



Working Paper No. 202215

Dec. 20, 2022

本文已发表于《东北亚学刊》2022年第6期

任琳 张尊月: renlin@cass.org.cn

亚太地区的制度复杂性分析

【摘要】 大国博弈与竞争加剧了各国的国际制度选择和制度塑造行为，全球治理体系进入瓦解重塑期。世界经济重心由西向东转移至亚太地区后，该地区亦成为大国制度角逐的新的竞技场。围绕全球治理制度的博弈聚焦到亚太重点地区，而在该地区制度博弈形成的制度复杂性及其影响也将在不同程度上外溢至国际层面，塑造出更大范围更广领域更深程度的制度复杂性现象。因此，针对该地区在新形势下面临的制度复杂性现象进行深入分析变得尤为必要。本文重点关注参与塑造亚太地区制度复杂性的四类行为体（霸权国、崛起国、区域内国家联盟、及霸权国盟友），从各行为体的制度选择、制度建设及综合作用导致的地区制度复杂性现象等角度予以分析，意在为我参与和塑造区域治理，乃至重塑全球治理体系提供必要参考。

【关键词】 制度复杂性、“小圈子外交”、中美关系、区域治理、全球治理

近年来，大国博弈焦点逐渐从全球多边机制转移到区域多边及诸边机制。作为世界经济新重心的亚太地区成为“兵家必争之地”。制度复杂性现象愈发成为区域治理中不容忽视的重要特征之一。既有研究普遍认为，制度复杂性主要来源于两方面。一是对全球或区域范围内主导权的竞争。在当前大国博弈背景下，包括对区域话语主导权的争夺，也包括对重塑区域乃至全球秩序主导权的争夺。二是为满足日益出现的全球性、区域性非传统安全问题及新兴问题加以专门治理的需要。本文认为，大国间制度竞争与制衡、区域内国家抱团取暖和联盟异化等都是当下全球治理制度复杂性的重要成因。

制度复杂性（regime complex）指的是制度之间不同关系集合构成的一种现象，强调的是要将制度放在整个体系中去看待和分析，不能忽略制度间的内容联系及形态上的相互关系。近年来，全球和区域制度数量大幅增加，制度密度由此上升，制度间的关系愈发错综复杂。概括起来，当下主要存在三类制度形态，即重叠（overlapping）、嵌套（nested）和平行（parallel）。其中，嵌套形态也可归属于重叠形态，属于其特例。亚太地区是制度重叠现象最多的区域，而该地区的核心大国（即作为主要经济体的中日韩）有三个处在东亚地区。区域内主要国家参与区域制度复合体塑造的角色不容忽视，并溢出至更广泛的区域乃至全球。需要补充说明的是，制度复杂性本身可能存在负面影响，也可能存在积极影响。我们并不可粗略的对是否越复杂就越不利于全球治理进行简单判断。

一、亚太地区制度复杂性：权力、理念和利益

（一）四类行为体共同塑造制度复杂性

制度复杂性可能源于客观上制度建设的需要，也可能源于主观上制度竞争的需要。主观上导致制度复杂性的一个主要原因是战略不一致（strategic inconsistency），即一国在同一领域内故意创建可能导致竞争或存在冲突的制度，因此学者称之为“竞争性制度创建”（competitive regime creation）。美国退出全球多边机制后回到小多边机制的行为，是出于战略不一致和竞争目的导致制度复杂性的典型案例，而为了应对退出造成的制度缺位，系统内其他国家可能诉诸新制度创设的行为，进一步加深了全球治理的制度复杂性。

处于竞争关系的主要国家可能选择改革现有制度或新建制度，而新建制度时可能选择包容性制度也可能选择排他性制度。霸权国刻意将部分成员排除在外的排他性制度客观上必然造成成员国维度的制度重叠乃至导致制度竞争，或形成成员国维度不重叠而功能领域重叠的“平行体系”。

