

“退出外交”与全球治理秩序*

——一种制度现实主义的分析

任 琳

【内容提要】 美国诉诸全球治理秩序具有功能性诉求,在治理各类全球性问题的同时避免伤害美国利益;在功能性治理之外,美国诉诸全球治理秩序更看重其权力属性,借此划分权力等级,获取得自治理的非中性收益,谋求领导权。现实中,功能属性实际上消融了权力属性,美国得自秩序的权力优势在一定程度上开始出现下降态势。对于美国“退出外交”的分析局限于既有理论流派的泾渭分明与特朗普个性外交的掩饰,因此很难准确理解“退出外交”的产生机制、影响和实质。本文试图从制度现实主义的视角出发予以分析,寻求现实主义与制度主义理论之间的通约性,借助权力与制度两种分析变量,进一步认知作为一种制度制衡手段的“退出外交”。

【关键词】 特朗普 “退出外交” 制度现实主义 制度制衡 全球治理秩序 领导权

【作者简介】 任琳,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。
电子邮箱: renlin@cass.org.cn

本文提出的“退出外交”也可被称为“退群外交”,用以概括美国总统特朗普上台后在全球治理多边建制层面作出的退出表态,包括退出巴黎气候协定、联合国教科文组织、北美自贸协定等,以退出或威胁退出为手段,借以

* 本文在写作过程中得到了张宇燕、袁正清、贺凯、刘丰和尹继武等几位老师的大力支持,匿名评审专家也对文章的修订给予了悉心指导,笔者在此向他们一并致谢,且文责自负。此外,本文还得到了国家社会科学基金青年项目“新安全观视野下新兴国家参与全球治理的制度性权力建构及其路径选择”(项目编号:14CGJ012)的资助。

实现一定的政治与经济目标。一改往日高举自由主义秩序大旗的常态,特朗普主政下的美国单边退出既有国际多边机制,作出了反建制的表态。^① 统观美国“退出外交”涉及的内容、领域和组织形态乃至退出的落实情况,可谓各有千秋。

本文的“退出外交”主要涵盖了实质性的退出和威胁退出(表1中斜体文字)两种,适用广义的“退出外交”内涵。从某种意义上讲,威胁退出是“退出外交”的一种战略手段,是一种策略性的战略欺骗,有其特殊功效。毕竟,美国不是真的要“退群”,而是通过退出和威胁退出,达到重建国际秩序的目标。表1展示了美国“退出外交”发生的问题领域、退出状况和机制形式等基本情况,囊括了截至本文定稿时退出涉及的领域。退出和威胁退出的作用机制、策略和方式存在差异,但二者都从属于广义的“退出外交”范畴。

表1 美国“退出外交”涉及的问题领域、退出状况和机制形式

| 退出项目 | 退出情况 | 涉及领域、形式 |
|---------------------------|--------------------|------------|
| 世界贸易组织 | 威胁退出、单边为大 | 经贸、多边 |
| 北美自贸协定 | 威胁退出、重开谈判 | 经贸、诸边(区域内) |
| 美韩自贸协定 (同类双边还有美欧、美日) | 威胁废除、商定修订 | 经贸、双边 |
| 万国邮政联盟 | 部分启动程序,如不重新谈判则威胁退出 | 治理、多边 |
| 巴黎气候协定 | 退出 | 经贸、治理、多边 |
| 联合国国际法庭 | 启动退出相关协议,声称不接受管辖 | 综合、多边 |
| 联合国教科文组织 | 退出 | 治理、多边 |
| 联合国人权理事会 | 退出 | 治理、多边 |
| 伊朗核问题《联合全面行动计划》 (伊核协议) | 退出 | 安全、多边 |

^① Chaudoin, Stephen, Helen Milner and Dustin Tingley, “A Liberal International American Foreign Policy? Maybe Down but Not Out,” *H-Diplo/ISSF*, 2017, <http://scholar.harvard.edu/files/dtingley/files/cmt-hdiplo-2017.pdf>, 访问时间:2018年3月14日。

续表

| 退出项目 | 退出情况 | 涉及领域、形式 |
|---------------------------|------|------------|
| 《移民问题全球契约》制定进程 (联合国主导) | 退出 | 综合、多边 |
| 跨太平洋伙伴关系协定(TPP) | 退出 | 经贸、诸边(跨区域) |
| 跨大西洋贸易与投资伙伴 协议(TTIP) | 搁置 | 经贸、诸边(跨区域) |

本文涉及的两类退出具有共性特征:第一,当美国感到其相对权力优势不断下降并达到一定的容忍程度时,其于是选择退出或威胁退出,并最终谋求重置(reconfiguration)、加强排他性和非中性权力,进而强化领导权。第二,当原有制度的功能使他国得益,美国会出现应对制度溢出效应的退出;还有由于不满于多边秩序消耗了本国的权力资源,美国会出现应对制度消耗效应的退出。各类退出都发生在美国领导权相对衰落的时代背景之下,且随着新兴国家的崛起日益明显,美国的敏感度骤然增加,容忍度大大下降,退出的幅度和范围也不断扩大,达到历史最高水平。基于以上特点,本文的研究范围^①限于此类美国在经贸及相关领域的一系列退出行为,主要包括威胁退出世界贸易组织、北美自贸协定、美韩自贸协定和万国邮政联盟。

围绕“退出外交”与美国维持全球治理秩序领导权之间关系的争论有很多。就产生原因而言,不少欧美学者认为,美国退出某些责任和义务,反映了美国实力相对下降与无力承担高额治理成本的现实,也反映出美国主导的自由主义秩序遇到了问题,有待调适与升级。^②就产生结果而言,美国彼得森国际经济研究所所长亚当·波森(Adam Posen)表示出对美国逐渐从全

^① 除此之外,还存在很多其他类型的退出:有些退出是美国想给自身外交政策“松绑”,不满或摆脱国际规则的约束,例如与伊朗和以色列问题相关的联合国国际法庭、联合国教科文组织、联合国人权理事会、伊核协议;还有些退出是与国内经济社会问题相关的,例如退出《移民问题全球契约》制定进程将有助于转移国内民众视线,掩盖国内就业和收入差距拉大等问题。再有,大多数的退出也都与美国国内政治相关联,例如退出TPP(跨太平洋伙伴关系协定)和TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴协定)是否否认前任总统的政治遗产,但由于研究精力有限,本文主要限定在“双层博弈”的国际层次,并不深究此类退出。另外,以上诸多分类方式并不是截然分开的,彼此之间也存在交叉。

^② Jake Sullivan, “The World after Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, 2018, pp. 10-19.

球领导者退位的隐忧。^① 还有学者担心,这种反建制行为可能给美国带来巨大的损失,乃至失去自由主义秩序保护者的身份^②,美国因此衰落^③(只是围绕“特朗普现象”是美国衰落或因或果方面有所争议^④),抑或带来全球多边主义的末日^⑤。就政策特殊性而言,有学者认为,特朗普的个性外交导致美国的外交决策不再具有延续性,特朗普作出诸多反常规和情绪化的退出行径,愈发增加了美国对外政策及其对外部世界影响的不确定性。^⑥ 但也有研究认为,特朗普的政策取向并非标新立异,反而是延续了美国外交追求领导权的传统,没有带来那么多不确定性。例如,其所主张的在对外事务中保持战略收缩、保守和孤立主义的传统可以追溯到托马斯·杰斐逊总统,甚至与奥巴马的部分外交理念也并无太大差异^⑦。亨利·基辛格(Henry Kissinger)的评价甚至是非常乐观的,认为正是特朗普的反常规表现,可能给美国带来预想不到的战略机遇^⑧,只是此举是否会冲击全球多边治理秩序并不在美国寻求自身利益的考虑范畴之内。

特朗普的“退出外交”是美国退出其长期主导的全球治理秩序、放弃领

① Adam Posen, “The Post-American World Economy: Globalization in the Trump Era,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, 2018, pp. 28-38.

② G. John Ikenberry, “The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 5, 2017, pp. 2-9.

③ “How Trump’s Foreign Policy Threatens to Make America Weak Again,” <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/02/donald-trump-foreign-policy-diplomacy>, 访问时间:2018年3月13日。

④ 阿米塔·阿查亚:《“美国世界秩序的终结”与“复合世界”的来临》,《世界经济与政治》2017年第6期,第14—25页。

⑤ Rudd Kevin, “UN Reform under the Trump Administration: The Way Ahead,” *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 2017, pp. 95-107.

⑥ Rodger A. Payne “Trump and American Foreign Policy; A Threat to Peace and Prosperity?” Paper delivered to the Annual Meeting of the International Studies Association, Baltimore, MD, February 22-25, 2017.

⑦ Michael Clarke and Anthony Ricketts, “Donald Trump and American Foreign Policy: The Return of the Jacksonian Tradition,” *Comparative Strategy*, Vol. 36, No. 4, 2017, pp. 366-379, DOI: 10.1080/01495933.2017.1361210.

⑧ Matthew Kroenig, “The Case for Trump’s Foreign Policy: The Right People, the Right Positions,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, 2017, pp. 30-34.

