



Working Paper No. 202211

Sept. 5, 2022

本文已发表于《外交评论》2022年第5期

任琳、孟思宇  
[renlin@cass.org.cn](mailto:renlin@cass.org.cn)

## 霸权护持、复边主义与全球治理秩序的危机

**【摘要】**与以往的复边主义不同，近年来在霸权国的主观塑造下，全球治理迎来新一轮的复边主义浪潮，直接或间接决定了全球治理秩序的变动方向。出于霸权护持的战略目标，霸权国以议题安全化为手段，以意识形态共识为理由拉拢盟友，采取关键技术“脱钩”，构筑排他性“小圈子”，或者设置高水平规则，针对崛起国量身定制限制性的规则体系，“规锁”崛起国的增长空间。由此，复边主义现象日趋突出，全球治理秩序面临碎片化、排他性和冲突性危机。应对此轮复边主义浪潮带来的系统性危机，积极参与全球治理体系变革，塑造一个包容而非排他、多元而非割裂的全球治理秩序，是摆在当下中国以及国际社会面前的紧迫而艰巨的重大命题。

**【关键词】**复边主义、霸权护持、全球治理、制度脱钩、制度规锁、多边主义

在百年未有大变局和世纪疫情的叠加冲击之下，国际秩序面临诸多不确定风险，全球治理迟滞不前。与之相对，作为当前国际秩序中的霸权国，美国的主观塑造致使全球治理秩序发生新一轮变动，以复边主义为主要表现的制度复杂性现象日益突出。旧的规则体系被人为地瓦解和修改，国际制度中的排他性、歧视性与分散化被再度加强。在霸权国主导下，排他的、竞争性的以及局部性的国际制度安排渐次被塑造出来。借助嵌套或外生于全球大多边的新兴制度，霸权国通过提升标准或是重塑规则，对崛起国及其他国家采取“脱钩”战略或“规锁”战略，意在将目标国家排挤甚至逐出当前国际体系。为实现霸权护持目标，美国联合西方发达国家盟友采取一系列制度再塑和规则修正行为，推动全球治理再度呈现复边主义趋势。本轮复边主义浪潮在产生动力、作用机制和影响传导等方面具有不同于此前的诸多特性，直接或间接地塑造和改变未来的全球治理秩序走向。

## 一、复边主义：理论发展与现实转向

想要理解全球治理的复边现象，首先需要明确相关基本概念。复边主义的形成与发展建立在全球多边主义的基础上，却又因为霸权国的主观塑造而受到冲击，影响和改变既成的全球治理秩序。

### （一）多边主义：复边主义的理论基础

多边主义是国际社会适应经济全球化和世界多极化趋势的要求而产生的全球治理形态，也即多个国家围绕国际大事通过彼此协商形成共识、商定原则、制定规则并据以行事。多边主义的行为体主要是国家。就行为体数量而言，多边主义指三个或三个以上行为体之间为达成某种共识而形成的互动关系。鲁杰发展和延伸了多边主义的内涵，突出了“国家间关系协调的普遍性原则”，并明确将多边主义定义为一种“制度形式”，进而将多边主义的制度安排即国际组织引入讨论范畴。多边主义遵循不可分割性、普遍行为原则和扩散互惠性等基本原则。此



外，有学者将多边主义区分为“制度”导向与“原则”导向两种类型。多边制度性安排建立在某种原则基础之上，而多边原则又可具体化为某一特定的制度性安排。

多边主义包括四个核心要素，即作为行为体的国家、行为体的数量要求、以制度为形式以及协调多边活动的原则性基础。作为制度“内核”的规则之变动往往能够反映治理秩序的变化趋势。因此，在观察全球治理的多边主义和复边主义时，应当同时考察规则和制度，从宏观和微观角度深入剖析秩序的整体变化趋势。理性主义认为，行为体围绕规则采取的一系列行为，或多或少会对制度产生一定的塑造作用。综上，我们将多边主义理解为在全球范围内，三个或更多国家行为体为应对各类全球性问题，基于某些指导性原则达成的一系列制度性安排。其具体表现为以国际法为基础，以联合国为核心，基于联合国权威和宪章精神的一系列制度安排，其中包括围绕联合国设置的一系列国际规则与区域规则。

## （二）复边主义：发展与转向

长期以来，复边主义就是多边主义的伴生和内生现象。自二战后，全球治理秩序处在不断变革与演化之中，而复合多边的现象也一直存在于全球治理秩序中。在全球大多边框架下，由于多元治理主客体的存在、制度的适用范围不同、约束程度和规范水平不一，加上制度间频繁互动，各类区域多边、小多边、双边与非国家治理机制一直处于复合共存的状态。例如，在贸易领域，世界贸易组织(WTO)规则适用于发达国家、发展中国家及欠发达国家和地区的条款在程度和水平上都是有区别的，换句话说，“特殊差别待遇”就是WTO可以兼容复合多边的主要例证。再如，区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)、全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等区域性的制度安排被建立起来。在这些较大范围的区域性规则之外，还有诸如美墨加协定(USMCA)、美日贸易协定(USJTA)、美韩自贸协定(KORUS FTA)等一系列小多边与双边协定存在。在部分领域，红十字会等非国家行为体的身影也越来越多。这些都是客观因素塑造而成的全球治理的复杂制度形态，可以统称为全球治理的复边主义现象。

在长期实践中，复边主义调和了多边主义无法解决的成员国多样性问题。受制于大小国家等不同行为体在治理能力与偏好方面的差异，以及制度设置同步性缺失的现实，强调统一性的多边主义往往无法达到全球治理的“和谐”状态，容纳多元性的复边主义遂成为常态化的制度形态。此前研究关注到制度分布的复合性，但并未对此进行较为明确的定义。不同领域的学者对复边主义也给出了不尽相同的定义。部分研究注意到 WTO 框架下各类多边贸易谈判对全球经贸治理产生的影响，将复边主义描述为多边贸易体系下各类诸边条约共存的制度分布状态。也有研究关注区域内部的制度复合性问题。例如，湄公河地区由于“制度拥堵”与“制度重叠”而形成区域治理制度复杂性，有学者将其描述为“同一地域（领域）内多项制度重叠并行、层次混乱的制度间状态”。

