

区域自主性、大国博弈 与区域制度复合体

任 琳 张尊月

内容提要 近年来，大国博弈也常常在区域层面激烈展开。然而，不同区域内的制度形态受之影响却有所不同，进而出现了诸如嵌套重叠、类平行重叠和多元重叠等不同类型的区域制度复合体。欧洲、东亚、非洲和拉美等地区案例表明，造成上述情势的主要原因有二：一是大国博弈在不同区域施加影响的策略有所不同，而经贸博弈和建制博弈两种策略的政策效果并不一样；二是每个区域的自主性（一体化）程度有所不同，进而对大国博弈的感知程度和作出的反应有所差异。在某种程度上，大国博弈为区域治理制造了张力，或多或少增加了区域制度复合体的复杂性；而区域自主性则是塑造区域治理形态的内生合力，由此呈现出的一体化程度成为区域应对内外冲击的重要依托。在张力与合力共同作用下，各区域孕育出形态各异的制度复合体形态。在大国与区域互构过程中形成的区域制度复合体，正在孕育未来的区域治理模式，为既有的全球治理体系提供重要补充。

关键词 全球治理 区域治理 大国博弈 制度复合体 区域一体化组织

作者简介 任琳，中国社会科学院大学教授、博士生导师、中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员；张尊月，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士生。

一 问题的提出

随着国际权力格局发生变动，国际体系呈现出区域化演进的态势。近年

* 本文系中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划（DF2023YS42）阶段性研究成果。

来,美国频频强调要加强自身在全球各大区域中的参与度与影响力,并以此作为巩固其全球领导地位的重要路径。随即,在部分区域或领域内出现了各类排他性的“小圈子”。在此冲击之下,不同地区的区域治理安排将会受到何种影响,以及这些影响将会以何种制度形态呈现出来,已经成为一个有待探索的国际制度研究议题。毋庸置疑,大国博弈对全球治理和区域治理都具有重大影响力,尤其对各地区的区域治理提出了更高要求,也对既成区域制度的形态和效用产生了巨大冲击。然而,每个区域的最终制度表现(区域制度复合体)却大相径庭。那么,在大国博弈的背景之下,为什么不同区域治理安排受到的影响不同,诞生了不同类型的区域制度复合体?具体而言,在“大国博弈方式”(域外因素—张力)和“区域自主性”(域内因素—合力)两种因素的共同作用下,各区域呈现出不同的区域经济治理形态。基于此,我们选择了欧盟、东亚、非洲和拉美等地区作为典型案例,尝试在大国博弈的背景下,分析各区域呈现出不同区域制度复合体的原因。

国内外学界从不同维度对该议题已经进行了较为深入的研究。一是探究一体化程度对区域治理形态的影响方式^①;二是探究不同大国策略对区域治理形态的塑造机制^②;三是发现全球治理区域转向的现象及成因;^③四是借助单一案例研究区域治理复合体^④。但既有研究在普遍性解释方面存在不足。

① 张云:《新冠疫情下全球治理的区域转向与中国的战略选项》,载《当代亚太》2020年第3期,第141~165页;张云:《国际关系中的区域治理:理论建构与比较分析》,载《中国社会科学》2019年第7期,第186~203页;秦亚青:《多边主义:比较区域治理研究的实践视角》,载《东亚评论》2022年第1期,第9~32页。

② 郑先武:《国际区域治理中的大国角色》,载《复旦国际关系评论》2023年第1期,第393~395页;姚全、郑先武:《区域治理与全球治理互动中的大国角色》,载《探索与争鸣》2021年第11期,第57~69页。

③ 刘雪莲、唐新宇:《全球治理走向区域治理?——关于全球治理区域转向的思考》,载《探索与争鸣》2023年第3期,第92~101页;Jagannath Panda & Jae Jeok Park, “Minilateralism and Global Governance: Effectiveness of Hybrid Models”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 78, No. 6, 2024, pp. 929–943; Arie M. Kacowicz, “Regional Governance and Global Governance: Links and Explanations”, *Global Governance*, Vol. 24, No. 1, 2018, pp. 61–79.

④ Nolte Detlef, “Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?”, EUI RSCAS, 2014/89, Global Governance Programme – 126, European, Transnational and Global Governance – <https://hdl.handle.net/1814/32595>; Hofmann S. C. and Yeo A., “Historical Institutionalism and Institutional Design: Divergent Pathways to Regime Complexes in Asia and Europe”, *European Journal of International Relations*, Vol. 30, No. 2, 2024, pp. 306–332; Henning C. Randall, “International Regime Complexity in Sovereign Crisis Finance: A Comparison of Regional Architectures”, *Review of International Political Economy*, Vol. 30, No. 6, 2023, pp. 2069–2093.

本文试图“从点到面”，进一步梳理已有研究并将其进行系统化整合与创新性发展。一是通过区分区域自主性和制度复合体形态，克服解释变量和结果变量之间的共线性。为此，我们进一步区分了“基于区域自主性”的一体化建制及其程度（换言之，作为核心一体化组织的欧盟、东盟、非盟等）与“基于制度间关系”的区域治理安排（换言之，区域内外制度与区域内制度之间存在何种关系，本文重点关注后者）。为了更加学理化地刻画后者，我们还引入了“制度复合体”概念，借助厘清概念的方式，克服自变量和因变量间存在共线性的问题。二是兼顾全球与区域两个分析层次，关注两个层次间互动对制度形态的塑造作用。仅从区域层面分析区域治理形态，不仅难以解释兼顾全球层面的影响因素，而且也忽略了全球与区域两个层面的互动关系；从区域的角度判定大国在特定区域中的角色，较难体现全球层面的大国博弈如何投射至区域层面，不能很好地连结起区域和全球两个层面；仅从大国对治理单向施加影响的角度出发，未考虑到大国影响后区域的反馈与回应，以及互动对区域治理产生的影响。从某种意义上说，区域制度是由大国与区域行为体在互动中塑造而成的。既有文献对大国区域角色及其对区域治理的影响研究相对静态，本文试图从动态维度描绘大国在各区域不同的博弈及其对区域治理的影响。三是引入比较分析方法，系统梳理大国博弈的不同类型、影响方式及制度结果。既有研究大多聚焦于特定区域，并未关注到大国在不同区域的博弈手段差异，且很难对大国同时施加于不同区域的差异性影响进行比较研究。本文从全球层面回落至区域层面，关注大国在不同区域的博弈方式及其对不同地区区域治理产生的不同影响。此外，鉴于不同问题领域间存在较大差异，本文的研究视点仅仅聚焦经济治理领域。

二 基本变量与概念辨析

通过文献综述和初步的案例分析，我们发现部分区域的治理安排主要由大国主导，而部分区域则由区域一体化组织主导，此外，参与行为体的类型也会在不同时段存在差异。特别是在大国博弈的时代背景下，大国博弈方式差异化的作用（刻画为自变量2）更为凸显。加之不同区域制度环境和自主性的不同（刻画为自变量1），进而导致了不同的制度间关系，形成了各式各样的区域制度复合体。为系统探讨这一问题，本部分重点给出自变量和因变