我们将参与塑造亚太地区制度复杂性的主要行为体分为四类。这四类行为体基于特定的外部形势和不同的目标战略，选择了不同的制度建构及制度参与方式。第一类是霸权国美国构建排他性制度；第二类是中国倡导建立包容性制度；第三类是区域内中小国家（东盟国家）抱团取暖；第四类是美国在该地区内的传统盟友日本、韩国，两国系东北亚地区经济较为发达的国家，还包括菲律宾和泰国这两个地处东南亚的东盟成员国。

（二）各类国家的三种主要驱动：权力、理念和利益

我们将诸上各类行为体的策略选择及其背后驱动进行概括，大致分为权力、理念和利益三类。

一是霸权国在权力驱动下进行的制度复杂性塑造，其目的是为了护持霸权。既有的研究认为，当下亚太地区的制度复杂性主要起源于主要行为体对区域的竞争性看法和制度建构。美国在退出一系列全球多边制度之后，选择构建维护自身霸权地位，对崛起国进行遏制的排他性制度。制度建构本意是为了增强国家间的合作，从而共同应对单一国家难以应对的区域性和全球性问题。美国在该地区建构制度的目的系持续保持其区域影响力，利用制度的非中性特征，获取更多利益、维持霸权地位。由此，霸权国在亚太地区多领域建立的一系列制度，是将满足提升其权力置于首位，而将制度对区域及问题领域的治理效能置于次要位置。

二是崛起国在合作理念驱动下的制度复杂性塑造：塑造包容性制度是为了形成区域合力，共谋治理与发展。中国从早期单纯参与亚太地区治理，逐步转向依托制度建构积极推动区域治理，利用改进现有制度及新建制度等多种方式

进行制度实践^①。李巍等学者认为，随着中国实力的提升以及美国相对实力的下降，在金融、贸易等多个领域，中美主导的制度之间都呈现竞争态势^②。但在制度博弈中，崛起国与霸权国受“制度红利”影响，分别选择了不同的制度制衡策略^③，建构了具有不同性质及特征的制度。作为积极参与全球治理的负责任的大国，中国积极参与治理、提供包容性的全球公共产品。推动包容性制度塑造是对国际话语权的积极争取，更是为区域与全球治理赤字提供的解决方案。

三是利益驱动下的制度复杂性选择，主要包括作为美国盟国的日本采取了时而追随时而背叛霸权国的联盟异化策略^④，还有东盟国家采取抱团取暖，寻求多元合作^⑤的行为。

美国传统盟国在新形势下出现的联盟异化的两面下注行为，进一步加剧了亚太地区的制度复杂性。面对复杂的外部形势，各国逐渐倾向采取务实外交。当盟国与崛起国有更高的经济相互依赖度时，或有更为密切、更具潜力的贸易合作前景时，一味追随霸权国就意味着经济利益的减损。“联盟异化”现象^⑥的典型案例有英国等国在早期积极加入亚投行。另一方面，对不同国家来说，各类议题的利益攸关度不尽相同。务实外交促使越来越多的盟国在不同的议题领域有选择的与霸权国或崛起国进行功能性合作。

^① 王明国：《制度实践与中国的东亚地区治理》，《当代亚太》2017年第4期。

^② 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，《世界经济与政治》2016年第4期。

^③ 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》，《外交评论（外交学院学报）》2019年第3期。

^④ 任琳，郑海琦：《虚弱的联盟扩容与全球治理秩序》，《社会科学文摘》，2022年第5期。

^⑤ 任琳：《后疫情时代的全球治理秩序与中国应对》，《国际问题研究》2021年第1期。

^⑥ “The Great Economic Rivalry: China vs the U.S.”, March 2022.

<https://www.belfercenter.org/publication/great-economic-rivalry-china-vs-us>.

