

中美国际制度策略取向比较

——基于议题领导权视角的分析

凌胜利 王彦飞

【内容摘要】 中美在国际制度领域的战略竞争加剧，但双方在该领域的策略取向却截然不同。对此，既有研究主要从权力、制度和地位三种视角进行探讨，权力竞争视角认为国际制度策略从属于权力分配和权力互动，制度竞争视角强调制度竞争和制度制衡的作用，地位竞争视角关注国家对国际地位的追求。本文主要基于议题领导权的视角，探讨中美国际制度策略取向背后的逻辑。随着世界朝着多元复合秩序演变，权力竞争的方式对于中美战略竞争的功效有所下降，两国在国际制度领域的竞争也逐渐显现。特朗普政府奉行单边主义，奥巴马和拜登政府则偏向排他性多边主义，其目的是借助国际制度制衡中国，维护美国的国际领导地位。中国坚持包容性多边主义，在维护自身发展权的同时也谋求提升国际领导权。当然，双方在国际制度领域并非零和竞争，议题的多元性和差异性使得中美双方的制度竞争没有权力竞争激烈。展望未来，议题领导权竞争将成为中美战略竞争的重要形式，中美双方能根据各自的比较优势，在不同领域加强议题领导权，最终形成中美各具优势、相互制约的局面。

【关键词】 中美战略竞争 国际制度 议题领导权 全球治理

【作者简介】 凌胜利，外交学院国际关系研究所副所长、副教授（北京 邮编：100037）；王彦飞，清华大学社会科学学院国际关系学系博士研究生（北京 邮编：100084）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0067-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105004

在中美战略竞争加剧且长期化的情况下，中美双方的竞争不仅体现为权力竞争，而且在制度领域也有所显现。有关中美制度竞争、制度制衡的研究不断增加，这些研究主要探讨中美在国际制度领域展开竞争或制衡的原因、内涵与影响，但对双方在国际制度领域为何采取不同策略的分析则较少。当前全球治理的问题日益凸显，现有国际制度的短板逐渐暴露，多边主义面临的困境前所未有。^①在此背景下，无论西方大国还是新兴国家都期待国际制度有所变革，能够更加契合各自的利益，国际制度领导权也成为大国战略竞争的重要组成部分。中美战略竞争也不可避免地会涉及国际制度领域。

总体来看，中国更多地采取多边主义方式，不断推动国际制度改革，推动“一带一路”建设、亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）等新国际机制。与之形成鲜明对照的是，美国近几任政府对待国际制度的态度摇摆不定，具体体现为特朗普政府奉行单边主义，奥巴马和拜登政府则采取排他性多边主义策略。在国际制度策略上，中国更加倾向于“建群”“改群”，而美国则在“建群”和“退群”之间摇摆，也不乏“改群”举措。这说明，中美在许多议题上的国际制度策略取向差异明显。

中美两国的国际制度策略取向为何截然不同，这是本文要探讨的核心问题。显然，中美双方的国际制度策略取向与两国战略竞争不无关系。两国在国际制度领域的竞争呈现何种态势，对中美战略竞争将产生何种影响，国际制度竞争能否左右两国之间的国际领导权竞争，这一系列问题值得关注。本文将主要基于议题领导权视角来分析相关问题。

一、既有研究及其不足

国际制度策略取向体现为国家对于多边主义国际制度的态度，是否有能力和意愿为国际社会提供公共产品，对国际制度所采取的退出、改革、创建等不同策略。对于中美两国为何持不同的国际制度策略取向，既有研究主要

^① 陈拯：《改制与建制之间：国际制度竞争的策略选择》，《世界经济与政治》2020年第4期，第81—109页；蒲传：《多边主义的困境及其转型》，《教学与研究》2020年第11期，第98—105页。

