

霸权国修正国际制度的策略选择^{*}

陈 拯

【内容提要】 作为国际体系霸权国的美国经常性地成为多边国际合作机制的修正者。基于对谈判改制与退出制度这两个基本选项的权衡,美国对各种国际制度采取了不同的修正策略。当美方具备有吸引力的退出选项,能对其他方面构成压力,同时改制的各种阻力较小,谈判成本较低时,美国的主导策略是在既有制度框架内谈判改制,以退出选项为支撑促使其他方面作出妥协。当退出选项本身吸引力较大,同时由于各方偏好差距及国际制度程序等原因而谈判成本较高,改制短期无法实现时,美国则倾向于直接退出策略,废弃或是绕开既有制度而自行其是(包括在条件许可时建立新制度)。当退出选项本身的吸引力有限,而各方存在一定的谈判妥协空间时,美国可能采取某种形式的混合策略,将或威胁退群或实际退群作为提升信号可信度的手段,或将实际退群作为谈判过程中的内部选项,从而施加改制压力,克服谈判成本,推动制度变革。最后,当退出不构成现实选择,作为威胁的可信度较低,而改制谈判的成本也较高时,美国政府更倾向于采取回避约定义务、瘫痪既有组织职能的策略,以此减少自身成本并进一步施加压力。总之,在不同的环境下,霸权国修正国际制度的策略选择不同。多种情境下都可能出现霸权国退群的现象,退群在不同的战略背景下也有着不同的含义。

【关键词】 霸权国 国际制度 修正策略 退出选项 再谈判成本

【作者简介】 陈拯,复旦大学国际关系与公共事务学院青年研究员。

电子邮箱:chenzheng@fudan.edu.cn

^{*} 本文是国家社会科学基金重点项目“国际秩序视域下的构建人类命运共同体与新型国际关系研究”(项目批准号:21AZD093)的阶段性成果。文章受到复旦大学原创科研个性化项目支持,得益于清华大学“新时代的国际关系与国际秩序”论坛和中国人民大学“世界秩序变革与国际组织改革”圆桌会议各位与会者的讨论,感谢两位匿名审稿人及温尧等学者提出的修改意见,文责自负。

《国际政治科学》2021年第6卷第3期(总第23期),第33—67页。

Quarterly Journal of International Politics

近年来美国所主导的自由国际秩序陷入困境,而其自身也正越来越成为多边国际机制的颠覆和破坏力量之一。^① 特朗普在当政期间推行所谓的“美国优先”外交,一再对多边国际制度及其规则体系发起冲击,其范围之广与程度之深前所未有。最为突出的表现就是被称为“退群外交”的一系列退出多边组织、毁弃多边协议的做法,因此特朗普退群在过去几年间成为学界和媒体关注的热点。然而需要指出的是,美国“退群外交”并非特朗普时期所特有的,美国对国际制度体系的冲击也不限于退群这一种方式^②,由此反映出来的各种问题也并未因特朗普政府下台而终结。问题不仅在于作为霸权国的美国为什么会不满原本由其主导的国际制度体系,还在于美国有着怎样的选择,以及在何种情况下采取何种策略?

本文试图解释美国政府修正国际制度的策略选择,来更好地理解霸权国应对秩序变迁的行为模式以及国际制度演变的机理。文章对接国际制度变革与竞争研究,应用赫希曼“退出一呼吁”框架,通过辨析谈判改制与退出制度两种路径间的互动来解释霸权国修正国际制度的策略选择。文章发现,当现有多边组织和规则被认为不符合其自身利益、不利于美国霸权护持时,美国政府会主动寻求加以修正。基于对退出和谈判两个基本选项的权衡,美国针对不同的国际制度大体有四种修正策略模式。第一种情况是美方拥有具较高吸引力的退出选项,预期能对其他方面构成有效压力,同时对组织规则进行再谈判的难度与成本也相对较低。这时美国政府采取的主要做法是推动改制谈判,包括在必要时发出退出威胁来展示偏好、施加压力。第二种情况是退出选项的收益明确而代价有限,对于美国具有一定吸引力,

① David A. Lake, Lisa L. Martin and Thomas Risse, “Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization,” *International Organization*, Vol. 75, Special Issue 2: Challenges to the Liberal International Order: International Organization at 75, Spring 2021, pp. 225-257.

② 典型例子有,福特政府时期,美国在1975年声明将从国际劳工组织退出(在1977年最终退出,卡特政府于1980年重新加入)。里根时期,1982年美国拒绝签署《联合国海洋法公约》,1984年退出联合国教科文组织,1985年退出联合国国际法庭。克林顿时期,1995年美国退出联合国工业发展组织。小布什政府时期,2001年美国拒绝签署《京都议定书》,退出联合国反种族主义大会,退出《反弹道导弹条约》,2002年正式退出《国际刑事法院规约》,2006年抵制联合国人权理事会等。

并且由于各方偏好差距与组织程序等原因,进行改制谈判的成本较高,短时难见成效。这时,美国更倾向于采取退群的做法,超越既有国际规则的约束,自行其是,包括在条件许可时还可能另立新群。第三种情况是各方存在谈判妥协的空间,改制成本一般但仍存在一定阻力;与此同时退出选项的吸引力有限,作为威胁的可信度不高。对这一类情况,美国可能采取混合策略,在采取退群行动的同时并不放弃寻求改制谈判,将退群作为威胁手段,或作为谈判过程中的“内部选项”(inside option)。在节约成本的同时,进一步释放威胁,施加压力来推动制度修正。第四种情况是退出既有制度的成本较高,收益与吸引力较低,威胁可信性较低;同时谈判成本也高,很难推动变革。此时美方将更倾向于背弃承诺、减少投入,采取瘫痪组织职能或降低组织能力的做法来降低成本,对国际组织及相关方施加压力。上述四种情况都属于理想型,并无明确的界限,实际策略可能在中间摇摆,呈现某种混合性。

以往的国际问题研究并未充分重视霸权国如何借助退群(包括威胁退群)以及其他破坏规则的行动,来推动国际制度变革的问题。有关国际制度变革与再谈判的研究,则继续囿于传统的“修正国—现状国”框架,关注的多是崛起国变革国际制度的问题,刻板地将崛起国设定为修正国,而将霸权国设定为现状国,同时也未能充分重视对其间各种策略的联动(特别是混合)的探究。^①系统解释霸权国修正具体国际制度的策略选择,有助于更进一步打破霸权国/守成国和崛起国/修正国的简单二分,深化对国际机制变革与国际制度竞争等的理论解读。

以下文章分几个部分展开。首先从对特朗普“退群外交”的讨论切入,介绍研究的现实背景与学术脉络,说明探究霸权国国际制度修正策略的重要性;接着从退出制度和改制谈判这两种基本策略选择如何关联的视角,论证霸权国如何选择国际制度修正策略的四个解释命题;进而结合美国的若干国际制度修正实践,比较不同国际组织及制度安排的不同策略选择;梳理相关领域内不同政府间的策略演进,对相关命题进行检验,最后归纳全文并做引申讨论。

^① 事实上,特朗普退群之所以受到理论研究如此关注,恰恰正是将之视作“反常”和“极端”事例,于是更多地关注其出现的原因,而不是其背后具有一般性的策略问题。

一、“退群外交”与霸权国的修正策略

战后资本主义世界秩序在很大程度上是在美国领导下形成的。二战结束后,美国凭借自身实力建立了一系列符合其价值理念和战略利益的多边合作组织、机制和规则,构建了所谓的“自由国际秩序”。^① 国际制度为行为体之间的互动降低了交易成本,使国际合作更容易达成和维持。^② 主流国际规范体现了美国所主导的西方价值观,在各种制度安排中也包含诸多偏向于美国的安排,诸如例外条款、加权投票、否决权等。国际制度使美国不必不断进行即时性的讨价还价,无须经常性地诉诸赤裸裸的权力政治手段,提升了权力行使的效率与正当性,降低了阻力与成本。在过去相当长的时期内,美国一般倾向于维护国际制度与规则的稳定性,并以向他国提供公共产品等方式诱导他国加入其中。^③ 然而,国际制度的存在也给霸权国带来了各种责任和成本,限制了其行动自由。即便相关规则在建立之初体现了美国的价值观和战略利益,但随着时势的推移,二者间也难免出现偏离,国际组织和规则自身的独立性增强,美国与国际制度的关系不时地出现紧张。这种情况下,美国往往会采取各种策略对国际制度加以修正,其中就包括退出既有组织和规则协定的做法。

(一) 从特朗普“退群外交”研究到霸权国制度修正研究

这一问题由于特朗普的“退群外交”在近几年受到了普遍关注。特朗普上台后多次退出国际组织、废弃多边条约,对此学界有不同的分析。一种观点认为退群是一种单边主义的霸凌行为。特朗普政府以实力优势为凭借,以极限施压为手段,试图修改国际规则以更好满足自身利益。但如果美国退群仅仅是因为实力超群、缺乏约束的话,那为何美国在此前实力强大时不

① 约翰·伊肯伯里著、赵明昊译:《自由主义利维坦:美利坚世界秩序的起源、危机和转型》,上海人民出版社2013年版。

② 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。

③ 门洪华:《霸权之翼:美国国际制度战略》,北京大学出版社2005年版。

这样做,且为何特朗普要通过退群而非其他手段进行施压?① 更多学者倾向于视退群为美国相对衰落的表现,认为由于中国等新兴大国的崛起,美国的敏感度增加、容忍度下降。于是通过退群或威胁退群来谋求秩序重置(reconfiguration),转移治理成本,摆脱制度约束,巩固自身优势。② 但是“退群外交”并非美国实力相对衰弱期行为的特例,更何况美国是否衰落本身都颇具争议。实际上,引人注目的不仅是特朗普退群,还在于国际社会对其缺乏有力制衡。而美国即使确实在衰落,也可以有不同的策略选择,包括主动调整国际规则来包容崛起国的诉求③,权力格局变动也无法解释特朗普针对不同国际制度的多样策略。