区域内国家联盟的制度选择也会导致亚太地区的制度复杂性增加^①。在霸权国美国的排他性制度和崛起国中国的包容性制度建构之外，区域内的中小国家也在积极增加第三选项，通过自行抱团寻求出路。东盟作为一个整体，从成立之初即是为了增强东南亚诸个中小国家应对外部风险的能力，这包括金融风险，也包括安全风险。一直以来，东盟的最大诉求是维护其在区域内的中心地位。东盟成员国“抱团取暖”的行为在制度上即体现为，一方面通过推动以自身为中心，自己掌握主导权的制度体系的巩固与发展，另一方面通过发挥区域协调者的角色，对接整合区域内的各类制度。

东亚地区制度的一个显著特征是其非正式以及基于共识（协商一致原则）。由于主权意识强等原因促成了该地区的制度不具有高约束性，更加灵活，这也是制度重叠易于产生的原因之一。较为灵活的国际合作方式产生相对较低的违约成本，在某种程度上也进一步促成了东亚中小国家决定两边下注，或自行抱团。无论是选边站还是自行抱团都会增加区域内治理机制的数量。这在制度数量本就众多的东亚地区，进一步加剧了制度复杂性。加之东盟涵盖东南亚十国，这些中小国家的选边站行为还可能导致制度嵌套及制度的多重重叠。

^① 任琳、张尊丹：《全球经济治理的制度复杂性分析——以亚太地区经济治理为例》，《国际经贸探索》2020年第10期。

三、制度复杂性模式分析

（一）权力驱动下的复杂性塑造：霸权国塑造排他性制度

除了功能上的需要外，制度复杂性的产生也来源于国家出于权力维度的考量。最典型的例子就是霸权国通过构筑排他性体系，借助排他性条款，意欲遏制崛起国持续得自全球治理体系的收益。面对中国在全球治理体系内崛起的事实，美国坚持认为中国是利用现有的国际制度实现自身发展。因此，霸权国美国试图利用现有的政治经济优势，通过构筑排他性制度，对全球治理体系进行符合自身利益的主观上重塑。虽然特朗普政府和拜登政府在借助的国际合作形式上有不同侧重，但都试图在多领域建立排他性制度，构筑所谓的“平行体系”。特朗普执政时期，退出多个全球重要多边机制后，加强与盟友的双边对接。而拜登时期虽然开始回归多边，重视制度与联盟，但仍然强调的是塑造基于共同价值观的和具有竞争性的排他性合作，因此更多的是诉诸“伪多边主义”或“小边主义”制度。

1. 建立排他性制度，设置排他性条款

当前，美国在安全、经贸、基础设施、金融、数字技术等多个领域加剧了对多边主义的“工具化”利用。安全领域的美日印澳“四边对话”（英文缩写 Quad）是排他性制度的代表之一。诞生于 2007 年的 Quad 旨在“促进四个海洋民主国家在中国和印度崛起背景下的对话与合作”。随着美国国家安全战略术语从“亚太”转向“印太”，特朗普政府于 2017 年重启中断了十年的 Quad。作为回归多边主义的部分象征性手段，拜登政府将部长级会议提升至领导人峰会，并在 2021 年 3 月视频会后，于同年 9 月主持了首次 Quad 线下领导人峰

会。

重启后的 Quad 扩大了议程，推出了服务于“印太战略”的一系列新举措。新举措涉及 5G、数字技术、半导体供应链和海洋安全等中美博弈相关的主要领域。“印太”相比“亚太”区域范围的扩大。2022 年拜登政府的新印太战略报告强调美国对于印太区域的关注是因为面临来自中国的挑战，并进一步污名化中国在亚太区域开展的国际合作。作为支撑“印太战略”重要制度的 Quad 因而也具有明显的目的性和针对目标。

在 Quad 之外，美国印太战略的另一重要组成部分是在湄公河地区建立的多个制度，其中的湄公河之友也是典型的排他性的次区域制度。无论是实际参与成员、官方声明还是各个领域的具体机制，都直接或间接的显示了制度的排他性和指向性。

