响制度整合或分离。^②议题复杂性越高意味着国际合作的不确定性越高,而较高的不确定性有碍于沟通和履约,为此迫使成员国大量创立同类制度来降低不确定性,进而导致制度间竞争;^③与之相反,议题复杂性低则更容易引发制度内竞争。最后,进入议题的困难性同样不能被忽视。议题的进入门槛较高意味着建立替代性国际制度的难度较大,导致该议题领域以制度内竞争为主;相反,议题的进入门槛较低则意味着替代性国际制度很容易建立和发展起来,使得该议题领域主要呈现为制度间竞争。^④由此可见,议题领域的三个特性将会对制度竞争类型带来明显影响。

在上述因素的共同影响下,部分议题领域呈现出制度内竞争的态势,另一部分议题领域则主要表现为制度间竞争。议题领域制度竞争类型选择受到上述多种因素及因素组合的共同影响,其进程具有模糊性,结果带有偶然性。^⑤本文无意对此进行面面俱到的考察,而是力求在明确上述因素作用方向的基础上识别议题领域的制度竞争类型。

就第二个问题而言,制度内竞争与制度间竞争各自产生的三种不同效应对特定国际制度获得权威具有截然不同的影响,进而决定了遵从是否出现和国际制度等级制的

① 李巍、罗仪馥《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》,载《世界经济与政治》2019年第4期,第35页;陈拯《改制与建制之间:国际制度竞争的策略选择》,载《世界经济与政治》2020年第4期,第109页;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.158-163.

② Tana Johnson and Johannes Urpelainen, “A Strategic Theory of Regime Integration and Separation,” *International Organization*, Vol.66, No.4, 2012, pp.653-655.需要指出的是,本文对议题复杂性影响的判断与厄佩莱恩等引证的文献相反。

③ Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” p.9.

④ Phillip Y. Lipsky, “Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions,” *American Journal of Political Science*, Vol.59, No.2, 2015, p.343.

⑤ 类似的表述参见 Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” p.14。如果不对上述因素做进一步还原性分析、不考察它们的相互影响、不建立严谨的类型学分析框架,就很难精确系统地阐释制度竞争类型分异的条件及其作用过程。

强弱。其中,制度内竞争有助于特定的国际制度获得权威,其原因在于:第一,制度内竞争具有倒逼效应。根据国际制度的委托—代理理论,主权国家会授权国际制度协助其实现特定目标,并在这一过程中对后者加以监管。^①然而,由于委托—代理模式不同,国家对国际制度的监管以及国际制度对国家的回应也具有明显差异。^②制度内竞争意味着特定国际制度与大量的主权国家事实上形成了复杂的“多元委托”关系,而这种关系具有两个不可忽视的影响:^③其一,立场及偏好不同的国家为实现自身目标,争相监管国际制度职责履行的能动性明显提升,由此带来的竞争性监管能够最大限度地降低国际制度存在的代理懈怠问题,倒逼其提高专业服务水平。^④其二,基于相同逻辑,国家争相影响国际制度的议程设置与职能履行,迫使国际制度持续回应这种竞争性的改制行动或改制诉求,不断做出诸如提高运转效率、拓展服务范围、增加新的功能、重新分配成员国份额或调整投票权。这些转变会明显提高该国际制度的专业服务水平,特别是促使其提供翔实全面、信源可靠、科学性强和有前瞻性的专业信息,该国际制度由此就获得专家型权威。

第二,制度内竞争具有集聚效应。虽然制度内竞争难免导致成员国之间讨价还价甚至激烈争执,但其“斗而不破”的特质仍有助于特定国际制度获得更高的国际关注度和参与度。就关注度而言,制度内竞争不可避免地导致争执和僵局,但这并不意味着国际制度的失效和多边进程的停滞。相反,阿姆里塔·纳利卡(Amrta Narlikar)等学者对多哈回合谈判等六个制度内竞争的案例研究间接表明,争执和僵局下的多边谈判客观上有助于提高国际制度及其议程的国际关注度。^⑤就参与度而言,作为互动的重要表现形式,谈判和争执具有社会化和观念扩散的功能,因此制度内的争执过程也是国际制度推广其议程的过程,这有助于原本并未参与该议程的国家加入该国际制度

^① 尽管委托—代理理论主要围绕国际组织展开,但已有学者在运用该理论时突破了“国际组织”的概念边界,触及了更为广义的“超国家制度”或“国际制度”。参见Jonas Tallberg,“Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?” *West European Politics*, Vol.25, No.1, 2002, pp.23-46。

^② 委托—代理模式主要有三类,即单一委托、集体委托和多元委托。参见莫娜·莱恩等《谁授权?发展援助中的其他委托模式》,载戴伦·霍金斯等主编,白云真译《国际组织中的授权与代理》,上海人民出版社2015年版,第46—48页。