还有学者认为国内政治是特朗普政府大量退出多边条约和国际组织的关键。特朗普退群是出于国内政治成本的考虑,首要关注的是其政治支持者的诉求和成本收益判断。“退群外交”迎合了美国国内民粹主义情绪抬头的选举政治需要,也与共和党的执政传统有关。④ 这些研究较好剖析了特朗普政府修正国际制度的动机来源,但未能充分考虑其他方面的反应以及不同国际组织的特性,特别是其他政策选项(例如单纯的违约或者施压进而谈判)的存在。此外特朗普个人特质对决策的影响也被学者们重点关注,有学

① 相关质疑参见:周方银、何佩珊:《国际规则的弱化:特朗普政府如何改变国际规则》,载《当代亚太》,2020年第2期,第12页。

② 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,载《世界经济与政治》,2018年第12期,第77页;He Kai, “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, p. 15;汪海宝、贺凯:《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》,载《外交评论》,2019年第3期,第78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114页。

③ 周方银、何佩珊:《国际规则的弱化:特朗普政府如何改变国际规则》,第11页。

④ 吕晓莉、刘婧文:《周期理论视角下特朗普政府“退群行动”动因探析》,载《国外理论动态》,2019年第5期,第101—111页;凌胜利、王彦飞:《特朗普政府为何“退群”?》,载《国际政治科学》,2020年第5期,第74—114页。

者认为特朗普一再退出国际组织和条约是其价值观、个性与执政风格的反映。^①但是如更多研究所发现的,特朗普退群并不是随意或情绪化的反应,反映的也不只是其价值观的变化,而是具有高度选择性。特朗普的一些看似鲁莽的决定其实有其现实算计,在情绪化与非理性等标签下为美国获得了更大的博弈杠杆。

总之,已有研究大都同意,特朗普退群是一种“选择性修正主义”,意在修正国际规则,促使国际组织和多边机制朝着有利于美国自身(特别是其国内支持者群体)利益的方向发展。但是对于具体策略选择的讨论却很不够,特别是局限于对退群事件本身的分析。例如,温尧认为美国政府是否退出国际制度,取决于退出与威胁退出二者间的成本—收益比较。他将为了退出所需要克服的国内外阻碍定义为变更成本,将继续维系国际制度可得的收益定义为机会成本,认为两者决定了特朗普政府退群和威胁退群间的取舍:国际制度的重要性越高,退出的机会成本越高,美国越可能选择威胁而非实际退出;同时,相关国际协定的国内签署路径难度越大,涉及的变更成本越高,美国也越可能选择威胁退出。但是这一研究更多关注成本的维度,忽略了退出的可能收益以及其他策略选项的存在,也未能注意美国权势扩张期的退群行为。^②王明国则认为,主导国的退群决策取决于“条约义务偏好”及“退出制度后果确定性”程度,但他对两个核心变量及其作用机制似乎并没有给出充分的说明。^③周方银和何佩珊发现,在操作层面,特朗普政府对不同的规则采取了不同的冲击做法,或是释放威胁,在原有协议的基础上对其进行部分修改;或是直接推翻已有的协议,要求重新谈判以达成更有利于美国的结果;或是绕开原有制度,直接在制度之外通过单边主义或者志愿者同盟等行事。遗憾的是,这一研究对背后的策略机理的梳理还不够系统,

① 邢瑞利:《特朗普政府的“退出主义”外交探析》,载《和平与发展》,2019年第4期,第17—33页;尹继武等:《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》,载《现代国际关系》,2017年第2期,第15—22页。

② 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4—37页。

③ 王明国:《单边与多边之间:特朗普政府退约的国际制度逻辑》,载《当代亚太》,2020年第1期,第59—85页。

且未能超越特朗普“退群外交”的范围。^①

总之,上述特朗普“退群外交”研究为本文提供了诸多有益的思路及信息,但没有充分考虑其他选项及其他行为体的存在和影响。我们还需要在策略互动框架下,系统考察历史上美国修正国际制度及国际秩序的行为。实际上特朗普政府的“退群外交”并非孤立事件,作为一种外交取向和行为模式,延续了美国历史上的单边主义倾向与“美国例外”思想,只是程度与形式更趋极端。例如,尼克松政府放弃布雷顿森林货币体系,表明美国在冷战时期对国际组织和国际制度就已有类似实践。小布什执政时期绕开联合国安理会对伊拉克动武,退出《京都议定书》《反弹道导弹条约》,反对《全面禁止核试验条约》,拒绝加入《禁止生物武器公约》和国际刑事法庭等,各种单边主义行径让世界为之侧目,当时便有对于美国成为修正国和帝国的讨论。^② 特朗普入主白宫后美国更是一再破坏多边合作进程,对国际秩序与多边机制提出修正性要求。^③ 我们有必要将特朗普退群研究同此前对于美国单边主义外交的研究结合起来,进一步考察霸权国如何修正国际秩序这一更具一般性的学理问题。

① 周方银、何佩珊:《国际规则的弱化:特朗普政府如何改变国际规则》,载《当代亚太》,2020年第2期,第4—39页。

② 对于这些行动,特别是小布什的单边主义或“帝国外交”,国内外学界早有讨论,参见:王联合:《美国单边主义:传统、历史与现实的透视》,载《国际观察》,2006年第5期,第49页;G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2002, p. 60; Ian Hurd, “Breaking and Making Norms: American Revisionism and Crises of Legitimacy,” *International Politics*, Vol. 44, No. 2, 2007, pp. 194-213; Ryder McKeown, “Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm,” *International Relations*, Vol. 23, No. 1, 2009, pp. 5-257; Daniel H. Nexon and Thomas Wright, “What’s at Stake in the American Empire Debate,” *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 2, 2007, p. 8.

③ G. John Ikenberry, “The Plot Against American Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, 2017, pp. 2-9; Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, p. 133.

(二) 从修正主义研究到霸权国修正策略研究

对修正主义(Revisionism)的再讨论正成为世界政治研究的新热点。^①“修正主义—维持现状”的二分法是国际政治学术研究和政策讨论的流行框架,对新兴大国崛起对国际秩序演进的影响及大国制度竞争等重大议题的讨论也往往围绕其展开。^②但是越来越多的研究开始质疑这一传统思维定式,批评它混淆了一个国家的权力大小和满意程度。实力强并不必然意味着满足现状,获益多也并不意味着就不会试图修正秩序。^③崛起国/修正国和霸权国/现状国的二分法,模糊了主导大国的意图及其行为本质问题。出于攫取利益、及时止损或防患于未然的考虑,主导国都可能产生改变现状和修正制度的强烈意图并采取行动,同时霸权国作为修正者的现象在近来开始受到重视。^④

学者们也开始注意与国际制度相关的秩序修正策略。例如,戈达德

① Kai He et al., “Rethinking Revisionism in World Politics,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, No. 2, Summer 2021, pp. 159-186; Alexander Cooley, Daniel Nexon and Steven Ward, “Revising Order or Challenging the Balance of Military Power? An Alternative Typology of Revisionist and Status-Quo States,” *Review of International Studies*, Vol. 45, No. 4, 2019, pp. 689-708.

② 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84—106页;朱杰进:《中国与全球经济治理机制变革》,上海人民出版社2020年版。在权力转移理论等研究中,主导国被“天然”地设定为现状国或者说现状的定义者。而伴随着中国的持续崛起,关于中国是否是修正主义国家的讨论也一再出现,参见:Alastair Iain Johnston, “Is China a Status-quo Power?” *International Security*, Vol. 27, No. 4, 2003, pp. 5-56. 然而,无论是指责中国还是辩护,或是对两分法质疑,这一角色设定并没有得到翻转。

③ Alexander Cooley, Daniel Nexon and Steven Ward, “Revising Order or Challenging the Balance of Military Power?”; 温尧:《理解中国崛起:走出“修正—现状”二分法的迷思》,载《外交评论》,2017年第5期,第27—52页;宋伟:《国际关系中的修正主义国家:理论研究述评》,载《武汉科技大学学报(社会科学版)》,2021年第1期,第33—38页;宋伟:《国际关系中的修正主义:行为与国家》,载《教学与研究》,2021年第3期,第37—47页。

④ Steve Chan, Weixing Hu and Kai He, “Discerning States’ Revisionist and Status-Quo Orientations: Comparing China and the U. S.,” *European Journal of International Relations*, vol. 27, No. 2, pp. 613-640.

(Stacie E. Goddard)讨论了制度网络如何塑造修正战略的问题,认为基于一国在现有国际机制网络中的位置,将出现四种修正者形态,即追求制度接触与参与的融入型修正者(integrated revisionists),寻求基于规则的改革的弥合型修正者(bridging revisionists),倾向于退出战略的孤立型修正者(isolated revisionists),以及更可能对既有秩序进行剧烈冲击的“流氓修正者”(rogue revisionists),不过她更多讨论的是国家的整体战略倾向而非具体策略,主要针对的也是崛起国。^① 贺凯等人归纳了修正主义国家针对既有制度的四种“软修正策略”(soft revisionist strategy),包括从内部影响制度的“制度改革”和“制度阻挠”以及从外部挑战现有制度的“制度退出”和“制度竞争”等四种策略,并结合中美两国近年的若干实践做了说明。他们认为,某一领域内的比较优势(取决于制度内部的否决权和制度外部的选择空间)和制度利益(相对于理想情况下的收益判断及预期成本)的相互作用将决定一个国家对不同制度的修正策略选择。拥有较高制度收益及比较优势的国家更有可能在制度内部表达不满,采取制度改革的策略。在比较优势较高而制度收益较低的情况下,一国将选择制度竞争策略,寻求在现有制度之外创造其他替代选择。相反,当一国从现有制度中获得较高收益,同时在相关领域中比较优势较低时,它更有可能选择消极的制度破坏策略。最后,当一个国家从制度中获得的利益水平较低,在相关问题领域中的比较优势也不高时,它更有可能选择制度退出(包括以弃权或不合作的方式退出)。^② 这为本研究提供了诸多启发,但是它没有充分考虑不同策略间的联动和混合,特别是注意退出对改革的配合效应,也无法解释一个国家在同一问题领域针对不同制度的策略差异。比如,作为修正者,为什么具有比较优势的霸权国不利用外部选项施加压力,在制度内部促使其他方面作出妥协,而要选择建立竞争性新制度的方式? 对于霸权国的策略选择特别是不同策略间的

① Stacie E. Goddard, “Embedded Revisionism: Networks, Institutions, and Challenges to World Order,” *International Organization*, Vol. 72, No. 4, 2018, pp. 763-797. 此外,戈达德还曾讨论崛起国如何正当化自身修正诉求的问题,参见:Stacie E. Goddard, *When Right Makes Right: Rising Powers and World Order*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2018.