霸权国家利用议程制定能力占优获取利益、维护霸权，制度被逐步工具化地使用。虽然，美国对外强调自身主导制度的包容性，但始终难掩其排他性本质。基于湄公河次区域的“湄公河-美国伙伴关系”与“湄公河之友”两制度所涉及的合作领域都与中国提出的“澜湄合作”机制基本重合，除围绕流域进行水资源治理外，都以基础设施为重点领域，还包括打击跨国犯罪等其他非传统安全问题领域内的合作。在成员国维度和功能领域维度，两制度存在明显重叠。在 2021 年美国国务院发布的《湄公河之友“恢复和复原”联合新闻声明》中，美国强调了与现有区域合作框架的互补性，“加强成员之间以及与其他湄公河区域机制的合作”，但实际上均未提及澜湄区域最重要的制度之一亦即澜湄合作机制。目前，湄公河之友包括湄公河区域五国和亚太地区多个国家，东盟秘

书处也以观察员身份参加了会议，唯独将中国和中国指导的次区域合作机构排除在外。美国发起的区域内建制更多地服务于总体的印太战略，以维护自身霸权为主要目的，同时表现出明显的排他性。。

2. 联合盟友，借助“小圈子外交”巩固霸权地位

为进一步巩固霸权地位，美国加快联合日本、韩国、澳大利亚等传统盟友，试图利用相关国家对中国区域影响力不断提升的顾虑，推广其提出的所谓的“印太”战略。

相比于为区域提供有益公共产品的制度与组织，美国联合其盟友重新启动的 Quad 目前更多仍是所谓“对中国有共同关切的民主国家的集合”和“排他性小圈子”。2022 年 2 月 11 日在澳大利亚墨尔本举行了第四次四方外交部长会议。会议声明指出，希望开展务实合作，“以应对地区挑战，包括人道主义援助和救灾、海上安全、反恐、打击虚假信息和网络安全”；但同时又强调，“应对基于规则的海洋秩序面临的挑战，包括在南海和东海”。

在湄公河次区域，美国与其亚太地区传统盟友展开广泛合作。2020 年 9 月“湄公河-美国伙伴关系”启动。在伙伴关系框架下，美国在多领域与盟友加深合作，例如与日本达成“日本—美国—湄公河电力合作伙伴关系”（英文缩写 JUMPP），加强基础设施和能源投资领域的合作；与韩国合作加强水资源治理方面的合作；与澳大利亚合作打击犯罪；并探索说服印度参与其中。尽管一再声称“加强湄公河之友——一个由 17 个国家和机构组成的集团，致力于建立一个自由开放的湄公河地区”，然而，对于合作伙伴所谓“志同道合”的限定条件进一步掣肘了制度的开放性和包容性。美国首席副助理国务卿阿图尔·凯沙普

(ATUL KESHAP) 大使在政策对话会上表示，“将与湄公河流域政府和志同道合的合作伙伴的协调放在首位”。

美国新近提出的“印太经济框架”(IPEF) 同样彰显了其借力盟友护持霸权的本意。2021 年底，美国总统拜登在东亚峰会上宣布将与盟友一同构建“印太经济框架”。2022 年 5 月 23 日下午，拜登在日本东京正式宣布启动“印太经济框架”，韩国、日本、印度、澳大利亚、新西兰、印度尼西亚、泰国、马来西亚、菲律宾、新加坡、越南、文莱作为初始成员加入，美国把亚太地区的盟友几乎悉数纳入其中。IPEF 的提出在补足其印太战略、构建对华竞争优势之外，也有意巩固其亚太地区的同盟关系。特朗普的“美国优先”部分损害了美国与盟友之间的信任与合作关系。印太经济框架意在修复并巩固与日、韩等传统盟友的同盟关系，在亚太区域重新构建起围绕经济议题的同盟网络。区别于亚太区域现有的两大主要区域贸易协定 RCEP 与 CPTPP，IPEF 以贸易，供应链，清洁能源、脱碳和基础设施为四大支柱，制度设计允许其成员自主选择参与单个或多个利益相关的议题领域。