^③ 集体委托要求多个委托者首先达成内部共识,再授权给代理者。制度内竞争的存在意味着在事实层面不存在这种委托者之间的内部共识,这种情况下的委托—代理模式是多元委托。

^④ 具有代表性的案例是各国对于联合国气候变化制度的竞争性监管,参见本文第五部分。对监管的讨论参见戴伦·霍金斯等《无政府状态下的授权:国家、国际组织与委托—代理理论》,载戴伦·霍金斯等主编《国际组织中的授权与代理》,第23—33页。

^⑤ Amrita Narlikar, ed., *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

并参与制度内竞争。^① 更高的国际关注度和参与度使得该国际制度能够提供面向更多国家和国际制度的信息交换平台,这意味着其在国际制度网络中扮演了“中间人”的角色,该国际制度由此就获得了居间型权威。

第三,制度内竞争具有加持效应。具有雄厚实力和突出地位的大国对特定国际制度乃至整个全球治理进程都具有不可忽视的影响力。^② 在主权国家体系内具有权威的主要大国并未选择另立门户而是共同留在同一国际制度内,这对后者的发展具有积极的推动作用,对后者的权威也具有明显的促进作用。其原因在于多个具有权威的大国能够提供特定国际制度发展急需的“结构性领导”或“强制性领导”,通过自身权威为其吸引到大量经费和人力支持以及国际关注,向其他国际行为体传递出该国际制度具有重要性和影响力的积极信号,这些都赋予了特定国际制度本身所不具备的额外权威。^③ 可以说得益于权威性大国的共同加持,特定国际制度在国际制度层面也将获得权威,即外溢型权威。^④

综上,围绕某一议题领域内特定国际制度的制度内竞争将带来倒逼效应、集聚效应和加持效应,这使得该国际制度具备了专家型权威、居间型权威和外溢型权威。前文已经指出,国际制度具有上述权威才能获得同一议题领域内其他国际制度的信息遵从和平台遵从,而两类遵从的出现就意味着强等级制的生成。

与此截然相反,制度间竞争有碍于议题领域内的任何国际制度获得上述权威,其原因在于:第一,制度间竞争具有异化效应。不可否认,制度间竞争能够在一定程度上迫使不同的国际制度各自提供更为优质的专业服务,但这些专业服务伴随着相互竞争出现了差异化发展。^⑤ 制度间竞争并未倒逼国际制度争相提供完全相同的信息,而是

① 关于国际制度社会化和观念扩散的讨论,参见玛莎·芬尼莫尔著,袁正清译《国际社会中的国家利益》,上海人民出版社2012年版;钟龙彪《国家社会化:国际关系的一项研究议程》,载《欧洲研究》2009年第2期,第131—134页。

② Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp.96-103.

③ 有学者对大国在国际制度创建和运行中所发挥的领导作用及领导类型进行了大量探讨。参见 Michael Grubb and Joyeeta Gupta, “Leadership: Theory and Methodology,” in Joyeeta Gupta and Michael Grubb, eds., *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000, pp.18-23.

④ Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes,” p.580.对加持效应的讨论基本回答了华佳凡和孙学峰提出的关于国家等级制与国际制度(国际组织)等级制之间关系的问题。参见华佳凡、孙学峰《国际关系等级理论的发展趋势》,载《国际观察》2019年第6期,第64页。

⑤ C. Randall Henning and Tyler Pratt, “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research,” https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_66.pdf, 访问时间:2020年7月1日。

推动国际制度提供带有各自特色的差异化信息,使其形成了信息提供的比较优势。对能源治理领域国际制度间关系变迁的研究也印证了国际制度的确会通过职责分工和提供差异化信息降低制度间竞争的无谓损耗。^①另外,制度间竞争意味着分歧主要集中在国际制度之间而非国际制度内部。因此,国际制度内的主权国家普遍较容易形成共识,这些国际制度事实上形成了“集体委托”的委托—代理模式。^②在这种模式下,国家缺乏对国际制度施加竞争性监管的能动性,并不热衷于提出改制诉求或实施改制行动,由此国际制度更容易出现代理懈怠的问题,更少根据国家的改制诉求做出相应改变,也更难提供优质的专业信息。显然,制度间竞争使得国际制度更注重信息提供的差异性而非优质性,这导致议题领域内的任何国际制度都难以获得专家型权威。

第二,制度间竞争具有亚集聚效应。一方面,制度间竞争不利于任何国际制度获得广泛的参与度。作为制度间竞争的重要表现形式,“地盘战(turf war)”导致国家各自加入了相互竞争的国际制度,致使这些国际制度的成员仅涵盖小部分国家。这种“小集团化”降低了特定国际制度获得广泛国际参与度的可能性。另一方面,制度间竞争不利于国际制度获得广泛关注。往往与“地盘战”伴随而来的是,国际制度的社会化和观念扩散仅囿于为数不多的成员国内部,其结果自然是一个国际制度及其议程很难吸引另一国际制度及其成员国的关注,因此无法提供面向更多国家和国际制度的信息交换平台。可以说,制度间竞争使得议题领域内的任何国际制度都无法扮演“中间人”角色,自然也就没有国际制度获得居间型权威。