② Kai He et al., “Rethinking Revisionism in World Politics,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, No. 2, Summer 2021, pp. 159-186.

联动关系,我们还有进一步讨论的必要。

(三) 与国际制度变革和再谈判研究的对接

上述讨论说明了以往研究对霸权国修正国际制度讨论的不足,有必要与有关国际制度变革和谈判的讨论相对接,近年有关国际制度变革和再谈判的分析是国际关系理论研究的新热点。相关研究普遍采用了赫希曼(Albert Hirschman)提出的“退出、呼吁与忠诚”框架。赫希曼指出,面对任何政治、经济或社会组织的衰退与恶化时,成员可以选择退出或是发声来寻求改变。人们选择何种策略由相应的预期收益及成本大小而定。赫希曼进一步强调,人们在作出一种选择时会理性考虑另一种选择的存在,退出选项能放大呼吁的影响,退出威胁是增进呼吁作用的重要筹码。^① 借鉴这一思路,相关研究认为,国家在寻求国际组织、制度和秩序变革时有着呼吁(voice)和退出(exit)两种路径选择,分别对应着推动既有制度的再谈判与改革(即呼吁)以及放弃或退出既有合作框架,包括建立或使用替代性机制平台(即退出)。^②

值得注意的是,这些研究表现出某种内在矛盾。一方面,学者们大都将退出视作改革努力受挫的结果,认为改革不利或是因为求变方的退出威胁不可信,或是由于各方存在不可调和的矛盾,导致缺乏可讨价还价的空间。^③ 另一方面,相关研究又强调退出对于呼吁的支持效果,进而认为拥有可信的退出选项是呼吁出现并取得成功的关键前提。其理由是,除非求变方能有所行动,否则守成方在面对求变方的呼吁时可以选择无视且没有多少(边际)损失。只有当求变方有能力退出制度,而且守成方将为此承受一定损失

① 阿尔伯特·O. 赫希曼著、卢昌崇译:《退出、呼吁与忠诚:对企业、组织和国家衰退的回应》,经济科学出版社2001年版。赫希曼对退出威胁的阐述含糊其词,一方面他指出退出威胁能够促进呼吁,另一方面又把“软磨硬泡”看作退出的有效替代。

② 具体地,求变方可以依靠三种退出威胁,即疏离、破坏和“两面下注”(包括创造并依赖一种替代性制度),参见:Bernhard Zangl et al., “Imperfect Adaptation: How the WTO and the IMF Adjust to Shifting Power Distributions among Their Members,” *The Review of International Organizations*, Vol. 11, No. 2, pp. 171-196.

③ Joseph Jupille, Walter Mattli and Duncan Snidal, *Institutional Choice and Global Commerce*, New York, NY: Cambridge University Press, 2017.

时,后者继而才有动力作出妥协。从这个角度看,求变方是否会提出变革制度的要求很大程度上就取决于其退出威胁是否可信。^①但是问题在于:为什么有时就算退出可信,也存在谈判空间,双方仍不能作出必要的妥协?为什么即便那些明显有能力对守成方构成威胁与损害的求变方有时也未能促使既有制度作出有利于自己的调整?如果是因为双方偏好及立场差距太大的话,那为什么此前求变方不直接退出或者退出后还要花费成本继续推动谈判呢?对应美国案例,上述困惑就更为明显。在国际关系领域退出多是相对弱势、处于边缘地位或具有离心倾向的国家无力改变现状后所作的无奈选择,但是作为国际体系霸权国的美国在历史上就曾多次退出既有多边机制。那么美国为什么要选择和实践这一路径,而非采用施压谈判等其他方式来重置国际秩序呢?为什么即便美国拥有巨大权力优势(退群也是小布什单边主义外交的重要体现,彼时美国正位于“单极时刻”顶峰),有时候也需要采取切实的退群行为,而不能仅凭释放威胁就促使其他参与者妥协?为什么同样是退群,美国有时候却并未因此放弃谈判?

总而言之,既有研究大都局限于特朗普“退群外交”本身,未能将退群放在与其他选项的比较中加以考虑,未能将特朗普外交放在霸权国修正国际制度的历史视野下加以考察,进而分析不同行为体和国际组织特性的影响。探究特朗普“退群外交”相较以往修正行为的个性和共性,除了有助于更进一步厘清特朗普退群的产生机制和作用机制,更有助于把握霸权国与国际制度的互动机理。同样在对修正主义(特别是与国际制度相关的修正策略选择)的再讨论中,虽然已开始注意霸权国修正策略的问题,但是很少考虑策略的多样性,特别是退出制度和谈判改制这两种基本路径的联动与混合。对于国际制度变革与再谈判的讨论基本止于解释影响诉求成败的因素,未对不同情况下退出的原因及效果加以区分。本文从退出与谈判互动的视

① 有关退出威胁对改革成败的影响,参见:Phillip Y. Lipsky, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017); Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385-412; 刘宏松、刘玲玲:《威胁退出与国际制度改革》,载《世界政治研究》,2019年第1期,第74—100页。

角,系统解释霸权国修正国际制度的策略选择,将有助于打破目前流行的一些僵化偏见,打开研究空间,深化理论解读。

二、霸权国修正国际制度的策略选择

本文将赫希曼经典的“退出一呼吁”模型拓展应用至霸权国变革国际制度策略取舍与混合问题,通过一个讨价还价博弈模型的推演来进一步探讨退出制度与谈判改制这二者间存在着怎样的联动,解释国家在它们间的取舍和混合,进而揭示影响霸权国制度修正策略选择的因素。^①

(一) 基本模型

首先,假定在某一议题领域内存在着一个主导性的国际合作安排,由其所带来的价值分配安排 x 落在 0 到 1 之间。当然,这一分配能够落实的前提还在于双方都愿意保留在这一合作框架中。如果霸权国选择退出,则此情况下其他国家的净获益为 Q_r ,霸权国作为修正者的净获益(抵扣了各种成本后)为 Q_a 。在博弈开始时,霸权国作为求变方可以选择直接退出,也可能选择承担某种成本 w ,提出对制度安排进行再调整的谈判,其他参与者可以选择接受谈判或是拒绝进而承受霸权国退出的后果。

一般而言,制度存续的基础是合作收益的存在,国际合作与相关制度之所以能存在, Q_a 与 Q_r 间的关系应满足 $Q_a + Q_r < 1$ 这一基本条件,即双方在退出情况下获得的总收益应小于在合作框架内的总收益,否则退出将成为至少一方的主导策略,既有框架便难以维持。当霸权国提出改制要求后,其他国家实质上是就合作红利 $1 - (Q_a + Q_r)$ 的再分配讨价还价。缺乏由合作

① 需要指出的是,此前也有利用“退出一呼吁”框架对于霸权国退出国际组织及条约的研究(感谢匿名审稿人指出这一点),但多局限于单纯分析退约,没有考虑到借之变革制度的动机与实践,特别是退出和谈判二者间的策略性混合,参见:Laurence R. Helfer, “Exiting Treaties,” *Virginia Law Review*, Vol. 91, No. 7, 2005, pp. 1579-1648; Curtis A. Bradley and Laurence R. Helfer, “Treaty Exit in the United States: Insights from the United Kingdom or South Africa?” *AJIL Unbound*, Vol. 111, 2017, pp. 428-433.

收益带来的谈判空间(bargaining range),对既有制度的改制谈判也就失去意义。此处为讨论和标记简便,假定双方在谈判这个无限期轮流出价的讨价还价博弈中有着同样的耐心,最终平分合作红利。^①进而对霸权国由再谈判所获得收益 x_N ,有 $x_N = Q_a + \frac{1 - (Q_a + Q_r)}{2}$ 。显然,当 $Q_a + Q_r < 1$ 时,有 $x_N > Q_a$,且此时若 Q_a 越大,则 x_N 越大。以退出选项为依托,当谈判空间存在时,谈判改制成为主导策略。

一般而言,由于实力优势霸权国的退出威胁应当是可信的(这点相比崛起国等更为明显),且能对相关组织和其他国家构成一定损害,但为什么有时不能取得其他方面的妥协,还会有实际的退出行为呢?除了信号传递方面的问题,本文主张在模型中纳入改制谈判(又称再谈判,renegotiation)的成本来对之加以解释。此处改制谈判的成本(记作 w)涵盖了从提出要求、达成协议到协议执行所包括的各种成本。它可能来自其他国家的拖延和阻力,也可能来自组织和制度本身的障碍,对上述因素的判断都能影响到策略选择。美国在各种国际制度中扮演了举足轻重的角色,但是即使美国以各种形式公开其变革诉求,由于制度黏性、机构和程序规则等原因,美国也要付出相应的时间及其他成本。于是对于上述模型,对改制谈判收益有

$$x_N = Q_a + \frac{1 - (Q_a + Q_r)}{2} - w = \frac{1 + (Q_a - Q_r)}{2} - w \quad (1)$$

进而不难推导,美国作为修正国,将以自身的退出选项为后盾,在既有框架内通过谈判寻求修正变革。如果他们从中获得的好处 x_N 减去相应的成本 w 依旧有利,此即需满足

$$x_N = \frac{1 + Q_a - Q_r}{2} - w > Q_a \quad (2)$$

这又可以转化为以下三个条件:

(1) $Q_a < 1 - Q_r - 2w$ 。给定其他项取值,若 Q_a 越大,则本式更难成立,

① 在这个无限期轮流出价的讨价还价博弈中,分配取决于双方耐心的对比。此处假设双方的耐心程度(贴现率)相同,则唯一的子博弈精炼纳什均衡结果将是双方对讨价还价区间采取五五分成。如果双方耐心程度不同,则分配结果更有利于更具耐性的一方。就此处的讨论而言,这种假设与其他情况(一方更具耐心)并无实质性差别,因为不管怎样,求变方都能分得一部分谈判空间,区别只是其大小。

谈判空间变小甚至消失,退出也更可能出现。如前所述,当谈判空间存在时双方应能通过谈判寻求达成某种妥协,避免次优结果(Q_a, Q_r)的出现。此时主导国以退出选项为后盾,提出修正制度的再谈判要求,就能够对合作红利进行更有利于自己的再分配。但如赫希曼所言,退出收益的提高将降低呼吁的吸引力。随着退出选项的强化(即 Q_a 的增大),退出威胁固然更为可信,但是达到一定程度后,就可能消解谈判空间。如果退出选项的收益足够高,霸权国领导人将很可能不再满足于谈判和妥协,而是直接脱离现有合作安排。考虑到谈判的门槛和各种成本,就更是如此。这是“单极时刻”下霸权国单边主义做法频现的原因。

(2) $Q_r < 1 - Q_a - 2w$ 。同样给定其他条件, Q_a 越大,则本式更难成立,谈判空间变小甚至消失,退出也就更可能出现。这意味着,退出不仅有霸权国的原因,其他方面的影响也很重要。其他国家对于霸权国的依赖程度越高,霸权国通过谈判达成改制目标的可能性也较高。相反,如果其他国家作为守成方对霸权国的依赖程度有限,在霸权国退出合作的情况下仍能承受,其他国家也就缺乏动力进行妥协,则退出也可能不足以构成有效威胁来推动谈判。考虑到再谈判的成本后,霸权国选择谈判的意愿也会进一步下降。

(3) $w < (1 + Q_a - Q_r)/2$ 。讨论再谈判成本的影响。其他条件一定,改制谈判成本 w 越低,则谈判空间更容易维持,妥协调整的可能性更大。反之,随着谈判成本增加,谈判空间缩小,各种退出行为出现的可能性也随之增大。即便存在合作红利与谈判空间(即 $Q_a + Q_r < 1$),制度谈判的成本 w (如制度性障碍和时间上的拖延等)也可能使霸权国对谈判的耐心与兴趣下降。如果变革困难,成本和门槛很高,霸权国作为求变方也更可能倾向于退出而非依靠谈判。

针对后两种情况,当由于来自其他国家及组织规则的限制使得谈判空间较小甚或不存在时,退出选项本身的吸引力将影响到霸权国的进一步选择。如果退出制度本身不够有吸引力的话,霸权国将倾向于通过各种方式来减少自身投入,从而尽可能地止损。但是如果退出选项本身有吸引力的话,霸权国也有可能选择直接退出包括另立新群。这两种退出行为的实际表现大为不同,前者更多是为了减少成本,后者则是为了追求某种收益。

(二) 退出与谈判两个选项间的联动

基于上面的模型推导,我们发现,退出作为外部选项,能够作为威胁推动改制谈判,但其有效性要以谈判空间的存在为前提。而后者由求变方与守成方各自的退出选项以及再谈判自身的成本所共同决定,而非单独取决于某一方面,要讨论某一因素的影响,必须统筹三个因素加以判断。

首先,改制谈判需要退出威胁的有效支持。若退出选项弱于一定程度,则虽然可以是有一定吸引力的现实选择,却不足以抵消谈判成本等的制约,也可能构不成对守成方的有效压力。这种情况下改制谈判要求大都不会被提出,或即便提出也很难真正被接受并落实。只有在退出能力达到一定程度后,足以施压其他方面或抵消相关成本后,谈判才会成为一种现实的优先选择。但是随着退出选项的收益超过一定限度,吸引力甚至超过改制所得,谈判空间也会消失,退出将取代谈判。^①

其次,退出相对于改制谈判具有一定的独立性。如果谈判空间存在,则再谈判能够以退出为谈判筹码,争取到更多改制红利。如此也就减少了将退出威胁转为实际行动的必要性,改制谈判成为此时的主导策略,退出作为威胁不用实施,甚至很多时候不用提出。但当谈判空间不存在时,即便求变方的威胁是可信的,也可能无法促成对手让步来推进改制谈判。这里,再谈判成本过高是谈判空间虽然存在、合作有利可图但退出仍被实施的另一个关键原因。但退出有时有助于节约成本,能带来即时的额外收益。在退出能带来一定收益,成本能够承受,而风险又在可以控制的范围内时,考虑到改制谈判往往需要时间以及其他成本,退出选择还是有其独特的吸引力。一时退出也不意味着放弃改制努力,追求改制并不意味着就不会实施退出选项。不同战略背景下都可能出现退群行为,而退群和谈判在不同的战略背景下具有不同的含义。就退出而言,它可以是直接退出,不谈而且也不想再继续谈(当退出吸引力超过一定限度,谈判空间存在时),也可以是为了施

^① 简单假定退出收益的强弱与国家实力强弱正相关的话,则上述讨论说明国家实力与“退群外交”的关系并不是线性的。

加压力以便更好地谈(当退出吸引力较高,但谈判空间存在时)。^①

(三) 信息不对称、谈判耐心与混合策略

考虑到信息不对称和谈判耐心等现实因素之后,退出的相对独立性就更为明显。在政策实践中,谈判空间存在的情况下也可能出现退出,退出与谈判可能同时进行,呈现出某种混合性策略。

首先,考虑信息不对称问题的影响。当某些行为体希望改变既有安排时,单纯提出再谈判的要求经常会被认为是“空口白话”(cheap talk),往往很难奏效。^②相反,一定形式的实质性退出举动更为明确地展示偏好,显示决心,更能有效地达成自身目的。其理由是,除非求变方能有所行动,守成方在面对求变方的口头威胁时可以选择无视而没有多少(边际)损失。相反,如果求变方有能力退出制度且能使守成方为此蒙受一定损失,后者才有动力作出妥协。^③在这种情况下,采取一定限度的退出行动不一定意味着放弃谈判,而是更明确地传递信号,二者可能同时进行。

其次,退出的出现还同谈判耐心相关,退出并不一定意味着放弃改制努力。如果合作红利依然存在,只是再谈判的阻力及时间成本较大,则求变方在暂时退出的同时可能不会放弃对再谈判的期待,由此出现二者并行的混合战略。考虑到谈判和落实过程中时常出现的拖延(这显然对守成方更为有利,后者对于现状显然更加满意,对谈判更有耐心,对拖延更有承受力),一时的退出或许能帮助其增强承受力与忍耐力,提高在讨价还价中的地位。这种情况下,通过(部分)退出所获得的收益就成了改制谈判的“内部选项”(inside option),即在谈判进行过程中所能获得的收益,提高对谈判延宕的承

① 同样,谈判可能是为解决问题,可能是“为谈而谈”,也可能是为退出做铺垫。感谢温尧在此的建议与提醒。

② 对讨价还价受阻的原因,摩尔斯和基欧汉曾提出基于信息不对称与信号传递的解释,强调其中的信息传递特别是“虚张声势”问题。参见:Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, p. 391.

③ 刘宏松、刘玲玲:《威胁退出与国际制度改革》,载《世界政治研究》,2019年第1期,第74—100页。

受能力,增强谈判耐心,并对其他方面施加压力,使改制成为可能。于是,退出可以采取各种形式,既包括当成本和收益等条件许可时建立竞争性的新制度(从而替代既有制度或对既有制度施压),也包括存在不满时还可以留在既有制度框架内但是予以杯葛架空(当退出吸引力低于一定程度时),当然还可以是各种单纯直接的单边主义做法。

(四) 霸权国修正国际制度的策略选择

美国作为霸权国,如果现有规则和安排不符合其利益,或者获益份额未达到预期,甚至认为正在出现不利于自身的趋势,都可能提出修正国际制度的要求。美国的修正策略选择取决于在退出和谈判这两种基本策略间的权衡,进而导致具体的取舍与混合,退出的吸引力取决于对成本与收益的统筹考量。退出成本包括需要克服的各种障碍以及连带而来的损失,当然这个权衡过程有相当的主观性。收益就是不再受既有规则约束,展开单边行动的自由以及相关投入的减少。不同领导人对于成本及收益的认知,对于退出选项吸引力的判断,往往有所不同。就美国而言,基于国内政治所形成的对外政策偏好将显著影响美国对于退出国际制度选项吸引力的判断。为讨论的方便,本文将它们作为外生变量加以处理。

改制谈判的阻力包含了两方面的来源。一是来自作为守成方的其他国家的抵制。其他国家对霸权国退出的承受力越强,其谈判能力更强,霸权国受到的阻力和约束也更大。二是谈判决策程序和过程。国际制度在创设之时往往有决策的具体规定,从提出要求到达成协议有各种成本。例如,有些制度对变革设置了更高的门槛,存在更多的否决点,也就需要更多的时间,克服更多的阻力才能达成。

综合上述讨论,霸权国的具体修正策略选择受到退出选项吸引力与再谈判障碍两方面因素的影响,可以具体提炼为以下四个命题。

命题 1: 当退出选项吸引力较高,同时再谈判障碍也较高时,直接退出某一多边框架,包括绕开既有规则的单边主义行动以及另立新群等,成为主导策略。

在这种情况下,由于改制谈判成本较高,美国无法在短期内去改变组织和规则安排,或即使有改变能力但成本与代价过大而获利有限,退出既有制

度很可能不会给美国带来多大损害,反而有助于避免既有制度所带来的成本和约束,甚至在制度框架外行动还可能给美国带来显著收益。对这一类机构、协议与安排,美国政府更倾向的做法是直接一退了之,从而与之基本上脱离关系;或置之不理,不再受其束缚,并在条件许可时转向利用或创建其他制度。在这些情况下,美国政府退出相关制度与组织后,未必会采取后续行动推动变革。美国作为全球霸主,以强大实力为后盾,基于一己私利采取单边行动,游离于国际组织之外,毁弃多边国际协议,迫使他国事实上接受美国独特的行为方式,这在冷战结束以来屡见不鲜,典型案例便是小布什政府和特朗普政府的一系列单边主义行径。