在霸权护持的逻辑驱动下，当下的复边主义日渐成为一种带有偏见的、非中性的“多边主义”形态。其主要原因在于，大国博弈冲击既成的全球治理体系，松动了以往复边现象稳定存在和确保相对中性的基础性条件。制度复杂性理论把基础制度视为制度复合体的基底，一切谈判和“讨价还价”都发生在基础制度之上，非等级化的制度最终导致产生杂乱交错的“意大利面碗”现象。但事实上，基础制度亦即既成的全球治理体系也是可破坏的，基础制度的创立者（霸权国）甚至会自损其合法性。同样，国际制度之间的关系在经验上也不完全是非等级化的，部分制度间甚至存在非正式的等级关系。在大国博弈的背景下，全球治理中的去等级化和自由主义话语日渐式微。当下全球治理中的现实主义导向又一次回归，权力逻辑再次占据上风。霸权护持的过程也是强化和重塑制度等级化的过程。在这个过程中，复边主义现象再度加剧。此外，随着霸权国对议题的泛化操作，对治理秩序变动的研究不应只局限于同一（议题）领域，而需兼顾跨议题的制度间的构成方式和系统效应。这将有助于我们深入理解变动背景下新一轮复边主义的动力根源与作用机制。基于此，考察此轮复边主义应当从霸权国的整体战略和主观塑造出发，观察各议题领域内及跨议题领域中，功能、成员、性质不同的复合共存制度的分布形态、形成机理及后续影响。

### （三）现有研究缺失与问题的提出

研究复边主义的形成与作用机制，还需要有效区分新旧复边主义现象的形成动力。尽管国内外学者对全球治理秩序形态的描述大不相同，但对全球治理的复边主义研究由来已久。已有文献从多个层面提出了解释全球治理复杂性制度分布的多层次动力。全球治理制度的复合分布并不能归为单一动力，而是多层动力共同作用、彼此塑造的最终结果。然而，新旧复边主义现象产生的动力是不同的。

第一，以往出现复边现象客观上取决于国家行为体之间存在的偏好差异。由于差异性偏好，不同国家往往对制度参与或塑造方式存在意见分歧，客观上导致全球治理的制度安排呈现碎片化趋势，包含大多边、小多边、区域多边等复合排列方式。在全球大多边的框架内，针对不同国家的不同情况，为提高治理效率增强制度灵活性，往往存在标准不同的规则设计，例如，WTO 针对发展中国家与发达国家适用不同规则，其中，发展中国家可以有相对低水平的义务、更长的过渡期，开放的货物服务市场、更优惠待遇、技术援助等。在大多边框架外，针对特定议题领域，区域内成员国会根据议题的特殊性组建不同的区域制度，如东南亚湄公河流域国家为开发治理湄公河设立的制度。这些针对发展中国家和地区的区域性 FTA 或其他合作机制内嵌且相融于 WTO 框架。

第二，以往的复边现象客观上取决于全球治理议题和参与主体的多元化。全球性问题自身的复杂性与专业性，导致制度安排上的主体不一致与权威分配不均。一是需要对新兴的全球性问题予以快速和有效治理，但现有的治理安排不再能够满足治理需求。为满足新的治理需求，一系列新的制度可能被创设出来。新旧制度之间的矛盾刺激了全球治理的复边现象。二是各类非国家行为体如专家治理机构、非政府组织不再止于全球治理的制度参与、执行与评估，转而出现在制度设置和议程设定的过程中，再次强化了全球治理的制度复杂性。

最后，以往的复边现象也取决于国内因素对国际制度和规范的塑造作用。有学者认为，民主程度直接影响着国家对国际制度的参与程度，民主化是国家参与国际组织、制定国际规则的潜在动力。当然，这一所谓“民主决定论”掩盖了发



达国家致力于塑造于己有利的非中性制度的问题实质。在国内行为体参与或干扰全球治理的过程中，差异性的利益集团要求国家根据其利益选择性地参与制度谈判，乃至在极端情况下退出相关制度。为了最大化收益，一国政府往往采取“择地行诉”（forum-shopping）手段，即在多个制度中选择收益最高者，选择性参与或不参与其他制度。负责谈判的政府部门的实际谈判能力决定了本国参与制度的方式与程度，领导人的政策偏好也是制度选择的重要决定因素。

探寻本轮复边现象形成和变动的动力，我们会发现其与以往复边现象存在的差异。在国际秩序剧烈变动的背景下，本轮复边现象的塑造主体（国家）不同，由既往的议题参与国转变为霸权国，而不是追求制度非等级化的弱势行为体；变动动因不同，以往的复边主义是议题导向的，目的是兼容更加多元的参与主体，本轮复边现象则是因霸权国护持权力而推动排他性的秩序重组。因此，此前围绕复边主义现象的研究存在一定的拓展空间。

一是缺乏动态性，没有紧跟国际形势的变动，对新复边现象关注不足。既有文献已经关注到，不同国家（尤其是守成国和崛起国）在同一问题上为了确保自身利益，往往会选择加入差异性制度以应对来自他国的压力，最终导致大量制度重叠。然而，近年来在东升西降背景下，霸权国对既成制度的不满增加。由于霸权国和崛起国围绕权威和对“多边主义”解释权等问题存在冲突性看法，主导大国不同的各种治理安排之间的竞争关系加剧。

二是对具有系统重要性的国家关注不足，尤其是没有足够重视霸权国思维和行为逻辑变动对此轮复边现象的塑造作用。部分研究将制度竞争视作产生制度复杂性的核心动力，并在此基础上考察制度复合体的运行机制。且在同一议题领域内，不同治理安排之间可能早已存在矛盾互动，有时也存在对议程设定、规范形成影响力的争夺。但是，既有研究对霸权国行为逻辑与作用方式关注不足，如特朗普政府的退出外交、美加墨“毒丸条款”及其他超越多边治理规则的单边霸凌行为，以及拜登政府强调借由同盟政治回归多边等现象。

三是未能追踪研究此轮复边主义对全球治理秩序产生的后续影响。有学者关

注复边主义的新动力及其制度塑造,但尚未能将这一轮复边主义与以往的复边主义进行有效区分,未能追踪前者对全球治理体系的后续塑造作用,以及系统内主要国家行为体就此采取的应对举措。其主要原因在于未能揭开纷繁复杂的制度现象背后的机理,无法将主观动力和制度形态两个方面有效地连接起来。