(二) 合作理念驱动下的复杂性塑造：崛起国塑造包容性制度

与美国的新自由主义霸权秩序不同，中国倡导的是合作共赢、共同发展的价值观。中国塑造的包容性制度也是制度增量，丰富了全球和区域内的制度形态。中国始终强调对外交往和制度建设的包容性特征：“一带一路”倡议以“共商共建共享”为原则，亚投行以互联互通促进区域可持续发展为宗旨，金砖银行以促进经济的包容性增长为目标，从全球层面来说，包容性制度的构建更有

利于实现全球治理体系的“中性化改进”。于全球治理而言，包容性制度的构建符合国际社会对多方平等话语权的现实寻求。从区域层面来说，包容性制度契合该地区国家间一直以来的文化传统和交往习惯。此外，部分新建包容性制度体现为论坛等非正式的形式，对参与国的约束和要求都相对较弱，符合域内国家长期依靠灵活非正式的制度方式开展区域内外合作的交往习惯。

1. 建构开放性制度，秉持包容性原则

制度的包容性体现在规则条款的非歧视性上，表现为以切实解决区域问题为目标推动开展功能性合作。包容性制度系真正促进区域合作，积极参与区域治理，提升制度治理效能的制度。包容性原则的具体落实也为区域内各国在制度碎片化背景下实现制度融合提供了可能渠道。在基础设施领域，中国倡导建立的亚洲基础设施投资银行（英文缩写 AIIB）为亚洲的互联互通和经济可持续发展做出了重要贡献。无论是项目内容和分布，还是各类文件条款和对外合作皆体现了包容性原则。为了增强项目融资的透明性，亚投行于 2017 年 3 月发布了《与国际关系有关的业务政策》，强调坚持不损害国家利益的非歧视性原则的重要性。

中国致力于推动次区域制度建构，同样体现出包容性特点。2021 年，为加强澜湄国家可持续发展发布了联合声明。声明提出“承诺秉持开放包容原则”，促进澜湄合作与其他各类区域、次区域合作机制协调发展，同时欢迎世界银行及日本主导的亚洲开发银行等共同参与合作，促进次区域一体化进程。此外，

相比其他制度较为单一的议题领域和有限的治理能力，澜湄合作机制首创性的将非传统安全合作纳入重点合作范围。2020年通过的《澜湄合作第三次领导人会议万象宣言》强调，要加大在气候、公共卫生、走私犯罪、自然灾害、资源安全等方面的交流沟通与合作。为支持澜湄区域发展设立的澜湄合作专项基金近六年来也已在广泛的议题领域内开展了500多个合作项目，积极推进了区域内国家的经济发展和民生改善。

在东北亚，中国秉持包容性原则，积极改善与日本和韩国之间的关系，促进三方合作及东亚地区的一体化进展。RCEP成功生效后，中日韩自贸区加快谈判。2020年中日韩三国GDP占比RCEP区域内GDP达到82.44%。中国大力推动的高水平、制度型开放新格局为三方合作按下了“加速键”。2019年12月在中日韩合作20周年之际，第八次中日韩领导人会议在成都举行，会上发布了《中日韩合作未来十年展望》，通过了“中日韩+X”早期收获项目清单。2020年11月，国务委员兼外交部长王毅分别对日本、韩国进行正式访问，达成多项共识。2021年在第24次东盟与中日韩领导人会议上，中方倡议三国共同深化在东盟地区的第三方投资合作，加快设立“中日韩共同投资基金”、中日韩东盟投资合作平台。中国始终秉持建设开放包容的东亚，积极推进建设一系列开放且具包容性的制度，有效促进了中日韩三国间合作深化，助力了区域一体化进程。

2. 广泛吸纳成员，彰显开放包容特征

包容性制度还表现为开放接纳新成员，尊重多样性。与霸权国推动构建排他性制度相比，中国倡导的包容性制度将更多的参与主体纳入到统一框架之中，共同对某一问题实现合作治理，在某种程度上也减少了在成员国维度上的制度重叠，降低了制度复杂性程度。