量的工作定义，并在变量间搭建起一个类型学的分析框架。

（一）区域自主性

区域自主性主要由区域一体化组织的建制水平或程度体现出来。^① 当前区域自主性相关的研究，也多指区域一体化组织的自主性。既有研究多从器物 and 观念两个维度出发对自主性的内涵进行阐释，强调了区域一体化组织主导自身事务的能力。^② 但这一刻画方式较难操作，很难进行区域间的比较分析，为此我们将区域一体化程度作为衡量区域自主性的指标。

一体化程度从初级阶段到高级阶段的进阶，也是区域自主性从弱到强的过程。随着一体化程度的提升，成员间的经济联系更加紧密，相互间合作也更加深入。一体化程度的加深需要成员逐步让渡更多的经济主权，也需要区域成员国增进协调，推动彼此经济政策的融合和统一。区域一体化的加深也促进了区域内经济体的贸易增长，扩大了经济合作和经济发展的空间。统一政策的制定与落实还意味着特定区域能够更有效地抵御外部冲击，进而也大大提高了其国际竞争力。因此，从经济治理的角度来说，区域成员间经贸联系与合作的加深意味着，在进行区域经济治理和参与全球经济治理时，相关区域将具有更强的自主性。^③

实际上，在不同议题领域内，区域的自主性存在一定差异。考虑到本文重点关注经贸领域，故采用“区域经济一体化的程度”来衡量特定区域在经贸领域内的“区域自主性”。美国经济学家贝拉·巴拉萨（Bela Balasa）在《经济一体化理论》一书中将经济一体化组织分为 5 种类型（基于一体化程度），即自由贸易区（FTA）、关税同盟（Customs Union）、共同市场（Common Market）、经济同盟（Economic Union）及完全经济一体化（Complete Economic Integration）。^④

自由贸易区是最初级的经济一体化形式，指成员之间取消彼此之间贸易

① 本文中的区域自主性涉及的区域一体化组织指覆盖整个地区的区域一体化组织，如欧盟地区的欧盟，东亚地区的东盟和非洲地区的非盟。各地区都可能存在一些一体化程度相对较高的次区域组织，但其并未覆盖整个地区，因此不在我们讨论的范围之内。事实上，次区域制度越多，区域整体的自主性也就相对越弱。

② 贺之杲、巩潇沅：《大国博弈背景下地区一体化组织的自主性分析》，载《世界经济与政治》2023 年第 11 期，第 61～88 页；廖梦琦、王琛：《大国竞争、区域自主性与“破碎地带”形成研究》，载《国际政治科学》2024 年第 1 期，第 170～199 页。

③ 需要说明的是，由一体化程度刻度的区域自主性是基于区域自身发展而言的，是相对于外部的独立变量。因此，外部单一事件的发生并不会显著影响到区域的自主性。

④ Bela Balassa, “The Theory of Economic Integration”, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961, p. 2.

壁垒的阶段。但各经济体对外，即非成员经济体，仍然保留各自独立的关税制度和其他贸易政策。这一程度主要涉及的是贸易自由化。关税同盟则进一步要求成员之间不仅要取消贸易壁垒，还要对外实行统一的关税政策。但在同盟内部，商品自由流通且自由竞争。共同的对外贸易政策是其与自由贸易区在经济一体化程度上的显著区别。共同市场指在关税同盟的基础上增加了生产要素（如劳动力、资本和技术等资源）的自由配置与流动，能够更有效地利用经济资源，进而提高了成员的生产效率。在这一阶段，经济政策的协调使得关税、贸易和市场的一体化逐步加深。经济同盟则在共同市场的基础上诞生了超国家的管理机构和统一的银行机构，因此，成员经济体在经济政策（包括货币政策、财政政策和产业政策等）上实现了更高层次的协调一致，在更多方面实现了较为全面的经济一体化。最后，完全经济一体化是经济一体化的最高形式。这一阶段意味着成员之间在经济同盟的一体化基础之上，实现了所有经济政策的完全统一，包括货币政策、财政政策和税收政策等。当达到完全经济一体化程度时，各成员使用共同货币，成员经济体的经济几乎完全融合，进而形成单一经济实体，其内部的经济活动近似经济体内部的经济活动。完全经济一体化的形成也标志着成员之间的经济合作达到了最高水平，进而获得更大的经济发展潜力和空间。

欧盟地区、东亚地区、非洲地区和拉美地区是全球主要的经济一体化区域。目前，上述4个区域经济（治理）一体化的程度不一。欧盟地区是当前全球范围内区域经济一体化程度最高的区域，属于经济同盟，但由于货币政策并不统一，因此尚未实现完全的经济一体化。东亚地区和非洲地区目前都已建立起覆盖全域的自由贸易区，但拉美地区目前还未建立囊括区域所有成员的统一的自由贸易区。

表1 不同区域的自主性差异

区域	区域经济（治理）一体化程度	区域自主性
欧盟地区	经济同盟	强
东亚地区	自由贸易区 -	中
非洲地区	自由贸易区 -	中
拉美地区	暂无自由贸易区	弱

说明：拉美尚未建立覆盖整个区域的自由贸易区，非洲案例仅存在厄立特里亚一个特例，因此视为覆盖整个区域。

资料来源：作者自制。

（二）大国博弈方式

区域自主性强，则制度合力强。与之相对，大国博弈激烈，则区域治理的张力强。在单极世界中，霸权国往往依据其对各个区域的优先排序来制定不同的区域战略。比如，大国会在重点关注的区域内投入更多资源与精力，而对排序较后的区域给予较少关注。不同区域的治理安排往往亦受之影响。然而，在多极化的世界中，大国的区域战略不仅取决于对各区域重要性的认识，也深受其他大国在该区域战略安排的影响。其中，霸权国与所谓“竞争者”的区域战略博弈，也成为各方制定区域战略的参考依据。因此，在大国博弈加剧的背景下，大国间的博弈方式也成为影响区域治理安排的重要因素，进而塑造出各式各样的区域制度复合体。文章重点关注的大国系中、美两国。

本文主要聚焦经贸领域内的大国博弈方式。一是局限于器物层面的经贸博弈。经贸博弈尤其常见于经贸往来密切的行为体之间，或是价值链和贸易对象重叠度高的国家之间。就本文所关注的中美两大国之间的博弈而言，两国间贸易往来非常密切，但美国近些年“脱钩断链”的言论及行动对双边经贸关系造成一定破坏。二是围绕制度的博弈或曰建制博弈。在国际关系学界，制度竞争的表现形式之一就是建立新制度。这些新制度既包括霸权国新建的排他性的“小圈子”，也包括以中国为代表的新兴国家建立的包容性的新制度（如亚洲基础设施投资银行）。经贸博弈与建制博弈的区别在于，是否通过建立制度的方式来实现降低彼此间依存度与相互依赖关系的目标。换言之，两者实现路径不同，不过，广义的经贸博弈同时包括以上两类方式，只是为了突出建制的手段之不同，我们对经贸活动层面的普通博弈和制度层面的博弈进行了区分。