从权力竞争、制度竞争和地位竞争三个方面进行分析。

（一）权力竞争视角

权力竞争视角认为国际制度策略取向由国家权力的分配和互动决定。现实主义认为国际制度反映了国际体系中的权力配置，是拥有足够权力的国家创造的结果。^① 如米尔斯海默（John Mearsheimer）明确指出，国际制度是权力的附庸，由最强大的国家创制和塑造，对国家行为的影响微乎其微，国际制度充其量只能充当干预变量。^② 国际制度策略是权力竞争的衍生品。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）认为，作为崛起国，中国可能对现有国际秩序存在不满，会使用新增实力来拓展更为广泛的目标。^③ 随着中国的崛起，美国主导的自由主义国际秩序将不得不改变，领导权需要分享。^④ 而当美国意识到国际制度收益下降时，其单边主义举措的目的是寻求国际体系的变革以维护自身的霸权。^⑤ 美国作为霸权国，由于自身实力相对下降，提供国际公共产品的意愿有所下降，^⑥ 使得美国对于国际制度的单边主义或小多边主义增加，更多采取“退群”和“改群”。对于崛起国中国而言，随着实力增强，则会逐渐增强提供国际公共产品的能力和意愿，进而更加积极地参与国际制度改革或创建。这实际上反映了两国基于各自的权力兴衰态势，对国际制度采取不同取向的状况。基于权力竞争视角来分析中美两国的国际制度策略取向，显然重视国际制度的权力属性。不过对于美国而言，相对于其权力的变动幅度而言，近三届美国政府的国际制度策略的变动性更大，权力和制度并不总是同步变动。随着国际社会的权力流散，主导国对于国际制度的影响也

① Oran R. Young, “The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment,” *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, pp. 350-352.

② John Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994, pp. 7-14.

③ [美] 约瑟夫·奈：《美国世纪结束了吗》，邵杜罔译，北京联合出版社2016年版，第72—73页。

④ Joseph S. Nye Jr., “The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, p. 74.

⑤ 王隽毅：《逆全球化？特朗普的政策议程与全球治理的竞争性》，《外交评论》2018年第3期，第104页。

⑥ 程永林、黄亮雄：《霸权衰退、公共品供给与全球经济治理》，《世界经济与政治》2018年第5期，第143—144页。

会有所下降，基于国际制度的创建、改革等来增强权力优势日益困难。中美两国基于国际制度来进行战略竞争有其局限性，权力竞争视角并不能完全解释中美当前的国际制度策略取向。

（二）制度竞争视角

制度竞争视角认为国际制度策略取向取决于国家间的制度互动。中美国际制度策略体现了“竞争性多边主义”的兴起，^①主要是指国际行为体利用既有或新建立的多边制度来挑战现有多边制度的战略，具体手段包括威胁退出、发声和建立替代制度等。^②贺凯等学者认为，中国提出的“一带一路”倡议和推动成立亚投行、特朗普执政后单边主义凸显，都体现出了制度层面的竞争倾向。^③“制度制衡”是指国家利用多边机制来对抗压力和追求安全的平衡战略，国家可以利用不同的制度战略在国际体系中追求权力和影响力等现实利益。^④如《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）是美国针对中国的排他性制度制衡，中国支持东盟创建《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）则是为了应对 TPP 的制度间制衡，而亚投行则是包容性制度制衡战略的体现。^⑤制度制衡与各国的角色认知密切相关，美国采取单边主义，体现了其国家角色认知从“秩序捍卫者”转变为“秩序挑战者”。^⑥制度红利也会影响国家的国际制度策略，制度红利的高低会影响国家维护或改变国际秩序的

① [美]罗伯特·基欧汉：《竞争的多边主义与中国崛起》，载王赓武等：《国际秩序的构建：历史、现在和未来》，《外交评论》2015年第6期，第20—21页。

② Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385-412.

③ 贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，《世界经济与政治》2018年第12期，第61页；Kai He, “Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2, 2019, pp. 1-3.

④ 关于制度制衡理论，参见 Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3, 2008, pp. 489-518; He Kai, “Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific,” *International Politics*, Vol. 52, No. 2, 2015, pp. 208-222; Kai He, “Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 92-109; 贺凯等：《领导权转移与全球治理：角色定位、制度制衡与亚投行》，《国际政治科学》2019年第3期，第37页。

⑤ 贺凯等：《领导权转移与全球治理：角色定位、制度制衡与亚投行》，第37—50页。

⑥ Kai He, “Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework,” p. 106.