命题 2: 当退出选项吸引力较高,同时再谈判成本较低,谈判空间较大时,改制谈判成为主导策略,而威胁退出有时成为其配合手段。

当霸权国政府有较具吸引力的外部选项,退出选项构成了可信的威胁,能够对其他方面构成压力促使其他国家作出妥协,同时谈判成本也相对较低时,美国期待能够通过谈判最终改变现有的规则和安排,取得更有利的安排。这种情况下美国可能释放退出威胁来更明确地释放信号对他国施压,以求更快地将之转化为制度化红利。

命题 3: 当退出选项吸引力一般,但对其他国家能构成一定压力,同时谈判存在一定阻力,谈判空间虽存在但相对较小时,威胁退出包括某些情况下的实际退出成为推动制度修正的重要手段。

这是最为复杂的一种情况,带有某种中间性。这种情况下,退出的吸引力较为有限,威胁的可信度成为问题。因此对这一类机构、协议与安排,美国可能以一定程度的退群作为提升威胁可信性的手段或者作为谈判的内部选项,施加压力改变现有规则及安排,以取得更好的结果。这又可以分为两种情形:一是仅仅发出威胁,向其他方面更多地施加压力,就能重启谈判取得部分妥协(与命题 2 中某些情形的边界已经模糊);二是采取某种实际退出行为同时又不放弃重启谈判,仍然期待从外部施加压力和影响推动规则修正,并在可能的情况下重新加入(与命题 1 中的某些情形接近)。在此情况下美国期待能“以退为进”,通过威胁退出和实际退出来争取实利,并根据实际情况决定是否重启谈判,从而利用退出压力来达成一个对美国来说更为有利的安排。

命题 4: 当退出选项吸引力较低、威胁可信性差并且改制成本较高时,霸权国更倾向于采取背约策略、瘫痪组织职能来施加压力。

并不是所有的情况下,退出既有制度对于美国都是现实或有吸引力的选择。特别是有些重要的国际组织,如联合国和世界贸易组织(WTO),美国如果真的退出,将严重违背其国家利益。对这些组织和规则推倒进行重新谈判是极其困难的事情,基本上没有在几年内取得成功的可能性。但美国也不甘于老实接受约束,在此情况下更倾向于采取背弃约定、回避履行义务,从而瘫痪组织职能以及降低组织能力的策略。降低国际组织及其规则对美国的约束,同时又施加压力,促使组织内其他成员作出对美国有利的改变。这是一种典型的破坏既有承诺和约定的行为(需要指出的是,在法律意义上,由于国际组织和条约都有相关的退出机制及条款,按照相关规则退出并不构成背约)。

图 1 对上述四个命题进行了总结。需要强调的是,实践中各个类别间并没有明确的区隔,而是一个连续的分布,特别是在混合策略与其他策略之间更是如此。以下,我们将通过几个领域若干案例的比较对上述命题进行验证:首先是梳理几十年间多任美国政府对联合国教科文组织(UNESCO)或进或出的政策演进;其次是考察特朗普政府在贸易及安全领域对待各种组织、协议和规则的不同做法;最后是比较小布什政府和特朗普政府在气候变化问题上的单边主义做法。这些案例涵盖了不同的问题领域、不同的国际组织以及不同时代的美国政府,在不同案例中,退出选项对美国政府的吸引力以及相应的谈判成本都存在差异,并且导向了各种各样的策略选择,能够

		改制谈判障碍	
		低	高
退出选项吸引力	高	谈判改制 ↑↓ 威胁:以退出威胁推动谈判	退出: 绕开/ 废弃 退群/另建新群 ↑↓
	低	混合: 以实际退出推动谈判	背约: 削减投入 架空瘫痪

图 1 霸权国修正国际制度的策略选择

帮助我们就退出选项吸引力与再谈判障碍对美国制度修正策略的影响作出更好检验。

三、美国政府与联合国教科文组织关系的演进

2017年10月12日,特朗普政府宣布了退出联合国教科文组织的决定,并指出该组织需要纠正持续的反以色列偏见并进行根本改革。根据相关条款,美国的退出于2018年12月31日正式生效。联合国教科文组织成立于1945年11月,致力于推动各国在教育、科学和文化领域开展国际合作。实际上,美国政府与联合国教科文组织的关系此前就经历了分合变化。早在1984年,里根政府就曾以所谓教科文组织腐败和管理不善以及美国承担费用过重为由宣布退出。2002年,小布什政府以该组织改革取得成效为由决定重新加入。2011年,奥巴马政府又因该组织接纳巴勒斯坦作为成员,暂停向联合国教科文组织缴纳会费,并在两年后被暂停了投票权。几任总统期间,美国政府与联合国教科文组织关系的一系列变动背后,反映的是退出选项吸引力与再谈判障碍的交互作用。^①

美国是联合国教科文组织37个创始国之一。在该组织创建之初,美国部分成功地将之作为意识形态宣传与遏制共产主义的工具。1954年后,苏联调整政策,开始积极参与联合国教科文组织活动。更重要的是,许多第三世界国家特别是非洲国家加入该组织,造成了成员结构的巨大变化。到1974年,联合国教科文组织的成员数目已经增加到了136个,其中绝大多数来自第三世界和苏联阵营。联合国教科文组织执行局的构成变得更加多元,总干事的独立性也大为提高。美国的影响力几乎在所有方面都受到了冲击,无法阻止一些美国所反对的提案通过。这集中体现在有关以色列和巴解组织的成员身份问题上。联合国教科文组织在1974年将以色列从其地区工作小组中驱逐,同时允许巴解组织向大会派出观察员。面对这些变化,美国政府试图对联合国教科文组织进行改革,例如曾要求为西方国家提供

^① 有关美国与联合国教科文组织关系的变动,本文参考了刘铁娃的相关研究,参见:刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:解释美国对联合国教科文组织影响力的演变》,载《国际论坛》,2012年第6期,第14—20页。

有效的否决权,但这几乎没有得到什么支持。在遭遇挫折之后,美国威胁要减少支付会费,联合国教科文组织在其压力之下作出了一定调整,设置了“草案和协商小组”,规定草案决议在全会讨论前需取得协商一致。但是这一共识机制并不意味着否决权,美国对组织改革以及自身影响力仍然很不满。1984年底,里根政府指责联合国教科文组织政治“左”倾和在财政上不负责任,正式结束了美国在其中的成员身份,同时继续参加该组织的部分活动。^①

美国在2003年重返联合国教科文组织,有多个原因促成。首先,美国在反恐战争背景下意识到了联合国教科文组织在世界遗产、教育和人权方面的独特影响,希望借之更好地推广美式民主与价值观,修复伊拉克战争后的国际形象。^②同时美国也认为该组织已实现了一定的改革,重新加入后美国确实能够在一定程度上影响联合国教科文组织的运作。但是美国利益与联合国教科文组织自身的倾向间几乎不可避免地存在差距,而矛盾在巴勒斯坦成员身份问题上集中爆发。2011年10月31日,联合国教科文组织大会表决通过巴勒斯坦提交“入联”申请,接纳巴勒斯坦成为正式成员。奥巴马政府认为这一决定有碍巴以和平进程,宣布中止向该组织缴纳会费。^③此后在被暂停投票权前,奥巴马曾请求国会准许美国支付会费,但没有成功^④,因此特朗普政府退出联合国教科文组织并非美国对该组织政策的突然转折。2017年10月,因对联合国教科文组织决议称以色列为占领国等十分不满,美国宣布退出该组织。同时,美国又表示希望成为非成员的“永久性观察员”,参

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年版,第280页。

② “The United States Rejoins UNESCO,” <https://2001-2009.state.gov/p/io/rls/fs/2003/24189.htm>,访问时间:2021年4月12日。

③ 美国国会此前已立法禁止向在巴以达成和平协议前就正式承认巴勒斯坦国家地位的联合国机构提供经费。

④ 中国新闻网:《美方对失教科文组织大会投票权感遗憾 奥巴马因应》,2013年11月9日,来源:<http://www.chinanews.com/gj/2013/11-09/5482241.shtml>,访问时间:2021年4月12日;联合国新闻:《美国国务卿克里重申美国将坚定支持联合国教科文组织》,2015年10月19日,来源:<https://news.un.org/zh/story/2015/10/244912>,访问时间:2021年4月12日。

与包括世界遗产保护、科学合作和教育等非政治化议题,但不再具有投票权。^①

由于联合国教科文组织坚持一国一票原则,美国很难在该组织内实现自身意愿,推动所期待的变革。^②在美国看来,其承担22%左右的会费却未获得与之相适应的制度性话语权,而退出这个推进教育、科学与文化合作的机构对美国的战略影响很有限。退出联合国教科文组织还是特朗普中东政策的延续,并有避免会费拖欠继续增加、减少负担的效果。美国退出将影响该组织的经费运转,成为施压该组织运行的重要手段。面对美国的退出威胁,联合国教科文组织也不得不予以回应。总干事阿祖莱(Audrey Azoulay)在2017年底就任后积极游说美国和以色列继续留在该组织内,并表示该组织今后将弱化政治议题,并减轻对成员的经费压力,但是特朗普政府拒绝重新考虑其退出决定。

不同时代的美国政府对联合国教科文组织采取了不同的策略,此外特朗普政府还退出了人权理事会等其他一些联合国分支机构。不过,虽然抱怨,美国对联合国本身却难言退出,因为这无疑会在国际上造成明显的自我孤立,严重违背美国的核心国家利益。在这个意义上,退群作为外部选项和威胁信号都是不可信的,同时改革谈判又是极其困难的事情,美国政府也不甘于接受约束。在此情况下,削减资金支持和拖延缴纳会费是美国减少付出并向联合国施压的常用手段。^③美国是拖欠联合国会费最多的国家,在特

① U. S. Department of State, "The United States Withdraws From UNESCO," October 12, 2017, <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/index.html>, 访问时间:2021年4月12日。