导权之举吗?“退出外交”的产生机制与作用机制如何?既有理论并不足以回答上述问题。对特朗普的行为动机理解不到位,忽视其中偶然性与必然性之间的矛盾互动关系(忽略讨论秩序时也无法规避战略意图^①),很可能误判。由此,本文力主丰富和发展现有理论,更深入分析特朗普“退出外交”的本质,并探讨“退出外交”与全球治理秩序之间的互动关系。

此外,退出往往是一种自下而上的行为。相比于组织和组织秩序的主导者,退出是处于相对弱勢的消费者引进市场竞争机制,以实质性的或威胁性的“改换门庭”为手段^②,目的是退出某组织,寻求替代性选择,抑或是制造压力,迫使组织提高绩效。在国际关系视域下,虽然退出多边国际组织并不一定是处于相对弱勢的国家所特有的行为取向,但按照一般的思维逻辑,大多数情况下的退出也绝非具有秩序领导权的大国所为,毕竟选择退出,可能会危及其已有的领导地位,甚至动摇秩序系统的稳定,成本极高。一般意义上我们理解的退出,是相对弱勢、被秩序主导国质疑合法性、处于边缘地位或具有离心力的国家迫于形势作出的选择^③,例如朝鲜曾退出联合国,本来就颇具离心力的英国作出退出欧盟的决定等。这些案例中退出的国家都不是处于组织中心的秩序领导国,其承担的退出成本,可能来自大国的无视、排挤或惩罚,并非系统性的成本。但是在平行秩序里,对抗双方中的一方退出两者共处的多边机制则另当别论,例如,苏联威胁退出联合国就与美苏对

① Hal Brands, *American Grand Strategy in the Age of Trump* (Brookings Institution Press, 2018), chapter 1. 另外,谢林在《冲突的战略》中认为,战略行为指博弈一方通过改变对手预期,向着有利于自身利益的方向,施以手段引导对手行为。所以,在判断特朗普行为时需既看到偶然性,又看到必然性;既看到客观性,又看到主观性。参见:托马斯·谢林:《冲突的战略》,北京:华夏出版社,2017年,第132—133页。

② 艾伯特·赫希曼:《退出、呼吁与忠诚:对企业、组织和国家衰退的回应》,上海世纪出版集团,2015年,第12页。

③ 处于弱勢、合法性遭到质疑、处于边缘地位或具有离心力的国家退出多边国际组织承担的交易成本,可能是由于受到组织惩罚,也可能是由于不得不接受组织成员的排他性、歧视性待遇。因此,它们退出的成本更多是个体化的和被动的。而本文讨论的秩序主导国的退出成本除了具有个体化损失之外,还是系统性的和主动的。不仅可能使部分学者担忧美国霸权持续削弱,其破坏性之大是系统性的,还可能危及整个世界格局和全球治理秩序的稳定。此外,作为秩序主导国的美国作出退出决定,不是被动的,而是主动且强势的。

抗的形势密不可分。

实际上,作为秩序领导国的美国在历史上就曾多次退出多边国际机制。^①“退出外交”展示出的战略收缩、孤立主义、保护主义等也在如小布什时期等的美国外交中出现。“退出外交”并非特朗普执政时期所特有,也从侧面说明以往的国际问题研究并未足够重视秩序主导国(大国)退出多边国际机制的现象,对其产生和作用机理研究不足。认识到先前对大国退出机制的研究不足,分析此轮退出相比以往退出的差异性和共性,有助于更进一步厘清特朗普此轮“退出外交”的产生机制和作用机制,这将对我们判断未来大国关系、国际形势与全球治理秩序的走向大有裨益。

一、理论基础：制度现实主义

(一) 与制度现实主义相关的讨论

由于追求简洁性,单一理论的分析工具颇显不足,因此,不少现实主义学者并未刻意或能够将制度排斥在他们的分析话语之外,只是大多数现实主义学者并不承认制度可以与权力等价为具有独立性的分析变量。但是,仅依赖某个国际关系理论流派的单一理论框架,并无法对国际社会中的复杂现象进行有效的分析。如果不挖掘现实主义、新自由制度主义乃至建构主义理论话语的通约性,则没有办法反映纷繁复杂的世界秩序,也无法理解“退出外交”与全球治理秩序之间的逻辑关系。因此,需要一种更具通约性的理论分析路径,从理论工具箱中提取更丰富的分析变量,特别是给予制度与权力更为对等的变量身份,才能解释目前所不足以解释的现象与本质。

首先,有必要厘清国际组织的权力结构和全球治理秩序的改革等权力

^① 包括:1982年,美国拒绝签署自己力推的《联合国海洋法公约》(意欲该《公约》是用来限制他国利益的);1984年退出联合国教科文组织(发现控制力被发展中国家限制);1985年退出联合国国际法庭(不满被申诉侵犯他国主权);1995年退出联合国工业发展组织(声称预算困难,不想继续付费);2001年拒绝签署《京都议定书》(宣称环保不利于美国利益的实现);2001年退出联合国反种族主义大会(阻止巴以问题升级,出师不利);2001年退出《反弹道导弹条约》(认为不利于美国强化军事优势);2002年正式退出《国际刑事法院规约》(认为不利于保障美国军人、外交官和政治家的权益)。

与制度的关系。即使是传统国际关系理论也无法撇清权力与制度的关系,例如罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)也讲制度和霸权,但他认为制度的作用是降低交易成本和实行霸权稳定,因此本质上而言他的理论基础是自由主义的。贺凯^①和李巍^②也曾谈及厘清权力与制度关系、塑造通约性理论话语的重要意义,分别提出了制度现实主义和现实制度主义的分析路径。两者之间虽有差异,但笔者认为这种融合并创新理论话语的努力值得肯定。

相对而言,贺凯的出发点是现实主义的。他使用亚太地区权力制衡的案例,旨在说明制度制衡的目标是减少传统军事均衡的成本,并逐步论证了制度现实主义的基本研究对象是制度制衡,包括方式、方法和目标等。例如,他使用制度现实主义来解释东亚秩序中各种类型国家之间的互动(包括大国、小国、同盟国、霸权国和新兴国家等)^③。其中,国家互动的核心作用机制正是制度制衡(主要针对多边制度的制度制衡),具体包括设置排他性制度(排他性制衡)、设置包容性制度(包容性制衡)、借助制度的拥立者

① Kai He, "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia," *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3, 2008, pp. 489-518; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (New York: Routledge, 2009), Chapter 2-5; Kai He, "Undermining Adversaries: Unipolarity, Threat Perception, and Negative Balancing Strategies after the Cold War," *Security Studies*, Vol. 21, No. 2, 2012, pp. 154-191; Kai He, "Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 92-109; Kai He, "Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications," *The Pacific Review*, 2018, DOI: 10.1080/09512748.2018.1465455.

② 李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社会科学文献出版社,2017年,序言;李巍:《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》,《外交评论》2016年第1期,第31—59页;李巍:《现实制度主义与中美自贸区竞争》,《当代亚太》2016年第3期,第4—34页;李巍:《制衡美元:政治领导与货币扩张》,上海人民出版社,2015年;李巍:《制衡美元的政治基础:经济崛起国应对美国货币霸权》,《世界经济与政治》2012年第5期,第97—119页。

③ Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (New York: Routledge, 2009), Chapter 2-5.

(kingmaker)等。虽然他认为制度制衡可以在几类亚太地区秩序和平共存时实现^①,但“制度制衡也并不意味着和谐,只是在一定程度上用制度斗争代替了军事冲突”^②。制度竞争、权力博弈而非仅仅关注合作与稳定是制度现实主义的重点研究对象。^③

先不急于评判和争论李巍的相关研究究竟是(现实)制度主义还是(制度)现实主义,逐一分析他总结的现实制度主义三大理论命题^④,可以发现:前两者发现了国际制度的功能性和权力非中性(虽然他没有直接使用这一概念),补充了现实主义对国际制度认知的不足;而最后一个命题强调了“国际制度的竞争正在成为大国政治的核心内容”^⑤,显示出国际制度分析是现实主义权力政治分析不可或缺的一部分,因此又结合了制度主义的实现路径和现实主义的意图。

虽有理论起点上的分歧,但是以上几位学者融合现实主义与制度主义的分析话语的共识点是明确的,进一步贴合了理论解释和剖析现实的研究需求。综上,国家博弈的终极目的是借助制度渠道实现权力和利益。相比以往的军事博弈,围绕制度的博弈虽无硝烟,但同样激烈。在目前的时代背景下,多极体系是大国力量的结构性现实,获得权力、求得安全并非一定要陷入战争与冲突的泥潭;同样,制度博弈也并非一定是正和的,也可能是零和的。权力博弈与冲突是现实主义理论的核心话语,而制度则是制度主义的核心变量,两种理论话语的通约性由此可见。

① Kai He, “Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific,” *International Politics*, Vol. 52, Iss. 2, 2015, pp. 208-222.

② 左超:《制度现实主义与制衡评——〈亚太地区的制度制衡〉》,《国际政治科学》2010年第4期,第112-121页。

③ Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (New York: Routledge, 2009), p. 13.