澜沧江—湄公河区域可以说是亚太地区合作的一个缩影。如果说东亚是整个亚太区域的战略核心，那么澜湄区域因其区位也是整个地区的大国博弈焦点。澜湄地区的次区域合作在经历了湄公河委员会（英文缩写 MRC）、大湄公河次区域经济合作（英文缩写 GMS）等制度驱动之后，直到 2016 年中国提出建立“澜沧江—湄公河合作”机制，才将澜沧江—湄公河流域上下游的六个国家全部囊括在同一制度之内。可以说，“澜湄合作”机制在一定程度上整合了次区域内既有制度，为所有流域国家提供了一个共同合作的平台。

此外，由中国主导建立的亚洲基础设施投资银行十分重视伙伴关系与合作。自 2016 年开始运营以来，迄今已有六年。截止 2020 年底，AIIB 共有成员国 103 个。虽然，以亚洲区域投资为主，但银行每年也对非区域成员提供不超过银行总融资额 15% 的投资，充分贯彻包容性原则。2020 年最新发布的企业战略将“服务范围更加广泛的成员”作为支柱职能之一。AIIB 与世界银行和亚洲开发银行都签署了共同融资框架协议，另与非洲开发银行、欧亚开发银行、欧

洲复兴开发银行、美洲开发银行等签署了合作备忘录，始终将“与其他多边和双边发展机构的密切合作来应对发展挑战”作为主要目的和任务，充分体现包容性。

（三）利益驱动下的制度复杂性选择：日本的联盟异化与东盟国家的抱团取暖

基于务实外交，美国传统盟友出现“联盟异化”现象。虽然，近年来在霸权国的胁迫和舆论包装下，有些追随联盟的行为也在时时发生，只是利益仍然是各国包括霸权国盟国采取对外交往的重要的基础性原则。根据国际货币基金组织（英文缩写 IMF）2020 年的数据，东亚地区几乎所有国家的对华商品贸易额都比对美贸易额要高。

1. 日本推动区域制度建制，利益导向下寻求独立自主

对于美国的盟国来说，虽然受到联盟约束，但很多时候参与联盟的成本收益比持续走低，迫使其外交更加务实。一方面，盟国得自美国的资源投入有所减少而成本和所需承担的责任有所上升，另一方面，盟国得自于崛起国间合作的收益显著增多。两相比较，更进一步动摇了盟国对联盟的承诺，出现选择性背离或议题性追随等联盟异化现象。

日本的外交政策已经从以日美同盟为中心，转向更主动、更灵活、更低调的方式，试图在多领域降低对美国的严重依赖、增强自主性。在特朗普政府之后，在追随美国、参与美国主导的国际秩序之外，日本也在地区秩序建设中寻求更加独立的角色，寻求塑造务实的对外关系。一方面，因为对中国存在地缘

政治焦虑，日本始终坚持与美国加强联盟关系以应对中国在区域内不断增长的影响力；但另一方面，日本将与中国之间顺畅的经济视为日本经济增长的重要机遇。中国是日本最大的出口目的地，2020年出口额达到1410亿美元。稳定的制度是双边和区域内经贸繁荣的重要保障。2020年11月，中日两国外交部长举行发布会表示，两国将共同努力维护和加强以规则为基础的多边贸易，尽快促成RCEP生效并与韩国就三方贸易协议举行会谈。日本财务大臣麻生太郎也强调了与中国、韩国和东盟合作，加强地区金融联系与合作的重要性。面对美国拜登政府近来构筑的Quad等排他性小圈子，日本国内也不乏持警惕态度的人士。他们认为，日本寻求对冲策略的目标并不是孤立中国，而是促进接触。与作为邻国和区域大国的中国之间的持续接触，是日本寻求构建更为自主的地区秩序的重要基础。2021年日本首相岸田文雄在对国会的首次政策演讲中表示，“建立稳定的关系和保持对话是重要的”，虽然总体上延续了一贯较为强硬的对华立场，但同时强调了对话和合作解决共同面临的问题的重要性。

2. 东盟巩固自身独立性，加快区域间制度协调

东盟试图在中美之间扮演“中间人”，寻求大国平衡战略，加强并维护自身在区域内的中心地位。2019年发布的《东盟对印度—太平洋问题的展望》被认为是东盟对东亚地区秩序的最新看法和表态，其中多次强调东盟将作为“诚实的中间人”，促进包容性区域秩序的建立。将“印度-太平洋地区”视为“充满对话与