在不同区域，大国进行博弈的方式并不相同，这有赖于对多种因素的综合考量。一是区域的地缘政治重要性。在战略价值更高的区域，大国会给予更多关注并投入更多资源用于博弈。二是大国区域利益的性质与大小。大国与区域间的经贸往来情况与经济相互依赖情况等都会影响大国对博弈方式的选择。经贸博弈侧重经济利益考量，而建制博弈不仅关注经济利益，还兼具政治考虑。大国通过经贸博弈追求更大的经济利益，如寻求更优惠的贸易政策，创造更便利的贸易环境，而建制博弈则不仅限于此。由于经贸制度作为区域制度体系的重要组成部分，不仅能够促进国家间的经贸往来，还能给制度主导国带来区域主导权。鉴于制度建设往往需要更多的时间与资源，建制

博弈的烈度较之经贸博弈更强，因此对区域治理安排带来的影响也更深远。

（三）区域制度复合体

准确定义区域制度复合体的概念内涵，需对国际制度复合体进行定义。制度复合体首先需要有一个以上的制度。制度范围包括各类组织机构、机制、规定、协议、安排和规则等。从制度性质的角度看，制度包含国家间的正式组织，如条约和基于条约的政府间组织（Formal Intergovernmental Organizations, FIGOs），也包含各类非正式机制。从制度关注层次的角度看，制度包含全球层面的多边制度、区域层面的制度和国家间的双边制度。这些制度集合是形成制度复合体的基本条件。^① 值得注意的是，制度并非随意组合，制度集合也有限定条件。其中，基本条件之一是制度间存在联系，也包括“松散”的链接和耦合。比如，关注共同的问题领域或曰主题，由此专注特定问题领域的制度可以集合成为一个制度复合体。^②

制度复合体的关键特征是制度形态，即制度间的联系方式及呈现出来的关系类型。虽然，针对不同研究问题的制度复合体在概念定义上存在一定差异，但相关文献都指出，制度复合体是“一系列重叠（或嵌套）的制度”。^③ 重叠和嵌套显示了制度复合体内及基本制度之间的相互关系。嵌套虽然与重叠存在一定差异，但也可被认为是重叠的一种类型，因此大多数研究强调了制度复合体内制度之间的重叠。^④ 如果说重叠和嵌套描绘的是制度复合体内横

① Raymond M. and Sherman J., “Authoritarian Multilateralism in the Global Cyber Regime Complex: The Double Transformation of an International Diplomatic Practice”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 45, No. 1, 2023, pp. 110 – 140.

② See Huw Roberts, Emmie Hine, Mariarosaria Taddeo and Luciano Floridi, “Global AI Governance: Barriers and Pathways Forward”, *International Affairs*, Vol. 100, No. 3, 2024, pp. 1275 – 1286; Randall Henning C. and Pratt T., “Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research”, *Review of International Political Economy*, Vol. 30, No. 6, 2023, pp. 2178 – 2205; Gehring Thom and Benjamin Faude, “A Theory of Emerging Order within Institutional Complexes: How Competition among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labor”, *The Review of International Organizations*, Vol. 9, 2014, pp. 471 – 498.

③ Hofmann S. C. and Yeo A., “Historical Institutionalism and Institutional Design: Divergent Pathways to Regime Complexes in Asia and Europe”, *European Journal of International Relations*, Vol. 30, No. 2, 2024, pp. 306 – 332.

④ See Delreux Tom and Joseph Earsom, “The European Union as an Actor Navigating International Regime Complexes”, *Politics and Governance*, Vol. 11, No. 2, 2023, pp. 1 – 5; Abbott K. W. and Faude B., “Hybrid Institutional Complexes in Global Governance”, *Review of International Organization*, Vol. 17, 2022, pp. 263 – 291.

向的制度间关系,那么,等级性则关注制度复合体内纵向的制度间关系。但是,等级性并不是制度复合体的必要内涵。早期研究指出,制度复合体内的制度是“非等级的”“缺乏正式的层级结构”,也有学者将其称为“水平结构”。但之后有研究指出,制度复合体中也可能存在“隐藏的等级关系”;还有学者将“层级权威关系”作为观察维度。^① 综上,我们可以将文中结果变量“区域制度复合体”的工作定义设定为“聚焦特定区域的彼此重叠的一系列制度集合”。其中,制度间关系可以是等级性的,也可以是非等级性的。

区域制度复合体是观察区域治理形态的重要视角之一,主要表现为基本制度之间的关系。需要说明的是,区域制度并不仅仅局限于由区域内国家组成的制度。许多区域制度的成员也包括非本区域国家。在有些区域制度中,非本区域国家甚至可能是制度主导国。因此,本文因变量与自变量是有区别的,后者只关注区域内自主制度塑造,并不考虑区域外大国的经贸博弈或建制行为及其影响。

就区域治理安排的制度形态而言,区域制度复合体主要表现为重叠制度,包括功能领域、制度成员和职能范围的重叠。鉴于本文主要关注经贸领域,已对制度的功能领域进行限定。在经贸领域内,相关区域制度在一定程度上都存在着重叠关系。此外,区域制度主要由区域内的国家和非国家行为体构成,重点关注所属区域的区域性问题。而区域制度在职能范围上存在重叠,导致职能范围的分类依据不再适用比较研究。基于此,我们从制度成员^②的维度来区分制度重叠的不同形态。

① See Raustiala K. and Victor D. G., “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”, *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 277–309; Gehring Thom and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 19, 2013, pp. 119–130; 王明国、朱星宇:《国际制度复合体的结构及其应对策略》,载《世界经济与政治》2023 年第 11 期,第 89~128 页。

② 从成员维度进行分类,主要涵盖主导成员和参与成员两个方面。主导成员的判断主要基于在制度建设中的作用,具体指的是区域内多数制度或重要制度的主导者/倡议者,包括区域内的行为体,也包括区域外的行为体。制度的主导成员会对制度复合体和制度复杂性的塑造产生直接影响。鉴于区域普遍存在由区域国家组成的联盟,即区域一体化组织,且其通常在区域治理和相关制度建设中发挥重要作用,因此,区域制度的主导成员不仅包括国家行为体,还包括以区域一体化组织为代表的非国家行为体。此外,区域制度的成员,包括主导成员和参与成员,不仅限于区域内行为体,也可能是区域外部的行为体。涉及本文,该行为体主要指大国。有关制度复合体中主导国作用的分析,参见任琳、张尊月:《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》,载《国际经贸探索》2020 年第 10 期,第 100~112 页。

区域制度主导成员不同或成员数量不一，导致不同区域内制度复合体的形态存在差异。当主导成员数量为单个时，该区域的制度多由主导成员建立。此时，新建的区域制度多围绕既有区域制度而建，主导成员也会在新旧制度之间进行必要的协调，由此形成了“嵌套重叠”的区域制度复合体形态。当主导成员数量为两个时，主导成员存在对于区域主导权的博弈，可能催生出“类平行重叠”的区域制度复合体形态。当主导成员数量为多个时，主导成员往往塑造出相互交织的区域建制，形成“多元重叠”的区域制度复合体形态。

表 2 区域制度复合体类型

区域制度主导（建设）成员数量	区域制度复合体形态
单一	嵌套重叠
两个	类平行重叠
多个	多元重叠

资料来源：作者自制。

三 案例研究

对于案例的筛选，我们综合既有文献及自变量的显著程度，选择了日常关注度较高的欧盟地区、东亚地区、非洲地区和拉美地区进行案例分析。整体而言，这 4 个区域都是区域合作和一体化研究较为关注的地区，也是规则制度较为密集的地区。需要补充说明的是，文中案例选择截至美国总统拜登任期结束，不涵盖特朗普第二任期。