因此,研究此轮复边主义现象,亟需捕捉其发生的新背景、主导逻辑及后续影响。在当今世界,全球治理的权力逻辑再度占据上风,复边主义的内涵随之发生变化。为了护持霸权地位,霸权国诉诸权力逻辑,试图联合西方发达国家盟友,通过修建一系列排他性多边、小多边、双边规则体系,利用国际制度非中性,以规则体系为凭借,限制崛起国的发展空间。在以上逻辑驱动下,美国及其西方盟友进行的一系列制度操作,在主观上塑造了新一轮复边主义现象,对原本相对凝聚各方共识的全球治理秩序造成了巨大冲击,全球治理秩序愈发呈现出排他性、破碎性、复边现象加剧的趋势。

## 二、霸权护持下的复边主义

出于权力护持和大国博弈的诉求,霸权国采用“脱钩”和“规锁”两种战略,借助利益排他化、议题安全化、意识形态化三种“掩饰”的路径,制造了愈发明显的复边现象。这些非中性的制度塑造日渐侵蚀全球治理秩序的原则性根基。原则触及制度根本,且能改变制度形态。

### (一) 两种战略

#### 1.“脱钩”战略

霸权国针对崛起国诉诸“脱钩”战略,在诸多议题领域建立排他性的制度安排,意图塑造以平行制度为特征的复边主义趋势。当下霸权国的“脱钩”战略源于美国政策界和智库界,用以描述区别于以往“接触”(engagement)与“耦合”(coupling)战略的新的对华政策。20世纪90年代,克林顿政府曾以“脱钩”否定“接触”战略,将中美关系定义为“取消接触”(disengagement)。而当下“脱钩”意指

美国政府想要降低中美之间的相互依赖程度，减少贸易、科技、人文等多领域的接触和联系。

近年来，“脱钩”日益被置于中美“贸易战”乃至中美战略博弈的叙事之中。美国政府采取一系列“脱钩”行为，实质是为了减少对华经济依赖，并通过政策压力改变中国的经济模式。大多数“脱钩”系发生在经贸、产业、科技等领域的要素脱钩，但制度脱钩亦有发生，因此有必要将“脱钩”代入国际规则与制度竞争的语境下。需要说明的是，要素脱钩与制度脱钩彼此是相互影响的，要素脱钩可以借由制度脱钩实现，最终又投射于制度之上，使之更加复杂化，更具排他性、竞争性和碎片化特征。制度竞争理论认为，国家间互动关系的本质即为制度互动，在互动过程中中美两国逐步从制度合作演化为围绕国际制度的竞争。从国际制度竞争的施动者角度理解，制度脱钩是霸权国为获得竞争优势和最大化所获收益而采取的主动的政策手段。

霸权国为达到霸权护持目标，减少与对手国之间的相互依赖关系，采取了贸易脱钩、技术脱钩、制度脱钩等行为。其中，霸权国围绕国际制度层面的脱钩有两种情况，一是“退出”既成的国际制度，通过威胁或实际“脱钩”行为表达政策与价值偏好，倒逼国际制度向于己有利的方向修正；二是发挥其在既存多边制度中的影响力，通过强化利益排他、议题安全化和借由意识形态共识拉拢“小圈子”等手段，将竞争对手排除在既成全球治理体系之外。后者制造了一系列排他性的制度增量，致使全球治理出现更加明显的复边主义现象。

## 2. “规锁”战略

霸权国针对崛起国诉诸“规锁”战略，为此制定大量限制性条款和制度增量，也在主观上塑造了全球治理的复边主义现象。“规锁”（confinement）指霸权国在经济等相关领域通过设置高标准规则约束和规范崛起国行为，锁定崛起国在各个领域的潜在增长空间，从而把崛起国的发展方向和增长极限控制在无力威胁或挑战霸权国继续享有世界主导权的范围之内。这一点同样体现于美国对华战略的演进。在大国博弈的语境下，美国政府从“接触”政策转向“规锁”战略，在于美国政



府内部对原先的对华战略进行反思，并对中国崛起之现实做出应激反应。相关“规锁政策”主要包括：威逼中国扩大进口，进一步开放市场；在技术上压制与防范中国，固化竞争优势；重塑国际制度规则、规范以求约束中国行为。

“规锁”同样涉及要素和制度两个层面，霸权国借由生产要素和国际制度规则将崛起国锁定在全球价值链的中低层。作为全球治理体系之守成国，霸权国利用垄断性产业和技术等优势，借助国际制度规则和规范等手段，限制崛起国的发展方向和增长空间，意图将崛起国锁定在无法威胁或挑战其体系主导权的特定位置上。为了实现规锁对手的目的，守成国往往会利用其在现存秩序内的主导权尤其是对国际规则的熟悉和掌控，“工具化”地运用多边制度安排，针对崛起国修正或建立一套新的规则体系，迫使崛起国接受某些限制严苛的新标准，承担超额经济成本，并在受约束的规则条件下进行投资、生产和贸易。例如，在国际投资中强推某些不顾及相关国家发展阶段的高标准环境条款。为达到“规锁”对手国的目标，霸权国同样需要通过强化利益的排他性、议题的安全化和借由意识形态共识拉拢“小圈子”等手段，在既成的多边制度体系内或规则体系外向崛起国施加压力，进而导致统一的治理体系出现张力，产生一系列制度复边现象。在全球治理的制度表现上，霸权国的“规锁”行为导致国际制度规则和标准愈发交叉重叠，更加具备竞争性和冲突性。

## （二）三种路径

新一轮复边主义系霸权国战略导向而非治理绩效导向。霸权国对崛起国采取脱钩和规锁战略，塑造出一系列或平行或排他的规则体系，加剧了全球治理的制度复杂性。而利益排他化、议题安全化、意识形态化则成为霸权国推进所谓规则、制度等治理安排的主要方式。因此，随着权力逻辑的回归，全球治理体系改革面临巨大难题，全球治理和公共产品赤字日益加剧。

首先，霸权国诉诸利益排他化方式，通过改变秩序最大化自身利益，避免崛起国从现有规则体系中获益，达到霸权护持的目标。国家往往不仅担心自身的绝对收益，同时还关注自身与其他国家的相对收益。二战后，霸权等级制下的国