第三,制度间竞争具有抵消效应。制度间竞争意味着在主权国家体系内具有权威的主要大国并未留在同一国际制度内而是选择另立门户。对于单个由权威性大国主导的国际制度而言,其已经获得了大国权威的加持。然而对于多个由权威性大国各自主导、彼此之间相互竞争的国际制度而言,大国权威的加持并未使某一国际制度获得相较于另一国际制度的优势。中国和美国在贸易领域、美国和德国在可再生能源领域各自支持国际制度进行制度间竞争的历程也表明,当两个或更多国际制度各自获得不同大国权威的加持时,这种加持效应会因制度间竞争而相互抵消,最终导致某一国际

^① 宋亦明《国际官僚与国际制度竞争退出》,载《世界经济与政治》2018年第8期,第71—87页。

^② 莫娜·莱恩等《谁授权?发展援助中的其他委托模式》,载戴伦·霍金斯等主编《国际组织中的授权与代理》,第46—48页。

制度很难较另一国际制度具有更多或更明显的外溢型权威。^①

综上,某一议题领域内的制度间竞争将带来异化效应、亚集聚效应和抵消效应,这使得该议题领域内的国际制度很难具备专家型权威、居间型权威和外溢型权威。因而没有国际制度能够获得同一议题领域内其他国际制度的信息遵从和平台遵从,该议题领域呈现为弱等级制。

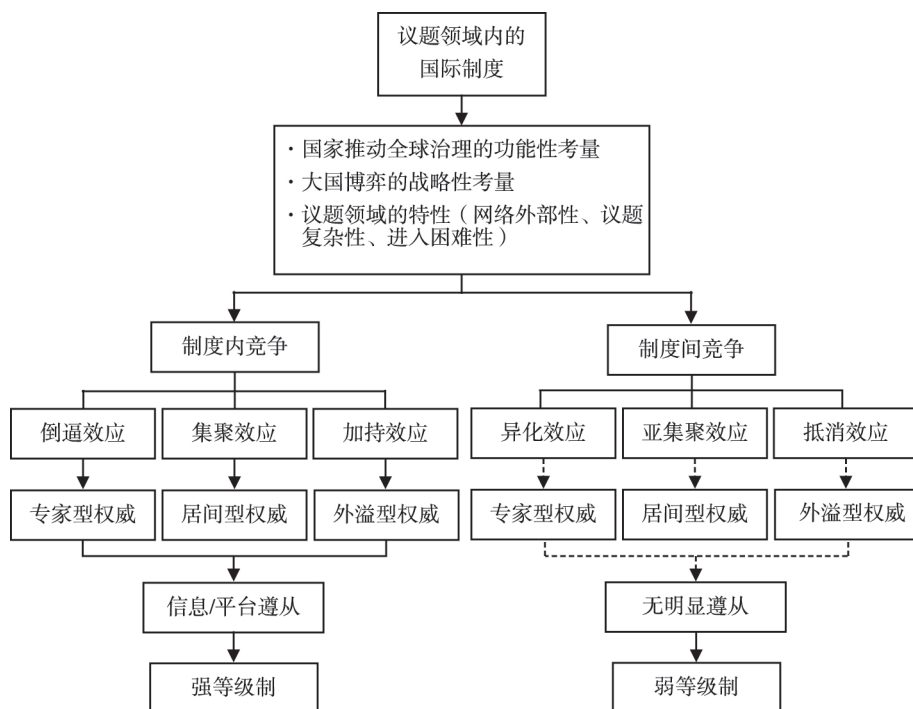


图2 因果机制示意

资料来源:笔者自制。

注:虚线表示并未产生影响的流程关系。

最后需要说明的是制度竞争类型与国际制度等级制生成的因果关系方向。虽然制度内竞争是强等级制的外在表现、制度间竞争是弱等级制的重要特征,但这绝不意味着等级制的强弱差异导致了制度竞争类型分异。通过对主要变量出现变化或产生影响的时序分析,可以基本确定主要变量的因果关系方向。时序分析表明,

^① 李巍《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,第133—175页;Thijs Van de Graaf,“Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA,”*Global Environmental Politics*, Vol.13, No.3, 2013, pp.14-33。