梳理各案例在自变量中的表现情况，我们进行了一个类型学的分析。某地区的一体化程度越强，该区域内制度的向心力往往更强；而在某地区的大国博弈程度越高，该区域内的制度复合体越有可能面临复杂性上升乃至被撕裂为二的局面。表 3 显示，两个变量相结合催生出不同形态的区域制度复合体。面对大国之间的经贸博弈，在强区域自主性的影响下，欧盟地区形成了“嵌套重叠”的制度复合体形态。而东亚地区的区域自主性处于中等程度，但大国之间建制博弈颇为激烈，两者相互交织催生出“类平行重叠”的制度复合体形态。虽然，非洲地区的区域自主性同样处于中等程度，但当前大国之间主要存在经贸博弈，加之，部分博弈体现为“倡议”形式，尚未建立成熟的制度，因此出现了“多元重叠”的制度复合体形态。在拉美地区，较弱的

区域自主性结合美国意图在此打造制度模板，与新兴大国开展建制博弈，随即形成了“单一控制的多元重叠”的制度复合体形态。

表 3 区域自主性、大国博弈方式与区域治理形态

区域	区域自主性	大国博弈方式	区域制度复合体形态
欧盟地区	强	经贸博弈	嵌套重叠
东亚地区	中	建制博弈	类平行重叠
非洲地区	中	经贸博弈 (有倡议，但没建制)	多元重叠
拉美地区	弱	建制博弈 (打造制度模板)	多元重叠 (单一控制)

说明：表中区域自主性的强弱，仅为本文依照各区域经济一体化程度差异而对 4 个研究区域进行的相对的、较为直观的比较。

资料来源：作者自制。

(一) 欧盟地区

欧盟地区的区域制度复合体形态主要表现为以欧盟为核心的“嵌套重叠”。嵌套重叠突出的是区域制度间的嵌套关系。这包括两种情况：一是两个制度的成员完全重合，比如，欧盟针对新兴议题建立了涵盖所有成员国的新制度；二是一个制度的全部成员是另一个制度的部分成员，如欧盟针对特定经贸问题或次区域问题新建的制度，仅涉及部分欧盟成员。总体而言，欧盟主动塑造了区域制度间的“嵌套”。一方面，新区域制度在建设之初便被置于欧盟整体制度体系中进行考量。从区域制度体系的宏观视角出发考虑区域问题的解决和制度建设，能够有效且清晰地界定新建制度与既有制度的功能及适用范围，从而规避制度重叠与管辖权冲突等问题。另一方面，区域制度也在发展过程中不断被调适，以纳入动态调整的区域制度体系。区域制度的具体规则被要求以既有法规为基准，比如《欧盟运作条约》（The Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）等欧盟法律。这保障了区域内新建制度与既有制度间的一致性，并以此实现了新制度对区域制度体系的优化补充。区域制度的执行机构也被要求与欧盟委员会（European Commission, EC）和欧洲中央银行（The European Central Bank, ECB）等区域主要机构加强沟通，通过分工合作实现区域制度的全面落实。由此，通过实体机构间的协作，以及具体规则的对接与统一，新建制度（以嵌套的形式）被不断纳入区域制度复合体之中，形成了以欧盟为核心的“嵌套重叠”的区域制度复合体。

就区域一体化程度而言，欧盟地区一直是区域经济一体化发展的典范区域，被认为是现实中高度一体化的区域代表。其区域经济一体化经历了从欧洲煤钢共同体（European Coal and Steel Community, ECSC）到欧洲经济共同体（European Economic Community, EEC）再到欧洲联盟（European Union, EU）的发展过程。其中，许多关键政策，比如单一市场政策、货币联盟政策（包括欧元的引入）以及对外贸易政策等，持续推动着区域经济一体化发展。按照理论分类，欧盟地区目前处于经济同盟的一体化阶段。鉴于其尚未实行完全一致的财政政策和税收政策，即未能统一所有经济政策，因此还没有进入完全经济一体化的最高级阶段。不过，也有学者对经济同盟之后的区域一体化形式进行了更为细致的分类。^① 在新的分类之下，欧盟地区已经进入了市场一体化之后的政策一体化阶段。近年来，欧盟对战略自主目标的追求更是进一步推动了区域一体化的进程。卡内基欧洲访问学者拉鲁卡·塞纳通尼（Raluca Csernatonî）指出，新冠疫情对欧盟成员国间的团结和欧洲一体化的弹性构成考验，但其引发的对于战略自主的追求也推进了各领域的治理进程。^② 区域一体化过程中形成了决策权集中且行动力强的核心组织机构。该机构能够较快地协调各方以达成区域共识，并有效地推动区域制度的建设与改革。较强的区域自主性在区域制度复合体的塑造中发挥出较大合力。

大国在欧盟地区的博弈主要通过经贸博弈的方式展开。“5G”和芯片产业是中美之间在欧盟地区进行经贸博弈的前沿阵地。美国为加强博弈优势，试图利用跨大西洋关系，联合相关盟友共同开展与中国的经贸博弈。拜登在其任内的《国家安全战略报告》中指出，欧洲一直是并将继续是美国应对各

① 欧洲一体化的研究先驱威廉·莫勒（Willem Molle）区分了市场的经济一体化与政策的经济一体化。他认为，共同市场及之前的经济一体化形式都属于市场方面的一体化，而经济同盟存在政策上的协调一致，因此属于政策方面的一体化。在经济同盟之上，政策上的一体化还包括货币同盟、经济和货币同盟，以及最终的政治同盟。帕特里克·克劳利（Patrick M. Crowley）也给出了类似的形式划分，认为经济同盟之后，还存在货币同盟、财政同盟和政治同盟。See Willem Molle, “The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy”, Fourth Edition, Burlington: Ashgate, 2001, pp. 13–18; Patrick M. Crowley, “Is There a Logical Integration Sequence after EMU?”, *Journal of Economic Integration*, Vol. 21, No. 1, 2006, pp. 1–20.

② “Europe and AI: Leading, Lagging Behind, or Carving Its Own Way?”, <https://carnegieendowment.org/research/2020/07/europe-and-ai-leading-lagging-behind-or-carving-its-own-way?lang=en>, 2024-11-24.

种全球挑战的基础伙伴。同时强调将与欧洲盟友以共同的民主价值观为基础，加强贸易、投资和技术合作，共同制定高标准的贸易规则。美国曾持续施压，要求盟友限制中国“5G”技术在该区域的发展及应用。对此，欧盟对美国部分要求予以响应，对所谓“高风险”供应商给予模糊性设限处理。2020 年，欧盟发布“5G”安全工具箱，使成员国可以选择限制或排除高风险供应商（如华为）参与其“5G”网络的核心部分。^① 2024 年 4 月，美国与欧盟在贸易和技术委员会（U. S. - EU Trade and Technology Council, TTC）会议上宣布，将通过共享非市场政策与实践情报并协商制定供应链计划的合作方式，共同应对中国在传统芯片领域的主导地位。不过，域外大国在该地区的博弈依然从属于经贸博弈，并未触动欧洲的区域制度建构。欧盟依然主导本区域内的建制，如自主推出《欧盟数据治理法案》。

综上，较高的区域经济一体化程度和大国之间的经贸博弈，促使欧盟地区形成了以“嵌套重叠”为特征的制度复合体。该区域制度复合体以区域内行为体为主导，以区域自身制度为基础。在一体化逐步向更高层次的发展过程中，成员国之间的经济得以整合，合作关系和制度化水平进一步加深，成员国对欧盟的认同感普遍获得增强。在这一过程中的制度建设，不仅形成了一体化程度较高的制度结构，还提升了区域自主建立和优化区域制度来解决区域问题的能力。区域自主性的提升增强了塑造区域治理形态的合力。与之相对，大国博弈形成的张力则相对较弱。外部大国在该区域的博弈虽然存在，但双方都难以较深地介入到以欧盟为中心的区域制度结构与体系之中，也更加难以主导相关区域制度的建设。

从区域治理传导至全球治理的角度，欧盟地区“嵌套重叠”的区域制度复合体形态可能是把双刃剑。一方面，创新性的区域治理制度能够从区域层面为全球治理提供补充。大国博弈产生的张力相对较小，为区域制度自主探索发展路径提供了良好环境。由此形成的区域制度提供了解决区域乃至全球性问题的新思路与新范式。这在全球大多边制度改革受阻，或发展停滞不前之时尤为重要。但另一方面，自主性较强的区域可能制定出更高标准的规则。如若此时区域性制度与全球性制度之间欠缺功能上的协调，就会导致规则一致性下降，并

^① “EU Deals Another Blow to US, Allowing Members to Decide on Huawei’s 5G Role”, <https://www.cnbc.com/2020/01/29/eu-deals-blow-to-us-allowing-members-to-decide-on-huaweis-5g-role.html>, 2024-11-23.

致使两者融合度不足。^① 这反而会造成区域与全球两个层面制度的脱节。

（二）东亚地区

在东亚地区，日益加剧的大国博弈态势催生了“类平行重叠”的区域制度复合体形态。国际制度是大国博弈具象化的工具与载体。两大国在区域层面的博弈催生了一系列区域制度。一方面，中国和东盟基于客观上的功能性需要，不断加快区域制度建设以填补公共产品赤字，推动区域合作的进一步深化。另一方面，美国及其盟友基于主观上的战略性需要，与所谓“志同道合者”加快构建“小圈子”，以服务于其巩固全球领导地位、护持霸权的目的。功能导向制度和战略导向制度的并存加剧了区域制度的分化。与此同时，美国为了争取区域主导权，尽可能地将区域国家全数纳入其主导的制度之中，甚至一度偷换概念使用印太区域，旨在扩容其主导下的排他性制度。这使得域内国家普遍在多个具有相同功能的制度中拥有成员资格。由此形成了“类平行”但重叠的制度复合体形态。

就区域一体化程度而言，东亚仅次于欧盟，目前介于自由贸易区与关税同盟两种形式之间，或者说处于自由贸易区向关税同盟发展的进程之中。东盟是东亚地区最主要的区域一体化组织。东盟以自身为中心建立了“+1”“+3”制度，将东北亚区域国家依次纳入区域制度之中，使其逐渐成为影响整个东亚乃至亚太地区的一体化组织。在此过程中，东盟的中心地位获得了区域内外国家的认可；以非正式、灵活性强为特征，强调尊重国家主权和不干涉内政的“东盟方式”也成为东亚地区合作的基础性规范以及区域行动的根本原则。在东盟的主导与推动下，覆盖区域所有国家的自由贸易区得以建立。《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）历经8年31轮正式谈判，最终于2020年11月15日签署。成员国人口总数和经济总量之大使《区域全面经济伙伴关系协定》成为世界上最大的自由贸易区之一。该协定有效整合了东盟与中国、日本和澳大利亚等多个国家间的贸易协定，尤其是促成了中日韩三国间自贸伙伴关系的达成，为东亚区域国家相互间贸易往来自由化提供了制度框架。该协定的原产地规则大幅提升了贸易投资自由化与便利化程度，深化了区域经贸联系。区域内90%以上的货物贸易逐步

^① 任琳、张尊月：《国际制度融合与全球经济治理体系改革》，载《世界经济与政治》2023年第10期，第77~103页。

实现零关税。可以说,《区域全面经济伙伴关系协定》的深化实施极大地推动了区域经济的一体化进程。

大国在东亚的博弈主要体现为建制博弈。近年来,东亚地区作为博弈“主战场”的一部分,受到大国博弈的深刻影响。其一,大国围绕区域乃至全球治理秩序主导权,在区域与次区域两个层次展开建制博弈。2021 年底,美国为加快推动印太战略落实提出建立“印太经济框架”(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF),并于次年正式启动。在次区域,美国联合盟友构筑排他性“小圈子”。此前,中国提出建立“澜沧江—湄公河合作”机制(The Lancang-Mekong Cooperation mechanism),构建了一个次区域合作的包容性平台,将流域上下游涉及的中国、柬埔寨、越南、老挝、缅甸和泰国共 6 个国家被纳入其中。但之后,美国将既有制度进行升级,拉拢更多盟友进来共同构建排他性“小圈子”。相关制度的排他性和竞争性持续提升。从《湄公河下游倡议》(Lower Mekong Initiative, LMI)发展而来的湄公河—美国伙伴关系(Mekong-U.S. Partnership, MUSP)与“湄公河之友”(Friends of the Mekong)相辅相成,成为承接美国“印太战略”、制衡中国的区域性制度工具。其二,霸权国通过区域建制实施对华遏制与规锁战略。美国联合盟友,建立了“芯片四方联盟”(Chip4)和“印太经济框架”等新的排他性制度,意图在特定领域通过“规锁”中国达到霸权护持的目的。这些制度强调盟友参与,针对特定国家具有排他性,成为美国构造排他性“小圈子”,也成为进而开展建制博弈的典型案例。

综上,由于处于区域经济一体化进程之中,加之大国之间异常激烈的制度博弈,促使东亚地区的区域制度复合体表现出“类平行重叠”的特征。美国日益增长的排他性制度构建,加剧了其主导的基本制度的排他性,一度加速了具有排他性特征的“类”平行体系的形成。上升国与霸权国在全球层面的博弈日渐体现在区域层面,对区域治理格局产生深远影响。此前,东亚地区存在中国、美国、日本和东盟 4 个主导区域制度建设的行为体。持续加剧的博弈态势在特定时间段内压缩了其他行为体的战略空间。日本作为美国传统盟友,在对外战略决策上与美国基本保持一致,参与了拜登政府旨在规锁中国的多个排他性区域制度。东盟先前主导的区域建设战略,旨在推动区域一体化,如今更多地转变为维护其“中心地位”,以及采取保持自身独立性、避免“选边站”的制度策略。美国针对中国的排他性制度建设,在将中国排除在外的同时还压缩了区

域制度主导者的数量。这进一步升级并加剧了大国间的制度博弈，而制度博弈产生的巨大张力则突出了区域制度复合体“类平行重叠”的特征。

从区域治理传导至全球治理的角度看，东亚“类平行重叠”的区域制度复合体形态可能是全球层面治理分化加剧的前兆。一方面，东亚是当前全球经济发展的重心，大国在东亚地区的博弈在一定程度上塑造了全球层面的博弈态势。就具体制度而言，“印太经济框架”强调通过高标准和严规则深化地区经贸合作。2023年11月，“印太经济框架”供应链支柱和清洁经济支柱相关协议签署，并分别于次年2月和11月正式生效；公平经济支柱的相关协议也在2024年6月的新加坡部长级会议上正式签署。“印太经济框架”在供应链透明度、清洁能源、税收和反腐等关键领域都提出了更为严苛的高标准，其根本目的旨在构筑将中国排除在外的区域架构。“印太经济框架”是与《区域全面经济伙伴关系协定》不同的制度形式，尤其是具有差异的规则和标准程度，代表了未来区域乃至全球经贸合作的不同路径。另一方面，大国博弈的加剧压缩了其他国家的战略空间，可能加深并固化“类平行重叠”的区域制度形态并向全球层面扩展。不过，域内其他国家面对大国博弈进行了一系列适应性调整。日、韩等美国传统盟友表现出采取“联盟异化”务实策略的倾向。东盟国家在“抱团取暖”的同时“两面下注”，其中也不乏进行“选边站”的国家。“选边站”将加剧区域和全球制度体系的分化与平行形态，“两面下注”的制度选择则将加深“类平行”的重叠程度。总的来说，“类平行重叠”的制度复合体形态不仅塑造了区域层面的既有格局，同时还将对全球层面的治理环境产生深刻影响。

（三）非洲地区

在大国参与下，非洲呈现出一种“多元重叠”的区域制度复合体形态。这种形态具体表现为多个行为体提出的区域倡议共存的局面。非洲基础设施等领域的建设普遍面临巨额资金缺口，但区域国家又难以依靠自身力量解决问题，从而引发了对外部投资的广泛需求。大国的参与给非洲的经济发展和自主区域治理带来机遇的同时也带来挑战，本区域建制与外部倡议相互交织给区域治理施加了动态变化且复杂的影响。加之大国的经贸倡议中不仅有中国提出的开放包容的合作倡议，也有部分大国提出的排他性竞争性合作倡议。处于相对弱势地位的非洲很难充分有效地协调大国的关系及影响。当前，在多行为体主导下的这些区域倡议存在不少共同的非洲国家成员，但其成员构

成又不完全相同。非盟包括 55 个成员;“繁荣非洲”(Prosper Africa)倡议涉及整个非洲大陆约 49 个国家;“电力非洲”(Power Africa)倡议涉及的国家数量相对较少,约为十几个国家。其中,埃塞俄比亚、几内亚、肯尼亚和尼日利亚等国同时参与到多个倡议之中。这些具有多重成员身份的国家,使其参与的由不同行为体主导下的区域倡议相互重叠。由此构成了非洲地区“多元重叠”的区域制度复合体形态。

就区域一体化程度而言,非洲地区尚处于自由贸易区的初级经济一体化阶段。非洲对于区域经济一体化的探索始于 20 世纪 60 年代。此后,一系列旨在促进经济合作的次区域组织相继建立。非统(OAU)作为早期非洲建立的区域一体化组织,在推动区域经济一体化的进程中发挥了重要作用。为加强区域经济合作和可持续发展,非统在 1980 年推出了《拉各斯行动计划》(Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa)及与之配套的《拉各斯最后行动方案》(Final Act of Lagos),并于 1991 年将其升级为《建立非洲经济共同体条约》(Treaty Establishing the African Economic Community)(或称《阿布贾条约》,Abuja Treaty)。《阿布贾条约》将建立非洲经济共同体的目标通过制度化的方式予以明确,并规划了推动区域经济一体化发展的阶段性进程和时间表。^① 2002 年非盟(AU)成立,并于 2012 年提出规划以建立覆盖全域的自由贸易区。但直到 2021 年 1 月,非洲大陆自由贸易区(AfCFTA)才正式启动。截至目前,仍有部分成员国尚未批准非洲大陆自由贸易区协议,且多项议题的协定仍在谈判之中。与其他区域相比,非洲在世界贸易中的份额也仍处于低位。^② 因此,非洲大陆自由贸易区的组织和制度框架虽已初具雏形,但尚处于起步发展阶段。相关制度与规则仍需不断补充完善并予以落实,才能加速自由贸易区的成果落地,并推动非洲向更高程度的经济一体化形式发展。

在非洲地区,大国博弈主要表现为经贸博弈,或是基于“倡议”而非成熟建制的经贸博弈。这种经贸博弈介于单纯的经贸博弈与建制博弈这两种方式之间。非洲地缘政治重要性的提升,是形成这种博弈方式的原因之一。拜登在《国家安

① Patrick M. Crowley, “Is There a Logical Integration Sequence after EMU?”, *Journal of Economic Integration*, Vol. 21, No. 1, 2006, pp. 1–20.

② “The African Continental Free Trade Area: Progress, Opportunities and Challenges of Africa’s Mega-Regional Initiative”, <https://www.fiw.ac.at/en/2023/12/07/the-african-continental-free-trade-area-progress-opportunities-and-challenges-of-africas-mega-regional-initiative>, 2024-11-23.

全战略》报告中指出,非洲是“一支重要的地缘政治力量”,非洲国家在全球发挥着日益重要的地缘政治作用。^① 主要大国提出了不少对非合作的倡议,比如中国提出的“一带一路”倡议(B&R)和中非合作论坛(FOCAC)等,以及美国提出的“电力非洲”倡议、“繁荣非洲”倡议、“全球基础设施和投资伙伴关系”(PGII)、“重建更美好世界”倡议(B3W)和“非洲数字化转型”倡议(DTA)等。倡议属于弱制度形式,相比于拥有实体机构、定期举行会议的国际组织等其他制度形式而言,其制度化程度明显较低。因此,虽然大国提出的倡议不少,但还没有形成多少成熟的建制,目前尚且不存在激烈的建制博弈。在上述倡议中,部分倡议旨在吸引各类成员加入以加深倡议国与非洲国家间的合作;也有部分霸权国主导下的倡议则旨在遏制博弈对手在非洲的影响力增长。以美国为首的美西方国家在非洲提出的倡议就属于后者,或可将其称之为对非洲的介入式参与。相比前者,霸权国的介入式参与强调遏制对手的同时提升自身博弈优势。其在实现目的的过程中还会对区域国家的内政横加干涉。美国提出调整美非关系的根本目的就在于加强维护美国的在非利益。这里主要指的是美国的单方面利益,而非美国与非洲的共同利益。事实上,“电力非洲”倡议、“重建更美好世界”倡议以及美非峰会中承诺的资金和援助许多都未得到有效地跟进与落实。这些倡议的实质都旨在削弱其他上升大国的影响,如中国在非洲日益增长的经济和外交影响力,以及俄罗斯在非洲的军事存在及地缘影响。许多基础设施和能源项目都旨在展示美国发展模式而非寻求促进非洲国家的可持续发展 and 工业化进程。

综上,非洲自身推动区域一体化的行动与外部国家的区域行动,共同促成了非洲“多元重叠”的区域制度复合体。大国在非洲的经贸博弈主要采取弱制度化的倡议建设方式,对区域治理形态产生的张力较弱。与此同时,非洲自身在推动区域一体化建设中形成的合力也未达到一定高度。非洲在非盟建设前后,通过多种计划、条约等制度措施持续推动区域经济的一体化发展。根据其设定的一体化路线图,整个非洲区域的经济一体化有赖于作为支柱的8个次区域经济共同体。^②

^① White House, “National Security Strategy”, <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-SecurityStrategy-10.2022.pdf>, 2024-11-23.