际秩序是全球治理兴起的现实土壤。利用在全球范围内高居第一的物质性权力，美国成为国际制度的主要创设者和全球治理体系的领导者。即使是在布雷顿森林体系崩塌之后，霸权国在物质和制度方面的绝对优势仍确保了长期的“一超”地位。因此，全球治理中的相对收益问题并未成为其最主要的外交政策考量。然而，在制度规则的功能性导向下，全球治理体系的权力结构基础被不断“侵蚀”，霸权国在规则建立之初的权力资源优势遭到稀释，其在治理过程中所获得的制度性收益随之减少。从当前的国际社会看，由于全球治理体系功能性的“溢出效应”，获益者不仅是美国，其他国家的绝对收益也在不断上升。美国遂认定其政治经济实力的绝对优势遭到实力日益上升的崛起国的挑战，既成的全球治理体系不再“运转良好”，无助于保持其相对收益和护持自身霸权主导地位。为了应对崛起国实力与影响力因“溢出效应”而获得的增长，强调相对收益成为霸权国的主导逻辑。霸权国转而通过影响、调整和阻断等方式，切断崛起国得自既成多边体系的收益，达到制衡后者权力上升的目的。

其次，霸权国诉诸议题安全化方式。安全既是霸权护持的起点，也是护持霸权的手段。安全作为基本权力结构，是霸权网络性权力的重要组成部分，霸权国以此为基础，利用不对称相互依赖，维护其主导地位。确保本国安全是在国际层面采取任何政经政策的最充分理由。因而，霸权国的对外政策出现“泛政治化”现象：以往的经济问题转变为政治问题，高、低位政治议题日趋同质化。利用议题安全化手段，干扰既成全球治理体系的中性制度设计，构成导致全球治理复边现象的安全逻辑。安全不再仅仅是目的，而是霸权国借由修订于己无利的相关制度安排的手段或理由。为实现安全化，霸权国将特定问题上升到安全层面，将安全置于问题的核心。其中，“安全”具有两种不同含义，一是霸权国的国家安全，即将特定议题上升到“国家安全威胁”层面，可以将国内法扩展到国际法范围，实现制度扩散与制度重塑；二是泛化的安全，即将中性的治理议题界定为安全问题，实现议程与规则重置。

第三，霸权国诉诸问题意识形态化方式，借助意识形态共识拉拢盟友国家，

重塑全球治理体系的制度非中性。这也构成了此轮全球治理复边现象的所谓价值观“依据”。在一系列规则的设置与重构过程中，仅仅凭借自身发挥影响，霸权国需要承担过高的成本。尤其是在对方没有兴趣的情况下，霸权国必须克服极高的交易成本、创造偏好，而诉诸意识形态因素则往往能使霸权国以低成本创造原本不存在的联盟。霸权国以意识形态划界，拉拢西方盟友抱团行动，建立“西方发达国家俱乐部”，将成本分担和利益分配短期化，为霸权护持减少行动成本，提高行动效率。以意识形态划界的新规则在美国近年来推动的“美式同盟”中得以初步建立，成为美国政府向外推广其国际规则的重要基础，并被赋予替代既有多边规则的“使命”。美国意欲通过“美国—西方盟友—其他盟国”的方式层层传导并逐步设立其主导的新“霸权规则”，将符合自身战略目标和经济利益的规则借由“联盟扩容”机制推广至大多边。在该过程中，霸权国以价值观为先导建立多领域、多对象的议题联盟，将护持霸权与打压竞争对手作为行动目标，反向推动了新一轮全球治理秩序变更。基于全球治理功能设定的统一大多边被基于意识形态划界的小多边所拆解，复边主义现象更加明显了。

概言之，霸权国以利益为先导，将安全作为借口，通过价值观划界，联合其盟友，逐步为崛起国量身定制一套限制性规则体系的“紧身衣”，试图切断其得自现行全球治理体系中的收益。霸权国以全球治理制度载体限制崛起国实力增长主要通过两种途径，即脱钩与规锁。二者以制度为平台，借助威胁或实质性行动将崛起国排除在大多边安排之外，切断其得自体系的功能性收益；通过联盟政治，修正或另创规则体系，以高水平、排他性的制度安排，削弱甚至阻隔崛起国的功能性收益。在霸权国的主观塑造下，新的规则体系被建立起来，或平行于既存大多边体系，或与现存治理平台构成垂直、交叉分布，由此推动了新一轮复边主义。为进一步验证霸权护持下复边主义的动力、特征和机制，下文选取美国诉诸脱钩和规锁两种战略的相关典型案例加以深入分析。

### 三、脱钩战略与全球治理秩序的碎片化



自 2010 年以来，随着中国国家力量与全球影响力的提升，美国开始反思其长期秉持的对华接触战略，逐步将中国视为国家安全和经济利益的所谓“主要威胁”。在这一过程中，“脱钩”作为一种战略选项开始获得美国各界的关注。特朗普与拜登任内，美国战略界开始将这种构思诉诸实践，并导致既有全球治理秩序呈现碎片化趋势。对于美国而言，以护持自身霸权为首要目标的“脱钩”战略涵盖要素层面的脱钩和制度层面的脱钩，并通过三种具体方式得以实现，即破坏贸易体系、阻断高科技要素流动以及构建排他性集团。

### （一）以利益为导向，破坏经贸体系

在经济全球化背景下，世界各国逐渐被嵌于彼此链接、呈现网络状的世界经济之中。全球产品的研发、生产与销售依靠多边经贸体系得以长期维系，紧密的全球价值链 / 全球价值网也因而形成。长期以来，美国政学两界却始终存在不同程度的怀疑声音，认为中国的迅猛发展得益于该体系和链条为其提供的“庇护”，而美国的利益则受到了极大侵蚀。随着世界格局日渐呈现出“东升西降”的态势，美国开始重新审视和评估中美经贸关系。最终在特朗普执政时期，两种声音得以合流，并在“美国优先”的政策口号下，美国开始对华采取贸易脱钩战略，意图切断中国得自既成经贸体系的收益。贸易脱钩战略的实现依托于美国在全球价值链中的比较优势。国家间在技术、分工和全球价值链等领域具有显著的区位差异，而美国意图将自身在这些领域的相对优势转化为对中国这一崛起国的限制力。