④ 简单概括现实制度主义三大理论命题包括:作为公共产品的国际制度,作为私人工具的国际制度,国际制度竞争的政治基础。参见:李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第43—75页。

⑤ 李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第43页。

(二) 制度现实主义研究路径的丰富与发展

本文尝试进一步发展、明确并运用一个制度现实主义的框架,探讨特朗普“退出外交”的产生机制和作用机制,进而明确退出与全球治理秩序之间的逻辑关系。该理论框架的优越性具体体现在它特殊的作用变量、理论假定、分析工具和研究对象上。

制度现实主义将制度视为一个独立变量,制度建立在权力之上,而实现权力又有赖于制度。现实主义青睐的权力与制度主义强调的制度本就相生相伴,“美国的优势不仅来源于它无可匹敌的综合国力,也来源于它所精心主导设计的二战后国际组织体系”^①。权力优势是通过全球治理秩序框架下的制度设计得以实现的,即使是纯粹的世界主义与国家道德论的提倡者也并不认为国际制度消灭了不平等或是权力博弈,因为“不同国家在决定是否加入或留在机制中时面临着不同的限制,所以完全的平等并不存在”^②。换句话说,大多数国家都是在接受特定的非中性条款后自愿加入的,自主权范围受限。所以,也并非谁都能够像美国一样随意退出,因为并非所有国家都有能力承受退出的成本,也不具备退出制度的权力基础。制度现实主义实现了现实主义和新自由制度主义分析话语的融合,表现在它承认制度建立在权力基础上,还表现在权力的角逐可以借助制度而实现。因此,制度现实主义可适用于解释权力变动驱动国际层面上的制度演化,也适用于解释单元层次的某个国家诉诸权力的国际制度战略。特朗普倡导的“退出外交”可以纳入第二类解释对象,即主导国家基于权力考虑针对国际制度体系的个体反应。这种考虑的出发点是现实主义的权力,渠道是退出制度,因此是制度现实主义的范畴。

制度现实主义继承了新现实主义和新自由主义关于国家理性的假定:“国家面对国际制度的相关行为是在对成本和收益进行精心算计后而做出

^① 刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945—2010)》,北京大学出版社,2013年,第49页。

^② 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社,2006年,第240页。

的理性选择。”^①虽然表1中每个退出案例各有特点,但共性是特朗普的商人思维,进行“成本—收益”核算。因此,一旦感受到退出某个治理领域的成本过高,如严重损害国际声誉、丧失制度性权力等情况,重返原本已退出的机制也是有可能的。特朗普的“退出外交”具有实用主义、商人思维和经济人头脑等特点,而非情绪化的退出那么简单。这种以选择性退出为基本特征的“退出外交”,正是制度现实主义思维中利益算计的最显著表现。诉诸这种外交手段,是在特殊的时代背景下,特朗普认为可以应对权力优势下降趋势的一种理性战略调整。然而,对全球治理秩序的破坏性并不在这种理性算计的考虑范围之内。

制度现实主义承认制度非中性,而制度非中性是核心理论分析对象之一。制度现实主义认为,可以借助制度塑造成员国的权力等级,给予不同成员国不同授权,即在秩序框架下运用和获得权力的不同权限。所谓制度非中性^②,讨论的是一个秩序是否公正的问题,即谁来取舍、为了谁的利益、依据什么原则作出取舍,嵌入秩序其中的非中性条款恰恰成为权力的来源。对于秩序主导国而言,制度非中性具备工具性,即在某种秩序框架之下,通过议程设置,对议题的优先顺序予以选择,服务特定群体的偏好和利益。^③但当制度的非中性程度超出一定限度,维持既成全球治理秩序的边际收益则会随之递减。当在提供选择性激励和提供公共产品两种功能之间丧失了平衡,过分偏向维护主导国家的利益,就会出现治理失灵。外部要求改革秩序的声音随即高涨,主导国家声誉下降,领导力下降。

在制度现实主义的理论话语中,实施制衡战略借助的是制度渠道,而非传统军事手段,这也是“退出外交”不同于冷战时期美国制衡苏联之处。最为特别的是退出被作为一种制度工具使用。以制度为中介,规制或曰规锁

① 李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第56页。

② 张宇燕:《利益集团和制度非中性》,《改革》1994年第2期,第98页。

③ 制度非中性具有两大功能:一是为部分国家提供一定数量的选择性激励,表现为投票份额等,从而确保它们能够提供全球治理秩序所必需的公共产品;二是这种非中性的安排也具有主导国家维持权力优势的私心,即通过选择性激励确保秩序建立之初的主要国家权力结构,保护其自身的权力优势。

(institutional confinement)^①挑战者的制衡机制,更易在国家之间复合相互依存度很高的情况下产生和起作用。^②而高度复合、相互依存是当下最重要的时代背景之一^③,全球化秩序代替了帝国依赖武力谋求权力的传统手段,谋求权力的替代性选择呈现为一种新的规则的逻辑和结构,目标为治理危机、保护契约与消除冲突等的超国家主权的规范和法律体系出现,而这种借用制度制衡机制诉诸权力、维护霸权的手段高度集中在美国。^④

以往,美国借助作为全球规则结构政治主体的身份优势,利用制度制衡的手段,实现其获得和运用权力的目标;如今,当既成权力优势在淡化,这种博弈之中亦在产生新的元素。然而,形势的不确定性愈加增强,博弈中新旧元素皆有,剖析这种博弈的逻辑和结构的本质更为艰难。因此,一种既能反映时代背景又能揭示大国博弈新形态本质的理论路径呼之欲出。

二、理论分析框架

(一) 全球治理秩序的双重属性

“退出外交”针对的是全球治理秩序及其配套制度体系。在某种意义上,全球治理秩序是“退出外交”的原因,因此有必要定义全球治理秩序,进而更好地辨析它与“退出外交”之间的逻辑关系。为了更为操作化地定义全球治理秩序的内涵,本文决定从它的基本构成要素入手。观察全球治理秩序的变动,也是观察世界秩序变动的重要维度之一,因此,可以借鉴使用后者的观察对象和理论工具,继而使用制度现实主义的分析路径,结合权力与制度两种分析工具。

第一,全球治理秩序具有两层含义。一是主要行为体(国家)之间的权

① 张宇燕、冯维江:《如何理解中美贸易摩擦》,《光明日报》2018年4月24日。

② Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (New York: Routledge, 2009), P. 11.

③ 阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,袁正清、肖莹莹译,上海人民出版社,2017年,第1章。

④ 迈克尔·哈特、安东尼奥·奈格里:《帝国:全球化的政治秩序》,杨建国、范一亭译,南京:江苏人民出版社,2003年,第5页、第13页。

力资源对比,导致个体权力差异决定了它们在全球治理秩序中提供公共产品的能力;二是制度资源(运用制度的能力),即建立在二战后权力结构基础之上的具有等级性^①的制度体系。两者共同塑造了既成的全球治理秩序的形态,构成了全球治理秩序的内涵。前者是后者的基础,后者在一定程度上折射出前者,但制度也具有一定的独立性。

第二,全球治理秩序具有功能和权力双重属性。^② 世界范围内的秩序,不论是政治领域、经济领域的治理秩序,还是其他领域的治理秩序,都具备功能属性和权力属性。治理系统内部问题,维持系统正常运作,需要功能属性;发挥功能属性又依赖于制度,但制度既包括中性的制度,也包括非中性的制度。中性制度维持了系统的基本稳定;非中性制度通过选择性激励保障了公共产品供应,也孕育了权力资源。秩序主导国或帝国往往更关注能够产生权力资源的非中性制度,也关注制度的这种线性的、中性的、功能性的作用机制,因为它是秩序自发形成的内在动力源;而其他处于某种秩序治下的国家(例如秩序从属国)则更青睐于中性制度。非中性制度是秩序权力属性的核心。权力属性表现为非中性的制度设计理念,被秩序主导国所熟识,作为划分权力等级、集中权力和维护自身收益的重要手段。

第三,秩序转变主要表现在权力资源层面上,而观察这种转变仍需兼顾权力和制度。某种全球治理秩序必须借助成文或不成文的制度发挥治理功效。在这个过程中,全球治理秩序的功能属性具有(权力)去等级化的作用。所谓秩序转变,一是资源层面上权力的转变,例如综合国力等传统物质性的分析工具;二是制度转变,具体表现为制度层面上的等级制、排他性和非中性,即相对优势通过制度、规则和规范的设计体现出来,转化为实际影响力,

^① John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 73; 李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第42页。

^② 约翰·伊肯伯里将这种双重属性概括为功能性服务(functional service,即我们说的功能性)和权利/特权(right and privilege,即我们说的权力属性)。参考:John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 82.