制度竞争的出现不仅外生于权威生成,而且在产生时间上也早于后者。从制度竞争类型到国际制度等级制生成的时间先后顺序表明因果方向是从前者到后者而非从后者到前者。

五 国际制度等级制生成的实证检验

能源与气候变化是两个具有明显相似性和存在紧密联系的议题领域。一方面,两者都涵盖了诸如提高效能等多个相同的细分领域;另一方面,两者也因清洁能源转型与应对气候变化的相同愿景而愈发紧密地联系在一起。^①然而这两个领域内国际制度的关系却具有明显的差异性,气候变化领域呈现强等级制而能源领域则明显表现为弱等级制。^②基于比较分析的一般操作原则,本文运用制度竞争框架对这一差异产生的原因加以分析。^③

(一) 强等级制: 气候变化领域

气候变化领域明显呈现出制度碎片化的演进趋势,该领域内存在大量的国际制度。20世纪80年代以来,伴随着应对气候变化紧迫性的凸显和国际社会对其关注度的提升,该领域内各类国际制度开始大量涌现。根据菲利普·帕特伯格(Philipp Pattberg)等学者的统计,截至2015年,气候变化领域存在80个具有重要影响力的国际制度。^④罗纳德·米切尔(Ronald B. Mitchell)整理的数据集显示,截至2020年7月,全球至少有82个国际条约直接关注或间接涉及气候变化领域。^⑤还有学者将这些国际制度进一步划分为13个类别,《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)、联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)、碳封存领导人论坛、全球甲烷倡议、主要经济体能源安全与气候变化会议等国际制度分列其中。^⑥制度复杂性研究对此进行了大量探讨,并

① Jeff D. Clogon, et al., "Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex," pp.128-131.

② 李冰《能源转型与全球能源治理制度变迁》,南开大学2020年博士学位论文,第4页。

③ Adam Przeworski and Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley-Interscience, 1970, pp.31-35.

④ Philipp Pattberg, Lisa Sanderink and Oscar Widerberg, "The Climate Governance Regime Complex: Institutions, Actors and Discourses," in Tim Cadman, Rowena Maguire and Charles Sampford, eds., *Governing the Climate Change Regime: Institutional Integrity and Integrity Systems*, London: Routledge, 2016, pp.47-69.

⑤ Ronald B. Mitchell, "International Environmental Agreements(IEA) Database Project," <https://iea.uoregon.edu/>, 访问时间:2020年7月1日。

⑥ Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," p.10.

且描绘了气候变化领域内国际制度杂乱交叠、混沌无序和无等级关系的图景。^①

与制度复杂性研究的判断相反,本文认为气候变化领域的国际制度呈现出明显的强等级制。气候变化领域国际制度的碎片化无碍于形成以联合国为核心的等级制。^②在应对气候变化的“科学评估+政治谈判”双轨治理结构中,联合国及其附属机构扮演了无可比拟的旗手角色。^③一方面,作为联合国框架下的重要公约,1994年生效的UNFCCC被视为当前气候变化领域的核心机制,UNFCCC秘书处组织的年度缔约方大会也被视作极其重要的多边谈判平台;^④另一方面,由联合国环境规划署和世界气象组织(该组织为联合国专门机构)于1988年共同建立的IPCC通过提供气候变化评估报告为气候谈判提供科学支撑与合法性,目前在气候变化领域同样发挥了重要作用。^⑤根据国际制度等级制识别标准可以发现,气候变化领域呈现出以联合国为核心的强等级制,这表现为联合国获得了该领域内其他国际制度的平台遵从和信息遵从。就平台遵从而言,在UNFCCC申请注册的政府间观察员制度多达130个,在IPCC申请注册的政府间观察员制度有25个,远高于同领域内的其他国际制度。^⑥就信息遵从而言,IPCC发布的5次评估报告几乎成为其他国际制度所撰写报告的必引资料,对这些评估报告的评述、分析以及以此为基础的研究在气候变化领域俯拾即是。

气候变化领域呈现出强等级制的根源在于:联合国框架内的制度竞争作为气候变化领域制度竞争的主要形式持续了30余年并且至今仍未出现实质性改变。虽然国际制度的碎片化意味着制度间竞争愈发普遍,但实际上气候变化领域的制度间竞争不仅偶然且短暂,其烈度也明显较低;相反,围绕“共同但有区别”的责任原则、减排目标、减排模式、透明度原则和资金支持等方面的竞争恰恰发生在联合国框架之内而非框架之外。^⑦制

① Frank Biermann, et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” pp.14-40; 于宏源、余博闻《低碳经济背景下的全球气候治理新趋势》,载《国际问题研究》2016年第5期,第53页。

② 薄燕、高翔《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,载《世界经济与政治》,2014年第2期,第49页。

③ 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,世界知识出版社2018年版,第68页。

④ 高翔等《气候公约外多边机制对气候公约的影响》,载《世界经济与政治》,2012年第4期,第71页;李昕蕾《治理嵌构:全球气候治理机制复合体的演进逻辑》,载《欧洲研究》,2018年第2期,第98—99页。