美频频“武器化”地使用不对称的相互依赖关系，切断目标国与全球网络之间的要素流动，更是以单边主义、保护主义、“美国优先原则”马首是瞻，破坏既成的以世界贸易组织（WTO）为框架的多边贸易秩序。2018 年 3 月，特朗普签署总统备忘录，宣称将以征收关税等方式迫使中国改变所谓“不公平贸易行为”，并就此开启旷日持久的对华“贸易战”。尽管世贸组织曾于 2020 年 9 月裁决美国对华征收的关税属非法，但拜登执政后美国仍在一段时间内延续了相关关税，为了维护自身利益无视多边贸易规则的约束。维护自身国际制度性权力和垄断地位是霸权国的持久动力。美国在国际秩序于己不利之时，便按照自身意愿忽略、逃



避或改变国际秩序。在美国脱钩战略的掣肘之下，世界贸易组织改革停滞不前。缺乏主要国家的贸易治理体系不仅会自损权威，也会导致出现其他各类替代制度的“补位”的现象（例如各类区域性贸易治理机制的诞生或强化），全球治理的复边程度由此加剧。

在切断崛起国得自既成经贸体系收益的同时，美国尝试将中国塑造成现有国际秩序和国际安全的“威胁者”、“挑战者”乃至“破坏者”，围堵中国在多边机制构建人类命运共同体的尝试，阻挠中俄等国的提案纳入联合国等国际组织文件。美国还将施压重心置于“一带一路”倡议之上，长期围绕所谓债务陷阱问题予以发难。在特朗普政府任内，白宫贸易与制造业政策办公室主任彼得·纳瓦罗公开宣称，中国“利用掠夺性经济发展和金融债务陷阱模式为发展中国家提供大量融资”，并向参加“一带一路”倡议的国家发布所谓“风险警告”。这些污名化的不实指控，在“危害美国国家安全理由”的包装下，在美国国内各界获得了大量的“忠实”观众。

此外，美国长期将俄罗斯视为“挑战美国利益、经济与价值观”的主要对手国之一。对俄制裁因此也由来已久，涉及切断贸易、投资、金融等多种要素流动。俄乌冲突爆发以来，美国逐步调整了对俄战略、升级了对俄制裁，联合盟友要求取消对俄罗斯的最惠国待遇及其 WTO 成员国地位，为了达到排挤俄罗斯的目的，甚至不惜“工具化”WTO。然而，一旦俄罗斯被迫退出 WTO，就要素流动而言，全球能源供应链遭被人为切断伤及疫后已然乏力的世界经济；此外，全球贸易治理体系将不可避免地陷入破裂状态。为了对冲来自霸权国的“脱钩”战略，作为被制裁者的俄罗斯或采取相应反制措施，全球贸易治理体系的两极化与平行化或将被迫成型。

## （二）以安全为导向，阻断高科技要素流动

随着中国国家实力的上升，美国政府对在中国高技术领域中举足轻重的地位的担心也有所提升。早在 2016 年，美国就对《中国制造 2025》表现出巨大担忧，指责中国“旨在取代美国成为主导的技术超级大国”，同时明确提出要采取行



动，以应对“中国在 5G 领域的领先地位”。在特朗普执政时期，美国采取了一系列政策手段试图实现对华技术“脱钩”，借助出台国内法案、强化国内安全审查或是构建排他性国际技术标准，切断对华核心技术和关键零部件供给。拜登执政后，更是借助“小院高墙”理念细化其科技战略，主张在其核心技术领域精准扎起各类“藩篱”，阻碍第三方国家或行为体涉足。与此同时，拜登政府从谷歌前任首席执行官埃里克·施密特领导的智库“中国战略组”中汲取思想，推行基于非对称竞争的“科技分叉”（technology bifurcation）策略，试图在未来科技变革中维系对华科技优势。

近年来，美国政府先后以国家安全为理由对华采取了一系列封锁与断链措施，以《出口管制改革法案》为法律基础，以“国家安全”为名，违背市场准则，限制国内市场准入，制裁外国公司，加强对中国出口管制力度，严格进行技术出口的审批。2018年9月，特朗普政府发布执政后首份《国家网络战略》（NCS）报告，大肆污蔑中国“进行价值数万亿美元的知识产权盗窃”。此后，美还借由抹黑造谣，给中国的产业科技政策贴上“不公平”“强制性”“非法”“强制性”等标签，声称后者严重危害美国的国家安全，对美国的政治、经济外交利益造成巨大负面影响。

美国将经济问题安全化，以双边要素脱钩带动多边制度脱钩，冲击多边基础性原则，加剧治理规则的复合分布。在维护国家安全理由的“掩护”下，美国将严重政治化的双重技术标准凌驾于全球技术产业规则，将其一国的国内法凌驾于全球多边规则之上。美国对华在双边层面上一系列的要素与制度脱钩，直接破坏了全球贸易规则，同时也导致了涉及高技术领域的进出口贸易规则的重组。一方面中美双边高技术合作交流的断链、断联违背了 WTO 下的公平贸易原则，《瓦森纳协定》下的对华出口限制规则再次被提高；另一方面美国将双边“脱钩”对外扩展，以此为基础，拉拢其他国家一起，在全球大多边之上构筑排他性制度安排，将中国排除在外。由于霸权国的刻意操纵，“安全导向的技术规则”与以往“效率绩效导向的技术规则”之间存在张力而日渐“脱钩”。美国将一系列国内

法案凌驾于全球多边规则之上，以 WTO 为主体的基础性规则被破坏，直接导致了复边主义现象的加剧。

### （三）以意识形态为导向，构建排他集团

霸权国诉诸联盟政治，在各议题领域的治理安排中以意识形态划界，并基于此在既成全球治理体系中添加排他性制度或规则。此举势将导致逐步出现一个彼此独立的“平行体系”，复边现象也将随之日益加剧。

近年来，美国将意识形态因素融入数字治理领域，并在此基础上塑造所谓“数字民主国家”和“数字威权国家”的对立叙事，排挤中俄等新兴国家在该技术领域提出的治理主张，抑制这些国家将该领域内的后发优势转化为制度和规则影响力。2020年7月，在美国参议院民主党参议员罗伯特·梅内德斯的策动下，美国外交关系委员会在其独立报告中首次将中国在数字技术领域的管理措施和国际合作界定为所谓“数字威权主义”，指责中国“试图扩大、输出并制度化该理念，最终令其成为数字领域未来的治理模式”。美国多次对中国“数字丝绸之路”和俄罗斯“主权互联网”（RuNet）横加指责，认为这些新兴机制（即使是存在包容性和开放性的治理机制）的传播或塑造具有限制色彩的数字治理模式。