为实现自身利益服务。在以往的研究中,观察世界秩序(包括国际贸易秩序、国际货币秩序或者国际金融秩序等)的变动,往往都离不开权力和制度这两个核心变量。例如,有学者从国际竞争中权力比较优势(权力变量)的视角切入,解释国际机制(制度层面的变量)的变动^①,重在论述两者的相关性。贺凯在定义世界秩序转变时,从权力和制度两个维度入手^②,进一步明确了秩序转变体现在这两个层面上,将两者置于并列关系,当然也不排除两者之间存在关联性的可能。这里的关联性指的是秩序框架下的权力消长是借助制度实现的。

第四,面对全球治理秩序的变动,既成大国有多种反应方式。既成大国对全球治理秩序在权力层面上发生的转变作出反应,往往需要诉诸国内动力,从物质层面积累权力资源,包括技术进步和经济增长等,但这种内生性反应不仅耗时久、成本高,且无法避免外部性调整,不能同时期制衡来自外部上升国家的竞争压力。相对来说,针对全球治理秩序的转变,既成大国从制度资源层面作出反应,更具低成本、主动性和灵活性等特点,具体表现为采取嵌入性、排他性制度和退出制度等制度制衡手段。

因此,“退出外交”就是美国在制度层面上作出的一种策略反应,具有清晰的作用对象。它针对的是全球治理秩序在权力资源和制度资源两个层面上发生转变或潜在转变的可能性。对象国则是驱动上述转变发生的国家,主要是以中国为代表的新兴国家,也包括美国的传统盟友欧洲、日本等。而特朗普政府调整对外政策的主要原因也是深刻感受到新兴国家实力上升对美国相对权力优势的冲击,进而调整了对外政策,正如表2显示,既成大国在制度资源和权力资源相对优势下降方面皆感受到压力。

^① Susan Strange, “The Management of Surplus Capacity: or How does Theory Stand up to Protectionism 1970s Style?” *International Organization*, Vol. 33, No. 3, 2009, pp. 303-334; Peter F. Cowhey and Edward Long, “Testing Theories of Regime Change: Hegemonic Decline or Surplus Capability?” *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1981, pp. 157-183.

^② Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (New York: Routledge, 2009), Chapter 2-5.

表 2 全球治理秩序框架下的既成大国和新兴国家

| | 全球治理秩序的属性 | 全球治理秩序的转变 | 制度制衡的手段 |
|------|---|------------------------------|----------------------------------|
| 既成大国 | 1. 权力属性 划分权力等级 确保权力优势 2. 功能属性 | 权力资源优势下降 制度资源优势下降 | 嵌入性制度 排他性制度 退出制度 |
| 新兴国家 | 1. 功能属性 2. 权力属性 减少权力等级和非中 性制度安排的损害 | 权力资源绝对优势上升 制度资源仍无相对优势 | 呼吁改革 应对排他 创设新制度 倡议包容性制度 |

(二) “退出外交”的产生机制:功能属性消融权力属性

借助制度现实主义的分析框架,我们能够在同一个话语体系中兼顾国家与机制、权力与制度、结构与过程、国际层次与国内层次。在制度现实主义视角下审视全球治理秩序,容纳了权力资源与制度资源两个构成要素,同样也承认了制度在具有功能属性的同时蕴含权力属性,进而有利于我们更加贴切地观察“退出外交”的发生机制。全球治理秩序的功能属性分别对应一定的权力离散机制,有溢出性和消耗性两种。相应地,“退出外交”的发生机制(见表 2)就是为了应对功能属性导致的权力离散,制衡挑战秩序主导国权力优势的潜在对象。从相应度量指标来说,两者最大的区别是:前者讲治理收益的去等级化,后者讲治理成本的不断增加;而应对前一种效应,要减少竞争对手之所得;应对后者,要降低自身之所失。

表 3 权力离散与“退出外交”的发生机制

| 权力变化性质 | 全球治理秩序基本属性 | “退出外交”发生机制 权力离散发生机制 |
|--------|---------------|------------------------|
| 制度转变 | 功能性治理 溢出效应 | 制度收益开放 权力去等级化 |
| 权力转变 | 功能性治理 消耗效应 | 治理成本消耗 权力资源消耗 |

(1) 功能属性具有溢出效应。溢出性出现在制度贯彻执行既定功能的过程中,具有去等级性、去排他性和塑造中性收益的特征,表现为秩序治下的成员能够相对自由地享受得自秩序的公共产品,包括得自贸易的经济收益、得自秩序的安全与稳定等。例如,某种意义上,全球贸易收益都有赖于相对稳定有序的贸易秩序,是过去世贸组织(WTO)及其他国际贸易机制发挥既定功能的结果。功能属性具有两面性:开放收益与消除等级化。秩序转变来自于权力资源和制度资源两个层面,而变化的动因来自于秩序主导国的外部,因此,这种权力离散机制具有功能性和外生性。如果试图度量此类效应,涉及的指标范围广、领域多、数额大。就此处而言,溢出效应指的是主要竞争对手得自秩序的相对收益,表现为贸易逆差等具体的指标,而这种竞争对手的收益超出了霸权国的预期,进而导致后者陷入认知失调的状况。

(2) 功能属性具有消耗效应。制度发挥治理功能,需要消耗大量的公共产品(治理成本)。加之全球治理秩序中存在公共产品供需不平衡的情况,搭便车现象频发,治理成本高昂,既成大国如要维持秩序,必然会感受到权力资源的消耗。这种权力离散机制也是功能性的,消耗源自秩序主导国的外部,消耗的却是秩序主导国的内部权力资源。如果要去度量此类消耗效应,需支付的联合国会费和维稳所需军费都是重要的指标。以美国2018年需支付的联合国会费为例,需分摊的比例是22%,会费毛额和净额都高达591388114美元。^①

通过表3呈现的制度现实主义的分析框架,我们可以理解“退出外交”的发生机制。在某种意义上,全球治理秩序的客观属性是导致权力在权力资源和制度两个层面上出现转变的根源性诱因,有些表现为秩序在制度层面上的转变,有些表现为秩序在权力资源层面上的转变。作为制度转变的反应机制,退出同样是转变制度制衡方式的重要表现;作为针对权力转变的反应机制,退出也是消耗对手权力资源的手段。面对权力离散,作为秩序主要维系者的既成大国美国作出应对,希冀于避免自身权力流失。当既成大国对这种权力流失的容忍程度达到一定的临界点,就会发生“退出外交”。一旦秩序主导国与秩序从属国之间存在博弈,且主导国的权力优势不断被秩

^① 联合国2018年会费, <http://www.un.org/zh/members/contribution.shtml#m>, 访问时间:2018年11月24日。因未抵扣员工薪金税,因此两个数值显示一致。

序功能属性削弱,秩序在权力资源和制度资源层面上皆具发生转变的潜能。这很可能演化为秩序主导者修正制度作用机制的动因。因为只有通过修正制度,减少其他成员从制度的功能性溢出中获得的福利空间,才能重塑得自制度非中性的收益。当主导国的非中性权力诉求超出一定限度,合法性和有效性赤字加剧,外部改革呼声随之上涨,进而既成国家的领导力下降,权力也会发生离散。这也是“退出外交”发生的时代背景之一。然而,削减得自制度的非中性权力,有违领导国的自身利益。因此,通过一定的手段修复和强化制度非中性框架下的权力优势,依然是美国“退出外交”的重要动机与目标。

(三) “退出外交”的作用机制：两种制度制衡

1. 溢出效应与退出应对

制度的溢出效应描述的场景正如一个完全竞争市场带来不可控的系统性结果。如果是完全竞争市场,很容易导致权力从卖方向买方分散。这意味着完全竞争市场的奠基者(一般是部分大公司)可能在竞争的初期享有规则制定者的“先行者优势”,但是随着竞争环境的自由化程度加深,追求利益最大化的公司之间不断进行价格比拼和竞争,最终导致消费者在买方市场受益。同样,完全竞争市场的溢出效应,在一定程度上超出了规则主导者设计制度的原初目的。

尽管存在诸多不同点,全球治理秩序依然近似于完全竞争市场环境。随着制度的普及、适用和被理解,某种国际体系或全球治理秩序的社会性越来越强,即建构主义所认为的把社会建构变量内化为对体系内成员的约束力不断增加的个体偏好^①,即使规则、制度的核心创设者和拥有国际领导权的国家也不得不受到这套具备功能导向性的规则、制度与规范的约束。制度具有维持贸易、金融、货币等领域内功能性交易的作用,正是制度的这种功能规范了行为体行为,并塑造了系统内部秩序。但是,正因为制度规则具有功能性导向,提供去排他性的公共产品,作为这套秩序起初建立基础的权

^① 玛莎·芬尼莫尔:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,上海人民出版社,2012年,第11页。

力结构也被慢慢瓦解。秩序领导国在构建之初拥有的权力资源优势被慢慢稀释,进而转化为实际影响力的可能性随之下降。制度构筑了一定的约束性秩序,即使作为制度主要“供应方”且处于主导地位的既成大国也无法挣脱,更无法避免权力向作为制度“消费方”的其他国家发生偏移。例如,自由贸易的制度体系创造了多边贸易的适宜环境,稳定的贸易秩序为历史上的西欧、日本和如今的新兴经济体国家上升成为贸易强国创造了条件。