合作”的东盟将在坚持“东盟中心性”基本原则之上，推动不同合作机制、不同地区方案的对接，包括“一带一路”倡议与“印太战略”。这不仅帮助东盟通过与中美双方的合作实现其自身的利益最大化，也帮助塑造了作为一个整体的东盟声音。

东盟的对外战略选择并不能简单的用“经济靠中国，安全靠美国”来概括，权力多元的东亚地区更符合东盟的利益。排他性的制度并不符合东盟的利益。2022年3月，新加坡总理李显龙访美时明确表示反对美国针对中国建立排他性制度，并呼吁增加制度开放性和包容性。中国是东盟最大的贸易伙伴，美国是第二大贸易伙伴。2020年两国进出口贸易总额占比东盟对外进出口贸易总额的30%以上。对于因贸易而发展，以发展为区域导向，认为经济就是安全的东南亚国家来说，强化与多方的合作有助于其在基础设施、经济贸易、公共卫生治理等领域获得更多投资和援助，实现更好的发展和更多利益，同时减少对某一方的过度依赖，从而降低外部形势和内部发展环境的不确定性。因此一个权力多元的东亚地区更符合东盟的利益，既可以部分削弱对中国实力及区域影响力不断上升的恐惧，又可以减少对美国建构排他性制度、升级地区紧张局势的忧虑。

为抵御不断攀升的外部风险，区域内中小国家加快了推进一体化的步伐，寻求彼此之间“抱团取暖”。因历史遗留问题，东盟分别与中国、日本、韩国三个东北亚国家签署了自由贸易协定，随后又积极促成各个“东盟+1”的整合，终

于在 2020 年底成功签署协定，并于 2022 年初成功推动以自身为中心的 RCEP 生效，形成了囊括东亚 13 国在内，15 个国家的单一市场，占世界贸易比重超过 30%，将会是东盟赖以推动构建更大范围内亚太自贸协定的主要制度尝试。

三、结语

制度是维护国际秩序稳定的关键介质，适度的制度复杂性具有积极影响，但其负面效应也会无益于全球治理。需要就事论事，进行区别对待。因此，探究导致当前亚太地区制度复杂性的基本因素就变得十分必要且重要。不同的制度选择交织构成了制度复杂性。为此，我们探究了参与区域制度建设的主要行为体和其差异的制度选择路径、背后的三种不同的驱动力。

如果说中美关系是当前国际社会中最重要关系，是影响百年大变局走向的最重要影响因素之一，那么两国的制度选择与制度建构则是影响区域乃至全球制度复杂性，进而塑造区域乃至全球治理秩序的关键变量。美国的排他性制度塑造与中国的包容性制度塑造构成了亚太地区制度重叠的主要格局。受到大国竞争激化影响的东盟，为维护中小国家的生存空间和利益，整体推进的一系列以东盟为中心的制度加剧了与两个大国制度体系之间的重叠。不过东盟的协调者角色以及中国提供的国际制度的包容性消解了制度间的部分重叠。但美国传统盟友两面下注的行为在增加自身利益的同时，又进一步加剧制度重叠，增加了制度复杂性。当下而言，与以霸权护持为目标的排他性制度相比，包容性

制度的建构不仅可以为解决全球与区域治理赤字提供所需的公共产品，有效应对面临的全球性威胁，也帮助降低了其他中小国家面临的紧迫外部形势，降低联盟异化等两面下注行为的出现。深究区域内制度复杂性的成因，我应增强区域价值链的韧性，对冲霸权国“脱钩”战略对区域经济的破坏性；强化功能性制度合作，规避大国博弈对区域秩序的破坏；推动制度融合，防止“平行体系”的形成。

全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 吴国鼎 陈兆源 黄宇韬
韩永辉 宋锦 沈陈 田旭 彭博

研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