以美国为首的西方国家将数字技术等问题领域“泛意识形态化”，刻意制造崛起国与系统内其他国间的分歧，致使这些新兴领域内长期存在大量治理空白、规则有待整合、认识亟需统一。在持续渲染外部威胁的过程中，美国以意识形态因素为“枢轴”，游说所谓“志同道合”的国家对中俄等国采取主动“脱钩”策略。在持续游说下，部分国家选择追随美国，就所谓强制技术转让、网络攻击与信息窃密等对华横加指责。包括加拿大、英国、澳大利亚、新西兰和日本在内的部分西方国家开始剑指中国在5G通信技术上的相对领导地位，并表示将阻止华为等中资企业在该国参与建立网络基础设施。分化的“意识形态叙事”渐渐取代了一体化的世界市场逻辑和全球治理逻辑。在这些领域内，缺乏统一标准、各自为政的、彼此复合交错的治理模式或将持续存在。不断攀升的信任赤字和治理赤字成为当下全球治理格局的真实写照。

美国以意识形态为噱头，借助正式或非正式的联盟机制固化“脱钩”阵营，重塑非中性的全球治理秩序。尽管特朗普在某种程度上扬弃了美国的多边主义传统，但还是在其任内尝试建立一个所谓“民主国家清洁网络同盟”，意图构建一个美国主导的排华性体系，甚至将其打造为统一的排华标准。拜登执政后策动美国重新回归联盟政治，其也在发布的《临时国家安全战略指南》中明确指出，“以新的方式将志同道合的国家和有影响力的非国家行为体团结在一起，共同使国际合作架构现代化，以应对本世纪从网络威胁到气候变化、腐败和数字威权主义的挑战”，将构建这种基于意识形态的排他性同盟上升为国家安全政策的优先选项。此后，美国推动组建“民主十国”（D10）和“科技十二国”（Tech-12）等意识形态色彩浓厚的“西方国家技术联盟”，并将其与七国集团等发达国家组织相结合，共同塑造所谓“自由民主价值观领导的技术规则和标准”，遏制所谓“技术专制”和“民主倒退”。在霸权国的指向性信号下，发达国家集团凝聚具有针对性的利益共识，共同塑造非中性的治理秩序，南北国家之间在技术水平和规则标准方面的张力也随之逐步显现。

美国利用所谓的“意识形态差异”，破坏国际社会“求同存异”的合作氛围，压缩其战略竞争对手与第三方国家的沟通、斡旋空间，旨在迫使目标国在国际社会处于相对孤立的状态。此外，霸权国借助意识形态划界，推动排他性制度和规则塑造，构筑一套针对崛起国的新的治理体系。新规则体系可以是外生平行于既成多边体系的，也可以是内部嵌套于既成多边体系的，其核心是将崛起国得自的新兴或既成制度的收益排除在外，而意识形态差异只不过是借口而已。

#### 四、规锁战略与全球治理秩序的单边化

有别于“脱钩”在制度规则体系间制造“张力”的做法，“规锁”意在占领规则高地，限定崛起国的实力成长范围，在新兴议题领域建立标准和规则，在既有议题领域设置更高标准。相比“脱钩”战略导致规则制度标准的平行、重叠、碎片化，“规锁”战略通过强制性地推广霸权国主导的规则制度标准，将包括崛

起国的其他国家和地区“兼并”至自身主导的网络之中，借以维护其网络性权力，打压可能挑战其霸权的其他国家。其核心是霸权国逐步将其主导的新规则和高标准推广至全球大多边，在此过程中治理规则体系迎来重塑，直接构成全球治理的复边现象。

自特朗普政府以来，美国开始重塑业已被国际社会广泛接受的国际法和国际秩序，甚至不惜破坏自身曾经参与构建的国际体系，重提并推广源自小布什政府时期的“基于规则的国际秩序”，为其“规锁”战略奠定基础。具体看来，该战略以抢占新兴领域规则制定权、推动国内法律国际化以及重塑传统领域标准等方式作为具体行动路径。

#### （一）以利益为导向，抢占新兴领域规则制定权

新兴议题领域的规则缺失为霸权国塑造非中性、利益排他的全球治理体系提供了机会空间，使其得以利用“先行者”优势填补规则空白。在新兴议题领域，美国推广高标准、高准入规则，意图将其嵌入当下的治理实践之中。为构建全球性规则，美国凭借意识形态化或利益排他化某些议题的方式，诉诸同盟政治或伙伴关系，构筑一系列美式“俱乐部”，并以此为基础向外不断扩展网络。其间，美式标准、中式标准和目标国标准部分嵌套、部分平行，加剧了相应治理领域的规则复合程度。

作为互联网与数字技术最发达的国家，美国长期致力于推动数字贸易规则体系的构建，为此先后在全球范围内主导推动多项内嵌规则的多边机制。自 2002 年开始，美国主导推动跨太平洋伙伴关系协定（TPP）的签订，该框架下数字贸易规则的标准明显高于 WTO 框架下的数字贸易规则体系。尽管特朗普政府时期美国退出 TPP，但该框架驱动的“美式规则”已具雏形。2018 年 11 月 30 日，美国推动签署《美墨加协定》，对部分数字贸易规则进行了改造升级，在数据跨境流动、数据本地化和政府开放数据等方面做出了严格限定。2019 年签订的《美日数字贸易协定》（UJDTA）在电子传输免征关税、数字产品非歧视待遇等领域也有所推进，是美国通过自由贸易协定塑造数字贸易规则的又一举措。

