霸权退出何以引发区域制度回应？

——以东盟地区为例*

任　琳　张尊月　和怡然

内容提要：面对霸权退出带来的公共产品赤字，部分区域选择“抱团取暖”，将区域治理作为弥补全球治理缺位的一条路径。然而，区域治理并非一定会及时“回应”。文章以东盟地区为例，探寻区域采取制度回应的决定性条件或条件组合，进一步解释导致区域在不同领域呈现差异化制度回应（制度新建和制度完善）的内部机理。整体而言，强威胁感知和对潜在利益的追求提升了相关区域及其成员国进行区域制度回应的意愿，但具体的回应方式还取决于区域的制度基础。系统梳理此类案例的共性与差异，有助于我们在大国退出日益常态化的背景下，洞悉全球治理体系的动态变化，进而明晰中国在各领域国际合作中的利益关切与进退空间，以有效应对不同领域治理赤字的差异化路径。

关 键 词：霸权退出　全球治理　区域治理　制度回应　东盟

作者简介：任琳，中国社会科学院大学全球与区域国别学院教授、中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员；
张尊月，中国社会科学院大学全球与区域国别学院 2023 级博士研究生；
和怡然，中国社会科学院大学全球与区域国别学院 2025 级博士研究生

* 本文系国家社科基金项目（项目编号：25VRC093）阶段性研究成果。感谢《当代亚太》约请的匿名评审专家提出的宝贵意见和建议。文责自负。

《当代亚太》2026 年第 5 期，第 33～60 页。
Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

中国知网　https://www.cnki.net

一、问题的提出

当前，霸权国奉行“美国优先”原则，收缩其部分海外责任和义务，突出表现为退出多边国际组织、削减对全球公共产品的融资贡献。不可否认，霸权退出对公共产品供给体系带来深远影响，将全球治理拖入一个赤字更为严峻的局面。面对不断攀升的不确定性风险和霸权退出带来的公共产品赤字，部分国家和地区主动或被动地选择了“抱团取暖”，诉诸区域治理作为全球治理缺位的替代路径或补充路径。那么，相关区域是否一定会及时予以制度回应？换言之，在何种情况下，全球层面的霸权退出会引发区域层面的制度回应？梳理已出现或未出现区域性制度回应的案例，并分析其共性或差异性，有助于我们在一个霸权频繁退出的时代更好地掌握全球治理的生态系统，研判中国在各领域内的进退利益所在，同时，也有助于明确在何种情况下以何种方式诉诸区域治理，会成为中国应对霸权退出导致公共产品缺失的可选路径。

基于此，本文的研究问题是：霸权国退出国际制度在什么条件下将引发区域层面的制度回应？这些回应呈现为何种形式（制度新建/制度完善/无应对）？其背后的作用机制是什么？

二、研究准备

本节从文献综述和理论框架两个层面进行研究准备。首先，通过系统梳理和充分汲取既有研究发现，对于区域行为体是否做出回应以及回应方式何以存在差异的问题，既有研究着墨有限，这一研究缺口则成为本文的核心关切。其次，本文尝试构建一个分析框架，依托现有理论基础提出研究假设，并结合现实案例予以证实或证伪，力求探索区域是否针对霸权退出做出回应、路径又为何存在一定的差异。

（一）文献综述

对“霸权退出”现象的学理探讨，可追溯至“霸权稳定论”的提出。

中国知网 https://www.cnki.net

早期研究多从霸权国或崛起国的单一视角出发，聚焦于公共产品的供给意愿与能力变迁。随着霸权退出行为愈发频繁，其所引发的治理赤字问题逐渐进入学界视野。当前，既有研究主要从以下三条路径展开：一是探讨霸权退出对国际秩序演进的结构性影响；二是分析区域及其国家在霸权缺位下的适应性调整与制度韧性；三是从区域治理的理论路径入手，初步关注区域行为体对霸权退出的应对逻辑。上述研究为本文提供了坚实的理论起点与对话基础。

第一，霸权退出对全球治理与国际合作构成了深刻冲击。既有研究指出，霸权的退出行为侵蚀了自由主义国际秩序的“制度性权威”。国际秩序的稳定性不仅依赖物质权力的分布，更取决于制度作为中立仲裁者被认可的程度。① 当秩序的创建者转而成为秩序的破坏者，制度规范的吸引力随之衰减，成员国倾向于将其视为权力政治的工具而非合作平台。霸权退出不仅意味着物质资源的撤回，更关键的是对多边规则象征性承诺的撤回。这种承诺的撤回将引发合法性赤字，进而造成国际制度持续运转所需的成员服从与自愿合作的短缺。② 当全球层面的制度权威受损时，区域国家难以确信多边主义仍是可行的合作路径，转而寻求双边主义或单边主义以保障自身安全。这种从全球制度到区域合作的连锁反应表明，霸权退出不仅削弱了特定国际组织的职能，更动摇了以规则为基础的国际合作整体的认知基础。与此同时，伴随霸权相对衰落，国际公共物品供给呈现出多元化趋势。霸权供给相对不足，为全球层面的集体供给和区域层面的地区供给创造了空间。③ 这意味着，霸权退出后出现的区域应对现象，是公共产品供给从“霸权单一供给”向“多元供给”转型过程中的重要表现。

第二，霸权退出背景下区域应对的方式、路径及原因。首先，霸权退出

---

① G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order”, *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 7-23.

② David A. Lake, “International Legitimacy Lost? Rule and Resistance When America Is First”, *Perspectives on Politics*, Vol. 16, No. 1, 2018, pp. 6-21.

③ 张建新：《霸权、全球主义和地区主义——全球化背景下国际公共物品的多元化供给》，载《世界经济与政治》2008 年第 8 期，第 31～37 页。

中国知网 https://www.cnki.net

对区域各国具有一定的负面溢出效应，进而引发区域层面的应对，① 催生区域“抱团取暖”、新区域主义和开放性区域主义等新生现象。与“旧区域主义”不同，新区域主义超越了自由贸易安排和安全联盟，涵盖社会、文化和政治等多个维度。② 在国际发展议程、国际海洋制度和国际环境制度等领域，区域合作和国家间的平等协商成为推动全球公共产品供给的重要力量。③ 值得关注的是，在不同问题领域，制度型公共产品呈现不同的生成路径和运行模式。其次，在霸权退出这一背景下，区域韧性成为区域回应的基础。早期霸权稳定论视角下，美国退出国际制度后，自由主义国际制度的规范性基础与利益绑定机制仍能维系其存续，区域制度通过内部分权实现集体领导的转型。④ 另有研究在制度复杂性理论框架下指出，大国退出将倒逼区域国家在制度外创设平行机制，或强化与其他国际组织的联动，形成“制度互补”格局以规避治理失灵。⑤

第三，区域制度实践是否以及如何回应霸权退出。在制度内回应实践层面，有研究提出“差异化解体”这一概念，认为区域组织退出并非完全割裂所有制度联结，而是部分联结终止、部分保留甚至新创联结的关系重构过程，并认为区域组织的制度化程度与退出流程的复杂度呈正相关。⑥ 另有研究则从规范等级体系视角，显示了亚洲区域制度从“霸权遵从”向“自主

① 指在特定领土范围内，由国家或区域组织构成的相对独立的系统。

② Björn Hettne *et al*, *The New Regionalism: A Prologue*, Basingstoke: Macmillan, 2020, pp. xv–xix.

③ 舒建中 《制度型国际公共产品：从霸权模式到全球治理》，载《国际论坛》2025 年第 3 期，第 3～19 页。

④ G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 1, 2008, pp. 78–90.

⑤ Diana Panke *et al*, “Exit from Regime Complexity? Regional International Organizations under Scrutiny”, *Global Studies Quarterly*, Vol. 5, No. 1, 2025, ksae078.

⑥ Stefan Gänzle *et al*, “Differentiated Disintegration in the Economic Community of West African States, the Eurasian Economic Community and the European Union: A Comparative Regionalism Approach”, *Journal of European Integration*, Vol. 46, No. 6, 2024, pp. 881–901.

中国知网 https://www.cnki.net

建构”的转型，通过重塑内部规范共识实现对大国退出的回应。① 在制度外回应实践层面，主要新兴国家通过主导、倡议或参与新兴国际组织的建设来对冲大国退出风险、降低既有制度依赖、增强制度自主性。② 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 被视为亚太地区应对大国退出带来制度真空与公共产品赤字的重要制度安排;③ 亚投行回应了发展中国家在基础设施融资方面的巨大需求，被视为对现有国际金融机构 (如世界银行、亚洲开发银行) 相关制度功能不足的重要补充; 金砖国家机制则从提升国际规则规范供给能力与构建议题联盟入手，在气候与发展层面进行区域回应。④ 有研究发现，中亚国家在俄罗斯影响力波动背景下，通过构建跨区域伙伴关系、对接全球治理机制，形成了“平衡地区主义”的制度外实践。⑤

既有研究为理解霸权退出与区域治理的关联奠定了重要基础，但仍存在若干可供深化的空间。第一，部分研究关注国际组织面对霸权退出的自救行为，却相对忽视了区域层面为何及如何做出应对。第二，虽有研究注意到某些领域出现了制度新建现象，但未能系统探究制度新建之外的其他回应方式 (如制度完善或无应对)。第三，既有成果多侧重于对区域应对结果的分析，而对从“退出冲击”到“区域回应”之间的作用机制缺乏必要的追踪与阐释。诚然，任何研究皆难面面俱到，但上述未竟之问恰恰为后续探索留出了空间。本文旨在填补上述研究空白，聚焦于区域回应何以产生、何以呈现差异这一核心问题，力图厘清其影响因素和作用机制。

---

① 沈陈 《帝权之后: 规范等级体系与亚洲制度竞争》，载《当代亚太》2022 年第 2 期，第 65~86 页。

② 沈陈、张尊月 《百年变局与新兴国际组织: 进程、特征与展望》，载《国际经济合作》2025 年第 3 期，第 14~25 页。

③ 魏冰 《国际制度竞争、利益分配与国际秩序转型》，载《国际展望》2022 年第 2 期，第 36~58 页。

④ Diana Panke *et al*, “Exit from Regime Complexity? Regional International Organizations under Scrutiny”, *Global Studies Quarterly*, Vol. 5, No. 1, 2025, ksae078.

⑤ Tskhay Aliya and Filippo Costa Buranelli, “Accommodating Revisionism through Balancing Regionalism: The Case of Central Asia”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 72, No. 6, 2020, pp. 1033-1052.

中国知网 https://www.cnki.net

（二）研究框架与理论基础

即使霸权国的退出行为会带来治理赤字，系统内其他国家也可能具有单边或合作提供公共产品的动力，其中，区域治理也在某些特定情形下成为相关地区和国家应对全球层面治理赤字的重要选择。不过，这种现象并不是必然的，退出外交并不一定会引发区域回应。区域回应也并不一定是对霸权退出做出的机械“补位”，还包括区域行为体基于自身战略自主性进行的主动建构。因此，本文尝试回答的问题是，面对霸权国退出多边机制带来的治理赤字，为什么相关区域时而采取区域制度回应又时而没有任何回应，此外，即使做出回应，但方式方法又存在差异。换句话说，面对霸权国的多边退出行为，相关区域及其成员国是否有意愿（潜在获益和威胁感知）以及制度基础在区域层面做出回应（制度新建或制度完善）？需要补充说明的是，本文关注的行为体是区域及其成员国，并假定区域利益与成员国加总利益一致，[①] 毕竟，区域应对必然是两者一致的结果。

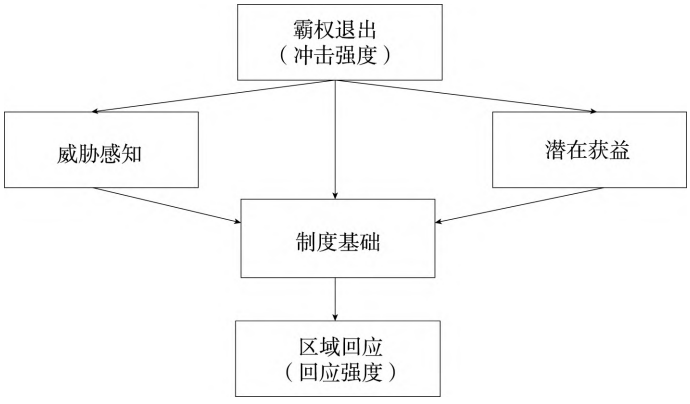


图 1　研究框架图

资料来源：笔者自制

① 新功能主义和自由政府间主义均承认，在特定条件下，成员国可以通过区域合作更好地实现其国家利益。新功能主义理论指出，随着一体化深化，成员国特定利益集团逐渐认识到其个别利益的实现依赖于区域整体制度的强化。由此，国家利益与区域利益在功能层面趋于一致。自由政府间主义对国家偏好形成的分析同样揭示了国家利益与区域利益的兼容性。在此框架下，区域一体化并非对国家利益的压制，而是国家实现其偏好的战略手段。当国内关键利益集团从区域合作中获益时，国家偏好即与区域制度深化相一致。

中国知网　https://www.cnki.net

区域是否采取应对措施以及如何应对，受到三重因素的共同驱动。一是威胁感知，二是潜在获益，三是区域制度基础。三者分别以东盟官方文本中的威胁表述、机会—风险话语及区域制度发展情况进行测量。三重驱动因素相互交织，共同塑造了区域在国际变局中的行为选择与应对路径。这意味着，在不同情景中驱动因素的组合以及突出性的驱动因素是有所不同的。

威胁感知主要以风险规避为导向，致力于维护稳定、防范不确定性。在本文的分析框架中，威胁感知作为一个核心的心理认知变量，我们将通过文本分析的方法转化为可观测的经验指标。具体而言，本文将威胁感知操作化为以下三个维度：一是资源威胁，即区域因霸权退出感受到的资金缺口、技术援助中断等风险；二是制度威胁，以退出世界卫生组织（WHO）为例，即感受到的全球卫生治理规则被削弱、多边协调机制失灵的风险；三是安全威胁，如在卫生领域感受到的传染病跨境传播风险上升、本国卫生安全受到直接冲击等类似风险。通过对上述三个维度的分析，本文试图将行为体主观层面的威胁认知进行转化，使其可供比较与分析，从而系统考察威胁感知对区域制度回应的影响机制。

潜在获益主要指的是区域行为体基于经济利益计算，以收益预期为导向。在本文的分析框架中，收益预期构成驱动区域行为体制度回应的另一核心变量。为将这一主观层面的心理预期转化为可观测的衡量指标，本文采用话语分析方法，通过梳理官方文本、政策声明及区域合作文件中的相关表述，关注行为体在谈论霸权退出时，是更多强调“机会”还是更多强调“风险”，以此判断其对潜在收益的预期水平。具体操作化为以下两个维度：其一，功能性收益，即区域行为体感知到的填补霸权退出所留空白带来的直接利益。这包括产业升级收益，如美国退出导致的全球供应链重组，可能为本土制药企业腾出市场空间；技术自主收益，即摆脱对美西方技术依赖的紧迫性，迫使或激励区域发展独立的研发能力与疫苗生产能力。其二，制度性收益，即区域行为体在全球治理规则重塑过程中获取的话语权与规则制定权。以气候治理领域为例，当霸权退出影响全球减排相关的制度规划与安排时，东盟等区域组织便获得了制定更符合本地需求与实际情况的减排规划、减排制度建设的战略机遇。

中国知网 https://www.cnki.net

在上述潜在获益与威胁感知的驱动之外，区域是否予以制度回应，以及如何回应还受到区域制度基础的影响。具体而言，制度基础主要指在相关议题领域内是否有区域性的制度安排及这一安排的制度韧性和完备度等。区域制度韧性是区域制度基础的指标之一。“地区韧性是地区主要行为体在认知、行为、关系等方面通过不断互动和协调，保持地区作为系统或共同体的适应性、稳定性、复原力和渐进性，以应对环境刺激和危机挑战、实现良性治理和发展的能力和进程。”①作为“潜在获益”与“议题紧迫性”之外的另一重要因素，“区域制度基础”为区域应对提供了可供依赖的制度工具，但其作用并非区域应对能力的唯一检验标准。后文案例检验进一步显示，没有制度基础，区域也能通过制度新建的方式进行制度回应。

作为结果变量的区域制度回应遵循治理逻辑，其目的是确保公共产品至少可以在最低限度内得以提供，进而确保区域小系统内的发展、安全与稳定。区别于以往基于均势政治的“硬制衡”而言，此类制度回应更像是对域内外的大国的“软制衡”，② 只是与采用非正式国际制度进行的“软制衡”相比，它采用了正式的国际制度进行风险对冲或战略对冲。加之，制度制衡往往涉及全球系统内的两个超级大国，而且在多极世界特指“把目标国约束在制度内”。③ 这与本文讨论的区域应对霸权退出全球治理机制有所不同，因此谈不上把目标国约束在制度内部。所以，制度制衡是通过有限的制度联合和非正式的协约，把目标国纳入制度约束以内的行为；而本文讨论的不是制度内的大国制衡或约束，而是区域如何对外做出制度回应，进而对冲来自区域外大国退出全球多边机制带来的风险。所以，这更多的是一种对冲外部

① 陈志瑞、山秀蕾：《地区韧性与中国参与全球治理》，载《国际问题研究》2025年第2期，第66页。

② T. V. 保罗将所谓的软制衡定义为“通过国际制度、以优先和非正式协议为基础的协调外交以及经济制裁来约束一个国家的权力或进攻性政策，从而使其进攻性行为变得缺乏合法性，并由此使其战略目标更加难以实现”；“采取软制衡战略的此等大国往往会建立优先的外交联合或协约，以制衡一个强大的、崛起的或具有威胁性的国家”。参见T. V. 保罗：《软制衡：从帝国到全球化时代》，上海人民出版社2020年版，第22~23页。

③ 左超：《制度现实主义与制衡——评〈亚太地区的制度制衡〉》，载《国际政治科学》2010年第4期，第112~121页。

中国知网 https://www.cnki.net

风险的区域制度行为，故而称其为“制度对冲”。①

具体而言，本文依据回应强度与功能替代性两个标准，将区域制度回应从高到低划分为制度新建、制度完善和无制度回应三种类型。制度新建指的是区域国家通过创设此前并不存在的新制度框架或关键机制，以主动填补霸权退出后留下的公共产品供给真空和治理赤字。制度完善作为中间强度的制度回应，聚焦于既有框架的优化，旨在通过对既有制度进行功能强化、规则细化或效率提升等方式增强现有制度的韧性与供给能力。与前两者中区域或多或少地采取了行动相比，无制度回应指的是区域内部无法形成有效的集体行动，只能被动承受霸权退出带来的供给短缺与合作震荡。另外，需要说明的是，作为核心自变量的“霸权退出”可能具有两种不同性质的触发机制。一是作为直接导火索，此时，退出行为与区域制度回应之间呈现出明确的强因果关联，退出直接造成区域治理缺口，并激活区域行为体的威胁感知与利益预期，从而推动针对该缺口的制度回应。二是作为间接催化剂，即霸权退出通过松动既有秩序格局、暴露原有制度的供给短板，显化区域治理的紧迫性，改变区域行为体所处的决策环境，进而加速或强化其基于内生议程的制度调整。总体而言，强因果关系与弱因果关系都会在霸权退出与区域的制度回应之间建立联系。但为了更科学地考查两个变量之间的关系，我们将引入竞争性解释排除法，并在案例部分进一步阐明案例选择的标准。

基于以上的变量设定和理论积累，我们提出了以下基本假设。这些基本假设旨在探索在霸权退出带来治理赤字的背景下，区域治理兴起的动力机制，分析哪些变量/因素会影响区域进行制度回应。

假设 1：区域对霸权退出后该领域的威胁感知越高，采取制度回应的可能性就越高

假设 2：区域从霸权退出的领域内感知到的潜在获益越高，采取制度回

① 需要说明的是，这里的“制度对冲”有别于“制度竞争”。虽然在应对策略的具体落实上，两者可能存在相似的行为，比如，发展既有制度或者建立新的制度，但两者在意图上存在根本性区别。制度竞争具有进攻性，意图挑战既有制度、获取主导权；而制度对冲则强调防御，意图在不确定性中分散风险、保留选项，其新建的制度也并非挑战性制度。区域的“制度对冲”以多元参与、功能重叠和灵活切换为核心特征。

中国知网 https://www.cnki.net

应的可能性就越高

假设 3：区域在霸权退出的领域内具有的区域制度基础越强，采取制度回应的可能性就越高

不同公共产品的获取方式对应不同的集体行动难度，不过，导致产生区域应对的核心驱动力是寻求利益或避免损失的意愿以及自身的能力，毕竟，“虽然同情永远值得赞赏，但我们知道，自身利益通常是更为可靠的动力源泉”。[①] 其中，“潜在获益”是寻求获得利益，“威胁感知”则是旨在规避风险，而区域制度基础则决定了区域是否有可依赖或借助的既有载体进行制度回应。具体来说，假设 1 检验的是通过区域应对能否削减其感知到的威胁，对冲区域所受到的外部威胁。假设 2 检验的是，通过区域应对能否维护正向的利益获得。假设 3 检验的是区域是否有制度载体与平台可利用进行制度回应。

三、案例分析与条件组合

就不同的区域而言，霸权国的退出外交具有不同的影响，也会引发不同的制度回应方式。基于篇幅所限，我们仅聚焦东盟地区这一区域内制度颇为丰富的典型案例展开分析。由于这一地区的发展中国家较多以及历史性原因，东盟地区在全球层面填补霸权退出带来的治理赤字方面，能力和意愿均相对有限。但为了抵御霸权退出带来的风险与挑战，其有时也不得不做出区域性的应对，这也体现出其对全球治理秩序的积极塑造。不过，我们更加关注的是，究竟是在哪些因素的驱动下，东盟地区选择针对霸权国的退出外交采取了区域回应。换言之，为什么有时其采取了区域性制度回应，有时却没有？其中的标准、逻辑和作用机制是什么？

对此，我们首先梳理了所有相关的国际制度，以确定案例集。研究的时间范围限定在特朗普政府第一任期时期。这一时期是美国退出国际制度的高峰期，且退出后的时间相对较长，足以观察区域的反应。虽然在此之前美国

① 斯科特·巴雷特《合作的动力：为何提供全球公共产品》，黄智虎译，上海人民出版社 2012 年版，第 11 页。

中国知网 https://www.cnki.net

也不乏退出国际制度的历史，但鲜有像特朗普政府一样在短时间内大举退出和威胁退出多个国际制度的情形，其频度和广度之大也被学者们总结为“退出外交”。聚焦特朗普政府第一任期，也能够在较大程度上控制可能的影响变量。为更有效地检验本文提出的研究假设，我们进一步对退出的制度对象进行了限制，仅包括全球性国际制度，非全球性，即聚焦特定区域的制度不纳入研究范围。① 同时，不包括威胁退出、退出未遂②的情况。③

本文的案例筛选遵循排他性与包容性相结合的原则，并采用求同求异法构建一个相对合理的比较分析框架。在包容性方面，首先覆盖特朗普第一任期的退出全样本，然后根据一定的原则进行排除筛选。在排他性方面，伊核协议与开放天空条约因对东盟无直接威胁、无潜在利益、无制度基础（“三低”特征），且东盟并非其成员而被排除，两者均属于与东南亚地缘脱钩的

① 特朗普退出的非全球性制度包括“跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership，TPP）”（2017年签署行政令退出）、“苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约（Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles，INF Treaty）”；威胁退出的非全球性制度包括“北大西洋公约组织（the North Atlantic Treaty，NATO）”“美韩自由贸易协定（Korea-United States Free Trade Agreement，KORUS FTA）”“北美自由贸易协定（North American Free Trade Agreement，NAFTA）”。上述制度不符合本文的研究条件，即是否出现区域制度以应对或替代全球性国际制度，因此不纳入案例研究范围。

② 全球性国际组织中，美国曾多次批评世界贸易组织（World Trade Organization，WTO）“对美国不公”，并威胁退出或架空其争端解决机制。此外，2018年，特朗普政府曾威胁退出万国邮政联盟（Universal Postal Union，UPU），理由是该联盟的终端费方案对美国不公平，最终美国在谈判中推动了终端费改革而没有退出。

③ 经上述限制后，特朗普第一任期内宣布退出的制度包括《巴黎协定》（Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change，PA）、联合国教科文组织（United Nations Educational，Scientific and Cultural Organization，UNESCO）、联合国全球移民协议（Global Compact for Safe，Orderly and Regular Migration，GCM）、联合国人权理事会（United Nations Human Rights Council，UNHRC）、关于伊朗核计划的全面协议（Joint Comprehensive Plan of Action，JCPOA）、开放天空条约（Treaty on Open Skies，OST）和世界卫生组织（World Health Organization，WHO）。另外，本文选择宣布退出作为认定退出事件的依据，原因在于自特朗普及其政府宣布退出某个国际制度这一决定开始，影响已经产生。

中国知网 https://www.cnki.net

议题，无法纳入以东盟为主体的分析；联合国教科文组织因美国退出带来的影响过于微弱（美国投入资金占比低，其退出对教科文组织影响小）而被排除；全球移民协议虽具有高威胁（人道主义冲击），但其潜在利益过低（填补该领域治理空白可带来的利益），成为“高威胁-低利益”的离群值，若纳入将破坏案例在核心维度上的分布平衡。另外，按照求同原则，全球移民协议不具有法律约束力，不具有严格的退出程序。其他制度与组织均存在正式的退出程序，这一约束也在一定程度上解决了退出可信度不同的问题。在包容性层面，最终入选的《巴黎协定》、联合国人权理事会和世界卫生组织这三个案例构成了最相似与最相异的系统设计。三者均具有较强的“威胁感知”，但在“潜在利益”和“制度基础”上呈现一定差异。这一组合在确保案例在“美国退出冲击东盟”带来的“威胁感知”上保持同质性的同时，又通过自变量（潜在利益）和调节变量（制度基础）的系统差异（求异），为分析本文研究问题提供了相对科学合理的方法论基础。这符合比较政治学中通过有限案例最大化变异以检验解释变量的经典逻辑。

表 1　案例比较分类

具体案例	区域制度回应（强度）
霸权退出《巴黎协定》	制度新建 （高强度制度回应）
霸权退出联合国人权理事会	制度完善 （中强度制度回应）
霸权退出世界卫生组织	无制度应对 （低强度制度回应）

资料来源：笔者自制

针对东盟区域为应对霸权退出所作的制度回应，我们通过一定的标准进行了筛选和再确认。第一，排除了区域为了推进一体化发展或区域内合作的滚动性常规制度，比如卫生领域内的《东盟 2015 年后卫生发展议程（2021～2025）》（APHDA 2021～2025）等。第二，严格遵循时序优先性，明确霸权退出的时间点以及区域制度倡议提出/发展的时间点，仅考察霸权首次宣布退出某国际制度后区域的制度回应。在此基础上，我们引入过程追踪的研究

中国知网　https://www.cnki.net

方法对案例进行分析。[①] 首先，针对霸权退出的每个国际制度，考察因为霸权退出导致该国际制度中受到影响的那些方面，尤其是受到影响的制度功能。其次，考察霸权退出是否对东盟地区及区域国家产生直接影响，即是否将压力传导至东盟地区。着重考察了国际制度受影响的功能与东盟是否存在关系及关系程度，并通过东盟及成员国官方声明、外交记录等来追踪其威胁认知。最后，探究东盟如何针对所受影响在区域层面做出制度回应，关注因受影响功能而产生的制度行为。同时，我们进行替代性解释排除，系统检验内生需求、第三方因素等竞争性解释。重点考察了动机关联性，即区域行为体是否将制度倡议与霸权退出相互关联，以及功能替代性，即区域制度的职能发展是否明确指向替代霸权退出的功能。遵循这一逻辑，我们的研究对象聚焦于作为回应的区域制度中，与因霸权退出而受影响的功能。

(一) 制度新建——霸权退出《巴黎协定》

《巴黎协定》是特朗普较早宣布退出的国际制度之一。2016 年，特朗普在竞选期间就以损害美国经济为由承诺未来将退出《巴黎协定》。[②] 之后，其政府两度宣布退出的行为，充分体现了其在气候议题上的单边主义立场与强烈脱离多边体系的政策倾向。2017 年 6 月 1 日，特朗普首次高调宣布美国将退出该协定，[③] 并于 2019 年 11 月 4 日，即在协定规定的三年冻结期结束之日立即正式启动退出程序。[④] 美国也由此成为该协定历史上唯一退出的缔约方。尽管拜登政府于 2021 年 1 月 20 日重返《巴黎协定》，但特朗普在 2025 年 1 月 20 日再度就任总统当天，便再次签署行政令，以该协定损害美

① George Alexander and Bennett Andrew, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press, 2005.

② "Trump Takes US out of Paris Climate Deal", Financial Times, June 2, 2017, https://www.ft.com/content/ab93d8ea-46fa-11e7-8519-9f94ee97d996.

③ "Statement by President Trump on the Paris Climate Accord", The White House, June 1, 2017, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/.

④ "On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement", U.S. Department of State, November 4, 2019, https://2017-2021.state.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement.

中国知网 https://www.cnki.net

国经济使其处于不利地位为由断然宣布退出。[①] 同时，特朗普政府下令停止相关资金提供，凸显其政府一贯寻求摆脱国际气候约束的坚决态度。

霸权国退出之后，东盟对于气候议题的威胁感知有所加深。气候议题作为当下世界各国面临的、亟待解决的全球性问题，具有较强的紧迫性。东盟成员国中，柬埔寨、老挝、缅甸和越南等四国被认定为最易受气候变化影响的国家。[②] 新加坡智库指出，美国从气候领导地位的退缩，加之多边机构的全球性瓦解与地缘政治竞争加剧，给东南亚及全球南方国家带来了切实挑战。[③] 《2025 年亚洲及太平洋经济社会概览》中指出，气候冲击可能导致亚太地区三分之一的国家每年损失至少 6%的国内生产总值（GDP）。[④] 东盟目前仍严重依赖煤炭，因此需要大量投资才能转向清洁能源。国际能源署（IEA）2023 年的测算显示，东盟到 2030 年要达成清洁能源目标，每年至少需要投入 2000 亿美元。但现实是，东盟每年新到位的资金仅 300 亿美元左右。[⑤] 专家指出，美国的退出可能会削弱东南亚国家对美国气候承诺可持续性的信心。[⑥] 因此，在霸权退出的背景下，东盟地区更加需要自主推进气候行动，而非依赖外部大国。对此，联合国（UN）副秘书长兼 ESCAP 执行秘书阿尔米达·萨尔西娅·阿里沙赫巴纳（Armida Salsiah Alisjahbana）在接受采访时强调了加强区域合作的重要性，并表示，“东盟必须坚定其在气候领导方面

① “Trump Is Withdrawing from the Paris Agreement (again), Reversing U. S. Climate Policy”, National Public Radio, January 21, 2025, https://www.npr.org/2025/01/21/nx-s1-5266207/trump-paris-agreement-biden-climate-change.

② “UN-ESCAP Report-Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 2025”, Insights on India, April 9, 2025, https://www.insightsonindia.com/2025/04/09/un-escap-report-economic-and-social-survey-of-asia-and-the-pacific-2025/.

③ “ASEAN's Opportunity to Lead Energy Transition Following US Withdrawal from the Global Climate Agenda”, Institute for Essential Services Reform, February 13, 2026, https://iesr.or.id/en/aseans-opportunity-to-lead-energy-transition-following-us-withdrawal-from-the-global-climate-agenda/.

④ “UN-ESCAP Report-Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 2025”.

⑤ “ASEAN's Opportunity to Lead Energy Transition Following US Withdrawal from the Global Climate Agenda”.

⑥ Ibid.

中国知网 https://www.cnki.net

的立场，即使一些主要经济体已经退出或削弱了《巴黎协定》的承诺”。①

霸权国的退出在形成治理真空的同时，也带来了参与治理的机遇，增加了东盟在该领域潜在获益的机会。补偿相关领域的治理赤字不仅受到议题紧迫性的驱动，同时也受到潜在经济利益的吸引。东盟地区加快碳市场建设，有助于其在全球碳市场中取得相对领先的优势，在推动实现脱碳目标的同时促进经济增长。美国的退出为该地区参与乃至引领旨在实现净零未来（a Net-Zero Future）目标的协同行动腾出了空间。② 东盟拥有全球最具规模的热带雨林、红树林、泥炭地等自然碳汇资源，具备巨大的碳信用开发潜力。相关报告显示，通过适当的行动，东盟碳市场到2050年可以为该地区释放3万亿美元的累计收入。③ 因此，加快碳市场建设也有助于东盟将其自然资源优势转化为长期可持续的经济收益来源。阿里沙赫巴纳也表示，东盟国家特别是马来西亚、印度尼西亚和越南等新兴经济体有潜力发挥带头作用，吸引投资者并建立可持续的融资机制。④ 外部形势所施加的发展压力成为加速东盟获取潜在经济利益的催化剂。自2026年起，欧盟将全面实施碳边境调节机制（Carbon Border Adjustment Mechanism，CBAM），拟对进口产品中的碳排放进行定价。鉴于多数东盟国家尚未构建碳定价机制，其产品极有可能面临额外的碳成本，进而削弱对欧出口的竞争力。倘若东盟不主动设定碳价，就将被迫以欧盟设定的“默认碳排放强度”作为征税依据，而该强度通常高于东盟本土实际水平，这会致使东盟国家承受不公平的高税负。因此，碳成本外溢

① “ESCAP Urges Asean to Strengthen Paris Agreement Commitments amid Global Climate Uncertainty”，The Star，February 22，2025，https：//www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2025/02/22/escap-urges-asean-to-strengthen-paris-agreement-commitments-amid-global-climate-uncertainty.

② “Financing Asia’s Transition to a Net-Zero Future”，ASEAN+3 Macroeconomic Research Office，March 27，2025，https：//amro-asia.org/financing-asias-transition-to-a-net-zero-future/.

③ “The Opportunity for Carbon Markets in ASEAN”，Abatable，December 4，2024，https：//abatable.com/reports/opportunities-for-asean-carbon-markets/#：~：text=Ab out%20the%20report，1%20gigatonnes%20of%20CO2%20by%20the%20same%20date.

④ “ESCAP Urges ASEAN to Strengthen Paris Agreement Commitments amid Global Climate Uncertainty”.

中国知网 https://www.cnki.net

也正倒逼东盟加快建立本地碳市场，以避免在未来绿色贸易格局中被边缘化。

东盟框架下气候作为独立议题出现的时间较晚，其制度基础较为薄弱。2001 年美国退出《京都议定书》后，东盟出现了专门聚焦气候问题的制度，此前主要是放在环境框架下进行考量。2020 年 11 月，美国正式退出《巴黎协定》，这一时间点后，东盟从整体层面加强了区域对气候议题的关注，但多为宏观规划。2021 年 10 月，第 38 届东盟峰会通过《东盟气候变化联合声明》，明确提及“IPCC 关于全球升温 1.5℃的特别报告”，表达了对 1.5℃目标的关注。① 当前，气候议题不再只是东盟环境部门的常规工作之一，而且已被东盟提升为“跨共同体、跨部门、跨时间表”的紧急优先事项。东盟在三大共同体（政治—安全共同体；经济共同体；社会—文化共同体）的相关文件中均提出采取多方面行动以缓解气候治理危机。在安全、经济及社会文化等方面，东盟已将气候治理纳入共同体建设的整体规划之中，并进一步强化对该领域的重视程度，以应对日趋严峻的气候治理形势。

选择制度新建还是制度完善进行应对，取决于东盟在该领域受影响功能方面的制度基础，即既有制度的存在与否以及发展情况。就霸权退出带来的具体负面影响而言，主要担忧在于减排缺口的扩大。东盟此前并未建立与减排相关的独立制度。但在威胁感知和潜在获益的共同驱动下，东盟进行了制度新建，加强了碳市场建设的推进。2021 年，东盟以首份《东盟气候变化状况报告》（ASCCR）奠定了区域气候治理的科学基础。在此基础上，正在制定的《东盟气候变化战略行动计划（2025-2030）》（ACCSAP）将作为至 2030 年的官方路线图，把 ASCCR 确定的高优先级行动转化为系统性的区域脱碳活动，形成综合性的战略行动方案。为解决区域碳市场建设的实际问题，印度尼西亚和马来西亚分别主导了东盟碳市场联盟（AACM）和东盟共同碳框架（AACF）的建设。马来西亚总理安瓦尔·易卜拉欣（Anwar Ibrahim）表

① “2021 ASEAN Joint Statement on Climate Change to the 26th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change”，Association of Southeast Asian Nations，October 26，2021，https：//asean.org/wp-content/uploads/2021/10/10.-ASEAN-Joint-Statement-to-COP26.pdf.

中国知网 https://www.cnki.net

示，“无论美国是否退出《巴黎协定》，马来西亚仍致力于加强与其他国家的关系，并认识到气候变化需要做出必要的调整”。同时，安瓦尔作为东盟主席，强调了气候行动的区域共识不会改变。① 马来西亚在2025年担任东盟轮值主席国期间，推动发布了《东盟气候变化联合声明》，以强化区域合作、增加财政支持，并推动东盟成员国的可持续发展进程。在上述新制度的构建下，东盟碳市场建设由此迈入了“从分散走向统一”的阶段。

总体而言，面对美国退出《巴黎协定》给气候领域造成的治理赤字，东盟主要采取制度新建的方式在区域层面予以制度回应。鉴于气候议题具有较强的紧迫性，且气候合作蕴含较大的潜在经济利益，东盟有强烈的意愿进行回应，旨在对冲威胁、避免损失并开展融资。由于气候议题的独立性时间较短，东盟在区域层面可诉诸的既有制度工具较为有限。② 不过，印度尼西亚、马来西亚、泰国和新加坡等主要国家的积极引领，在一定程度上改善了相对不利的制度环境。就具有代表性的碳市场建设来说，东盟加快相关合作不仅是为了应对欧盟CBAM而采取的被动防御，也是主动塑造绿色经济新秩序的战略选择。通过将丰富的生态资源转化为可交易的碳资产，东盟在追逐潜在经济利益的同时，也在寻求在全球碳市场中的领先地位。新的区域建制有助于东盟将“资源红利”转变为“制度红利”，为全球气候治理贡献东盟的区域路径。

（二）制度完善——霸权退出联合国人权理事会

联合国人权理事会作为全球人权治理的核心平台，其运作效能与资金供

① “Anwar: Malaysia Stays Committed to Climate Action despite US Paris Withdrawal”, The Star, February 25, 2025, https://www.nst.com.my/news/nation/2025/02/1180050/anwar-malaysia-stays-committed-climate-action-despite-us-paris.

② 东盟早期的相关制度以更广泛的环境合作为对象，直到1997年的《环境与发展雅加达宣言》才把“气候变化”列为区域优先议题之一。气候专门机制的出现是在2001年美国宣布拒绝批准《京都议定书》之后。为协调区域内国家的气候行动，东盟气候变化工作组（ASEAN Working Group on Climate Change，AWGCC）于2009年成立，成为东盟层面主要的官方跨政府气候协调平台。2012年工作组提出的《东盟共同应对气候变化行动计划》（ASEAN Action Plan on Joint Response to Climate Change）首次系统规划了东盟共同应对气候变化的合作框架，正式开启了东盟应对气候变化的制度建设。

中国知网 https://www.cnki.net

给直接关联区域人权治理的落地成效，也涉及国家主权、国际秩序等战略层面的博弈。2018 年 6 月，美国在发起人权理事会改革失败后以该机构“对以色列存在偏见”为由首次宣布退出。2021 年 1 月，美国以观察员身份重返理事会，随后通过竞选出任 2022 至 2024 年度成员国。2025 年 1 月 20 日，特朗普在第二任期内再度签署行政令宣布退出，并终止对该机构的资金支持。这一系列举动构成了对多边人权治理体系的系统性冲击。

威胁感知是东盟应对该议题的主要驱动力。一方面，美国退出加剧了人权领域的治理赤字。相较于其他地区，东盟国家的人权保障水平仍有提升空间，有必要借助相关国际组织的支持，进一步加强人权保障能力建设。美国退出后不再参与人权理事会的核心工作，削弱人权理事会履行职能的能力，使其合法性受到影响，降低国际社会在人权领域开展集体监督与协调合作的能力，加剧全球人权治理赤字，引发东盟关切。① 印度尼西亚时任外交部部长雷特诺·马苏迪（Retno Marsudi）在一份声明中对美国退出联合国人权理事会的决定深表遗憾，认为人权理事会的改革进程需要联合国成员国的政治承诺和多边合作精神。② 另一方面，是美国退出引发的资金层面的连锁反应。美国是联合国人权理事会的主要资金捐助国，其退出导致全球人权治理的资金缺口进一步扩大。这一资金缺口将通过联合国人权事务高级专员办事处（Office of the High Commissioner for Human Rights，OHCHR）的区域项目传

① 又称普遍定期审议（UPR，Universal Periodic Review）。“Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to all International Organizations”，The White House，February 4，2025，https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and-reviewing-united-states-support-to-all-international-organizations/.

② “Indonesia Regrets Withdrawal of the US from the UN Human Rights Council”，Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia，June 20，2018，https://setkab.go.id/en/indonesia-regrets-withdrawal-of-the-us-from-the-un-human-rights-council/.

中国知网 https://www.cnki.net

导，致使面向亚太地区的人权技术援助、能力建设项目和难民保护计划被迫缩减。① OHCHR 项目当前重点关注的 13 个国家中，缅甸、柬埔寨、菲律宾等东盟成员国均常年在列。② 美国的退出与撤资将导致上述项目的缩减或中止，首当其冲的是面向移民劳工的跨国法律援助和人口贩卖受害者保护项目。③ 这不仅影响 OHCHR 主持下开展的区域项目，东盟自身的人权机制同样也遭到波及。东盟政府间人权委员会（AICHR）常需借助 OHCHR 的专家资源和专项资金来推动跨区域人权对话和能力建设。相关资金的断裂，将导致部分与保护移民权利相关的年度合作项目被推迟或取消。④ 美国退出人权理事会，从全球人权治理赤字扩散与资金缺口传导两方面对东盟的人权领域构成压力，导致东盟对美国退出人权理事会的区域威胁感知较强。

潜在获益作为驱动因素在人权领域的制度回应中未起到主导作用。人权治理具有高投入、长期性的特征，涉及法律体系优化、社会福利提升及司法公正保障。这些方面的投入无法直接转化为短期经济收益。东盟在这一领域的投入主要基于政治安全考量，旨在通过完善制度来维持地区稳定，避免因人权问题导致的国际贸易制裁或外交封锁。由于缺乏显性的经济回报，东盟在人权领域的制度行为主要受其他两种因素驱动。

东盟在人权领域具备广泛的制度基础。东盟政府间人权委员会

---

① “Protect UN Human Rights Pillar from Devastating Funding Cuts，Gozens of States Warn”，International Service for Human Rights，December 9，2025，https：//ishr.ch/latest-updates/40-states-warn-protect-un-human-rights-pillar-from-devastating-funding-cuts；“UN Human Rights Appeal 2026”，Office of the High Commissioner for Human Rights，January 2026，https：//www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/annualappeal/united-nations-human-rights-appeal-2026.pdf.

② “Special Procedures of the Human Rights Council”，Office of the High Commissioner for Human Rights，https：//www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council.

③ “Southeast Asia Navigates Trumpian Storms：Disruptions，Recalibrations and Adaptations”，Yusof Ishak Institute，January 26，2026，https：//www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/12/ISEAS-Perspective_2026_6.pdf.

④ “OHCHR Collaboration with AICHR”，United Nations Human Rights Office of the High Commissioner South-East AsiaRegional Office，https：//bangkok.ohchr.org/support-aseanaichr.

中国知网 https://www.cnki.net

(AICHR) 和《东盟人权宣言》为东盟的人权治理设定了总体框架。在移民劳工保护方面，2007 年签署、2017 年进一步修订的《东盟保护和促进移民劳工权利宣言》是东盟首个关注移民劳工权利的区域宣言，标志着东盟在保护本地区移徙工人的人权和劳动权利方面迈出重要一步。① 在打击跨国犯罪方面，1997 年的《东盟关于跨国犯罪的宣言》是东盟历史上第一个将“跨国犯罪”作为统一整体、进行系统性定义的文件，为后来东盟发布本领域具有法律约束力的条约奠定了共识基础。② 具体到跨国犯罪的人口贩卖方面，2017 年正式生效的《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》(ACTIP) 要求成员国批准后，必须将其转化为国内立法或修改现有法律以符合公约标准。其作为东盟首个针对人口贩运的具有法律约束力的地区条约，标志着东盟在这一领域从“软法”走向“硬法”。③ 上述制度基础，为东盟应对霸权退出带来的治理赤字提供了借以利用的载体与平台。

东盟通过制度完善的方式对霸权退出进行了有针对性的回应。首先，在移民劳工领域，东盟深化了东盟政府间人权委员会 (AICHR) 和相关宣言执行委员会框架下的合作。目前，东盟在移民劳工领域的治理仍需相关国际组织的支持，以持续加强区域合作与治理能力建设，在马来西亚等国，移民劳工仍面临在不卫生的环境中被无限期拘留的风险。④ 针对这一问题，2025 年 4 月，AICHR 召开了第二次关于发展人权的磋商会议，进一步深化东盟在移

① “ASEAN Urged to Set Up Mechanism for Migrants’ Rights”，Reporting Asean，https：//www.reportingasean.net/asean-urged-to-set-up-mechanism-for-migrants-rights/.

② “ASEAN Declaration on Transnational Crime”，Association of Southeast Asian Nations，December 20，1997，https：//asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-Declaration-on-Transnational-Crime-1997.pdf.

③ “ASEAN Convention against Trafficking in Persons，Especially Women and Children”，Association of Southeast Asian Nations，https：//www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ACTIP.pdf.

④ “Malaysia Events of 2025”，Human Rights Watch，May 26，2025，https：//www.hrw.org/world-report/2026/country-chapters/malaysia.

中国知网 https://www.cnki.net

民人权方面的制度建设。[①] 2025 年 7 月召开的第五十八届东盟外长会议联合公报强调，要发挥好东盟保护和促进移徙工人权利宣言执行委员会（ACMW）的作用，并期待未来东盟成员国之间在移民劳工领域继续加强协同合作。[②] 其次，在跨国犯罪领域，东盟加强了东盟跨国犯罪部长级会议（AMMTC）框架下的合作。目前，东盟国家因电信诈骗等造成的跨国人口贩卖问题仍然非常严重。[③] 针对这一问题，AMMTC 发挥了关键作用。2025 年 9 月 10 日，第十九届会议上通过了《东盟打击东南亚人口走私宣言》，其与既有的 ACTIP 共同形成了东盟针对跨国人口流动的两大支柱，为该领域的治理提供了进一步的制度保障。[④]

总体而言，面对美国退出联合国人权理事会，威胁感知的加深与较强的区域自主性驱使东盟在现有制度基础上进行了制度完善。东盟的威胁感知主要源于美国退出行为对区域人权治理合作的削弱。美国退出导致联合国人权理事会在东南亚地区的治理效能下降，进而影响东盟自身人权治理进程的稳定性，这种直接冲击使得东盟对该事件的威胁感知保持在较高水平。而东盟区域人权治理虽然受到美国退出造成的资金短缺的影响，但并非直接影响，而是资金短缺传导下的合作项目削减影响，因此不存在潜在获益的考量。同

① “ASEAN Meets to Deepen its Common Approach and Position to Implement the Human Right to Development and Consult on the Proposed ASEAN Declaration on Promoting the Right to Development and Peace Towards Realising Inclusive and Sustainable Development”，Association of Southeast Asian Nations，April 28，2025，https：//asean.org/asean-meets-to-deepen-its-common-approach-and-position-to-implement-the-human-right-to-development-and-consult-on-the-proposed-asean-declaration-on-promoting-the-right-to-development-and-peace-towards/.

② “Joint Communiqué of the 58th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting”，Association of Southeast Asian Nations，July 9，2025，https：//asean.org/wp-content/uploads/2025/07/FINAL-Joint-Communique-of-the-58th-AMM.pdf.

③ “Interpol Releases New Information on Globalization of Scam Centres”，International Criminal Police Organization，June 30，2025，https：//www.interpol.int/News-and-Events/News/2025/INTERPOL-releases-new-information-on-globalization-of-scam-centres.

④ “Joint Statement the Nineteenth ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime”，Association of Southeast Asian Nations，September 10，2025，https：//asean.org/wp-content/uploads/2025/09/1.-Adopted-Joint-Statement-19th-AMMTC-1.pdf.

中国知网 https://www.cnki.net

时，较强的制度基础使得东盟在应对美国退出时能够立足自身治理需求制定应对策略，无需依赖外部机制或其他国家的支持即可推进区域人权治理的完善。正是基于强威胁感知以及较强的制度基础，东盟选择了在现有区域人权制度基础上进行制度完善。东盟通过优化东盟政府间人权委员会的职能配置、细化《东盟人权宣言》的实施细则、强化区域内各国人权合作机制等方式，弥补了美国退出带来的治理缺口，实现了区域人权治理体系的稳定发展。

（三）无制度应对——霸权退出世界卫生组织

特朗普政府曾两度宣布退出世界卫生组织，并多次威胁暂停资金。2020年7月6日，在其第一任期临近结束时，特朗普通知联合国，称美国将退出世界卫生组织。① 但随即拜登政府在2021年1月20日上台首日便宣布美国停止退出。2025年1月20日，特朗普再度就任美国总统当日即签署行政令，第二次宣布美国退出世界卫生组织，② 并要求暂停美国政府向该组织提供资金、支持和资源。美国作为霸权国的两次退出，无疑使原本就面临诸多挑战的全球卫生治理局势更为严峻。

卫生治理本身的议题紧迫性加之霸权退出带来的资源短缺，增强了东盟的威胁感知。首先，美国的退出加剧了全球卫生治理的赤字。当前，全球公共卫生面临严重不平等、资金不足、人员短缺和治理协调不力等问题。根据经济合作与发展组织（OECD）2025年的报告，二十国集团（G20）财政与卫生联合工作组估计，为在全球范围内建立符合实际需求的体系，每年需要

① “Trump Sets Date To End WHO Membership Over Its Handling Of Virus”，National Public Radio，July 7，2020，https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/07/07/888186158/trump-sets-date-to-end-who-membership-over-its-handling-of-virus.

② “Withdrawing the United States from the World Health Organization”，The White House，January 20，2025，https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/withdrawing-the-united-states-from-the-worldhealth-organization/.

中国知网 https://www.cnki.net

额外105亿美元的国际资金，其中资金缺口主要集中在低收入和中等收入国家。[①] 美国的退出致使WHO丧失最大单一资金来源，进一步增大了全球卫生治理的资金缺口。美国是WHO预算资金的重要来源国，以及全球结核病项目、全球脊灰根除、艾滋病、结核、疟疾防控等许多具体项目的主要资助者。东盟是WHO终止结核病战略的决定性战场。资金的断流直接影响到东盟相关项目的维持与运行，由此造成的缺口与赤字都亟待其他相关方的投入以填补。此外，提供技术产品也是WHO的核心功能之一。但WHO的全球流感监测（GISRS）、突发公共卫生事件警报（PHEIC）、疫苗与药物预认证体系等都依赖美国的技术支持和信息与数据共享。美国缺席将导致WHO在制定国际卫生条例、统一诊断标准、药物审批互认等核心功能方面的权威性也被削弱。全球多边机制有效性的降低以及领导力的缺失，进一步增强了在区域层面加以应对的紧迫性。

其次，美国的退出还通过WHO的区域办事处传导至具体区域，影响到其分布在全球多个区域的项目。东盟成员国涉及WHO的两个区域办事处。其中，印度尼西亚、缅甸和泰国属于东南亚区域办事处（SEARO），文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、老挝、马来西亚、菲律宾、新加坡和越南属于西太平洋区域办事处（WPRO）。WHO核心功能的缩水通过这两个区域办事处传导，影响到了东盟的技术援助和疫情监测的及时性与质量。东盟作为传染病高发区域（如禽流感、登革热、COVID-19），高度依赖WHO协调的全球监测网络和疫苗分配机制。2024年，印尼从SEARO转至WPRO，使西太平洋区域预算承担额外负担。[②] 在美国退出造成全球资金危机的背景下，这一重组加剧了西太平洋区域（东盟多数成员国）的资源紧张。区域办公室的预算报告指出，美国通知退出WHO的意图，触发了多项自愿捐款协议的终止或暂停，

① “Smart Spending to Combat Global Health Threats: Tracking Expenditure on Prevention, Preparedness, and Response, and Other Global Public Goods for Health”, OECD Health Working Papers No. 175, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/smart-spending-to-combat-global-health-threats_9985a31e/166d7c57-en.pdf.

② “Regional Committee for the Western Pacific, Seventy-Sixth Session”, World Health Organization, October 21, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/wpro---documents/regional-committee/session-76/rc76-dj2-tuesday-21-oct.pdf.

中国知网 https://www.cnki.net

区域收到的灵活资金少于预期。[①] 可以说，美国退出导致的系统碎片化进一步增加了区域的卫生安全风险。

潜在获益未在东盟应对美国退出 WHO 的案例中发挥主要作用。这一方面受到议题属性的影响，另一方面还受到东盟在这一领域收益获取能力的影响。首先，卫生治理本身是一个需要高投入，且需要长期、持续投入的领域。卫生系统建设、疫苗与药品采购、应急响应与培训等都需要大量的资金。因此，潜在获益并非显性驱动因素。相比于获取经济利益，卫生治理重点在于寻求避免更大的损失。其次，东盟在卫生领域的区域治理中谋求收益的能力不足。东盟缺乏履行世界卫生组织区域机构职能的机构授权和运营能力，[②] 并在很大程度上依赖外部资金来实现区域卫生治理。这种依赖呈现出差异化、项目化和碎片化的特征，成员国家间存在显著的资金依赖差异，对区域卫生自主性和政策协调构成挑战。与此同时，东盟秘书处本身资金有限，主要依赖日本东盟一体化基金（JAIF）等外部资金开展区域协调。虽然建立了筹资伙伴关系网络，但各国卫生融资体系差异巨大，导致外部资金难以形成区域协同效应。[③]

东盟在该领域的制度基础决定了其制度回应的能力。受新冠疫情的影响，东盟一直在尝试加强区域的卫生治理能力。但既有制度存在的结构性问题影响到了制度基础的稳固性。2020 年 4 月，东盟特别峰会宣布建立东盟新冠疫情应对基金（COVID-19 ASEAN Response Fund），并承诺建立东盟“10

① “Programme Budget 2024-2025: Budget Performance”, WHO Western Pacific Regional Office, 2025, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/wpro—documents/regional-committee/session-76/wpr-rc76-03-pb2024-2025_interim_report.pdf.

② Habib Benzian and Manu Raj Mathur, “Indonesia Leaves SEARO: What It Means for Regional Health and WHO”, *The Lancet Regional Health-Southeast Asia*, Vol. 27, No. 43, p. 100660.

③ “Building a Resilient Health System to Strengthen Regional Health Security in the ASEAN Region”, ASEAN Socio-Cultural Community, 2024, https://asean.org/wp-content/uploads/2024/08/ASCC-RD_Flagship-Report_Health2-2024.pdf.

中国知网 https://www.cnki.net

+3”医疗物资储备。① 2020 年 11 月，东盟进一步宣布建立东盟公共卫生紧急事件与新兴疾病中心（ACPHEED），旨在强化区域在预防、检测和应对突发公共卫生事件方面的能力。然而，ACPHEED 的建设过程揭示了东盟制度逻辑的内在张力，由于东盟坚持协商一致的决策原则，该中心的《建立协定》签署过程遭遇显著延迟；同时，该中心高度依赖日本和澳大利亚等外部伙伴的资源支持，内部资金承诺尚未到位，引发对其可持续性的担忧。② 这也影响了东盟在该领域进行有效治理的能力。

东盟针对霸权退出带来的具体影响没有进行针对性的制度回应。东盟是 WHO 高疾病负担项目的重点实施区域，特别是在结核病、疟疾和被忽视的热带病等领域。因此，霸权的退出与资金断供首当其冲地影响到区域治理的疾病防控功能。以结核病防控为例，WHO 东南亚地区占全球负担的 45%。③ 东盟国家（特别是柬埔寨、缅甸、老挝、印度尼西亚、菲律宾、越南）是 WHO 结核病项目的核心对象，其疾病负担和项目规模在全球具有决定性影响。④ 美国贡献的国际结核病捐助资金，经由 WHO 和全球基金流向包括东盟国家在内的结核病高负担国家。美国退出 WHO 直接影响到了这些资金的分配和技术支持。但在这些具体的影响方面，既有制度未突出地增强相关的能力，区域也未在霸权退出后新建有针对性的相关制度。因此，未观察到东盟针对霸权退出的制度完善或制度新建。

总体而言，面对美国退出 WHO 给卫生领域带来的治理赤字，东盟未有明显针对性的制度回应。卫生领域本身较强的议题紧迫性使东盟具有强烈的

---

① Monalisa Adhikari, “Promises and Perils of Regional Response to Covid-19 in Asia”, The Peace and Conflict Resolution Evidence Platform, 2022, https://peacerep.org/wp-content/uploads/2022/04/Covid-Report-Asia.pdf.

② Afifah Rahman-Shepherd *et al*, “ASEAN and the COVID-19 Pandemic: a Scoping Review on the Role and Response of a Regional Organisation in a Global Health Emergency”, *BMJ Global Health*, Vol. 10, No. 9, 2025, p. 9.

③ “Ending Tuberculosis in the WHO South-East Asia Region: Reflections and the Road Ahead in the Milestone Year of 2025”, World Health Organization, October 14, 2025, https://www.who.int/publications/i/item/9789290221258.

④ Vineet Bhatia *et al*, “Ending TB in South-East Asia: Flagship Priority and Response Transformation”, *The Lancet Regional Health-Southeast Asia*, Vol. 18, 2023, p. 100301.

中国知网 https://www.cnki.net

对冲威胁，以避免损失的回应意愿，同时，WHO 因霸权退出受到影响的功能与东盟国家的相关性，加剧了东盟对卫生治理较强的威胁感知。但东盟通过制度回应霸权退出的潜在经济利益有限。另外，虽然东盟具有一定的制度基础，但其对外部存在结构性依赖，最终导致东盟未在受霸权退出影响的功能性方面体现出制度回应。

（四）典型案例比较分析

气候、人权与卫生三个案例虽分属不同议题领域，但比较单位与变量测量维度相同，共同回答了同一区域面对同一霸权退出冲击时何以形成差异化制度回应的问题。基于上述案例分析，本文进一步提炼出威胁感知、潜在获益与区域制度基础这三重驱动因素的不同组合形态。

在气候领域，美国退出《巴黎协定》使东盟面临减排压力陡增与全球气候治理权威弱化的双重冲击（强威胁感知），也导致全球供应链重组，为东盟本土新能源产业与碳交易市场腾挪出一定的发展空间（潜在获益大）。然而，东盟在强制性减排领域长期缺乏制度基础。面对威胁与利益叠加但存在制度空白的条件性约束，东盟选择通过制度新建来填补治理真空、应对霸权退出，即依托《东盟气候变化行动纲领》和碳市场建设等新机制，主动承接全球气候治理的部分职能。

在人权领域，美国退出联合国人权理事会同样对东盟构成了外部压力与规范性冲击（强威胁感知）。但在人权领域予以应对，对东盟来说缺乏显性的经济回报（潜在获益小）。另外，区别于气候领域的是，东盟在人权治理方面已拥有相对成熟的区域制度基础，例如，东盟政府间人权委员会（AICHR）及其系列人权宣言。基于既有制度框架，东盟并未采取创设新机构的激进路径，而是在原有制度基础上进行修订、升级与功能拓展，即通过制度完善来强化区域人权治理。

在卫生领域，美国退出世界卫生组织使东盟面临疫苗分配中断、技术援助缺位与跨境传播风险上升等多重威胁（强威胁感知）。与人权领域类似的是，卫生领域具有高投入的属性且东盟在这一领域的收益获取能力不足（潜在获益小）。另外，与气候和人权领域均有所不同的是，东盟在公共卫生治理领域虽存在制度基础，但其长期存在深层次的结构性外部依赖，即核心职

中国知网 https://www.cnki.net

能（如疫苗研发、预警标准、资金支持）高度依附于世界卫生组织、美西方的技术体系与资金供给。因此，即便威胁感知强烈，东盟最终仍表现为无应对或有限应对，未能形成实质性的制度创设或完善。

综上所述，霸权退出所引发的区域制度回应，并非由单一因素决定，而是威胁感知、潜在获益与区域制度基础三者互动耦合的结果。首先，面对霸权退出带来的冲击，强烈的应对意愿总是能驱使区域采取制度回应。只不过回应方式会根据制度基础的差异而存在制度完善和制度新建两种选择。具体而言，当威胁感知叠加潜在获益使区域对霸权退出具有强烈的应对意愿时，如果存在既有制度且基础较好，能为区域提供实现意愿的平台与载体时，区域倾向于在既有框架内进行制度完善。但如果区域对此不存在既有制度，或既有制度基础不好，强烈的应对意愿就会驱使区域进行制度新建，以此来应对霸权的退出。鉴于制度的新建是成本较高的一种方式，因此，威胁感知和潜在获益的双重驱动所带来的强回应意愿，是区域选择制度新建的充分条件。其次，当区域应对意愿不足，即威胁感知和潜在获益仅具备单因素时，区域的应对多为制度完善与无应对。此时，存在既有制度且其基础较好的情况下，区域面对冲击会选择有针对性地制度完善。但当制度基础较弱时，则更可能陷入无应对困境。总的来说，制度基础强是制度完善的必要条件。而制度基础弱或无制度基础时，区域会依据威胁感知和潜在获益的叠加影响强度，选择制度新建或不进行制度回应。

四、结　语

相关国家通过区域治理路径应对美国退出多边机制带来的赤字，本质上是全球化时代权力议题更新、结构重构与利益博弈的必然结果。其中既有危机应对的考量，也有区域意识或全球南方意识觉醒的成分。这一现象既反映了传统霸权体系松动后国际社会的适应性调整，也揭示了区域主义与多边主义之间始终存在着复杂的互动关系。美国对多边机制的退出和疏离，本质上是其刻意减少国际消耗、治理主导权相对下降及霸权重置的具体表现。区域治理的兴起并非对多边主义的否定，而是在传统霸权体系松动背景下，国际

中国知网　https://www.cnki.net

社会通过“次优选择”维持治理效能的尝试。战略对冲与风险规避始终是驱动区域制度回应产生的最核心考虑。但在不同领域内，潜在获益、威胁感知以及区域制度基础的差异及其综合作用，决定了区域不同的制度回应强度。

在上述变动背后，依然存在深层次的问题与挑战。一是区域制度在功能补充方面的有限性。区域的制度建设（如泛美卫生组织和非洲疾控中心等）虽在区域卫生治理中发挥了更为积极的作用，但在全球疫苗分配、疫情预警等核心职能上，仍高度依赖 WHO 的协调能力。二是全球治理面临规则碎片化和资源约束的双重困境。制度重叠与协调缺失削弱了全球治理的效率和有效性，同时，部分区域在治理资源的质与量上仍难以达到全球水平。有鉴于此，必须坚持多边主义，维护以联合国为核心的多边秩序，通过“多边锚定、区域回应和跨区域融合”的协同模式，构建更具包容性和韧性的全球治理体系。

本文的主要贡献在于，揭示了区域如何在多重驱动因素的交织作用下，对霸权退出做出差异化的制度回应。本文通过三项变量的操作化标准提供了可复制的测量方案，通过跨领域比较的可比性论证和回应类型的划分依据建立了统一的因变量框架。这一框架在一定程度上适用于分析处于大国竞争格局中的区域组织如何应对霸权国的制度退出。但需指出的是，由于不同区域的历史文化、权力格局等存在巨大差异，其具体经验不可简单移植。另外，霸权的制度退出具有独特性，与其他国家的制度退出实践存在一定差异。因此，本文旨在通过对东盟案例的深描，展现霸权频繁退出背景下影响区域制度回应的关键因素及其组合机制，以期为理解类似现象提供一个可供参照的分析视角与经验。

中国知网 https://www.cnki.net

Abstracts

How to Coordinate Flagship Projects and "Small yet Beautiful" Livelihood Programs under High-Quality Belt and Road Cooperation

Huang Ning and Zhang Tao

Abstract: Coordinating flagship projects and "Small yet Beautiful" livelihood programs is a key practical undertaking in the high-quality development stage of the Belt and Road Initiative, yet how and why the two types of projects should be coordinated remains to be explained. Grounded in the Belt and Road Initiative's dual positioning as a top-level design of economic diplomacy and as a practical platform for building a community with a shared future for mankind, and based on the dual economic-diplomatic attributes of the two categories, the article analyzes the complementarity and multiplier mechanisms, the stock-increment coordination pathway, and the scenario logic of point-and belt-type projects, and examines the case of transport infrastructure. The findings are as follows. First, coordination should transcend differences such as project scale and grasp the relationship between the two types of projects in terms of their aggregate political and economic effects: functionally they are complementary and multiplicative, while structurally three pathways emerge: using the "small" to boost the "big", front-loaded ratio allocation, and using the "small" to build momentum. Second, coordination combines logical unity with scenario heterogeneity. Across different scenarios, coordination follows the basic logic of functional synergy and structural adaptation and unfolds through type matching and temporal-spatial adaptation: belt-type projects emphasize "node-based" precise embedding, while point-type projects focus on "spillover-based" diffusion and integration. The logic of coordination is in turn adjusted according to project life cycles, engineering categories, composite forms, and country-specific contexts. The article deepens the theoretical study of coordinating flagship projects and "Small yet Beautiful" programs at the high-quality Belt and Road stage and provides a reference for advancing practice and improving the performance of relevant projects.

Key Words: Belt and Road Initiative; High-quality Cooperation; Flagship Projects; "Small yet Beautiful" Programs; Coordination Mechanism

How Does the Withdrawal of a Hegemon Trigger Responses from Regional Institutions? —A Case Study of the ASEAN Region

Ren Lin, Zhang Zunyue and He Yiran

Abstract: To address the public goods deficit caused by the withdrawal of a

中国知网 https://www.cnki.net

hegemon, some regions "huddle together for warmth", using regional governance to compensate for gaps in global governance. Yet regional governance does not always yield timely "responses". Using the ASEAN region as a case study, this article explores the decisive conditions or combinations that determine whether a region adopts institutional responses, and explains the mechanisms behind differentiated institutional responses across domains. Systematically reviewing the commonalities and differences among such cases helps reveal the evolution of global governance amid increasingly normalized major-power withdrawals, clarify China's interests and scope for maneuver in international cooperation across fields, and enable effective responses to the differentiated pathways needed to address governance deficits in different areas.

Key Words: Withdrawal of a Hegemon; Global Governance; Regional Governance; Institutional Response; ASEAN

Exit Costs, Strategic Autonomy, and the Strategic Choices of Transnational Corporations in U. S. Allied Countries

Song Guoyou and Liu Yahan

Abstract: Transnational corporations have become important actors in international politics and great-power competition. U. S. strategic competition with China has placed relevant transnational corporations under enormous pressure and confronted them with difficult choices, yet existing research has paid insufficient attention to the strategic choices of transnational corporations in the era of strategic competition. Drawing on panel data of 23 large transnational corporations from U. S. allied countries over 2019-2023, this article examines the logic of their strategic choices in their China operations. It finds that exit costs and strategic autonomy are the main factors shaping the strategic choices of transnational corporations, which differ markedly across industries. For strategic enterprises, the strategic autonomy of the allied country is the primary determinant: strategic enterprises in allied countries with strong strategic autonomy enjoy ample political support and are more inclined to adopt a stabilization strategy to deepen their operations in China; strategic enterprises in allied countries with weak strategic autonomy will also adopt a stabilization strategy if their exit costs are high, but will pursue a contraction strategy, scaling back their operations, if their exit costs are low. For non-strategic enterprises, exit costs are the primary factor shaping their strategic choices: those with high exit costs adopt a stabilization strategy, while the behavioral choices of those with low exit costs are shaped by the allied country's strategic autonomy. The article uses large transnational corporations from U. S. allied countries, including Sanofi, Samsung Electronics and SK Hynix, BHP, Siemens, and Subaru Group, as cases to corroborate these arguments.

Key Words: China-U. S. Relations; Transnational Corporations; Exit Costs; Strategic Autonomy; U. S. Allies

中国知网 https://www.cnki.net