^② 非盟认可的8个区域经济共同体分别是西非国家经济共同体(ECOWAS)、南部非洲发展共同体(SADC)、东部和南部非洲共同市场(COMESA)、东非共同体(EAC)、阿拉伯马格里布联盟(UMA)、中部非洲国家经济共同体(ECCAS)、萨赫勒—撒哈拉国家共同体(CEN-SAD)和东非政府间发展组织(IGAD)。

但由于各共同体的发展进度不一，经济一体化在各共同体间呈现差速发展态势，致使整个层面的一体化进程缓慢，未能形成有效合力。由此，非盟与大国在区域的制度行为，受相对均衡的张力与合力影响，促成了“多元重叠”的区域制度复合体。

从区域治理传导至全球治理的角度，非洲“多元重叠”的区域制度复合体形态可能是全球治理在多极化世界的缩影。一方面，随着非洲地缘政治重要性的显著提升，这一地区逐渐在国际舞台上占据愈发关键的地位。美欧等西方国家意图利用在非影响力进行动态制衡，中国等发展中国家旨在持续深化相互间合作，而非洲在非盟引导下则寻求提高自主性。大国在非洲有所差异的合作方式，以及非洲自身的区域治理路径选择，体现了多极化世界中区域治理和全球治理的复杂性。另一方面，在当前国际格局的变动下，“全球南方”呈现加速崛起态势。面对当前全球经济治理中因西方单边主义和保护主义行径盛行所加剧的逆全球化趋势，以及改革受阻、发展迟滞的全球大多边制度，“全球南方”国家亟需解决之道。非洲是全球发展中国家最为集中的大陆，其中包含了诸多最不发达国家。作为“全球南方”的重要组成部分，非洲的自主性探索及其治理实践，或将为发展中国家应对治理赤字、改善全球经济治理并推动经济全球化提供参考。

（四）拉美地区

拉美数量众多的区域组织是该地区“多元重叠”的区域制度复合体形成的基础。虽然非洲的区域制度复合体同样也表现出“多元重叠”的形态，但两者存在显著差别。从区域的角度审视，拉美制度的“多元”特性亦可被视作制度碎片化。碎片化主要表现为拉美地区内部基于各个次区域形成的多个区域一体化组织^①，

^① 拉美的次区域组织包括中美洲地区的经济一体化组织“中美洲一体化体系”（Central American Integration System, SICA）；南美洲的区域经济一体化组织“南方共同市场”（Southern Common Market, Mercosur）、南美洲国家联盟（Union of South American Nations, UNASUR）、南美进步论坛（Forum for the Progress of South America, Prosur）、安第斯共同体（Andean Community of Nations, CAN）；以拉美太平洋沿岸国家为主的“太平洋联盟”（Pacific Alliance）；推动加勒比地区经济合作和一体化的“加勒比共同体”（Caribbean Community and Common Market, CARICOM），以及涉及整个地区部分国家的美洲玻利瓦尔联盟（Bolivarian Alliance for the People of Our America, ALBA）、拉丁美洲一体化协会（Latin American Association of Integration, ALADI）和拉丁美洲经济体系（Latin American and Caribbean Economic System, SELA）等等。覆盖整个地区的区域一体化组织是拉美和加勒比国家共同体（Community of Latin American and Caribbean States, CELAC）。2021年成立的拉共体包含了拉丁美洲和加勒比地区的33个国家，旨在促进地区政治、经济、社会和文化一体化。

体现于碎片化基础之上的是制度之间的重叠性。就成员构成而言，拉共体在诸多次区域一体化组织共存的基础上成立，因此势必会出现与既有制度之间存在成员重合现象。此外，许多次区域一体化组织之间也存在重叠。诸多区域一体化组织的建立都旨在防止特定国家的影响。^① 政治周期的变化致使这些制度的成员范围长期处在动态调整之中，进一步加剧了制度之间的重叠分化与制度复杂性。

就区域一体化程度而言，拉美还处于区域合作阶段。^② 至今，拉美都未能建立包含区域所有国家的自由贸易区。因此，按照巴拉萨的分类，拉美尚未进入区域经济一体化的初始阶段。^③ 多个区域一体化组织的并存反映了区域内存在的多重利益和偏好。拉美国家政治制度纷繁复杂，经济发展水平差异巨大，导致其发展进程不一，缺乏统一的政策立场。这是阻碍域内国家突破一体化发展瓶颈的重要因素之一。此外，拉美多国长期笼罩在政治与社会不稳定的阴影下，加之对外关系的波动，致使区域一体化总体上置于不稳定的外部环境中。各国政治力量更迭及政治周期的波动，对各国推动区域一体化的态度，以及参与或退出各类区域一体化组织的行为产生显著影响。近年来，拉美政治生态经历显著变化，左翼政治势力在经历一段时间的衰落后“回潮”。左右翼政府在经济政策、社会福利和国际合作等领域存在明显分歧，在对美国态度上也具有显著差异。左右翼政党交替执政引起的政策波动，对区域一体化组织的发展产生显著影响。此外，区域内政党体系的碎片化以及政治信任危机等新现象，也加剧了国际合作的复杂性。这些动态变化的因素使得拉美地区的一体化进程在推进与停滞之间反复徘徊。

① 例如，2019年成立的南美进步与发展论坛就是在南美洲国家联盟的影响力减弱后成立，旨在避免南美洲国家联盟所支持的委内瑞拉政府的影响。两个次区域制度都以促进南美国家间的经济增长和发展为主要目标，因此“天生”具有高重合度。

② 与其他3个区域不同，拉美地区存在许多区域一体化组织。欧盟、东盟和非盟在欧洲、东亚和非洲的区域治理中发挥着重要作用，并不断推动着区域经济一体化形式的升级。拉美虽然也有成员覆盖整个拉丁美洲的区域组织，即拉共体，但其自主推动下的区域经济一体化、政策与制度协调程度等方面较之其他地区均存在一定差距。

③ 区域治理不等同于区域一体化。多样的、碎片化的区域一体化组织旨在履行促进经济合作的职能，但很难说促进了拉美的区域经济一体化。事实上，针对拉美的区域合作和一体化发展一直存在许多争论。一种观点认为，鉴于其涌现的各类区域组织，拉美处于区域一体化的进程之中。这种进程可以被认为是“过渡时期”的一种新型和混合实践，但其表现出“弱而不竭”和“起伏不定”的特点。另一种观点则直接对拉美是否曾存在区域一体化或处于其进程之中提出质疑，并对整个拉美区域可能出现的解体与分裂表达了担忧。