制度体系一旦被创设出来,就具有独立性^①，“能够导致任何体系成员都意想不到的结果”^②。在这种制度创造的稳定秩序框架下,存在生产更多权力资源的可能,例如“为国家提供了一条通过发展经济而非均势政府(权力均衡)来改变自身国际地位的途径”^③,而这种论述是自由主义的核心观点。现实主义主张的军事实力比拼不再是当今国际社会上唯一的权力博弈手段。当然,权力博弈依然重要,但博弈内容已今非昔比。全球治理秩序的溢出效应为通过自由贸易创造财富、生产新的权力资源创造了可能。自由制度主义与现实主义的分析话语在这种独特的历史背景下融合了,并且孕育出一种独特的制度现实主义的理论元素。既成大国通过设计秩序(既包括中性的制度,也包括非中性的制度)“确立了力量(文中主要指涉权力)的获取权与运用权不可分割,这一点被视为整个系统的有效性的先决条件”^④。但是,由于制度发挥功能,提供了近似自由竞争市场的环境,新兴国家得以在稳定秩序中获得发展与提升实力的机会,加之既成大国盟国愈发务实,并非绝对固守原有政治立场,发达国家俱乐部的立场出现一定分化,在一定程度上瓦解了既成大国作为制度先行创设者享有的非中性的权力优势。

在制度现实主义的话语下,主导国要利用“退出外交”减少源自溢出效应的权力流失,主要通过调整和影响多边治理机制的方式,进而制衡来自竞

① 玛莎·芬尼莫尔:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,上海人民出版社,2012年,第21页。

② 小约瑟夫·奈、戴维·韦尔奇:《理解全球冲突与合作:理论与历史》,张小明译,上海人民出版社,2013年,第62页。

③ 同上,第76页。

④ 迈克尔·哈特、安东尼奥·奈格里:《帝国:全球化的政治秩序》,杨建国、范一亭译,南京:江苏人民出版社,2003年,第12页。

争对手的权力上升之势。溢出效应可以瓦解既成大国的权力优势,主要体现在两个层面上:一是在相对自由竞争环境下新兴国家实力的增长;二是秩序体系内差异性下降,原盟国体系日趋出现务实导向。而针对这两个层面上权力流失而言的“退出外交”,算得上是一种即时的策略调整。随着全球化进程日趋深入,各行为体深度复合、相互依存,全球治理秩序的社会性^①不断增强与稳定,制度的溢出效应愈发明显。美国面临的世情由此逐渐发生了变化,以中国为代表的新兴国家的经济实力不断上升,而发达国家俱乐部的实力却因向心力下降而相对衰弱,美国对溢出效应的容忍度不断趋近极限。

特朗普认定既成全球多边体系一方面让盟国愈发务实,产生离心力;另一方面也让西方俱乐部以外的国家发展起来,成为导致美国相对衰落的“元凶”。特朗普宣布退出或要求重置既成的全球治理秩序,因此,退出也是一种制度制衡的手段,针对的是制度溢出效应,制衡对象分别是以中国为代表的新兴国家乃至美国的传统盟国。具体来说,“退出外交”通过退出与重置既有多边制度的方式,企图压缩新兴国家在原有全球治理秩序中的受益空间;“退出外交”转换谈判策略,乃至采用战略欺诈,借助制度制衡盟国,压制其离心力,其最终目的是终止溢出效应继续消融美国权力资源的优势。

2. 消耗效应与退出应对

人类社会得以稳定与进步,需要制度维系,其核心就是契约精神。在国际社会,契约精神是指依照约定提供公共产品,遵守国际义务。契约的作用在于约束行为体行为,确保公共产品的筹集。运营一个大量需求公共产品的系统在客观上导致了权力资源的消耗。在霸权稳定论等相关理论论述中^②,霸权的衰落纯粹是因为霸权国无法支付维持制度治下秩序所需的高额治理成本。特朗普借“退出外交”减少国际义务,也可以理解为回应权力资

^① 正如芬尼莫尔认为,“社会结构创造了行为体,并赋予行为体权力”。参见:玛莎·芬尼莫尔:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,上海人民出版社,2012年,第21页。

^② Charles P. Kindleberger, *Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics* (New York: Basic Books, 1970); 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社,2006年;罗伯特·吉尔平:《国际关系的政治经济学》,杨宇光译,上海人民出版社,1987年。

源层面上出现霸权衰落的举措。在这些理论话语中,国际制度是一个消耗霸权国力量的治理中介。虽然该观点有合理成分,但事实并非全然如此:一方面,二战后形成的美国主导下的秩序的确在一定程度上确保了国际社会的稳定和发展,美国也提供了大量公共产品;但另一方面,这种论述实则变相掩盖了作为这套制度设计者的霸权国从中获得大量非中性利益的事实。霸权国设计的制度体系具有工具性,为霸权国的政治经济利益服务。就经济利益而言,该秩序下的制度体系服务于发达国家利益导向的国际生产与分配。就政治利益而言,正如希拉里言及借助“嵌入式制度”^①,在一定程度上也达到了限制其他国家行为的目标。不难发现,整套理论话语都在试图维护霸权稳定的合法性,单方面批评制度的消耗性,避而不谈发达国家从制度的非中性设计中获得的超额利益。

在制度现实主义的话语下,退出多边规则也反映出一种平衡权力竞争,或者说平衡潜在威胁的战略倾向。美国通过退出多边规则,减少自身开支,要求崛起国分摊成本,进而达到平衡威胁的目的。所以此类制度制衡的直接对象是消耗效应,对象国主要是挑战美国权力优势的以中国为代表的新兴国家。

第一,通过退出减少制度约束,制衡制度消耗。就美国国内而言,尽管经济有所复苏,但增长依然相对缓慢,加之经济社会问题丛生,美国想选择性地不再承担部分国际责任,集中精力发展国内经济,保持国际竞争优势。^②既然要抛掉一些包袱,特朗普的“退出外交”就有意无意地想要制衡来自治理秩序的消耗效应,主要表现为摆脱制度约束,拒绝继续承担乃至转嫁部分治理成本。退出部分多边制度是特朗普强调本国利益的重要体现,是出于本国私利(降低制度消耗)而非全球公利(公共产品供应)的重置秩序之举。这与新兴国家和发展中国家要求改革全球治理秩序的权力失衡、程序不民主、全球发展失调、公共产品赤字和全球治理失灵等现实问题与挑战的出发

^① 参见希拉里于2011年在《外交政策》杂志上发表的《美国的太平洋世纪》一文: Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Affairs*, Vol. 189, No. 1, 2011, pp. 56-63.

^② Michael Clarke and Anthony Ricketts, “Donald Trump and American Foreign Policy: The Return of the Jacksonian Tradition,” *Comparative Strategy*, Vol. 36, No. 4, 2017, pp. 366-379.

点完全不同。后者考虑的是确保全球治理的合法性与有效性,而特朗普思考的却是修复美国霸权的问题。出发点不一样,基本表现和对全球治理秩序带来的影响也大相径庭。

第二,“退出外交”的实质是通过转嫁成本,制衡竞争威胁。向处于竞争关系的对手国家转嫁日益上涨的全球治理成本,成为一种新的制衡威胁的手段。通过退出一些全球治理机制与拖欠联合国会费,特朗普希望其他国家(如果可能尽量是对手国家)承担更多的国际义务、付出治理成本与提供公共产品。在这个意义上看,这与希拉里的“嵌入式制度”异曲同工:“美国的对华政策就是让中国逐步接受他引导的新规则。在无法通过传统遏制手段限制中国发展之际,利用国际规则限制中国权力和使中国分担更多的全球治理成本。”^①因此,在增强对国际事务的参与度与分担全球治理成本的同时,中国还须警惕此类战略陷阱,避免战略过载。这种转嫁治理成本的行为同样是依照“美国优先”原则进行议题排序:一方面,美国把本国利益放在第一位,国际问题次之;另一方面,却要求其他国家分担全球治理成本,强调将重视国际义务提上议事日程。

总之,制度现实主义视域下制度制衡的分析话语,虽与以往现实主义话语中的结盟和均势等传统的制衡手段有所差异,但依然具有权力博弈与竞争的色彩。特朗普所谓的“退出外交”期许通过制度制衡一方面减少自身付出的治理成本,另一方面又达到通过转移治理成本消耗对手权力资源的战略遏制目标。“退出外交”的起点就在于既成秩序的功能属性消融了权力属性,降低了既成大国得自秩序的非中性收益。现实主义的分析话语恰恰是如此被引入全球治理多边制度体系的分析之中的。现实主义强调的权力和制度主义强调的制度具有通约性:“在国际制度的作用下,权力可以被制度化,对权力资源的控制在相当多的场合需要通过制度来发挥其对结果进行影响的能力”^②。而一旦权力被牢牢地制度化,是否支付治理成本与能否保

^① 参见希拉里于2011年在《外交政策》杂志上发表的《美国的太平洋世纪》一文:Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Affairs*, Vol. 189, No. 1, 2011, pp. 56-63.

^② 叶江、殷翔:《现实主义与新自由制度主义权力观之比较分析》,《国际政治研究》2008年第1期,第131—142页。

持对权力资源的控制之间的相关性就减弱了。因此,特朗普极力论证这套体系之于美国权力与利益的无效性和消耗性,为退出造势。

三、“退出外交”举例

(一) 经贸领域内的退出

此轮退出的“时机点”(timing)特殊,发生在霸权国对制度溢出效应和制度消耗效应的敏感度和承受能力达到一个临界点之际。有学者认为这个临界点是作为新兴国家的中国的GDP达到美国GDP的2/3。^①一方面,新兴权力中心的力量在上升,另一方面,既成大国的力量在下降,后者就会将此归咎为溢出效应和消耗效应对自身力量的消耗。用公式表示即

$$\lim_{n \rightarrow \infty} E_n = 2/3[D - (Y + X)]$$

式中, E 为新兴国家权力, n 为时间, D 为霸权国初始权力, Y 为溢出效应, X 为消耗效应。

如图1所示,类似于日本GDP占到美国GDP 2/3的20世纪70年代,2015年后中国GDP逐渐逼近美国GDP的2/3。正是在这样的临界点上,特朗普更加坚定地将相对式微的美国权力归咎于既成全球经贸治理体系,认为是多边制度设计与以中国为代表的新兴国家的权力得到相对增长,导致了美国权力优势的削弱。加之相对日本而言,中国的综合体量(如人口基数、国土面积和产业的规模效应等)大,作为霸权国的美国对此类“GDP的2/3效应”的感知更为强烈。

“退出外交”的出现与国际秩序的发展方向密切相关。^②以中国为代表的

^① 该观点系张宇燕在与李向阳、罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈等解读世界格局之变时谈及。参见:《世界,不确定中孕育着希望》,《人民日报》2017年12月22日,第22版, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-12/22/nw.D110000renmrb_20171222_1-22.htm,引用日期:2018年11月10日。

^② “Out of Order? The Future of the International System,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, 2017, special issue. 该特辑选编了哈斯、奈、申克等人的一组文章,从失序的世界、自由主义秩序的后退、美国抛弃国际秩序和未来秩序的可能图景等几个方面探讨当前的国际秩序问题。

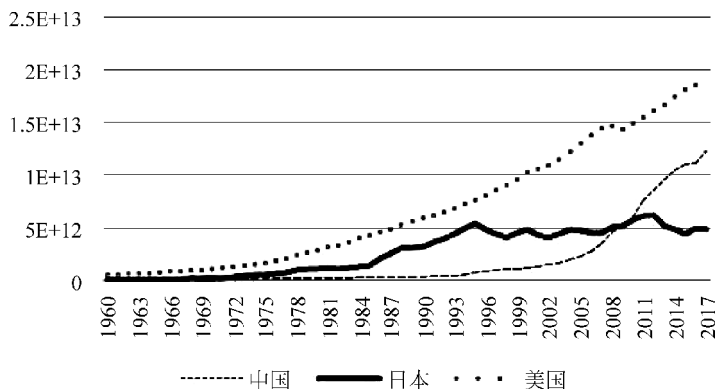


图1 中美日三国GDP走势对比图

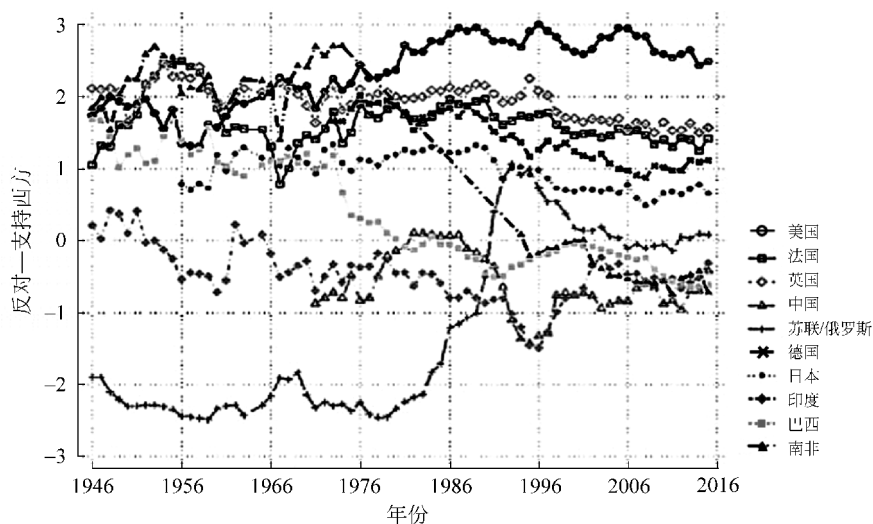
注:(1) 纵轴采用科学计数法,例如 2.5E+13 为 2.5×10^{13} 的 13 次方,依次类推。

(2) 根据世界银行数据整理。^①

新兴国家随着经济实力的上升,为全球治理作出的贡献不断增加;美国经济实力相对下降,在经济、政治和安全等领域内的比较优势呈缩小趋势。在既成国际制度体系下,以中国为代表的新兴国家的立场不断靠近(见图2中俄罗斯、中国、印度、巴西、南非等金砖国家),进一步强化了该国家群体的权力资源,让既成大国美国的压力日益上升。

盟国的疏离使美国日渐孤独,对相对权力优势下降的担忧进一步增加。主要原因是制度溢出效应创造了诸如多边贸易的适宜环境,为各国谋求权力与利益提供了新途径,客观上也导致盟国愈加务实。以美国为代表的西方俱乐部立场分化,打散了美国作为秩序主导国设计的那套整合与等级系统,降低了美国对秩序系统的操纵力。传统西方世界的盟友愈发务实的表现有:在不同问题领域内,各国更为关注自身利益,而非沿袭冷战时代的行为惯性,仅依据意识形态选择“站位”。此外,20世纪90年代以后,西方世界和东方世界在不少现实领域中的观点也逐步趋同。可见,传统盟友务实、问题导向、国家利益驱动的新思维,已然使美国在多边场合感受到孤独。因此,特朗普也在一定程度上作出了冷落或抛弃传统盟友的外交战略选择。

^① 参见:<https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2017&locations=CN-JP-US&start=1960&view=chart>.

图2 联合国大会主要大国的表决趋势图^①

综上,新兴国家群体立场的靠近和传统盟国的疏离进一步加剧了美国对2/3临界点的敏感度和脆弱度。国际制度与秩序的重要作用和影响力深入人心,超过以往的任何时代。对于霸权国美国而言,上述几种情况都是越来越不可控的,它因此感受到源自制度的溢出效应和消耗效应的影响超过以往的时代。加之中国的综合国力总体量远超20世纪70年代的日本,同时在推动全球治理秩序改革方面的力度和作用(包括推动国际货币基金组织和世界银行改革、建立多边开发银行等国际金融机制)也是当时的日本不可企及的,这种2/3临界点给美国带来的心理压力再度增加。

除了以上客观因素,特朗普的个性因素再次从主观层面上强化了“退出外交”现象的规模和力度,乃至达到不可预期的程度。不少评论批评特朗普

^① 联合国大会主要大国的表决趋势图(Major Country Positions in the UN General Assembly 1946—2014),参见:Erik Voeten,“Where Is U. S. Multilateral Leadership?” prepared for presentation at the 2016 Global Economic Symposium at the request of the Future World Foundation, Zürich, August 2016.

过于情绪化^①,而在这种情绪化的驱动之下,相比奥巴马等其他美国总统,特朗普对外部现象(尤其是 2/3 临界点)的反映可能更为强烈。总之,出现“退出外交”这种现象具有一定的客观历史必然性,并在特朗普个性表征的驱动下愈演愈烈。

随着中国 GDP 不断逼近美国 GDP 2/3 的临界点,特朗普从经贸领域入手,表现出退出姿态,威胁如果不再调整规则设计,美国将会从多边和诸边规则中退出。美国在经贸领域内实施“退出外交”的做法如表 4 所示:针对溢出效应,美国试图不让他国受益;针对消耗效应,美国试图降低自身成本。制衡的效应对象不同(显示为两种效应的度量指标是不同的),采取制衡的手段和方式相应不同。

表 4 美国在经贸领域内制度制衡基本情况

| 制度制衡发生层 | 针对的经贸机制和制度 | 应对的权力离散方式 |
|-------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 全球大多边层面 | 剑指 WTO | 施压要求重塑多边规则,不让他国受益,应对溢出效应 |
| 与盟国在双边及诸边层面 | 用美墨加三国协定替代北美自贸协定,分别对欧日施压,诉诸美日欧自贸协定谈判 | 通过改变对盟国态度应对溢出效应和消耗效应 |
| 与竞争对手在双边层面 | 中美贸易冲突 | 通过向对手施压应对溢出效应,转嫁或减少成本应对消耗效应 |

第一,通过威胁退出和架空 WTO 等多边机制,试图切断他国取得制度溢出效应的收益,这里美国关心的是他者之所得。“退出外交”作为应对溢出效应的途径出现,针对的是新兴上升国家得自制度溢出的收益。在经贸治理领域,特朗普对 WTO 的态度是一个典型案例,他不满 WTO 框架下的既成多边秩序让以中国为代表的新兴国家迅速发展起来,避而不提美国作

^① Rodger A. Payne “Trump and American Foreign Policy; A Threat to Peace and Prosperity?” Paper delivered to the Annual Meeting of the International Studies Association, Baltimore, MD, February 22-25, 2017.

为制度先行者享受的非中性权力、优惠和受益^①,也是更大份额的得自制度的收益。特朗普不仅将美国实力下降归咎于以WTO为核心的国际多边规则体系,加之重启规则塑造的“建制努力”(例如TPP)暂时受挫,他还认为原有的治理体系无法带来满意的国际贸易投资利润,且美国需要花费大量权力资源来维系原有全球经济治理体系的稳定有序。因此,他极力论证威胁退出的合理性,即国际制度治下的秩序具有消耗效应,维系之有违“美国优先”的战略考虑^②,而全球治理需求端治理赤字的问题,并不在特朗普考虑的核心范畴之内。由于美国的刻意架空,原本艰难前行的WTO更为深陷泥潭。WTO的核心仲裁功能可能会因美国阻挠启动法官甄选程序而陷入瘫痪状况。在相当长一段时间内,大法官就处于缺位状况,WTO勉强维持仲裁功能。随着又一位大法官任期已到,而美国又阻挠新法官的甄选工作,该机制是否可以在未来持续运行成为问题,其国际贸易核心治理机制的地位受到严重威胁。

除了传统经贸领域,此类大多边领域的“退出外交”还发生在新兴的电子商务领域内。特朗普同样不满意国际邮件的处理费用偏低,而以中国为代表的国家在规则的福利下迅速发展了跨境电商业务,因此也有了退出万国邮政联盟的行为。因此,美国在经贸领域内的“退出外交”强调自我利益,试图通过压缩既成规则带来的溢出效益,避免消耗效应,最终实现“美国振兴”(Make America Great Again)。

第二,通过威胁退出,降低溢出效应带来的盟国离心力,削减对盟国承诺带来的权力资源损耗,这里美国关心的是自身之所失,主要是针对原有盟国和所谓的“自家后院”。以既成全球经贸规则体系的消耗效应对美国不公平为由,美国先后针对欧洲、日本、韩国、加拿大、墨西哥等区域和对象国施加压力,退出或威胁废止诸如北美自贸协定和美韩自贸协定等协议。例如,特朗普向日本等国抛出有条件重返TPP谈判的信号,通过退出提高战略要价,获得谈判主动权。此外,特朗普威胁废止的还有与盟国韩国之间的美韩自贸协定。再有,他将美国1/4制造业工作岗位的丧失归咎为签订北美自贸

① 张宇燕、任琳:《全球治理:一个理论分析的框架》,《国际政治科学》2015年第3期,第4—32页。

② 尹继武:《特朗普总统这一年》,《环球》杂志2018年第2期, http://www.xinhuanet.com/globe/2018-01/30/c_136923238.htm, 访问时间:2018年2月24日。

协定。^① 特朗普一改往日美国传统,务实不偏袒地处理与盟友在经贸领域的关系。当然,相对于竞争对手,美国对盟友国家和“自家后院”国家还是留有相对灵活政策空间的。例如,2018年3月特朗普签署关税法令时,唯独豁免了加拿大和墨西哥,但也同时发出警告,这种豁免是否可以持续,要看两者是否配合推进北美自贸协定谈判的完成。最终,在美国的主导下,美墨加三国协定诞生,不仅在一定程度上将墨西哥和加拿大嵌入规则约束之下,还加入了约束两国对外贸易自主权、试图制衡以中国为代表的新兴国家的排他性条款。^② 通过剑指传统盟国,美国调整了全球战略,试图再次聚合集团向心力,为塑造一套新的美国主导的经贸规则打下基础,最终还是剑指作为新兴权力中心代表的中国。

在某种程度上,加拿大、墨西哥想要保留北美自贸协定等区域机制,而韩国、日本乃至欧洲在经济与政治安全领域皆需强大盟友的背书,因此拉拢住美国依然重要。针对盟国的离心力和务实取向,特朗普转化了谈判策略。通过恐吓性的威胁退出,特朗普在与不少盟国和邻国的谈判中反而赢得了一定的主动权。美国反常的退出举动与理性决策并不矛盾,甚至具有一定的战略欺骗性,起到了出奇制胜的作用。在执行“退出外交”的时候,特朗普非常娴熟地运用“胡萝卜加大棒”的传统战略手段,既有战略倾斜,也有战略恐吓。在情绪化与非理性等标签包裹下的“退出外交”为美国获得了更大的战略红利和政策空间。从这个意义上看,特朗普的自我、骄傲、粗鲁之性情^③无不成为一种天然的“障眼法”,通过“退出外交”达成战略斡旋乃至战略欺骗的目的。用退出迷惑战略对手乃至伙伴,施以糊弄或威胁,反而让美国获得了新的谈判筹码以及重塑治理规则的契机。如此,还在一定程度上削减了对盟国的承诺责任,卸下了消耗效应带来的重担。

^① 《特朗普 2018 年做国情咨文》：<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>, 访问时间:2018年3月13日。

^② 美墨加三国协定第32章第10款第4条规定:“任何缔约方与非市场经济国签订自贸协定,应允许其他缔约方在发出通知且未得到回应的6个月后终止本协定并以(新)双边协定取代本协定。”

^③ 尹继武等:《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》,《现代国际关系》2017年第2期,第15—22页。

第三,通过威胁退出,挤压谈判空间,要求以中国为代表的新兴国家承担更多的治理成本,降低自身治理消耗。在双边层面,美国迄今对华采取了两轮报复性关税行为,旨在表达对双边贸易赤字与对既有全球经贸治理秩序具有溢出效应和消耗效应的不满,即使制度消耗性具有一定历史成因,也有客观必然性。^① 特朗普认为WTO有损美国利益,指出8000亿美元的国际贸易赤字是美国的外交灾难。^② 该说法缺乏一定的理论与实践依据,并不提美国在国际货币等其他领域中得自制度非中性的巨额受益,单纯拿贸易赤字说事,有违真实情况。然而,特朗普政府以此为由对华发起贸易战,还采取极为强硬的态度,试图挤压谈判空间。特朗普一再表示,既成的以WTO为代表的多边贸易规则没有按照起初缔约方的设计运作,不但没有维护美国的利益,反而损害了美国利益,在消耗了美国权力的同时,却让中国等新兴国家获得了收益,所以美国政府将寻求志同道合的伙伴国家,一同进行新的规则和制度的创建,进而更有效率、规模更大和带来更多的财富。^③

在贸易冲突中,特朗普有意将经济问题安全化,这实则是把全球治理中的经济秩序问题突然提升到了安全与战略冲突的高度,如此很可能威胁整个系统的和平与稳定。通过议题互嵌,将经济问题安全化,为从多领域制衡新兴上升国家提供了所谓的合法化依据。在相关的国际谈判中,这种制衡

① 美国作为秩序主导国,在国际贸易中忍受一定的逆差已成为全球经济治理体制的必然产物。美国作为国际主导货币的母国,如要维持国际货币的常态供应与流动,根据全球经济治理体系的设计,就需要通过贸易逆差向世界市场购买产品和输出美元。就某种意义而言,在这个既成的全球经济治理体系中,美国忍受一定程度的国际逆差也是维持体系秩序所必需的一种公共产品,是美元作为国际主导货币的必然产物之一。当然,长期过大的逆差也会引发世界市场对美元及其母国维持秩序能力的质疑,谓之“特里芬困境”。

② 《特朗普2018年做国情咨文》:<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>,访问时间:2018年3月13日。

③ 美国贸易代表办公室(USTR)发布的2018年贸易政策议程,参见:<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/february/trump-administration-sends-annual>,访问时间:2018年3月2日。

行为为美国筹得了谈判杠杆。^① 细读美国贸易代表办公室(USTR)发布的2018年贸易政策议程^②,其中第一条明确指出“通过确保经济安全来支持美国的国家安全”,而特朗普认为涉及美国利益的战略竞争主要集中在经济领域。美国与中国的竞争主要是经济竞争,而美国长期以来都在这场竞争中处于劣势。中美之间的矛盾点主要集中在工业标准与就业、商业和技术、汇率与贸易等领域。^③ 此外,美国在WTO等多个多边组织里都要求中国转变身份,以发达国家的标准作出贸易承诺,承担更多的责任,进而达到相对降低美国参与全球经贸治理成本的目的。

(二) 比较新旧制度制衡

新旧制度制衡的手段有什么共性或差异呢?借用哈特和奈格里的分析框架^④,以表5予以分析。哈特和奈格里认为,秩序主导国实现相对权力优势分为3个步骤、阶段或曰手段(左侧栏目)^⑤,而辅以制度变量来理解,随着权力发生离散,主导国针对这3种手段的策略也在逐步调整。首先,原有制度设计的第一步是设立包容机制,在起初阶段编织秩序网络。这个阶段的目标是,将制度创设成为“一部普遍融合的机器”,淡化国别差异,吸引、融合

① 特朗普将两个或多个处在不同领域、层次甚至重要级别的问题捆绑进行谈判、交换乃至战略施压,例如,绑定经济与安全谈判。他的这种举措还说明,具有商人思维的特朗普认为,国家利益可以被放置在谈判桌上,可以有所取舍,乃至有所交换。这一方面说明,通过谈判,不排除塑造共识的可能;另一方面也说明,特朗普也会受到商人思维驱使,亮出交换底线,强化自身国家利益排序对全球议程的决定作用。特朗普通过“退出外交”向外界显示偏好,通过迫使交换,侧面实现权力制衡的目标。不容忽视的是,在美国按照自身利益进行议题排序的同时,全球治理秩序中的议程设定也可能因此受到牵制、发生偏移。