② 按照联合国教科文组织规则,凡联合国组织之会员均当然有权成为其成员。所有国家在其大会上拥有平等的投票权。执行局成员在大会代表中选出,每个成员只有一票。除特殊规定,大会和执行局在通常情况下以简单多数做出决定。这使得变革联合国教科文组织存在相当大的谈判成本。另外,任何会员或准会员经通知总干事后,可退出组织,并在次年底生效,同时退出不影响至生效日为止的财政义务。参见《联合国教育、科学及文化组织组织法》,第II条第1款、第6款,第IV条第8款,以及《大会议事规则》。有关联合国教科文组织相关规定,参见:《联合国教育、科学及文化组织基本文件》,来源:https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133729_chi, 访问时间:2021年4月12日。

③ 周方银、何佩珊:《国际规则的弱化:特朗普政府如何改变国际规则》,载《当代亚太》,2020年第2期,第32页。

朗普时期更是变本加厉。2018年,美国承担了联合国22%的常规预算以及28%的维和预算,但特朗普宣布,美国不会支付超出联合国维和预算25%的份额,由此出现近两亿美元的差额。^①但是这些举动并非意气用事,又或者是出于资金压力,而是有意识地对联合国施压。美国尽管长期拖欠会费且数目可观,但并没有超过其两年的应缴费用,所以也不会被取消投票权,而联合国却不得不削减开支和压缩项目。

四、特朗普在贸易领域的退群与谈判选择

特朗普政府时期,美国一再以现有规则对美国不公平为由,冲击既成多边贸易规则,不断批评WTO,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,废止或威胁废止诸如跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、北美自贸协定(NAFTA)等协议,还曾一度因为跨境电子商务邮费问题退出万国邮联。特朗普面对这些协议的不同选择,反映了退出选项吸引力与再谈判阻碍的双重作用。

特朗普在上台后几天之内就签署行政命令,宣布退出奥巴马政府花费巨大努力才达成的TPP。此前他就多次批评TPP,认为它冲击美国的商业和本土制造业,对其他国家让步太多而约束不够,损害美国利益。^②同时,虽然特朗普也曾向日本等国抛出有条件重返TPP谈判的信号,但是要对这个涉及多国多领域的复杂贸易协定进行重新谈判却是一件耗时的漫长行动,而迅速退出TPP也让美国随后对日本、加拿大、墨西哥等国施加压力时可以更少顾忌和约束,重新塑造其他国家对于贸易谈判的预期。由于各国的谈判立场差距,以及多边贸易协定的巨大谈判成本,特朗普选择了直接退出

① Laura Hillard and Amanda Shendruk, "Funding the United Nations: What Impact do U. S. Contributions have on UN Agencies and Programs?" Council on Foreign Relations, April 2, 2019, <https://www.cfr.org/article/funding-united-nations-what-impact-do-us-contributions-have-un-agencies-and-programs>, 访问时间:2021年4月12日。

② Adam Taylor, "A Timeline of Trump's Complicated Relationship with the TPP," *The Washington Post*, April 13, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/04/13/a-timeline-of-trumps-complicated-relationship-with-the-tpp/>, 访问时间:2021年4月12日。

TPP,并为后续美国向贸易伙伴提出重新谈判打响了前奏。

接着特朗普又以退出协定为威胁,提出了重谈 NAFTA 的要求。早在竞选期间,特朗普就指责该协定造成了巨大贸易逆差,损害了美国国内就业,需要重新达成一项更有利于美国的新贸易协定。^① 特朗普声称这是美国签订过的最糟糕的协定。^② 不过谈判妥协的空间依旧存在,毕竟牵扯到巨大的经贸利益。^③ 美国、墨西哥和加拿大于 2017 年 8 月正式开启首轮谈判。在谈判初期特朗普就威胁如达不成新协定,美国将退出 NAFTA。^④ 按特朗普的计划,谈判应在 2018 年 3 月结束,但加拿大和墨西哥也不肯轻易退让。^⑤ 三边谈判陷入僵局后,特朗普转变策略,先与力量较弱、对美国依赖程度更深的墨西哥谈判,再以此向加拿大施压。2018 年 8 月 27 日,美墨首先达成协议。在墨西哥向美国妥协之后,加拿大在美洲市场中被孤立的风险增大,被迫做出更多的让步。2018 年 10 月 1 日,特朗普宣布,美国与墨西哥、加拿大达成了新的贸易协定。^⑥ 加拿大、墨西哥都对美国存在非对称性依赖,特朗普政府通过释放退出威胁,在谈判中掌握更多的主动权。在美国的主导下,《美国—墨西哥—加拿大协定》除满足了美国的一些关切,还包含

① Emily Stephenson and Amanda Becker, “Trump Vows to Reopen, or Toss, NAFTA Pact with Canada and Mexico,” Reuters, June 28, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-idUSKCN0ZE0Z0>, 访问时间:2021 年 4 月 12 日。

② Julie Hirschfeld Davis and Alan Rappeport, “After Calling NAFTA ‘Worst Trade Deal’, Trump Appears to Soften Stance,” *The New York Times*, March 30, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/30/business/nafta-trade-deal-trump.html>, 访问时间:2021 年 4 月 12 日。

③ Andrew Chatzky, James McBride and Mohammed Aly Sergie, “NAFTA’s Economic Impact,” Council on Foreign Relations, July 1, 2020, <https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economic-impact>, 访问时间:2021 年 4 月 12 日。

④ Phil Levy, “Trump’s NAFTA Withdrawal Threat is Real,” *Forbes*, January 22, 2018, <https://www.forbes.com/sites/phillevy/2018/01/22/the-nafta-withdrawal-threat-is-real/#5b6fae5d6458>, 访问时间:2021 年 4 月 12 日。

⑤ Amanda Connolly, “Trudeau: Canada could Walk away from NAFTA over ‘Multiple Issues’,” *Global News*, January 31, 2018, <https://globalnews.ca/news/3997855/justin-trudeau-nafta-negotiations/>, 访问时间:2021 年 4 月 12 日。

⑥ 关于 NAFTA 谈判过程中特朗普政府的策略,参见:刁大明、宋鹏:《从〈美墨加协定〉看美国特朗普政府的考量》,载《拉丁美洲研究》,2019 年第 2 期,第 80—94 页。

了试图制衡以中国为代表的新兴国家的排他性条款。^①

特朗普政府在新兴的电子商务领域内也通过退群威胁推动了规则改变。特朗普认为国际邮件的处理费用偏低,而以中国为代表的国家则利用低终端费等规则福利迅速发展了跨境电商业务,指责全球多国都在国际邮件计费问题上占美国的便宜,进而作出了退出万国邮政联盟的举动。2018年8月23日,特朗普签发备忘录,要求美国政府有关部门推动万国邮联采取措施改变小包产品分类,提高终端费,确保终端费覆盖其处理成本。在此背景下,2018年9月5日,万国邮联第二次特别大会否决了美国等国家提交的改变小包产品分类的提案。2018年10月17日,美国宣布启动退出万国邮联的程序,表示将最晚于2020年1月1日自行决定终端费率,而若一年之内有关谈判取得成效美国将撤回退出申请。^② 借由这一举动,美方通过展示退出的可能性向万国邮联施加明确压力,产生了显著效果。2018年10月26日,万国邮联行政理事会秋季年会决定加快终端费改革谈判进程。2019年9月25日,有153个成员国代表参加的万国邮联第三次特别大会审议通过了一个从多边费率体系向自定义终端费体系过渡的折中改革方案,而美国则确认将继续留在万国邮联。^③ 改革方案规定,2018年进口函件业务量超过7.5万吨的国家,2020年7月1日起可提前实行自定义终端费体系,同时需在2021—2025年向万国邮联支付共计4000万瑞士法郎(即每年800万瑞士法郎)的补偿金。而协议通过时只有美国一个国家达到了7.5万吨的标准。可以说,这一规定是为美国量身定做的,万国邮联事实上是在美国的压力下修改规则的。^④ 虽然退出万国邮联也会给美国本身带来不便和损害,但万国

① 魏红霞:《〈美墨加协定〉谈判中的各方利益博弈》,载《拉丁美洲研究》,2019年第2期,第44—56页;张小波、李成:《论〈美国—墨西哥—加拿大协定〉背景、新变化及对中国的影响》,载《社会科学》,2019年第5期,第27—39页。

② “Statement from the Press Secretary,” The White House, October 17, 2018, <https://web.archive.org/web/20210116173124/https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-38/>. 访问时间:2021年4月12日。

③ 中国国家邮政局:《万国邮联第三次特别大会新闻通气会实录》,2019年10月14日,来源:http://www.spb.gov.cn/hd/zxft_15555/xwfbh/201910/t20191014_1945687.html, 访问时间:2021年4月12日。

④ 同上。

邮联更难以承受美国退出的后果。通过启动退出程序,特朗普展现了其强硬的一面,最终促使其他成员国作出妥协。

不过并不是只要对经贸规则心存不满,美国都能用退出或威胁退出的方式来施加压力。特朗普对 WTO 就采取了颇为不同的策略。WTO 是当今世界调整成员间贸易关系最重要的国际制度。特朗普当政时期,一再攻击 WTO,认为 WTO 不但没有维护美国的利益,反而损害了美国的利益,抱怨巨额国际贸易赤字是美国的外交灾难。特朗普还指责 WTO 过分强调发达成员和发展中成员的区别,多次批评中国等国滥用发展中国家地位,声称美国在组织内遭到不公平对待,要求中国以发达国家的标准做出贸易承诺,承担更多的责任。^① 美方的不满更集中体现在 WTO 的争端解决机制上。在 2018 年中美贸易争端期间,中国就曾在争端解决机制内一年三次起诉美国。争端解决机制的存在,也不利于特朗普实现压迫其他国家对美国做出大幅让步的企图。美国贸易代表办公室(USTR)公布的 2018 年度总统贸易政策议程明确把推动世贸组织改革,特别是争端解决机制调整,作为优先推动事项。^②

不过,特朗普虽然一再攻击并也曾威胁要退出 WTO,但是并没有采取具体的实际行动。WTO 是世界贸易秩序的基石,关涉美国的重大利益。美国很清楚退出 WTO 将引发全球经济规则混乱,对美国自身也将产生不可估量的负面影响。就争端解决机制而言,美国提起的诉讼数量远远超过任何其他单个成员。如果其他成员不再接受争端解决机制和磋商规则的约束,美国的利益将会大受影响。同时美国也很难找到替代 WTO 的合适制度。因此,虽然特朗普发出了口头威胁,却是不可信的。同时考虑到各方立场的差距以及牵涉方面之多,改革的障碍与成本也是巨大的,在短期内(比如美