在拉美地区，大国博弈的方式可归类为霸权国主导下的单边建制博弈，但更准确地说，是“打造制度模板”。近年来，随着政府更迭，特别是拜登就任美国总统后，美国的拉美政策出现波动与调整。相较于特朗普第一任期强调“美国优先”，拜登政府提出“美国归来”，旨在缓解双方的紧张关系并拉拢西半球盟友。但这两种战略本质上都强调的是美国在拉美地区的优先利益和主导控制权，其根本目的都是借助拉美维护美国的自身利益。此外，在大国博弈加剧的背景下，美国对拉美的控制策略也增添了新的内涵。随着中拉合作不断深化，美国的拉美政策不仅旨在修复与拉美国家间的关系，还意图遏制中国在该地区影响力的持续扩大。拜登政府基本上沿袭了特朗普第一任期的对华博弈策略，且更加重视通过国际制度工具落实对中国的排他性政策。^① 2020 年 7 月 1 日，《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA，以下简称《美墨加协定》）取代《北美自由贸易协定》（NAFTA）正式生效，成为美洲区域国家间贸易协定的新样板。条款的高标准是该协定的主要特征之一。与《北美自由贸易协定》相比，《美墨加协定》新增了关于中小企业、竞争、反腐败和良好监管实践等新兴领域的独立章节。在知识产权、数字贸易、劳工标准和环境等多个领域，该协定都提出了更为先进且全面的要求。^② 虽然《美墨加协定》本身仅涉及拉美地区的墨西哥，但美国还与智利和秘鲁等拉美多国间存在双边或多边贸易协定。鉴于美国对拉美地区关注度的回升和控制意图的加强，《美墨加协定》中的高标准条款与排他性条款可能成为未来区域自贸协定的基础。^③ 此外，主要以拉美作为试点地区的“重建更美好世界”倡议所强调的新基建，也在投资中附加了许多远高于拉美国家发展阶段的严苛条件。美国的上述举措都旨在构建制度建设的美式“模板”。

① 张尊月、任琳：《府会政治对美国全球经济治理策略的影响研究》，载《国际经贸探索》2024 年第 10 期，第 89～106 页。

② 许多条款皆为首次在同类型自由贸易协定中出现，比如引入的汇率条款，要求成员国建立并维持市场汇率制度，防止通过干预外汇市场等手段进行货币竞争性贬值。《美墨加协定》中的“毒丸条款”更是因为被认为旨在针对中国而引发普遍关注，其对与非市场经济地位国家达成自贸协定的限制，恐对其他国家与中国间的自由贸易产生不利影响。

③ 特朗普第二任期开始后，着重通过加征关税来调整美国的贸易政策。加拿大和墨西哥首当其冲成为重点征税对象。2025 年 2 月 1 日，特朗普签署行政令，宣布对进口自加拿大和墨西哥的商品加征 25% 的关税。此举也表明特朗普对当前区域内既有贸易协定的不满。根据《美墨加协定》中的“日落条款”，缔约方每六年对协定进行联合审查以决定是否续签。2026 年 7 月，《美墨加协定》将面临首次审查。这或将给特朗普根据形势变化修改协定条件，并进一步提高协定标准提供机会。

综上,碎片化的区域制度加上霸权国的强势主导,使拉美的区域制度复合体更多表现为“单一控制的多元重叠”。地区制度的碎片化和其相互间的重叠给拉美区域制度的融合发展带来困境。虽然许多新制度建立在与之重叠的既有制度逐渐“衰落”的基础之上,由此可能削弱两者之间的冲突和竞争性。但鉴于拉美地区左右翼政治形态长期的撕扯和分裂,新建制度在政治周期变化下的发展,和未来与既有制度之间相对影响力的对比变化,都存在较大的不确定性。这也意味着制度之间互动与协调的困难性和复杂性。拉美地区较为特殊的政治生态在一定程度上削弱了区域自身形成有效经济治理的协同力量。与之相对,美国近年来对该地区的战略和态度有所转变,增加了对该地区的战略关注和资源投入。美洲地区作为美国的传统势力范围,成为制度试验的首选之地。美国的强势主导与影响致使拉美地区内外交困,其区域治理体现出较强的非中性。拉美自身区域治理能力的孱弱,加之美国的“强势”影响带来的巨大张力,最终形成了美国单一控制之下反映美国利益偏好的非中性区域治理。

从区域治理传导至全球治理的角度,拉美地区“多元重叠”的区域制度复合体形态中突出的“单一控制”特征,可能会加强特定国家在全球治理中的单边与霸权行为。一方面,美国对拉美地区控制的增强,提升了其在全球层面的博弈优势。这将进一步增强美国在其他地区唯自身利益优先的制度行为,加剧全球经济治理的非中性。另一方面,美国以拉美为制度试验田,主导制度的发展并制定高标准的规则。从区域层面来看,这些规则罔顾拉美地区发展现实。这些明显高于区域国家发展水平的“美式标准”,不仅会违背并损害拉美地区国家的经贸利益,还将进一步扰乱拉美探索经济一体化和自主性区域治理的良好制度环境。从全球层面来看,新兴的高标准规则与现行的多边制度规则之间存在不协调和不兼容问题,这破坏了规则体系的一致性,增加了制度协调的成本,并提高了全球经济治理的复杂性和难度。此外,刻意构建的高标准制度,往往超出了广大发展中国家实际需要的合作框架,导致全球经济治理体系的进一步分裂。

四 结语

当下,区域治理与全球治理是区域国家一级学科的二级学科。基于此,

本文旨在初步搭建一个该二级学科适用的分析框架：一方面，发掘区域国别实践案例的“富矿”；另一方面，为规范学科范式，完善后续学科体系抛砖引玉。此外，特朗普第二任期持续推行“美国优先”政策，减少美国的国际责任承担，不仅选择性地退出部分国际组织，还不断将部分机制“武器化”，迟滞世界贸易组织等多边制度改革。以上行为不仅致使国际合作面临更大的困难与挑战，还增加了国际秩序的不确定性风险，致使区域合作的必要性再度攀升。基于此，本文的研究议程更具理论与政策重要性。不过，在大国博弈的背景之下，不同地区的区域治理安排受到的影响不同，呈现出诸如嵌套重叠、类平行重叠和多元重叠等不同类型的区域制度复合体形态。主要原因有二：一是大国博弈在不同区域施加影响的策略有所不同，而经贸博弈和建制博弈两种策略的政策效果并不一样；二是每个区域的自主性程度具体表现为一体化的程度有所不同，进而对大国博弈的感知程度和作出的制度反应不同。

基于案例分析，我们提炼出区域治理对全球治理可资借鉴的路径。一是大力培育区域自主性，对抗大国博弈升级等不确定性风险的冲击。例如，东亚地区在这个方面表现比较突出。直面大国博弈的冲击，东亚地区重视依托“东盟 10+3”机制，同时建构其自身主导的区域内新机制《区域全面经济伙伴关系协定》，有效地抵御了外部冲击对区域经济的破坏效应，维持了相对较高的区域经济治理效能。二是重视新兴建制的包容性和融合性塑造，反对排他性和对抗性“小圈子”对全球治理造成破坏。越是复杂的区域制度复合体，越需要注意同全球治理层面多边建制的融合性问题。然而，拉美的案例则从反面说明，霸权国主导的《美墨加协定》给本就破碎且治理能力低的区域治理安排带来冲击，也进一步加深了该区域制度复杂性的程度，在全球范围兼具负面溢出效应。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）