⑤ 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,第57—77页。

⑥ UNFCCC, “Admitted IGOs,” <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-igos/list-of-admitted-igos>, 访问时间:2020年7月1日; IPCC, “List of IPCC Observer Organizations-IGO’s,” <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/15-AUGUST-2019-LIST-OF-OBSERVER-ORGANIZATIONS.pdf>, 访问时间:2020年7月1日。

⑦ 薄燕、高翔《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,载《世界经济与政治》,2014年第2期,第48—65页。

度内竞争最直观的表现有两个:一是由不同国家所组成的气候谈判集团自 UNFCCC 第一次缔约方大会起激辩至今,历次谈判都不免陷入僵持并持续数周之久;二是多数国家大力支持本国科学家参与 IPCC 评估报告的写作和评审工作,并且经常围绕报告的具体措辞和数据描述展开激烈争论。^①

由制度内竞争产生的倒逼效应明显提高了联合国的专家型权威。联合国在气候变化领域的专家型权威绝非与生俱来,而是在回应各国的竞争性监管和改制诉求中不断提升专业服务水平后才逐渐获得。实际上,IPCC 发布的第一次评估报告曾面临大量质疑;第二次评估报告遭到全球气候联盟的科学家的猛烈批评,甚至被冠以“科学腐败”的恶名;第三次报告暴露出诸如“曲棍球杆曲线”等方法谬误和结论误读;第四次报告则因揭示操纵统计数据、夸大全球变暖的“气候门”“冰川门”事件接连曝出而引发了对 IPCC 专业性的严厉声讨。^②为减轻美国等国家的批评并满足其他成员国关于提升评估报告科学性和真实性的要求,IPCC 对其工作标准和科学流程等开启了全面持续的改革。此后发布的第五次报告在呈现事实、引证资料和语言表述客观性等方面均出现了显著提升。^③不难发现,制度内竞争迫使 IPCC 改进并提供更为翔实全面、信源可靠和科学性强的专业信息,由此获得了专家型权威。

集聚效应使得联合国具备了居间型权威。虽然部分国家不满联合国应对气候变化的成效并经常为此爆发激烈争论,但联合国框架下的气候谈判始终“斗而不破”并持续吸引了几乎全部主权国家的参与。UNFCCC 拥有 196 个缔约方,IPCC 拥有 195 个成员,世界各国对两者的关注度和参与度远高于气候变化领域内其他国际制度。^④特别是 UNFCCC 秘书处组织的年度缔约方大会是目前最为重要的多边信息交换平台,其他与会的主权国家和国际制度都能基于该平台宣介自身对气候变化的认知并获知其他行为体的谈判立场。^⑤可以说,UNFCCC 是当前应对气候变化网络中独一无二的“中间人”,由此具备了居间型权威。

加持效应为联合国带来了外溢型权威。中国、美国及欧洲主要国家等并未实质性另立门户,而是始终在联合国框架内应对气候变化,这使联合国得到了上述权威性大

^① 董亮《会议外交、谈判管理与巴黎气候大会》,载《外交评论》2017年第2期,第151页;李昕蕾《全球气候治理中的知识供给与话语权竞争——以中国气候研究影响 IPCC 知识塑造为例》,载《外交评论》2019年第4期,第32—70页。

^② 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,第108、131、141、159页。

^③ 董亮《全球气候治理中的科学与政治互动》,第180页。

^④ 高翔等《气候公约外多边机制对气候公约的影响》,载《世界经济与政治》2012年第4期,第69页。

^⑤ Frank Biermann, et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” p.23.

国的多重加持。^①除了在联合国框架内引领多边气候谈判、为具体项目提供大量资助及自愿捐款外,权威性大国的高度关注和积极参与相当于承认了联合国在气候变化领域的旗手地位,从而赋予了联合国其本身所不具备的额外权威,^②使联合国在气候变化领域获得了外溢型权威。

综上,在联合国框架下的制度内竞争具有倒逼效应、集聚效应和加持效应,为其带来了专家型权威、居间型权威和外溢型权威。这些权威使得气候变化领域内的其他国际制度明显遵从联合国,这同时意味着该议题领域的国际制度具有强等级制。

(二) 弱等级制: 能源治理领域

能源治理领域同样存在大量国际制度,却呈现出明显的弱等级制。20世纪70年代以来,石油危机的巨大破坏性和能源金融化带来的市场剧烈波动使得多个能源国际制度迅速建立;自90年代起,能源产业与能源国际合作的“去碳化”转向又掀起了新一波能源国际制度的筹建浪潮。可以说,能源治理领域存在明显的国际制度碎片化。^③虽然目前尚无关于能源国际制度数量的权威统计数据,但能源国际制度的规模可以通过米切爾的统计窥见一斑。其数据集显示,截至2020年7月,全球至少有221个国际条约直接关注或间接涉及能源治理领域。^④目前,包括经济合作与发展组织下属的国际能源署(IEA)、石油输出国组织(OPEC)、国际可再生能源署(IRENA)、全球清洁能源部长峰会等在内的数十个颇具影响的国际制度活跃在能源治理领域。^⑤然而,这些国际制度在能源治理领域的等级地位远不及联合国在气候变化领域的核心地位。^⑥由于没有任何一个国际制度获得其他国际制度明显而普遍的平台遵从和信息遵从,可以认为能源治理领域的国际制度呈现弱等级制。