为达到霸权护持的目的，美国将亚太地区作为推广其数字贸易规则的“主战场”。2021年7月，拜登政府表示正在研究推动涵盖亚太主要经济体的数字贸易协定。美国贸易代表戴琦曾公开表示，将以《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）与《新加坡—澳大利亚数字经济协定》（SADEA）中的数字贸易包容和信任规则作为参照标准，而上述协定中有关“电子传输免关税”、“数字产品非歧视待遇”、“计算设施位置”与“电子信息跨境传输”等规则的标准普遍较高，无法覆盖域内大多数国家的利益诉求。2022年5月23日，美国推出“印太经济框架”（IPEF），旨在填补其退出 TPP 后在该地区经贸领域内存在的规则空白。该框架中的数字经济与经贸规则参照《美墨加协定》、《美日数字贸易协议》与《数字经济伙伴关系》等相关条款，并且额外增加了数字经济包容性、数字基础设施建设、新兴技术研发能力建设等方面的内容。

美国的种种举措旨在复制二战后的“先行者优势”，设立规则约束其他国家的行动空间与能力，从而确保美国的绝对权力优势。亚太地区业已存在如 CPTPP、RCEP、UJDTA、DEPA 和 SADEA 等机制编织而成的区域经贸关系网络，但美国又推动并行于既有多边框架之外的高水平新规则，导致当前数字贸易领域形成多层次、差异化的规则体系。鉴于地区国家在发展水平和数字贸易发达程度方面的显著差异，不同标准的数字贸易规则并存，形成了制度复杂性程度颇高的复边主义现象。

## （二）以安全为导向，推动国内法规国际化

二战后建立起来的联合国及其附属机构，共同构成了新国际秩序的“硬设施”。与之相对，作为“软设施”的国际法也是国际秩序构建的重要组成。美国曾是国际法发展的重要塑造者、积极促进者和推动者。尽管，由于历史性原因，既成的全球治理体系具有一定的非中性，但国际法原则基础上建立起来的这一体系的确也发挥过非常重要的功能性作用，为维护世界秩序的稳定和繁荣做出了不可磨灭的贡献。到20世纪90年代末，“单极世界”下的霸权消耗效应日渐明显，美国开始难以独自提供充足的国际公共产品、难以有效地协调各类国际多边协定。“9·11”



事件后，美国不再积极通过条约促成多边法律体系，甚至从国际法与国际机制中退出。近年来，美国对治理秩序的非中性塑造愈加明显，开始频繁动用其域外法权，“出口”其国内法律体系，“长臂管辖”逐渐代替传统军事手段，成为美国维护自身国际政治影响力、经济利益乃至国际霸权的重要工具。在俄乌冲突爆发后，美国更加频繁地采取了此类安全导向下的经济制裁行为。

作为霸权国的美国不仅将经济问题泛化至安全领域，更是援引本国法律超越多边约束，单边要求在国际投资审查中增强对项目的安全审查。其中，作为崛起国的中国成为其首要审查对象。特朗普执政后，“美国优先”理念再度令美国远离国际法律法规，美国国内法律的域外适用案例持续增加，其战略目标即为捍卫及延续自身的国际霸权。自 2018 年将中国界定为美国最大竞争对手以来，美国频繁在出口管制和海外反腐败等领域将其国内法适配于中国公民或中资跨境企业。美国国会也推动通过了《以制裁反击美国敌人法》(CAASTA) 等法律，继续基于“最低联系原则”和“效果原则”等模糊规则扩大美国国内法的管辖范围，从而强化对国家、组织或个人进行的制裁。拜登执政后，美国延续既有制裁的广度和烈度，试图继续阻碍中国获得先进技术和关键设备。

为了进一步夯实维护国家安全的理由，美国持续更新国内配套法案，不仅将对华科技竞争和投资审查等以国内法律的形式确定下来，更是积极将国内法抬升至多边层级，抑制和锁定崛起国挑战其霸权优势地位。在基础设施领域，2021 年 4 月，德克萨斯州参议院通过了《孤星基础设施保护法》法案，禁止德州企业和政府官员与某些外国企业签订基础设施协议，同时也不允许这些企业远程或直接访问任何控制系统。美国还将国内针对基础设施泛化安全的做法推广到国际领域，宣称中国在其他发展中国家参建网络、通讯、电力等关键基础设施威胁东道国国家安全。在高科技领域，美国国会先后推动《出口管制改革法案》、《创新与竞争法案》以及《芯片与科学法》等，通过定向拨款、风险投资、限制国内市场准入、强化技术出口审批等方式，将对华科技竞争以法律形式加以锚定。相关行为直接破坏了全球贸易规则，也导致高技术领域进出口贸易规则的重组。合作

交流的断链、断联违背了 WTO 下的公平贸易原则，出口限制规则再次被提高。

美国立足本国利益，加速建立起一套广泛的限制性法律法规体系，不仅对崛起国形成硬性限制，同时也波及“第三方”，迫使处于中间地带的行为体卷入大国竞争。2021年6月，美国外国投资委员会判定中资企业并购韩国半导体厂商美格纳将对美构成潜在国家安全风险，美国财政部依据国内法律强行越境执法，迫使韩方否决该交易。2022年8月，美国国会通过并由拜登签署了《芯片与科学法》，为国内研发和制造业拨款542亿美元，同时明确将包括中国在内的多个国家列为限制投资和出售特定类型技术与服务的目标，其中一项条款明确提出，“禁止获得联邦资金的公司在中国增产先进制程芯片；违反禁令或未能修正违规状况的公司，要全额退还联邦补助款。”鉴于中国大陆是全球最大的半导体芯片市场，该法案相当于在中国和国际企业间打上“楔子”，令企业陷入两难境地。将国内法规国际化的实质是，通过长臂管辖，美国试图逼迫他国和企业“选边站队”，在价值链和产业链上对华压制，限制中国在相关领域的发展空间。美国推行的一系列的法律法规体系，不仅严重干扰了既有的全球自由贸易秩序，同时也加速了新兴小多边和双边贸易规则的建立与兴起。

### （三）以意识形态为导向，重塑传统领域高标准规则

相较于在新兴领域抢占规则制定权，霸权国在已有的议题领域倾向于重塑标准，附加于已有利的条款，使已有治理规则内部呈现出高低标准（或各类标准）交错并存的复边现象，限制崛起国得自规则的收益，锁定其实力上升空间。

在基础设施投资领域，全球整体制度供给缺位，国际投资无法满足需求。然而，面对中国“一带一路”倡议在全球基础设施建设中不断增强的影响力，美国开始将注意力转向国际基础设施投资竞争之中，并以意识形态划界，试图在全球范围内与“一带一路”倡议分庭抗礼。通过污名化他国基础设施的海外投资，美国提出自身主导的替代性选择，从而“规锁”崛起国的投资行为。这些替代选择将成为全球基础设施投资领域的规则增量。2018年，时任美国副总统迈克·彭斯