② Trump Administration Sends Annual Trade Agenda Report to Congress,参见:<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/february/trump-administration-sends-annual>,访问时间:2018年2月10日。

③ 《美国国家安全战略报告》:<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>,访问时间:2018年2月28日。

④ 哈特、奈格里:《帝国:全球化的政治秩序》,杨建国、范一亭译,南京:江苏人民出版社,2003年,第198—200页。

⑤ 同上,第198—200页。

或强行拉入其他成员国。随着将其他国家深深嵌入这套秩序当中的目标得逞,作为主导国的帝国又会接着强化差异,突出发达国家俱乐部的排他性权力,通过强调差异塑造制度非中性和等级化,确保获取和运用权力的目标。其实,这个过程与第一个阶段相互影响,因为具有相近特性的成员国(如西方发达国家)可以享受更多的包容性,相反则可能在被纳入秩序体系的同时,被区别对待地排斥到体系边缘。最后,通过前面两个阶段的包容性嵌入(包容性制衡)、区别性排他(排他性制衡)的手段,帝国再次整合和等级化这个秩序体系,进而掌握系统主导权。这种主导权表现为主导国塑造一种国际社会秩序,在这个秩序中安排其他国家或主体的位置的权力,并给予每个位置等级分明的差异性特权。

表5 主导国的新旧制度制衡手段比较

| 原有制度制衡机制/手段 | | 新制度制衡机制/手段 | |
|-------------|-------------------------|------------|---|
| 手段1 | 包容:编织秩序网络 (嵌入/包容性制衡) | 调整1 | 挤压包容性带来的制度溢出收益 (退出性制衡) |
| 手段2 | 区别:肯定强调差异 (排他性制衡) | 调整2 | 企图重塑等级、区别和制度非中性 (退出性制衡) |
| 目标 | 操纵,整合与等级化 (实现领导权) | 目标 | 降低秩序主导国权力消耗 (通过退出或威胁退出,实现秩序再整合、重置等级、确保主导权) |

此轮以“退出外交”为代表的新制度制衡与原有制度制衡的共性和差异可概括如下。

首先,两者的共性是借助制度实现权力博弈的目标。以往的退出和现在的退出具有相似性,都是退出不利于维护美国利益的多边机制,进而实现霸权护持的目标。如前文所述,从制度层面上对转变动因作出反应,既成大国的策略主要表现为创制嵌入性制度(包容性制衡)、排他性制度(排他性制衡)甚至退出制度等更为丰富的反应机制。如果嵌入性制度失败,排他性政策例如 TPP 会成为备选项;而通过退出多边制度终止权力离散,也是一种制度制衡的重要选项。本文的部分贡献也在于,在建立包容性制度和排他性制度之外,将退出制度即“退出外交”这种以往被忽视的既成大国的战略

选项,补充到既成大国应对秩序转变潜在趋势的策略中来。总之,包括“退出外交”在内的几种制度制衡方式皆是以维护霸权国的权力优势为宗旨的。

其次,此轮退出又具有它的独特性:(1)退出的规模空前,主要原因是针对溢出效应和消耗效应的退出同时存在,这与历史上的退出相比是相对罕见和特殊的。(2)此轮退出的对象明确,以霸权护持为目标,最终直指作为上升国家的中国。同时,制度制衡的对象也可能是美国的传统盟国。由于盟国的务实化倾向明显,国家个体之间差别变小,强化差异的排他性制度安排可能不会那么受欢迎,本文认为通过“退出外交”强迫盟国“站队”,恰恰是针对以上情形而出现的。(3)制度制衡的手段是以退出为主要表现方式,具有排他性目的,旨在重新启动恢复非中性收益的谈判。通过制衡要改变的效应对象不同,采取的手段和方式也不同:不让他国受益,降低溢出效应;降低自身成本,减少消耗效应。(4)退出或威胁退出被作为一种战略手段使用,美国利用诸如恐吓、威胁或声称废止同盟责任等方式试图达到制度制衡的战略目标。(5)成系统、全方位布局的退出,多边、诸边与双边全盘皆有,且不仅退出了,还企图另起炉灶,强化制度非中性,重塑秩序与霸权。(6)虽然强调对等与公平,但是却企图恢复得自秩序的非中性收益。相比旧制度,美国企图重塑的新制度也强调将其他成员国特别是新兴国家嵌入包容的秩序中,但不让它们享受以往由于存在制度溢出性而得自秩序的等价收益。(7)将其他国家嵌入秩序之中,嵌入更多的不是责任,而是分担成本的国际义务。本文认为两种嵌入都是通过“退出外交”的战略讹诈实现的。(8)不再坚守霸权稳定论所谓的基本“道义”。新制度通过强调秩序主导权与治理成本分离,借机逃避国际责任,避免权力的制度性消耗。

四、结 语

美国将新兴国家权力资源的上升(得自秩序功能属性的增长)视为需要抑制的威胁来源,认为其将在一定程度上导致美国领导权的下降,由此发生了“退出外交”。“退出外交”是一种制度制衡的手段,是一种特朗普政府应对全球治理秩序离散美国作为秩序主导国权力的作用机制,其制衡的对象

是导致权力离散的制度设计本身,以及新兴国家乃至传统盟国等对象国。当然,秩序转变并非一定是某种既成事实,并非作为主导国的美国已然丧失权力优势及秩序领导权。因此,“退出外交”作为一种制度制衡的手段出现,抑制的对象可以仅是一种发生权力转变的潜在可能性,一种避免竞争威胁从既成治理秩序的框架中生长出来的可能性。综上,特朗普采取“退出外交”,与以往的美国外交传统无异,目标是抑制竞争、削减权力离散、修复得自非中性制度的收益并维护秩序领导权。然而,受之影响,未来的全球治理体系存在诸多潜在的不稳定因素,亟须提高预警,予以应对。

表面上退出国际制度可能影响了美国的领导权,成本很高,但实际上,对于秩序主导大国而言,这却是一种制度制衡手段,乃至具有战略欺骗性。美国借助“退出外交”,一方面减少自身国际义务,另一方面要求潜在竞争对手分摊成本;一方面看重国家主权和内部繁荣,另一方面也并非一定是从根本上抛弃整个体系。因此,特朗普倡导“退出外交”的真实意图,“绝非是要完全摒弃国际贸易(乃至本文所言及的多边治理秩序体系),回归孤立主义”^①,也不是彻底背离自由国际主义信念,而是希望借助“退出外交”,重塑有利于美国利益最大化的国际制度体系和治理体系。在这个意义上,以“退出外交”为代表的新制度制衡手段与旧手段异曲同工。

总之,从来不存在标榜公平的自由主义全球秩序。阿查亚曾援引奈的话说,美国要支持的“自由主义秩序在很大程度上只限于那群以‘大西洋沿岸为中心的志同道合的国家’,‘不包括很多大国如中国、印度和苏联阵营……而且对那些非成员国的影响也并不总是有益的’”^②,而特朗普想要改变的也不过是逐渐丧失美国中心色彩的全球治理体系之现实。只是在“退出外交”和特朗普个性外交风格的表象下,这种修正全球治理秩序的意图并不容易辨识。退出只是为了修正制度制衡机制,进而重塑领导权。此外,退出也是明修栈道,暗度陈仓。例如,在多次强势表态要退出之后,美国又向相关成员国家抛出有条件重返的橄榄枝,无形却巧妙地增加了美国的谈判

① 张宇燕、牛贺:《特朗普的成功及其限度:兼论中美经贸关系》,《国际经济评论》2017年第2期,第9—17页。

② 阿米塔·阿查亚:《“美国世界秩序的终结”与“复合世界”的来临》,《世界经济与政治》2017年第6期,第14—25页。

筹码,不可谓一种极为隐蔽的战略手段,这也是以中国为代表的新兴国家亟须谨慎关注的。如此,特朗普的政策看似反建制、反常规,实则具有历史相似性,延续了美国利益优先的原则。他在谈及贸易规则时延续了奥巴马时期“美国要书写未来的贸易规则,而非由中国来书写”的态度,并进一步用所谓的“自由、公平和互惠贸易”替代以往的自由贸易^①,真实反映了美国依然要贯彻所谓“基于规则的贸易”,只是基于何种规则才更有利之事未曾明晰,暂且悬而未决。此轮退出有其特殊之处,退出作为一种战略手段被多次使用,但在制度手段背后的同样是明显的现实主义的战略企图,这也是本文采用制度现实主义分析视角的重要原因。

^① 张宇燕、牛贺:《特朗普的成功及其限度:兼论中美经贸关系》,《国际经济评论》2017年第2期,第9—17页;The White House,“Statement from President Donald J. Trump on Additional Proposed Section 301 Remedies,” April 5, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-additional-proposed-section-301-remedies/>,访问日期:2018年11月10日。