能源治理领域呈现弱等级制的根源在于:国际制度间的竞争作为能源治理领域制

^① 薄燕《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》,上海人民出版社2012年版;李慧明《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》,载《当代亚太》2015年第4期,第128—156页。

^② UNFCCC Secretariat, “Briefing on the Implementation of the UNFCCC Budget 2020–21 and the Secretariat Structure,” https://newsroom.unfccc.int/sites/default/files/resource/Budget%20and%20Structure_20112020_1.pdf, 访问时间:2020年12月9日。

^③ Jeff D. Clogan, et al., “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex,” pp.117–143; 刘宏松、项南月《二十国集团与全球能源治理》,载《国际观察》2015年第6期,第117—119页。

^④ Ronald B. Mitchell, “International Environmental Agreements(IEA) Database Project,” <https://iea.uoregon.edu/>, 访问时间:2020年7月1日。

^⑤ 李冰《能源转型与全球能源治理制度变迁》,第72—85页。

^⑥ 马妍《全球能源治理变局:挑战与改革趋势》,载《现代国际关系》2016年第11期,第59—61页; Dries Lesage and Thijs Van de Graaf, “Thriving in Complexity? The OECD System’s Role in Energy and Taxation,” *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp.86–90。

度竞争的主要形式自 20 世纪 70 年代起一直延续至今。该领域的制度间竞争具有两个突出表象:其一,能源进口国集团和出口国集团的长期对垒为制度间竞争提供了动力,两者分别支持的 IEA 与 OPEC 之间的“制度之战”尤为激烈和持久。其二,能源国际制度之间的竞争烈度偏高,IEA 与 IRENA 之间甚至爆发了争夺成员方的“地盘战”,这在其他议题领域并不多见。^①

由制度间竞争产生的异化效应并未使得任何国际制度获得专家型权威。例如,在与 OPEC 和 IRENA 的竞争中,IEA 提供专业信息的水平较过去有所提升,其提供专业信息的定位也与前两者拉开了明显的距离。IEA 在 20 世纪 90 年代之前专注于提供国际石油市场的产能、供需、价格和技术分析,这与 OPEC 提供的专业信息具有明显的相似性;在之后则侧重于石油市场展望和其他非石油能源的市场和技术分析,从而与 OPEC 形成了不同的专业信息比较优势。^② 同样,在 IRENA 成立的刺激下,IEA 曾试图提供关于可再生资源的综合性分析,但最终选择了弱化在这一分支领域提供专业信息的抱负和投入,由此与 IRENA 形成了错位发展。加之能源治理领域内主要国际制度的成员多具有同质性,明显缺乏竞争性监管和改制的动力,更难以倒逼国际制度提供更优质的专业服务。因此,能源治理领域的主要国际制度更为注重专业信息提供的差异性而非优质性,该领域内的报告、分析和数据在论证全面性、信源可靠性、研究过程的科学性等方面都无法与 IPCC 的评估报告相提并论。^③ 这导致能源治理领域内尚无国际制度具有专家型权威。

亚集聚效应未能给任何国际制度带来居间型权威。制度间竞争不可避免地导致国际制度的成员国范围更具封闭性、排他性和有限性,更容易出现争夺成员国的现象。当前,IEA 的成员国为 30 个发达的能源消费国,OPEC 的成员国为 13 个石油出口国,天然气出口国论坛(GECF)的成员国为 11 个天然气出口国,全球清洁能源部长峰会拥有 25 个成员国。^④ 不难发现,上述国际制度的成员国数量较为有限而且基本以同

① 宋亦明《国际官僚与国际制度竞争退出》,载《世界经济与政治》2018 年第 8 期,第 71—87 页。

② 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, pp.310-311.

③ 即便 IEA 备受关注的《世界能源展望》报告也因诸多错误或有争议的分析而饱受批评,参见 Sybille Rœhrkasten, *Global Governance on Renewable Energy: Contrasting the Ideas of the German and the Brazilian Governments*, Wiesbaden: Springer, 2015, p.107.

④ IEA, “Countries,” <https://www.iea.org/countries>, 访问时间:2020 年 8 月 1 日; OPEC, “Member Countries,” https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm, 访问时间:2020 年 8 月 1 日; GECF, “GECF Country List,” <https://www.gecf.org/countries/country-list.aspx>, 访问时间:2020 年 8 月 1 日; The Clean Energy Ministerial, “About the Clean Energy Ministerial,” <http://www.cleanenergyministerial.org/about-clean-energy-ministerial>, 访问时间:2020 年 8 月 1 日。

类型的国家为主,不具备全球性的关注度和参与度,远非理想的“中间人”。拥有161个成员国的IRENA更可能成为能源治理领域的“中间人”,但受制于可再生能源议题本身狭窄,IRENA远未成为国家和其他国际制度就综合性能源议题进行信息交换的理想多边平台,因此也不具备居间型权威。^①

抵消效应则导致主要国际制度未获得较其他国际制度更多的外溢型权威。在主要的能源国际制度中,IEA得到了美国的大力支持,OPEC、GECF和IRENA分别得到了沙特阿拉伯、俄罗斯和德国的权威加持。^②与气候变化领域内主要大国共同支持联合国完全相反,能源治理领域的主要大国基本上选择另立门户,各自大力推动其倡议或筹建的能源国际制度。因此,上述能源国际制度所获得的大国权威加持因制度间竞争而相互抵消,其中的任何一个国际制度都不具有明显的外溢型权威。

综上,能源治理领域的制度间竞争具有异化效应、亚集聚效应和抵消效应,这使得能源国际制度未获得专家型权威、居间型权威和外溢型权威。权威的缺乏导致能源治理领域鲜有对特定国际制度明显而持续的遵从,这意味着该议题领域的国际制度仅具有弱等级制。

六 结论

既有的制度复杂性研究不仅描绘了一幅国际制度杂乱交叠的混沌图景,并且以非等级性作为其核心概念的前置假设建起了繁复的解释框架。然而,先验地认为国际制度具有非等级性致使相关研究不仅始终未能观察到在经验层面国际制度间的单向遵从和不平等关系,而且直接阻断了在学理层面探讨国际制度等级制的可能。在反思制度复杂性研究的基础上,本文借鉴莱克等学者将对等级制的讨论从国内层面引入主权国家层面的努力,尝试将等级制研究从主权国家层面进一步推向国际制度层面。

本文发现,部分议题领域内的国际制度呈现强等级制,其他议题领域内的国际制度则呈现弱等级制。究其根源,国际制度竞争的类型分异直接影响了国际制度的权威获得,权威的差异又决定了是否会出现对特定国际制度的明显单向遵从,而遵从的出现与否则是强等级制与弱等级制的直观表现。研究表明,制度内竞争有助于国际制度

^① IRENA, “IRENA Membership,” <https://www.irena.org/irenamembership>, 访问时间: 2020年7月10日。

^② 对IEA、OPEC、IRENA及其主导国的介绍,参见宋亦明《国际官僚与国际制度竞争退出》,载《世界经济与政治》2018年第8期,第79、86页;对GECF及其主导国的介绍,参见王涛、曹峰毓《天然气出口国论坛的缘起及困境》,载《国际石油经济》2015年第4期,第7页。

强等级制的生成,制度间竞争则导致国际制度弱等级制的形成。

本文具有三点意义:其一,反思制度复杂性研究对国际制度非等级性的片面强调,论证了相关研究在概念界定和理论建构中纳入等级制讨论的必要性。其二,在现有研究的基础上,进一步阐明将等级制研究从主权国家层面推向国际制度层面的研究议程。其三,建立以制度竞争类型为核心变量的分析框架,据此对国际制度等级制的生成原因加以初步探讨。本文的不足之处和尚待解决的问题则在于:其一,基于二分原则探讨国际制度等级制面临厘清两个类别之间模糊边界的困难,而且无法对两个类别内部的等级程度差异进行有效识别。其二,囿于篇幅未能实现对国际制度等级制生成的多因性和条件性的深入发掘和系统阐述。其三,未运用混合方法对其他诸多议题领域内国际制度的等级制进行精细的实证研究。

跳出上文的实证研究本身而放眼整个国际制度等级制的研究议程,不难发现有诸多具体议题或问题亟待讨论和回应:一是非政府间国际制度的等级制。包括本文在内的大多数研究只关注到政府间国际制度的等级制,因而非政府间国际制度的等级制有待更多更细致地探讨。二是国际制度等级制的功能。不同类型或程度的国际制度等级制会对国际合作及全球治理产生不同的影响,这一影响的范围、形式和作用机制等值得关注。三是对国际制度等级制的理念主义考察。以理念主义为本体论基础的研究对主权国家层面的等级制进行了大量探讨,提供了与莱克等物质主义者不同的见解。那么立足于理念主义之上的研究能否对国际制度等级制提供新的观察视角和分析框架?四是交叉议题国际制度等级制的实证检验。全球治理的系统性使得各议题之间的联系愈发普遍和紧密,以议题传统边界画地为牢的局限性会愈发凸显。因此需要充分关注到交叉议题领域国际制度所呈现出的复杂等级关系并对此开展实证检验。五是国际制度等级制的稳定性与演进方向。重要的问题在于国际制度的强等级制更稳定还是弱等级制更稳定,两者之中何为常态以及两者之间是否会出现规律性的相互转化。总之,围绕国家内部和主权国家之间等级制的研究已经卷帙浩繁,而国际制度等级制研究还有待深入。

(截稿:2020年12月 责任编辑:主父笑飞)

Institution Competition and Hierarchy of International Institutions

Song Yiming (33)

【Abstract】The hierarchy of international institutions is a structure of unequal status among international institutions , which is embodied in the one-way deference of other international institutions to a particular international institution. In order to clarify its generation mechanism , I establish an analytical framework with institutional competition type as the core variable. Institutional competition is the competition of actors around agenda settings , normative advocacy , dominant power and other specific arrangements of international institutions , which can be divided into intra-institutional competition and inter-institutional competition. The former refers to the competition among the member countries of the international institution on the above topics under the framework of the institution , while the latter refers to the competition among several international institutions in the same issue area. The types differentiation of institutional competition described above is determined by the country's functional and strategic considerations as well as the characteristics of the issue area. For issues such as climate change dominated by intra-institutional competition , the anti-driving effect , agglomeration effect and additive effect of intra-institutional competition have brought corresponding authority to specific international institutions and enabled them to obtain one-way deference of other international institutions , which means that the international institutions in these issues are in a strong hierarchy. For issues such as energy governance dominated by inter-institutional competition , the alienation effect , sub-agglomeration effect and offset effect have resulted in few international institutions obtaining the corresponding authority and deference of other international institutions , which means that the international institutions in these issues are in a weak hierarchy. This study demonstrates the necessity and feasibility of including the discussion of hierarchy in the international institutions' study , explores the causes of the formation of the hierarchy of international institutions , and then clearly shows the transformation of the study of international institutions from complexity to hierarchy.

【Key Words】international institution , institution competition , hierarchy , institution complexity

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

Connotation Analysis and Realization Mechanism of a Community with a Shared Future for Water Security in Transboundary Basins

Guo Lidan Li Qiongfang Huang Yongchun (61)

【Abstract】In the context of global change , extreme or emergency water security incidents in transboundary river basins occur frequently , and external interference factors complicate transboundary water security governance , which makes water security face severe challenges. The change of water security situation and the response to water se-

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：柴瑜 陈东晓 陈志敏 冯维江 郭树勇 李晨阳 李向阳 李新烽 倪峰
孙壮志 唐士其 唐永胜 吴白乙 吴志成 邢广程 徐步 徐坚 徐进
徐秀军 薛力 杨伯江 杨光斌 袁正清 张宇燕 赵可金 周弘 朱锋
邹治波 阿米塔夫·阿查亚 (Amitav Acharya) 彼得·卡赞斯坦 (Peter Katzenstein)

编辑部成员：徐进 (主任) 主父笑飞 (副主任) 郭泉 沈陈

编辑出版：《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：sjzjb@cass.org.cn

投稿系统网址：<http://sjzjb.ajcass.org/Admin/>

国内发行：社会科学文献出版社

邮发代号：82-871

国外总发行：中国国际图书贸易集团有限公司 (北京399信箱 邮编：100044)

国外代号：1322M

国际标准连续出版物号：ISSN 1006-9550

国内统一连续出版物号：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：48.00 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 (全国社科工作办举报电话：010-55604027)。

世界经济与政治

(月刊)

2021年第4期(总第488期)

目 录

马克思主义国际问题研究

4 全球秩序观的理性转向与“新理性”

——人类命运共同体的理性基础

郭树勇 于 阳

国际关系理论

33 制度竞争与国际制度的等级制

宋亦明

国际安全

61 跨境流域水安全共同体内涵解析与实现机制

郭利丹 李琼芳 黄永春

SHIJIE JINGJI YU ZHENGZHI

1979 年创刊

2021 年 4 月 14 日出版

国际安全

82 非对称政经结构与族群冲突

——对四个非洲前殖民地国家的考察

吴纪远 黄振乾

113 两极竞争背景下的“边缘诱捕”战略及其效用分析

姜 鹏

国际政治经济学

135 国家形象是软实力吗

——基于跨国并购的视角

杨 波 柯佳明

156 英文摘要

世界经济与政治

2021年第4期

(1979年创刊·月刊)

第四届(2018)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.4(2021) (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: Social Sciences Academic Press (China)

Subscriptions:

Domestic: Post Office

Overseas: China International Book Trading Corporation

(Box 399, Beijing 100044, China)

Subscription Price: \$ 25.00 (overseas)

¥ 48.00 (domestic)

ISSN 1006-9550

CN 11-1343/F

邮发代号: 82-871

定价: 48.00元(国内)

25.00美元(国外)

国内外公开发行

ISSN 1006-9550



9 771006 955212