在演讲中批评中国通过所谓的“债务陷阱外交”扩大影响力，贷款缺乏透明度，提供基建援助的质量不高。在批评中国“一带一路”倡议时，美国国务卿蓬佩奥提出了“替代性方案”，宣称其“不追求支配地位，但寻求建立基于西方阵营的全球基建伙伴关系”。在此基础上，美国主打“市场化、高质量和可持续标准”，对中国基础设施投资行为加以限制。2017年11月及2018年4月，特朗普与时任日本首相安倍晋三在两次会面中表示，将在印太地区推动基础设施项目融资的市场竞争化、可持续化、透明化与负责任融资，建立开放和公平的市场准入与高标准善治规则。2019年11月，美国海外私人投资公司、澳大利亚外交贸易部与日本国际协力银行联合发布“蓝点网络”倡议，试图以“米其林餐厅式”标准选拔成员国，共同针对中国开展基建项目评估认证的“标准战”。

拜登执政后，美国以意识形态驱动传统领域标准提升的趋势更为明显，意图在基础设施投资领域打造西方发达国家主导的非中性制度体系。2021年6月G7峰会期间，拜登提出“重建更美好的世界”（B3W）倡议，要推动“民主国家领导的价值驱动、高标准和透明的基础设施合作伙伴关系”，以应对“来自中国的战略竞争”。B3W与此前提出的基础设施投资原则一脉相承，并上升到全球层面，涵盖内容也更加广泛。2022年6月，拜登在G7首脑峰会上宣布启动“全球基础设施伙伴关系”（PGII），继续推动所谓“高质量的基础设施投资”，力争在2027年前提供6000亿美元投资和贷款，重点在气候变化、信息通讯等领域加强基础设施建设投入。

由于秉持相同意识形态，欧洲成为美国推动“规锁”的重要合作对象。2021年6月，在赴欧协商B3W倡议前，拜登宣称将重振其对盟友和伙伴的承诺，以展现应对挑战的能力，“和志同道合的民主国家就升级实体、数字和卫生基础设施提供一个替代中国的高标准方案”。2021年11月，在《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会上，时任英国首相约翰逊提出了“清洁绿色倡议”。2021年12月，欧盟委员会宣布启动“全球门户计划”，宣称将在5年内动员3000亿欧元投资，在“高标准和可持续的基础上增进全球互联互通”。这些倡议与计划都针

对基础设施领域，将民主、高标准、透明、良治和可持续作为指导性原则，而实质上都是推动美式高标准基础设施规则依托盟友关系在全球扩散，最终构成美国主导下的基础设施投资规则体系。

美国还试图协同盟友国家推动高标准规则的扩散。在印太地区，拜登政府力主推动“四边机制”定期会晤机制化，将合作领域扩大到疫情控制、应对气候问题和高质量基础设施建设等领域。2021年7月，美国务卿布林肯等人在出席全球新兴技术峰会期间，将中美在科技领域的主导权和模式竞争作为重要议题，并明确要求盟友“做出民主国家的选择”，和美国确保价值观和规则领域的同频共振。美日印澳四国领导人线下首次峰会发表联合声明，宣布欢迎B3W倡议，并将启动新QUAD讨论基础设施伙伴关系计划，同时期待与包括欧盟在内的“志同道合伙伴”加强合作。在伙伴关系网络中，美国、日本、澳大利亚、基里巴斯、瑙鲁和密克罗尼西亚联邦发表联合宣言，声称“美日澳三国将与太平洋国家一起，致力于建立高质量、透明、财政可持续以及具有催化作用的基础设施伙伴关系”。此后，美国在IPEF中将基础设施建设与清洁能源、脱碳等问题捆绑起来，以传统盟友为基点不断向外推广高标准规则，牵制中国竞争力。

目前看来，美国的“规锁”战略并未脱离既成多边体系，而是试图塑造一套新的高标准规则，强化美西方主导权和制度非中性，在既成多边规则内规范崛起国行为。为此，美国及其西方盟友步步为营，在诸多领域不断推出涵盖范围大、要求标准高的新规则，不顾其他国家尤其是发展中国家的发展阶段、适应能力和切实利益，直接导致不同标准规则在全球规则体系中交叉存在，使全球治理的复边现象更为凸显。

### 结语：复边主义与全球治理的转折

近年来，鉴于自身在全球治理体系中的领导力衰落，并致力于限制在既成全球治理体系中获益的崛起国，美国做出了重大战略调整、采取了一系列政策举措。在权力逻辑驱动下，美国采取的霸权护持行为是导致本轮复边主义浪潮蔓延的主观因素。美国诉诸“脱钩”和“规锁”两种战略，以利益、安全和意识形态考量



为手段重塑全球治理体系，直接或间接推动了新一轮的复边主义浪潮。由于美国的主观塑造，在现存的全球治理体系内外，不同于以往大多边的一些竞争性新制度被建立起来，同时，既成的多边框架也随之被渐次修正。新兴的排他性制度设置、缺失系统重要性大国参与的多边制度、由中美分别主导的平行制度设置与地区性国家主导的新型区域制度等制度增量，共同构成了新一轮的国际制度复边现象。

新一轮的复边现象是全球治理体系改革过程中的暂时现象，但各类制度间的博弈及其结果将决定未来全球治理秩序的发展方向。只有有效对冲复边现象中霸权国主导下的非中性的制度塑造，才能为中国的发展创造良好的外部环境，维护世界公平与正义。面对挑战，中国一要积极参与全球治理体系变革，塑造一个包容而非排他、多元并蓄而非彼此孤立的全球治理秩序，要以联合国为核心，依托G20等多边平台，推动全球治理机制改革共商合作。二要重视基础研究，提高科技自主创新能力，保障产业链和供应链安全，实现高水平自立自强，不断增强参与国际经济合作与竞争新优势。三要深化改革扩大开放，对接国际高标准规则。不管全球治理中的复边现象有多突出，践行制度型开放，主动对标国际高标准规则，就能有效破解复边现象带来的诸多难题，化解全球治理秩序的危机。

### **全球治理研究团队**

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

### **研究助理团队**

**兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪**