



Working Paper No. 202012

November 2, 2020

本文已发表于《国际经贸探索》2020年第10期

任琳, 张尊月  
renlin@cass.org.cn

## 全球经济治理的制度复杂性分析 ——以亚太地区经济治理为例

**内容提要** | 在全球治理体系的变革与重构期，全球经济治理体系日益呈现出制度复杂性。制度复杂性表现为制度体系内制度间的关系。在美国主观“脱钩”战略的影响下，全球治理和区域治理的制度形态亦在日趋变化。因此，制度复杂性研究空前重要，具有非常显著的理论和实践意义。从功能属性和参与主体两个维度观察，制度复杂性具体包括：平行、嵌套和交叉重叠三种主要形态。文章以亚太地区经济治理为例，剖析未来国际制度和区域制度体系的影响因素与演化趋势，通过强调参与主体中主导国的重要性，尝试考量“平行体系”的现代表现形态和演化可能。深入研究制度复杂性问题，将有助于在目前不确定性显著增加的情况下，更好地理解全球经济治理秩序之本质属性及塑造因素，进而为适应未来秩序变革与重构做好准备。

---

\* 任琳，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室主任、副研究员；张尊月，中国社会科学院-上海市人民政府上海研究院研究生。



**关键词** | 全球经济治理；制度复杂性；亚太地区；平行体系；国际制度

## 一、提出问题

传统的国际制度研究通常将单个制度本身作为研究对象，并假定制度所处的背景是空白的，因此同期存在的一些制度和制度间互动的影响力往往被忽略。但随着二战后国际条约、协定、规则等的大量增加，这样的假定已不再适用，现在的国际制度体系已然成为一个复杂系统，而不再是从前几乎空白的制度背景。这种复杂制度现象已经逐步成为当前国际制度研究的基础(Alter & Meunier, 2009) ①。置身百年未有之大变局，研究制度复杂性同样符合当今外交决策的现实需要。

第一，国际格局发生变化，全球治理秩序处于瓦解与重构期，制度复杂性更为突出。二战后，美国利用其软硬实力，成为战后国际制度的主要供给者。近年来，随着新兴国家实力总体上升，美国实力相对下降，维系治理体系的权力格局动摇。

第二，全球治理体系面临改革困境，治理赤字加剧。近年来，全球贸易保护措施数量达到新高，尤以美国、德国等西方发达国家为主，且仍呈加剧态势②。保护主义、民粹主义、逆全球化思维盛行，西方大国更加关注国内经济事务。美国坚持“美国优先”战略，退出多个国际多边机构，甚至蓄意阻挠世界贸易组织（WTO）大法官任新，造成争端解决机制濒临瘫痪。

第三，大国博弈辐射至全球经济治理体系。在美国主观“脱钩”战略的驱使下，可能催生一个“平行体系”。中美贸易战，2020年新冠肺炎疫情更加使得中美博弈的领域再度延伸，两国在多个领域的紧张博弈使得诸多学者开始对“脱钩”及由此产生“平行体系”的可能性深感忧虑（张宇燕，2020a）。学界有必要及时探究“平行体系”的本质属性、现代形态和可能的决策风险等问题。

第四，区域一体化趋势整体走强，成为制度复杂性的重要塑造力。为了应对



大国政治的不确定性和部分领域多边制度濒临“停摆”的僵局，增强抵抗外部风险的能力，不少国家选择了抱团取暖，增加了区域内制度复杂化程度。例如《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判取得长效进展，中日韩自贸区谈判加速。

基于此，制度复杂性的研究在当下变得尤为紧迫和重要。本文将聚焦分析亚太地区经济治理的制度复杂性现象。

## 二、制度复杂性的研究框架

### (一) 基本概念

全球经济治理的实现形式是主权国家借助各种正式和非正式国际制度，对国际经贸、投资和金融等跨国经济行为及国内宏观经济进行协调和治理的过程（陈伟光 等，2019）二战后建立的布雷顿森林体系使国家间合作走上了制度约束下的相对有序的轨道。由于各国在意识形态、政治经济体制、文化和宗教等方面存在差异、以及大国参与度和制度合法性不同、加之相关领域内治理事务本身属性的差异，全球经济治理表现出非常典型的制度复杂性。此外，国际制度是非中性的，反映了建立者与规则制定者的利益和偏好，但其他行为体的代表性则明显不足（张宇燕，1994）。在大国无战争的时代，制度博弈与制度竞争成为新的时代主题。大国通过建立与改革制度争夺区域、乃至全球治理话语权（任琳 等，2020）。因此，制度复杂性也是透视全球经济治理形态与本质的一个重要分析工具。

制度复杂性的研究对象是全球经济治理实施过程中形成的各种制度复合体，描述的是全球、区域或跨区域制度体系的复杂形态。所谓制度复合体指的是“管理一个特定问题领域的一系列部分重叠且无等级的制度。（Raustiala & Victor, 2004）”在制度复合现象越来越普遍后，学者将这一新的国际制度现象称为制度复杂性，谓之“国际制度复杂性”（international regime complexity），即“不按等级排列的，存在嵌套、部分重叠和平行的国际制度。”（Alter & Meunier, 2009）两个概念都强调了国际制度的无等级特性，但制度复合体仅涉及制度重叠，而制

度复杂性则还包含了嵌套制度和并行制度两种制度间形态。奥特和劳斯泰尔（Alter & Raustiala）详细论证了制度复杂性的组成要素，阐释了制度复合体与制度复杂性两个概念的同源性和差异性，进一步明晰了制度复杂性的概念。他们认为，在一个特定的区域或问题领域内具有权威性的由基本制度组成的制度复合体、缺乏等级的基本制度（elemental institutions）<sup>③</sup>及其相关的系统效应共同促使产生了制度复杂性现象。从形式上看，我们认同制度复杂性是“由于规则密度和制度复合体共存而产生的全球治理的国际政治体系（Alter & Raustiala, 2018）”。因此，制度复杂性指的是，不同领域或相同领域内，彼此共存的平行、嵌套和重叠制度体系的表现形态。目前，这种复杂制度形态在当下的全球经济治理领域内表现的尤为突出。

近年来，国内关于制度复杂性的研究已有不少。鉴于东亚地区不断建设大量的区域制度，该地区的制度复杂性现象更是引起了国内学者的注意。李巍提出了“制度过剩”的概念，认为东亚地区的制度数量超出了实际所需，阻碍了区域经济合作的进一步发展（李巍，2011）。不过，王明国认为，制度复杂性的研究重点在于对国际合作的影响，当前东亚地区的制度复杂性现象提供了更多选择，刺激了区域合作的活跃性（王明国，2013），这与安德鲁·杨（Andrew I. Yeo）对东亚制度研究的看法一致。东亚制度复杂性成因较为独特，是区域内外国家对主导权的竞争（黄大慧等，2017）。就亚太地区的研究而言，大多数学者从制度竞争的角度出发，分析了亚太经济体在经济合作中的互动，包括制度制衡、制度博弈等（张群，2018；贺凯，2018）。可见，制度互动关注的重点是大国行为，具有动态性。与之有明显区别的是，制度复杂性的关注重点不局限于大国，更关注的是静态的制度形态，以及由此产生的影响。因此，本文的分析对象既包括从功能维度划分的相对静态的制度复杂性现象，也包括从成员国尤其是大国维度划分的相对动态的制度复杂性现象。

## （二）制度复杂性的分析维度

本文认为，观察全球经济治理体系存在制度复杂性现象的维度有两个：一是

不同国际制度的功能；二是不同国际制度的参与主体/成员国，尤其是主导国的差异。

结合本文聚焦全球经济治理的研究导向，功能属性指的是，不同国际制度适用于全球经济治理的不同领域。例如，国际货币基金组织、世界贸易组织和世界银行因为所属议题领域不同而具备不同的功能属性。有学者认为，“（特定）问题领域”或“主题”会影响制度形态<sup>④</sup>。制度复杂性不仅涉及在不同问题领域具有不同的治理制度安排，还涉及不同制度对同一问题领域的治理功能差异，例如《保护植物新品种国际公约》（International Convention for the Protection of New Varieties of Plants，以下简称 UPOV）、粮农组织的《植物遗传资源国际承诺》（International Undertaking on Plant Genetic Resources）和《植物遗传资源国际条约》（International Treaty on Plant Genetic Resources）、国际农业研究协商小组（The Consultative Group on International Agriculture Research，以下简称 CGIAR）、联合国的《联合国生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity，以下简称 CBD）以及世界贸易组织的《与贸易有关的知识产权协定》（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，以下简称 TRIPS）都对植物遗传资源的相关治理问题具有“管辖权”。不同功能领域和同一功能领域的不同制度、组织、条约、承诺等共同构成了制度复合体（Raustiala & Victor，2004）。在全球经济治理秩序下（体系中），全球贸易、投资、金融及其他相关领域的治理制度具有特定功能属性，呈现出复杂的制度形态，共同构成了一个完整的全球经济治理秩序。

参与主体指的是治理制度的成员国构成。以成员划分及判定制度复杂性是最为常用和最基本的分析维度。不同国际制度或组织包含的成员国不同，亦或是有所交叉，都促使制度呈现出复杂性。我们可以通过两个制度的成员国是否相同或部分相同来判断它们是重叠亦或是嵌套关系。处于维恩图交叉部分的成员国可能存在“论坛选择行为”（Florian，2016），或是由于存在备选方案可能违背对某个制度的承诺或拒绝担责。特别要指出的是，不同制度主导国的不同会直接决定制度与制度之间的关系属性，进一步细分制度复杂性。本文讨论的平行制度之间，

如若两个制度的主导国对立，例如冷战时期北约和华约，制度之间则是彼此竞争对立的平行关系。虽然本文主要目标是呈现制度复杂性，不再深究身处复杂性的制度之关系属性，但主导国对制度复杂性本身和关系属性的塑造力是直接和强烈的。

### （三）制度复杂性的表现形式

结合功能与参与主体两个区分维度，大致有以下几种制度组合方式：1. 功能一致，成员国完全相同（完全重叠 - 现实可能性不大）；2. 功能一致，成员国不完全相同（平行、重叠或嵌套）；3. 功能不一致，成员国相同（平行）；4. 功能不一致，成员国不相同（平行 - 现实意义不大）。其中三种制度组合方式中都出现了“平行”，但其在功能和参与主体的组合方式却各有不同，具体归类参见表 1。结合学界争论的重点形态及现实意义，我们认为制度复杂性主要包括三种形态：平行、嵌套和重叠。其中，类型 2 是制度复杂性的分析重点。而现实中讨论的冷战时期的两极体系和当下学者担忧的，可能会产生的分别围绕中美两国而形成的“平行体系”都归属于此类制度复杂性的相关形态之类，即功能一致且参与主体不相同。需要说明的是，为了简化分类，方便研究聚焦，我们将功能维度的光谱设定为功能一致和不一致两种，不细分功能的互补、重叠和冲突，默认它们从属于功能一致的大范畴之中。但是，制度的功能一致也并不排除功能冲突的现象。

表 1：制度复杂性三种形态分类表（笔者自制）

功能			
功能一致		功能不一致	
成员国完全相同	成员国不完全相同	成员国相同	成员国不相同
嵌套	嵌套、重叠、平行	平行	

一是平行（parallel），平行制度也被称为水平制度（Aggarwal, 2005），描述了制度间没有正式、直接、实质性的重叠的制度形态（Alter & Meunier, 2009）。从功能属性和主导国这两个维度审视，平行制度首先指彼此履行平行功能，或是

功能一致但成员国完全不相交的国际制度形态。总体来看，平行制度大致分为三类：一是功能一致但参与主体不同；二是功能不一致且参与主体不同；三是功能不一致但参与主体相同。第一类说的是功能一致但因参与主体尤其是主导国家不同、成员国完全不相交、形式上彼此平行的制度体系，例如美苏冷战时期的华约和北约阵营。第二类功能不一致且参与主体不同，其制度互动作用不强，不做重点研究对象。专注不同功能领域的区域组织也可被视为平行制度（Aggarwal, 1998b）。第三类功能不一致但参与主体相同，现实中的例子有很多，例如全球经济治理体系中国际货币基金组织、世界贸易组织及世界银行等几个国际制度就是典型的功能平行的制度形态。

二是嵌套（nested），嵌套指两个或多个国际制度的功能一致且成员国互为子母集。人们一般认为嵌套更多具有的是一种动词含义，将某个制度嵌套于另一制度；而本文所言的嵌套制度则更多描绘的是一种静态的制度嵌套形态。当两套国际制度的功能相似，但一个制度的成员国完全被囊括在另一制度中时，两个制度就构成了嵌套关系。在某种意义上，嵌套制度是重叠制度的一种特殊表现形态，嵌套制度是相互嵌入在同心圆中的制度（Alter & Meunier, 2009），类似于俄罗斯套娃（Alter & Meunier, 2006），例如欧盟与联合国之间就是一种嵌套关系。“嵌套”往往被认为是一种协调新制度与现有制度的方式；当然也有学者认为，新制度需要与现有制度通过某种等级方式相联系（Aggarwal, 1998b）。现实中的嵌套关系表现的更为复杂，可能是多层次地从属嵌套（例如金砖新发展银行与金砖国家制度），也可能是没有从属关系地嵌套，例如“区域或特定问题的国际机构本身就是涉及多个国家或问题的多边框架的一部分”（Alter & Meunier, 2006）。更具体来说，欧盟成员国嵌套于欧盟，而欧盟又作为世界贸易组织的一部分，形成嵌套。由于当前区域经济合作的不断增多，区域性综合性机构的出现，嵌套制度也变得越发普遍。

三是（交叉）重叠（overlapping），重叠指的是，功能一致且成员国彼此相交的制度形态。这里的重叠不仅包括成员国完全相同，也包括部分相同。所谓功能



重叠指的是，多个制度对一个问题领域拥有权力（Alter & Meunier, 2009）；布什（Busch）就是通过成员资格的重合确定制度是否重叠的（Busch, 2007）。区别于嵌套制度，虽然两个或多个制度在功能上是重叠的，但成员国彼此之间没有子母集关系，而仅仅是相互交叉的。安德鲁·杨（Andrew I. Yeo）认为，东亚是制度重叠现象最为显著且重叠速度最快的地区（Andrew, 2016），他的研究维度也是成员（membership）和职权范围（mandate）。按照乌尔佩莱宁（Urpelainen）和范德格拉夫（Van de Graaf）的说法，一个制度的职权范围延伸到了另一个制度的职权范围，进而产生了制度重叠（Urpelainen & Graaf, 2015）。职权范围指的是宪章、条约、协定等所规定的一个制度的任务和职能，亦即我们所谈的制度功能。需要补充说明的是，功能一致的制度常彼此之间存在“溢出效应”，即发生在一个制度上的事情不仅关乎自身，还影响到其他与之重叠的制度，进而破坏其他制度的独立性，乃至引发冲突。各国置身国际社会的无政府状态之中，制度间冲突往往没有共同认同的、强力的争端解决和执行机制，因此，国家往往会寻求符合自身偏好的制度，即论坛选择现象。这样不仅可以满足成员国的自身利益，行为体还可以通过借助与 A 重叠的 B 制度，实现削弱或破坏 A 制度的政策，达到借助“制度制衡”实现自身目标的功效。

### 三、亚太地区经济治理制度复杂性

和其他地区一样，亚太地区存在着功能各异或相同的制度，彼此之间构成了相对静态的复杂制度形态。如果说功能是划分复杂制度的静态维度，解释亚太地区经济治理的制度复杂性，还需参考成员国维度，尤其是大国政治的动态塑造作用。大国作为有能力的公共产品提供者，依然是全球治理体系的主导国，区域秩序的主要塑造者。由于在政治体制、经济发展程度、意识形态等方面存在差异，大国博弈由此会辐射至当前的全球治理。大国政治的不确定性加剧了当今世界的信任赤字、发展赤字、治理赤字，乃至和平赤字。面对日益增加的问题和挑战，出于避险意识，系统内其他国家和地区倾向于诉诸防御性战略，例如采取强化区



域合作等方式对冲系统内治理赤字飙升的巨大风险，再度加深了制度复杂性的程度。这在亚太地区表现的尤为突出。

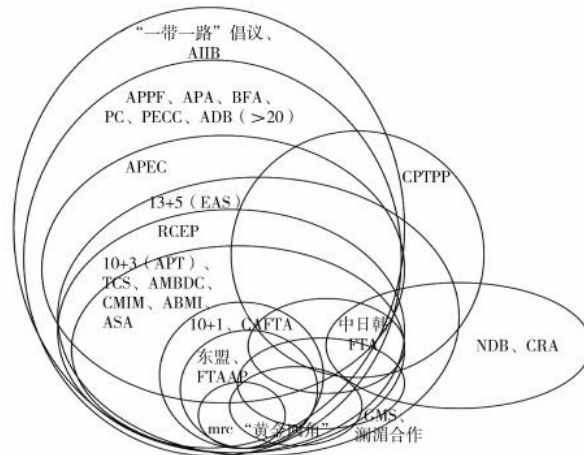


图1：亚太地区经济治理制度复杂性一览图（笔者自制）

注：APEC 所属圆圈以下大小的圆圈，由顿号隔开的这多个制度的成员国是相同的；APEC 以上的两个圆圈由于成员过多，未做细致处理，(>20) 圈指的是亚太地区成员国 >20 的经济治理制度，最大的圆圈则指涉及更广泛区域的经济治理制度。

### （一）平行

亚太地区的平行关系主要包括以下两种形式：一是不同功能领域的制度各行其是，彼此构成平行关系。例如在安全领域内，美国、日本、印度和澳大利亚四个国家组成的四方安全对话与经济贸易领域内的中日韩自贸区，两者之间是典型的功能不一致且成员国不同的平行制度。在亚太地区内，经济治理框架下的金融、贸易、投资等不同细分领域的国际制度之间就构成了平行制度关系，例如贸易领域的中日韩自贸区和金融货币领域内的东盟货币互换安排（ASEAN Swap Arrangement，以下简称 ASA）。其次，同一问题领域内且成员国不相同的制度也构成了平行制度关系，该区域存在数量众多的自由贸易协定，例如中日韩自贸区和东盟自贸区彼此之间就构成平行关系。

在传统制度理论中，平行是建设理想化制度体系的一种重要形式（Aggarwal, 1998a），各类制度各行其是，通常不会产生制度功能的冲突与竞争。东亚区域内部存在两个界限较为明显的次区域。一是东北亚三国。它们经济发展水平相对较



高，其中日本、韩国为发达国家，中国则是最大的发展中国家，且就体量而言已成为全球第二大经济体。三国在文化、语言等方面也更为接近，但由于历史原因，该次区域内的合作一度受到影响，但近年来在相关议题领域内中日韩合作日渐紧密。二是东南亚国家。该次区域由十个经济体量小的中小国家组成，国家间具有较高的一致性，为了对冲区域大国的影响形成东盟。两个次区域之间存在的差异性催生了各自分别建立符合自身特点及利益的、彼此平行的区域制度，例如前者在力推中日韩自贸区，后者则强调东盟自贸区、东盟的重要性。这些制度有效促进了两个次区域的发展，且平行本身并无较大的消极影响，但在东亚区域经济一体化及更大范围的亚太地区经济不断融合的大趋势下，这些小范围的平行制度都与整个区域制度之间形成了倍数的重叠与嵌套关系，进一步加深了区域经济治理制度的复杂性。尽管处于平行关系的制度，不必然构成竞争关系，然而，在制度复杂性研究的语境下，由于加入了成员国特别是主导国维度，平行制度不仅可能加深制度复杂性程度，亦能折射出世界秩序中的权力博弈格局，乃至催生激烈的制度制衡乃至制度竞争现象。历史上最典型的是冷战时的两极体系。近年来，对中美“脱钩”的忧虑引发了世界步入“平行体系”的讨论。中美两国高度相互依赖，完全“脱钩”的可能性和可行性很低，但仍存在世界被一意孤行的美国拖入某种“平行体系”的可能性：一边是以美国为核心的发达国家群体，另一边是以中国为核心的发展中国家群体。而这一“平行体系”体现在亚太地区则表现为，未来可能重置的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）/《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和 RCEP 之间的平行关系。实际上，纯粹意义上的平行关系在当代很难存在，后文中我们还会进一步阐释，因为这两个制度体系之间的成员国并不是完全不一致而是交叉重叠的。当然，不排除突发性因素和大国战略误判可能激化大国之间的矛盾，导致世界秩序向彼此对立和排他的“平行体系”发生裂变。

## （二）嵌套

功能属性的重叠具体有以下几种情形，一是单一领域之内，具有某个相同的

职能；二是单一领域内的制度与综合性制度之间，三是两个或以上综合性制度之间，一个制度的参与主体，成员国的集合完全被包含在另一制度的成员国集合之中的情况。嵌套制度仍与当前的多数现有文献保持一致，也属于重叠制度，是重叠制度的一种特殊形态。

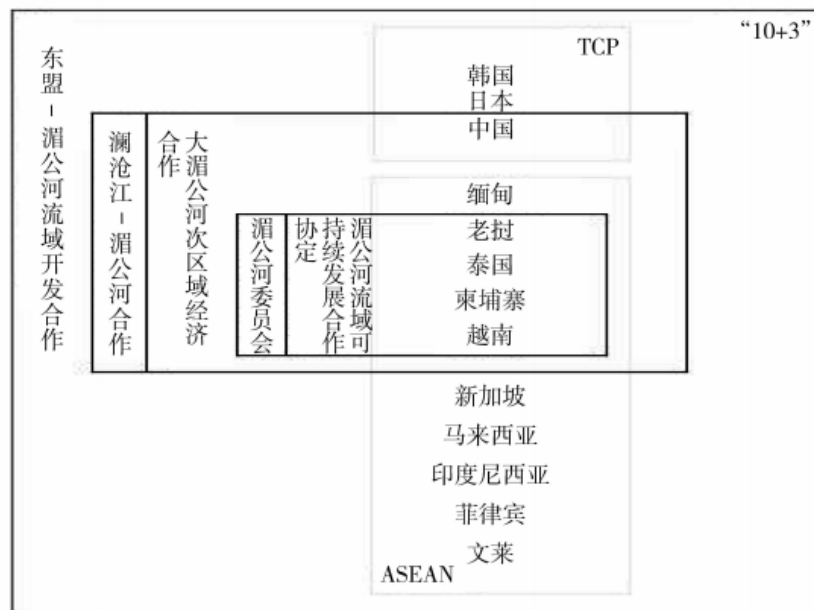


图2：湄公河次区域的嵌套制度（笔者自制）

亚太地区存在诸多嵌套制度，东亚以及亚太地区的嵌套制度往往与东盟有着密不可分的关系。不仅存在以东盟为最小集合的大范围的嵌套，即东盟是被嵌套制度，东盟十国被囊括在另一制度的成员国集合中；而且东盟内部也存在大量制度嵌套的现象，即东盟是嵌套制度，重叠的是东盟部分成员国。

首先是东盟与其上层制度的嵌套，即东盟被嵌套。东盟是东亚地区最早成立的区域性组织，推动着区域经济一体化的发展。虽然，东盟由中小国家组成，因而实力曾持续受到质疑，但它仍保持着区域中核心协调机制的地位，并成为亚太地区除美国、中国、日本之外的一大主要行为体。当前，东亚及亚太整个地区的主要合作机制很多都是以“东盟+”为出发点的。作为整个亚太地区以及东亚地区，除几个大国和强国之外的中小国联盟，在以区域内大国主导权竞争频发为基



本特征的该地区，东盟具有不可替代的大国协调和维护各成员国利益的作用。尤其是在秩序的变革期与重构期，各国提供的制度公共产品都需要东盟的参与来增加其合法性及有效性。无论是之前呈竞争态势的“10+3”亦或“10+6”区域制度框架，包括此前的三个“10+1”合作机制，以及更大区域范围内的制度，如图1所示，东盟的不可或缺性使得以之为中心形成了多重的嵌套。

其次是东盟内部的嵌套，即东盟是嵌套制度。东盟与西方的几大区域联盟（如欧盟）不同，由于东亚地区国家由于历史原因对国家主权格外重视，东亚地区不会出现像欧盟那样紧密结合、一体化程度高的联盟。东亚地区制度以灵活、非正式等特点被称为“东盟方式”。这些特点使得制度的职能范围外溢、次级制度的大量出现、国家的广泛参与成为可能。东盟内部的嵌套制度集中于湄公河次区域。目前，湄公河流域主要存在四大次区域综合性合作机制。其中，由泰国、老挝、柬埔寨和越南组成的湄公河委员会（Mekong River Commission，以下简称MRC）以及湄公河流域可持续发展合作协定，这两个制度参与主体完全相同。大湄公河次区域经济合作（Great Mekong Subregion Cooperation，以下简称GMS）以及澜沧江-湄公河合作（Lancang-Mekong Cooperation，以下简称LMC）两个制度又在上述四个东盟成员国之外加入了中国和缅甸，又与之前的两个制度形成了嵌套。

仅一个次区域就出现了多个功能重叠、参与主体互为子母集的嵌套制度。而作为综合性的合作制度，有些制度的边界并不清晰，其管辖的问题领域以及议题范围都在不断扩大。东盟内外形成的多层次嵌套表面上具有等级性，但实质上确是缺乏等级规范的，这也是制度复杂性的主要特征之一（Raustiala & Victor, 2004），与东盟地区的历史、政经、文化等因素息息相关。有时候，东盟的“夹心”位置，致使交易成本和谈判成本上升，使得其协调制度的行动更加复杂，也增加了该区域相关问题的复杂性以及解决的难度。

未来嵌套制度仍然主要与东盟相关。东盟的中心地位是把双刃剑，一方面，可以发挥协调与连通作用，缓和大国关系，逐步融合大国间基于主导权竞争等地缘政治因素建立的重叠制度，降低“平行体系”出现的可能性。另一方面，东盟



一直以来发挥着保障地位，促成了以东盟为中心形成制度嵌套的现象。这种情形在短期内仍然不会改变，东盟如何在内部一致性逐渐走低以及发展差异不断扩大之际，解决好成员国以及东盟置身多重嵌套制度之中的问题，是能否维持东盟中心地位的关键，也是制度复杂性程度及其影响大小的重要决定因素。

### （三）交叉重叠：现代版的“平行体系”

在亚太地区，RCEP 与不包含中国的 CPTPP 是重叠制度的典型例子。RCEP 与 CPTPP 是未来区域经济治理秩序的两条主要候选路径，具有不同的自贸协定标准，但两个国际制度在功能属性、地域范围、时间段、成员国等诸多基础方面交叉重叠。从形式上审视，处于两个制度维恩图交叉重叠部分的共有七个国家，几乎是两个国际制度拥有成员国的半数。RCEP 与东盟的关系为嵌套。值得注意的是，东盟中还有四个成员国加入了 CPTPP，又形成了 RCEP 与 CPTPP 的重叠。相比 CPTPP，RCEP 的成员国更多为东亚国家，但两个自贸协定都旨在维持亚太地区经济秩序，只是两个秩序的主导国不同。中日韩积极推动和初步商定达成 RCEP 协定，将有效整合东盟内部以及东盟与几大国间现有相对杂乱的自贸协定；而美国退出 TPP 后，日本牵头签署 CPTPP。由于存在大国干扰因素，两个制度的建设过程以及建立意图在某种程度上增加了地缘政治竞争与对立的色彩；因为两者具有较为明显的推动力或主导者，存在形成“平行体系”的潜在可能（张宇燕，2020a）。传统意义上的重叠制度并不必然具备排他性、冲突性和对抗性，但当区域大国的博弈溢出到制度领域，重叠制度也可能具有形成彼此排他的“平行体系”的潜在风险。面对区域乃至全球范围内的大国政治干扰，区域内其他相关国家都面临着制度竞争、论坛选择等作用机制的影响或驱动。

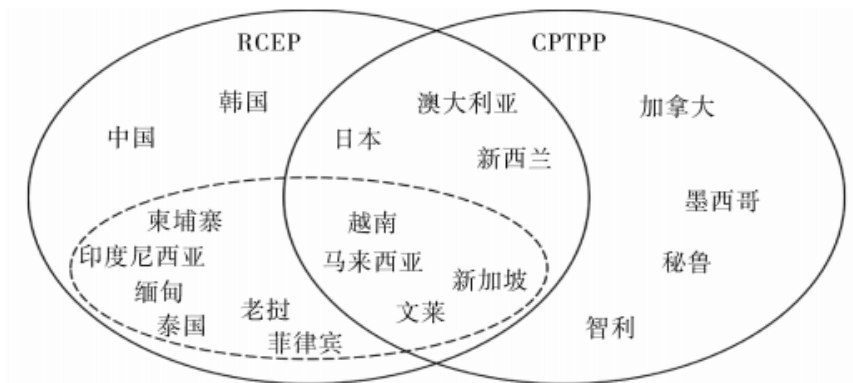


图3：RCEP与CPTPP成员重叠图（笔者自制）

美国作为战后全球经济治理体系的主导者，亚太地区区域秩序的主要塑造者之一，其战略与行动更是对当前的全球治理体系和亚太地区的区域治理具有重大影响。美国仍是世界最大的经济体、综合实力最强的国家、诸多国际制度的主导国，其行为的负面溢出效应是巨大的，例如一再阻碍 WTO 大法官任新曾一度导致 WTO 改革进程停滞。特别是在中美竞争态势下，特朗普政府不断寻求与中国“脱钩”，拉拢传统盟友组建新的制度机构（例如 G7 扩容），甚至有强行塑造“平行体系”之势，这些违背市场规律的政治行为与现实中微观企业的诉求与行为有所出入，不符合经济全球化的大势，也不利于世界的健康发展。加之疫情导致的全球经济衰退、核心产业回流、供应链重构，新旧问题、传统安全和非传统安全等诸多问题叠加，世界经济脆弱性增加，治理赤字加剧。就亚太地区而言，在最近特朗普的“经济繁荣网络”计划里，美国政府正在拉拢部分友好国家和“值得信任的伙伴”在经贸、金融、基建、教育等领域制定新标准，推动所谓的“对华脱钩”战略，主要包括英国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国、中国台湾地区、印度、越南、新西兰等，该网络在未来仍有扩员可能<sup>④</sup>。这种主观脱钩的行为实则是破坏全球治理秩序、塑造某种“平行体系”之举，而“在全球产业链‘客观’断裂和‘主观’断裂的共同作用下，发达国家与中国正在形成两个‘平行体系’的景象正变得愈发清晰。换言之，美国和中国正在开始形成两个‘异质’的‘全球化’动力之源”（张宇燕，2020b）。



尽管如此，一个功能一致、成员互不相交、彼此之间具有竞争性和排他性纯粹的“平行体系”在短期内不会出现。因为面对一个充满变数的世界，各国特别是美国的传统盟友并不想在中美之间选边站，而会选择维护自身利益的务实外交，在中美之间两边下注的决策逻辑上升为主流战略思维方式，加之特朗普政府退出多边制度等行为致使其不断失信于国际社会，美国采取的隔离、脱钩和“平行体系”政策相对来说很难成为现实。此外，作为区域主要大国的中国一贯遵循共商共建共享的全球治理观，特别是在海上丝绸之路建设的实践中得到成功落实。这与美国倡导的排他性和非中性的国际秩序理念形成鲜明对比，对周边各国具有相当大的感召力，进而可能受之影响采取更为趋向开放务实合作的外交理念。由此，它们不愿意轻易选边站。由于一时间难以消除两个主要大国之间摩擦持续的可能性，未来仍有可能在同一功能领域内出现一个分别以中国和美国为主导国、成员国形式上“交叉重叠”的所谓“平行体系”，但两者并非必然是彼此排他且成员国不重叠的。

在这种情况下，为了对冲风险，避免卷入大国博弈，大多数国家通过强化区域合作机制作用，推动区域一体化的进程，例如中日韩自贸区和 RCEP 的迅速推进；东盟出于自保及维持区域中心地位的考虑，可能会进一步发挥一贯以来的协调作用，缓和中美两国在制度上的对立，亦有可能同时加入这两个“平行体系”，并频繁使用“论坛选择”的手段使自身利益最大化。可见，这种“平行体系”具有重叠制度的特性，与冷战时期存在根本差异。此外，面对全球治理体系瓦解与重构期内与日剧增的不确定性，亚太地区内小国抱团取暖的现象可能更为凸显。“全球霸主主导的全球体系，会走向一种区域合作的时代。”<sup>⑤</sup>

具体到制度复杂性问题上，美国并不会放弃在该区域内的主导权，而是可能进一步推进诸如“经济繁荣网络计划”等排他性的美国主导的区域建制，与亚太地区主要国家参与度日渐高涨的区域一体化动向形成两股合流，进一步加深该区域内制度重叠的程度。当然，除了制度复杂性程度的不断增加，另外一种制度整合的声音也在出现：亚太地区最终的制度建设目标是亚太自贸区（Asia-Pacific



Economic Cooperation, 以下简称 FTAAP), 亚太自贸区的达成将极大地缓解该地区以及全球的制度复杂性情况。究竟以什么样的路径, 以谁主导的路径来达成 FTAAP 都是问题, 所以在此之前, 制度重叠的情况可能仍将有所增加。

#### 四、结论

本文在回顾和梳理制度复杂性现有研究的基础上, 进一步明确了制度复杂性的分类维度, 即功能属性和成员国, 并结合当前国际形势以及出现“平行体系”的潜在可能, 在成员国构成的维度上强调了主导国不同对制度形态的重要塑造作用。为了更好的说明全球经济治理秩序的制度复杂性, 我们以当前经济发展最强劲、制度复杂性现象最突出的亚太地区为例, 尝试描绘了该区域的制度复杂性状况, 详细阐述了该地区出现的平行、嵌套以及重叠三种不同的制度复杂性现象。

亚太地区包含了中美两大经济体, 该区域内的制度变迁与全球经济治理秩序紧密相关。置身全球治理秩序的瓦解与重构期, 我们亟需正确认识与把握亚太地区的制度复杂性及其与全球治理秩序的互动机制。在未来一段时间内, 中美博弈仍将持续, 美国更为关心自身事务, 有选择性地退出或威胁退出某些国际多边组织, 但是, 借助国际制度博弈使美国利益最大化, 仍是美国国家战略的重点。这种竞争态势也将“溢出”到亚太地区, 制度复杂性现象将更为突出。一方面, 美国可能会重启或创设某些自身主导的区域性制度, 如回归 TPP 或重置其主导的其他“高水平”、排他性区域制度; 另一方面, 其他相关国家可能会采取加强区域性建设的手段予以应对, 例如东盟国家加强区域一体化, 中日韩自贸区进程加速等等。因此, 制度复杂性将成为亚太地区未来制度形态的主旋律。然而, 制度愈加复杂, 国家之间的谈判成本和交易成本就会越高, 特别是制度重叠和某种意义上的平行也意味着区域制度资源过剩或冲突。这并非全球或区域制度系统的优良表现形态。能否整合制度复杂性, 克服制度复杂性带来的负面影响, 取决于中美等区域大国和东盟及其他区域重要行为体的国家的博弈、战略沟通 (尹继武, 2019) 和行为选择。



## 注释

- ① 其他相同观点参见 Raustila & Victor, 2004; Alter & Meunier, 2009; Young, 1996; Aggarwal, 1998b; Snyder and Jervis, 1993; Putnam, 1988; Evans, Jacobson, and Putnam, 1993; Waltz, 1979。
- ② 参见英国经济政策研究中心 (CEPR) 全球贸易预警 (Global Trade Alert) 数据库。
- ③ 构成制度复合体的制度被称为基本制度。基本制度组成了制度复合体, 而诸多的制度复合体又共同构成了国际制度复杂性。参见 Rabitz, Florian. 2016. Regime complexes, critical actors and institutional layering. *Journal of International Relations and Development*, 21(2), 300-321。
- ④ 有学者认为, 全球金融治理与全球经济治理还是有所不同的, 需要细分以对待。参见张发林. 2018. 全球金融治理体系的演进: 美国霸权与中国方案[J]. *国际政治研究*(04): 9-36+3。
- ⑤ 参见赵明昊. 2020. 莫让“叙事之战”搅乱了供应链. 澎湃新闻, 网址: [https://www.sohu.com/a/398515009\\_260616](https://www.sohu.com/a/398515009_260616), 访问时间 2020.6.1。
- ⑥ 参见王湘穗: 疫后, 我们要做好现有全球体系瓦解的准备, 清华大学“新冠疫情与世纪大变局”研讨会。

## 参考文献

- 陈伟光, 刘彬. 2019. 全球经济治理的困境与出路: 基于构建人类命运共同体的分析视阈[J]. *天津社会科学* (02): 74-80.
- 贺凯. 2018. 亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义[J]. *世界经济与政治* (12): 60-83.
- 黄大慧, 孙忆. 2017. 东亚地区合作主导权与中日制度竞争[J]. *教学与研究* (06): 35-42.
- 李巍. 2011. 东亚经济地区主义的终结? ——制度过剩与经济整合的困境[J]. *当代亚太* (04): 6-32.
- 任琳, 彭博. 2019. 全球治理变局与中国应对 ——一种全球公共产品供给的视角[J]. *国际经济评论* (01): 108-123.
- 任琳, 孙振民. 2020. 大国战争之后: 权力生产方式的历史演变[J]. *当代亚太* (01): 133-157+160.
- 王明国. 2013. 国际制度复杂性与东亚一体化进程[J]. *当代亚太* (01): 4-32.
- 尹继武. 2019. 领导人、国内政治与中美战略沟通 (2016-2018) [J]. *国际政治科学* (04): 91-

118.

张宇燕. 1994. 利益集团与制度非中性[J]. 改革 (02) : 97-105.

张宇燕. 2020a. 全球化、区域化和平行体系[J]. 世界经济与政治 (01) .

张宇燕. 2020b. 新冠疫情与世界格局[J]. 世界经济与政治 (04) : 4-26.

张群. 2018. 亚太区域经济合作中的制度博弈[J]. 国际关系研究 (06) : 93-107.

朱杰进, 诺馥思. 2020. 国际制度设计视角下的澜湄合作[J]. 外交评论 (外交学院学报) 37 (03) : 45-68.

Aggarwal, V. K. 2005. Reconciling institutions: Nested, horizontal, overlapping, and independent institutions[J]. In Conference “Nested and Overlapping Institutions”.

Aggarwal, V. K. 1998a. Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting[J]. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Aggarwal, V. K. 1998b. Reconciling multiple institutions: Bargaining, linkages, and nesting[J]. Institutional designs for a complex world: bargaining, linkages, and nesting, 1-31.

Alter K J, Raustiala K. 2018. The Rise of International Regime Complexity[J]. Social Science Electronic Publishing.

Alter K J, Sophie Meunier. 2009. The Politics of International Regime Complexity[J]. Perspectives on Politics, 7(1): 13-24.

Alter K J and Sophie Meunier. 2006. Nested and Overlapping Regimes in the Transatlantic Banana Trade Dispute[J]. Journal of European Public Policy, 13(3): 362-82.

Amaral, L. A. N., J. M. Ottino. 2004. Complex networks: Augmenting the framework for the study of complex systems[J]. European Physical Journal, B 38: 147-62.

Andrew I. Yeo. 2016. Overlapping regionalism in East Asia: determinants and potential effects[J]. International Relations of the Asia-Pacific Volume 0, 1-31.

Busch, Marc L. 2007. Overlapping institutions, forum shopping, and dispute settlement in international trade[J]. International Organization, 61(4): 735-61.

Jinghan Zeng. 2019. Chinese Views of Global Economic Governance[J]. Third World Quarterly, 40(3).

Rabitz, Florian. 2016. Regime complexes, critical actors and institutional layering[J]. Journal of International Relations and Development, 21(2): 300-321.



Raustiala, K. and Victor, D.G. 2004. The Regime Complex for Plant Genetic Resources[J]. International Organization, 58(2): 277-309.

Urpelainen, J., & Van de Graaf, T. 2015. Your place or mine? Institutional capture and the creation of overlapping international institutions[J]. British Journal of Political Science, 45(4): 799-827.

### **全球治理研究团队**

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎  
陈兆源 韩永辉 宋锦 刘玮  
沈陈 田旭 彭博

### **研究助理团队**

兰馨彤 孙振民 张尊月 郭蔚霄