① The White House, "Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization," July 26, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/31/2019-16497/reforming-developing-country-status-in-the-world-trade-organization>, 访问时间:2021年4月12日。

② The White House, "President Donald J. Trump's Policy Agenda and Annual Report for Free, Fair and Reciprocal Trade," February 28, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-policy-agenda-annual-report-free-fair-reciprocal-trade/>, 访问时间:2021年4月12日。

国总统任期内)要通过谈判有所改观并不现实。

特朗普政府施加压力的手段转化为瘫痪组织运作。在争端解决机制方面,由于美国拒绝对 WTO 法官第二任期的任命,并反对依“上诉机构法官候选人甄选程序”推选新的法官填补职位空缺,最终使得上诉机构因无法达到议事和审查所需的最低人数而陷入停摆。^① 在 WTO 上诉机构停摆的情况下,美国可以减少在对其他成员使用关税和其他制裁措施时所受到的约束,更好地发挥其经济实力的杠杆作用向他国施压,并推动 WTO 规则的调整。此外,特朗普还大幅减少对 WTO 的资金支持,一定程度减少了自身的成本支出,又对后者的日常运作造成颇为不利的影响,对之施加了巨大压力。^②

综上,在贸易领域,特朗普政府针对不同的多边制度采取了不同的修正策略:TPP 规则的再谈判存在诸多困难,而退出选项对特朗普政府的吸引力又较大,因而采取了直接退出的策略;加拿大、墨西哥想要保留 NAFTA 等所带来的各种红利,同时涉及方面不多,谈判成本相对较低,故而采取了恐吓性的威胁退出策略;最后,就 WTO 而言,虽然特朗普政府对之有诸多不满,但退出吸引力不高,威胁不可信,于是通过减少资金投入、瘫痪组织运作等方式施加压力成为特朗普的主要选项。

五、特朗普政府在安全领域的退群与谈判选择

除了贸易领域,特朗普对多边国际机制的冲击还体现在安全领域,包括施压盟友调整同盟关系以及退出一系列多边协议等。从冷战时期开始,美国就一再试图调整其与盟友的成本和责任分配。特朗普政府则以“美国优先”为口号,寻求把美国从全球责任中解脱出来,要求其欧洲及亚洲盟友作

① 石静霞:《世界贸易组织上诉机构的危机与改革》,载《法商研究》,2019 年第 3 期,第 150—163 页。

② 迫于美国要求停止向 WTO 上诉机构提供资金的要求,WTO 2020 年将上诉机构成员的年度支出限制为不超过 10 万瑞士法郎,比全额拨款减少了 87%,还将该机构运营基金的支出上限定为 10 万瑞士法郎,比之前减少了 95%。Bloomberg,“WTO Members Agree on a 2020 Budget, Averting Jan. 1 Shutdown,” December 5, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-05/wto-members-agree-on-a-2020-budget-averting-jan-1-shutdown>, 访问时间:2021 年 4 月 12 日。

出更大贡献,力求在尽可能减少自身负担的同时,强化对同盟国家的控制。^①同时,一些多边安全协议也随着特朗普政府对美国战略的重大调整成为修正的目标,包括退出伊核协议和中导条约等决策。

对于北约而言,自其成立以来,美国与盟国就碰撞不断,冷战结束后美国更是试图对之重新打造,认为北约的规则和程序提升了行动成本,降低了效率,不能有效应对恐怖主义、极端主义等新挑战,同时试图推动盟友增加贡献,更多地为自身的防务“买单”。特朗普一上台就扬言“北约已经僵化,我们有可能不得不放弃北约”,强调长期存在的盟国“搭便车”行为不再被允许,要求他国向美国进行更大规模和更公开的利益输送。^②2018年7月,特朗普在北约年度峰会上抱怨美国承担着北约军事总支出72%的份额,严重影响了美国在其他领域的行动,敦促北约盟国把国防开支从现有国内生产总值的2%提高到4%,以分担美国的防务压力。^③不过虽然特朗普也曾间接透露过其想法,但美国退出北约的可能性是微乎其微的。^④北约是美国维护全球主导地位的重要基石,在美国安全战略中有着不可取代的作用。^⑤美国基于全球战略目标只会加强对北约的控制。特朗普对北约等军事联盟的

① “President Donald J. Trump at the United Nations General Assembly: Outlining an America First Foreign Policy,” September 20, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-united-nations-general-assembly-outlining-america-first-foreign-policy/>, 访问时间:2021年4月12日。沈雅梅:《特朗普“美国优先”的诉求与制约》,载《国际问题研究》,2018年第2期,第96—111页。

② Randall Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 5, September/October 2018, pp. 133-143; 周方银:《有限战略收缩下的同盟关系管理:奥巴马政府与特朗普政府的政策选择》,载《国际政治科学》,2019年第2期,第1—34页。

③ 新华网:《特朗普“催逼”北约成员国增加防务支出》,来源:http://www.xinhuanet.com/mil/2018-07/19/c_129916945.htm, 访问时间:2021年4月12日。

④ Julian E. Barnes and Helene Cooper, “Trump Discussed Pulling U. S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia,” *The New York Times*, January 14, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>, 访问时间:2021年4月12日。

⑤ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 访问时间:2021年4月12日。

态度看似消极,主要还是提高要价,让盟国付出更大成本,承担更多责任。与此同时,其盟国对于美国退出的结果也难以承受。最终北约内部对于美国增加防务开支的要求予以一定程度的积极响应。虽然谈判的过程不会轻松,但双方还将继续持续地进行再谈判。

特朗普“退群外交”在安全领域的典型案例是退出伊核协议。2015年7月,伊朗与美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国达成核问题全面协议。但是特朗普在上台发出多次威胁后,于2018年5月8日正式宣布退出了伊核协议,转而通过单边主义制裁对伊朗施压。^①在特朗普看来,伊核协议作为奥巴马政府的政治遗产存在诸多重大缺陷,还约束了其中东战略的展开。他希望“以退为进”,通过加大对伊朗的压力迫使伊朗做出更大的让步,达成一个对美国来说更为有利的新协议。一开始特朗普也没有立即退出该协议,而是先释放可能退出的威胁,宣布不会向国会认证伊朗的行为符合伊核协议精神,同时敦促美国盟友与其合作,研究并解决伊核协议中的纰漏。但是参与伊核协议的其他各方均认为该协议正在发挥预期作用,国际原子能机构也发表声明表示伊朗正遵守着伊核协议相关承诺。实际上伊核协议本身历经13年才最终达成,即便各方都同意重新展开谈判,后续过程也将需要漫长时间,耗费巨大外交资源,其中艰难的第一步就是说服伊朗重新回到谈判桌前。^②与经济利益的再分配相比,安全领域调整的空间相对较小,伊朗很难通过让步来获得可靠的好处,却很可能因此陷入更危险的境地。谈判因此存在严重的承诺问题(commitment problem),需要伊朗相信美国会遵守协议而不是得寸进尺,而特朗普宣布退出伊核协议的做法本身就使伊朗无法对美国保持信任。此外对特朗普政府而言,退出伊核协议的障碍较小。伊核协议没有经过国会批准,特朗普可以随时宣布废弃。现实的情况是,即便美国退出,伊朗方面的反应也会受到其他国家的限制。伊朗在美国退出

① The White House, “President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal,” May 8, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>, 访问时间:2021年4月12日。

② Bonnie Jenkins, “Saving the Joint Comprehensive Plan of Action,” Brookings, October 26, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/10/26/saving-the-joint-comprehensive-plan-ofaction>.

伊核协议后并没有立即推翻承诺,而是转而要求伊核协议的欧洲签署国采取措施贯彻协议内容。^①退出协议还给了美国政府更大的空间来通过单边制裁等加大对伊朗的压力,贯彻其中东战略。^②

综上,在安全领域,特朗普政府针对不同的多边制度采取了不同的修正策略:针对北约和亚太同盟体系,考虑到谈判空间的存在,美国更多是以退出威胁为后盾,推动逐步谈判,迫使盟友承担更大责任,付出更多成本,减轻美国的战略负担,并加强对同盟的控制;对于诸如伊核协议及中导条约等,考虑到退出选项的吸引力以及高昂的再谈判成本,直接退出成为特朗普政府的主要选择。

六、小布什政府和特朗普政府在气候变化领域的单边退群

过去20多年间,美国的全球气候合作政策一再出现反复。克林顿执政期间,美国于1997年加入了《京都议定书》,而小布什于2001年3月宣布退出。奥巴马执政时期在2015年加入《巴黎协定》,特朗普上任后美国又于2017年宣布退出。这两次退出期间,美国的实力地位差异明显,而二者都成了美国“退群外交”和冲击国际秩序的典型案例,反映出退出选项吸引力高与谈判障碍大的双重作用。

经过艰苦谈判,1997年12月,包括美国在内的公约缔约方在日本京都就发达国家减少温室气体排放达成协议(即《京都议定书》)。协议规定39个工业化国家在2008年至2012年将温室气体排放量在1990年的基础上减少

① 对退出伊核协议成本的相关讨论,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28页。

② The White House, “Executive Order Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran,” August 6, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-reimposing-certain-sanctions-respect-iran/>; U. S. Department of the Treasury, “U. S Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian Regime as Part of Unprecedented U. S Economic Pressure Campaign,” November 5, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm541>, 以上访问时间:2021年4月12日。周方银、何佩珊:《国际规则的弱化:特朗普政府如何改变国际规则》,载《当代亚太》,2020年第2期,第27页。

5.2%,其中美国减排指标为7%。但是2001年3月小布什上任后宣布单方面退出《京都议定书》,其理由一是美国实现协议目标的减排成本太高,会给美国造成4000亿美元的经济损失,减少490万个就业岗位;二是发展中大国,尤其是中国、印度和巴西没有以某种有效方式参与减排,美国认为不公平;三是在气候变化问题上尚存在科学不确定性。小布什政府指责《京都议定书》本身存在严重缺陷,并且相信进一步的国际谈判不会弥合谈判各方的差距,而且如果不能在国际层面上解决减排温室气体的低成本问题以及发展中国家有意义地参与问题,美国国会也不会批准该项协议。^①美国最终成了唯一未批准《京都议定书》的缔约方,这一决定使《京都议定书》的生效进度一度陷入僵局。

2015年12月,《联合国气候变化框架公约》的近200个缔约方在巴黎气候变化大会上达成《巴黎协定》,这是继《京都议定书》后第二份有法律约束力的气候协议,为2020年后全球应对气候变化行动作出了安排。美国是推动《巴黎协定》达成和生效的重要一方,《巴黎协定》达成后,时任总统奥巴马批准美国加入了《巴黎协定》,2016年11月《巴黎协定》正式生效。但是特朗普政府上台后,迅速逆转了奥巴马政府时期气候与环境友好型政策,美国应对气候变化立场出现重大倒退。^②2017年6月1日,特朗普政府宣布美国退出《巴黎协定》,停止实施其“国家自主贡献”,停止履行其向发展中国家提供气候资金支持和向绿色气候基金捐资等义务。特朗普指责《巴黎协定》是“惩罚”美国的协议,声称:“如果遵守《巴黎协定》的条款及其对美国施加的严格能源限制,到2025年可能会使美国损失多达270万个工作岗位……到2040年,会造成接近3万亿美元的国内生产总值损失和丧失650万个工业

① 薄燕:《国际谈判与国内政治:美国与〈京都议定书〉谈判的实例》,上海三联书店2007年版。

② “Executive Order 13783 of March 28, 2017: Promoting Energy Independence and Economic Growth,” March 31, 2017, <https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/31/2017-06576/promoting-energy-independence-and-economic-growth>, 访问时间:2021年4月12日。

就业机会,家庭收入将减少7000美元。”^①他表示美国会遵照联合国规定程序退出《巴黎协定》,并将寻求谈判“公平对待美国”的新气候协议。2017年8月4日,美国国务院声明称已于当日向联合国提交退出《巴黎协定》的意向性通知,同时又称美方将在正式退出前继续参加一些活动,且若出现对其更加有利的条款,美国对重新参加《巴黎协定》仍持开放态度。^②不过这一表示并没有得到其他方面的回应,2019年11月4日,美国正式启动退出《巴黎协定》,并按照相关退约条款的规定,在2020年11月4日最终完成退出程序。^③

特朗普政府退出《巴黎协定》严重破坏全球气候治理与国际气候合作,是其奉行的“美国优先”政策在气候变化领域的集中表现。一方面,特朗普将《巴黎协定》与美国的经济问题挂钩,认为摆脱《巴黎协定》约束有助于降低美国制造的成本,有效地利用美国的页岩油/气等资源,从而提升美国制造的竞争力,实现美国的能源独立。在他看来,该协定不但预期效果不彰,而且严重损害美国利益。另一方面,美国国内对于气候变化问题存在极化对立。由于民主党占据环保道德的制高点,退出《巴黎协定》也有助于共和党人巩固选民基础。对于特朗普政府而言,退出是非常有吸引力的选择。同时对小布什政府和特朗普政府而言,再谈判困难而退出成本较低。气候变化相关协定涉及近200个缔约方,基本不可能在几年内对其重新谈判以达成一个符合美国意愿的结果,此外退出本身的障碍不大。鉴于参议院的反对态度,克林顿政府没有将《京都议定书》提交国会审议,只是由时任美国副总统戈尔象征性地签了字。奥巴马政府绕过共和党人把持的参议院,以行

① The White House, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” June 1, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>, 访问时间:2021年4月12日。

② Office of the Spokesperson, “Communication Regarding Intent to Withdraw from Paris Agreement,” August 4, 2017, <https://2017-2021.state.gov/communication-regarding-intent-to-withdraw-from-paris-agreement/index.html>, 访问时间:2021年4月12日。

③ “On the U. S. Withdrawal from the Paris Agreement: Press Statement Michael R. Pompeo, Secretary Of State November 4, 2019,” <https://2017-2021.state.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement/index.html>, 访问时间:2021年4月12日;外交部:《美国损害全球环境治理报告》,2020年10月19日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/tyfls_674667/xwlb_674669/t1824976.shtml, 访问时间:2021年4月12日。

政协定的路径签署《巴黎协定》。这些做法虽能帮助克林顿和奥巴马政府暂时克服阻力,却也为小布什和特朗普政府退出协定制造了便利。同时根据《巴黎协定》的相关条款,启动退出程序后,美国在正式退出前还有两年时间仍然可以参与各种相关活动,包括重启相关谈判。如特朗普所言:“如果我们能达成新的协定,那很好;如果不能,那也没关系。”对于这样的协议,特朗普便采取了直接退出的策略。^①总之,虽然美国今昔的实力地位不可同日而语,但相似的权衡使得小布什和特朗普采取了相似的退出策略。

图2对上述四个案例进行了总结。在不同问题领域,不同时期的美国政府针对不同国际组织、机制和规则的策略选择案例,有力验证了退出选项吸引力与再谈判障碍对修正策略的影响。

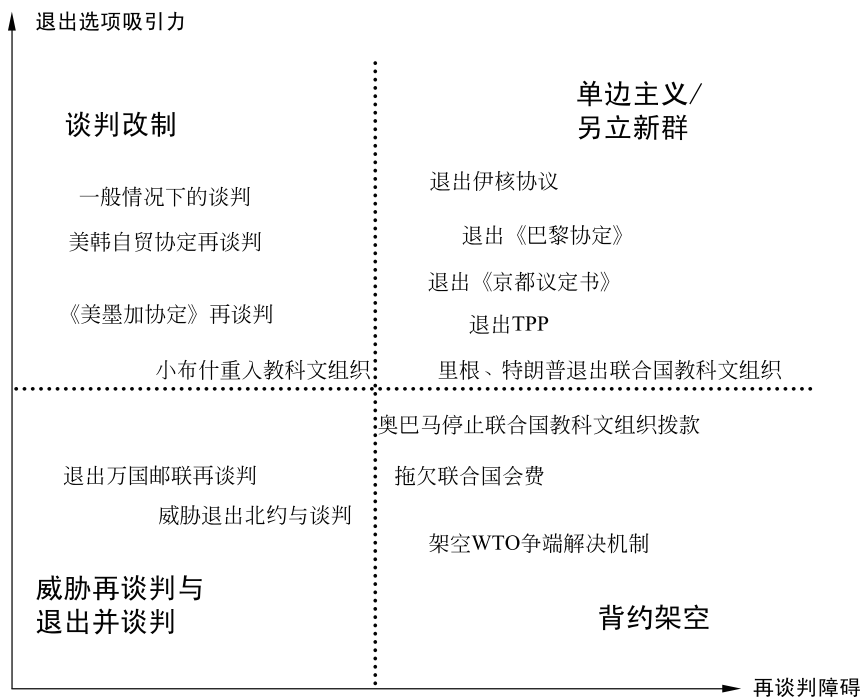


图2 美国修正国际制度的案例小结

^① The White House, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” June 1, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>, 访问时间:2021年4月12日。

七、结论

本文解释霸权国修正国际制度的策略选择。如近几年特朗普政府一系列退群实践所凸显的,作为霸权国的美国更经常性地成为挑战并修正国际秩序、制度与规范的力量。这不仅仅是某个个人、党派或是政府的问题,也不仅仅是某种权力格局状态的产物,而是反映出霸权国挑战国际秩序这一普遍现象的某些一般性特质。本研究翻转刻板的崛起国/修正国和霸权国/现状国角色设定,延展有关特朗普“退群外交”的讨论,对接有关国际制度变革与再谈判的研究,从退出与谈判联动的视角,更系统地探讨霸权国修正国际制度的策略选择。

文章发现,基于对退出选项吸引力及谈判障碍大小的判断,美国针对不同的规则采取了不同的修正策略,大体可以分为四种模式。当美方具备有吸引力的退出选项,同时谈判的障碍较小、成本较低时,美国的主导策略是在既有制度框架内推动改制谈判,以退出威胁为后盾迫使其方面妥协。当退出本身收益较高而成本有限,但由于各方立场差距及国际组织程序等原因,开展再谈判的成本较高时,美国倾向于采取直接退出、废弃或是绕开既有制度的策略,迫使他国事实上接受其行为。当退出选项本身的吸引力有限,而各方存在谈判妥协的空间,改制成本一般时,美国可能采取部分退出的混合型策略;或将威胁举动以及一定限度的实际退群作为提升威胁可信度的手段,或将实际退群作为内部选项,施加改制压力推动制度变革。最后,当退出吸引力不足,作为威胁的可信性较低,而改制谈判的成本也较高时,美国政府更倾向于采取拒绝履行部分义务、瘫痪组织职能或降低组织能力的背约策略,以此施加压力。文章通过对不同时期美国政府就不同国际组织或类似机制安排的策略比较,验证了上述命题。

本文从几个方面推进了有关霸权国与国际制度互动以及国际制度竞争与变革的研究。对退群研究而言,文章从特朗普外交拓展到其他领导人时期,并充分考虑了退出之外谈判等其他选项,以及同其他参与方的互动,将其视为霸权国修正国际制度的一般性问题,解释了对退出和谈判两种基本策略的不同组合。文章发现,多种背景下都可能出现霸权国退群,退群并不

意味着放弃谈判,也可能从多个维度构成对谈判的辅助。同时,对霸权国修正策略的讨论,也从侧面反映了其他国家特别是国际组织的独立性和对强权修正行为所具有的相当程度的约束和限制作用。最后,将“退出一呼吁”框架从崛起国进一步应用到霸权国经验,通过关注策略互动与混合,拓展了有关国际制度再谈判和变革的研究。当前国际体系的演进正在进入一个关键性的历史阶段,国际制度竞争日益激烈,国际秩序变革走向深入。系统分析霸权国修正国际制度的策略选择,拓展对霸权护持与国际制度互动机理的认识,深化对于国际机制变革与国际制度竞争等的理论解读,这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将大有裨益。