意愿。^① 因此，基于制度竞争视角的分析，美国的国际制度策略变化和中国的多边主义行径都是“竞争性多边主义”或“制度制衡”的体现。

基于制度竞争视角的分析，“竞争性多边主义”主要基于大国竞争的视角分析大国之间的制度互动行为，对于中美为何采取不同的国际制度策略取向则缺少分析。制度制衡则无法解释美国为何由“建群”转向“退群”再转向“重新入群”或“改群”，制度制衡依然具有强烈的权力政治思维。此外，还有必要考虑制度制衡对于战略竞争影响的限度。

（三）地位竞争视角

基于地位竞争视角的分析认为，国际制度策略取向根源于国家对国际地位的追求。在地位政治理论看来，无论单边主义还是多边主义行为，都受到地位动机的支配。采取何种国际制度策略取向也是获取或巩固国际地位的体现。新兴大国有强烈的动机通过国际制度提升国际地位。拉森(Deborah Welch Larson)发现，对更高地位的渴望可能会促使中国等新兴大国更多地承担国际责任，因此建议作为主导大国的美国必须承认中国的身份和地位，激励中国更多地参与全球治理。^② 勒博(Richard Ned Lebow)认为，中国可以通过变革现有的国际规范等和平方式获得国际地位。^③ 在国际秩序中占据主导地位的国家维护其既有地位的动机同样强烈。主导国可能会因为担心失去地位而感到焦虑，进而抵制崛起国提升地位的努力。^④ 美国作为主导国，对中国崛起已经产生了地位焦虑。奥巴马政府“重返亚太”就是为了维护美国的世界领导地位，而 TPP 更是通过对会员资格的限制传达了地位信号。^⑤ 特朗普政府“退出外交”的动因在于美国制度地位优势的变化，其推行单边主义

① 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》2019年第3期，第78页。

② Deborah Welch Larson and Alexei Shevchenko, “Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy,” *International Security*, Vol. 34, No. 4, 2010, pp. 63-95.

③ [美]理查德·内德·勒博：《国家为何而战：过去与未来的战争动机》，陈定定等译，上海人民出版社2014年版，中文版序言，第4页。

④ Tudor A. Onea, “Between Dominance and Decline: Status Anxiety and Great Power Rivalry,” *Review of International Studies*, Vol. 40, No. 1, 2014, pp. 125-152.

⑤ 蒲晓宇：《霸权的印象管理——地位信号、地位困境与美国亚太再平衡战略》，《世界经济与政治》2014年第9期，第44—45页。

是因为美国在国际制度中地位优势下降。^① 拜登则声称将通过国际参与和多边主义方式让美国重新赢得领导地位，^② 其执政以后也在多边层面更加积极地参与国际事务。由此可见，国家对于国际地位的诉求会影响其对国际制度的态度，中美两国对于国际制度的不同策略与双方的政治地位密切相关。该视角的不足在于国家的地位动机相对稳定，其难以解释奥巴马、特朗普和拜登政府对待国际制度态度的显著差异。对于通过国际制度来追求国际地位的效果的判断也存在分歧，如特朗普政府更加看重美国的国家实力而非其在国际制度中的“地位”。对于中国而言，能否通过国际制度来提升其国际地位也存在不确定性。

总之，上述研究从不同视角分析了中美国际制度策略取向，对于理解当前的中美战略竞争具有一定的价值，但也存在一定的局限性。一是无论权力、制度还是地位的视角，都是从相对整体的角度进行分析。对于议题多元化和权力相对流散的世界而言，基于整体视角来分析中美国际制度策略取向有所不足。二是这些视角都是从较为静态的因素入手分析，对中美国际制度策略的动态变化分析不足。中美两国乃至美国不同政府，对不同议题的国际制度的策略有所不同，呈现复杂多变态势。三是中美战略竞争的更为根本的动因是领导权竞争。权力竞争、制度竞争和地位竞争都和领导权竞争有关，但对于不同议题的领导权与国际领导权之间的关系分析有待加强。本文将基于议题领导权的视角，尝试对中美国际制度策略取向做出更为清晰的解释。

二、议题领导权的内涵与运行机制

随着多元复合世界的到来，议题领导权日益重要。相对于领导权、主导权和霸权等概念而言，议题领导权有其独特性，对于理解当前的大国竞争可以提供有益视角。

① 杨双梅：《制度地位、“退出外交”与美国的国际制度选择》，《外交评论》2020年第4期，第95—123页。

② “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

（一）领导权相关概念辨析

领导权（Leadership）一词的释义大致包括领导地位、领导力和领导者三种，^① 与之相近的两个概念是霸权（hegemony）和主导权（dominance）。其中 hegemony 指一个国家对其他国家的控制，^② dominance 指取得支配或优势地位。^③ 关于领导权的概念学界不乏争议。^④ 本文认为这些概念虽然内涵相似但也存在差异。其中最为显著的差异在于，国际领导权具有非零和性和分散性，而霸权和主导权则包含更多的零和性和整体性。随着多元复合世界的来临，对于国际领导权的研究也更有必要。^⑤ 国际领导权涉及众多全球或地区议题，无论霸权国还是崛起国，都有担当国际领导的可能性。与此同时，国际领导权也具有分散性。不同国家可以在不同议题领域发挥领导作用，甚至是一些非国家行为体也可以拥有议题领导权。

（二）议题领导权的内涵

领导权可以进一步细分，如罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈划分的霸权（hegemony）、单边主义（unilateralism）和多边主义（multilateralism）领导，^⑥ 奥兰·扬（Oran R. Young）界定的结构型（structural）、创业型（entrepreneurial）和智力型（intellectual）领导，^⑦ 伊肯伯里（G. John Ikenberry）

① [英]霍恩比：《牛津高阶英汉双解词典（第7版）》，王玉章等译，商务印书馆2009年版，第1147页。

② 同上，第952页。

③ 同上，第593页。

④ 参见凌胜利：《中美亚太“主导权”竞争：认知差异及化解之道》，《社会科学》2017年第3期，第14页；凌胜利：《拒优战略：中美亚太主导权竞争》，《当代亚太》2017年第1期，第110页；陈琪、管传靖：《国际制度设计的领导权分析》，《世界经济与政治》2015年第8期，第12—13页；[美]约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2014年版，第2页；Charles P. Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides,” *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 1981, p. 243; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, p. 126; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, New York: Pearson Education Inc, 2012, p. 37.

⑤ 庞中英：《效果不彰的多边主义和国际领导赤字——兼论中国在国际集体行动中的领导责任》，《世界经济与政治》2010年第6期，第5页。

⑥ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, p. 196.

⑦ 作者还提及魅力型领导（charismatic leadership）这一概念，但他认为这一概念在国际制度层面的作用没有根据，因此没有将其归为一种领导类型，参见：Oran R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society,” *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, pp. 287-288.

所述的结构型 (structural)、制度型 (institutional) 和情境型 (situational) 领导,^① 阎学通则区分了王权国家、强权国家和霸权国家。^② 当然, 对于某个国家而言, 基于不同的领导类型划分, 其可能同时具备多种领导属性, 这也在一定程度上体现了领导权实际上可以分属不同议题领域。

议题 (issue) 和领域 (area) 有类似之处, 在相对于总体 (overall) 而言时, 其指代某个话题或某个方面。^③ 在国际关系当中, 存在政治、安全、经济、科技等不同议题。在不同议题中又有许多细分议题, 如安全议题中可以细分为核安全议题、反恐议题、网络安全议题等。议题领导权是对领导权的细分, 指一国在具体议题中拥有的领导权。阿米塔·阿查亚 (Amitav Acharya) 认为, 世界正在向复合世界演变, 新秩序可以比作多厅影院, 更加多样化和去中心化, 国际领导也更加多元化。^④ 阿查亚基于多元复合世界理念提出了协作型领导 (collaborative leadership) 的概念, 相对应的是霸权型领导 (hegemonic leadership) 一词, 此概念的核心要义是“G+领导” (G-plus leadership), 具体指代国家和国际组织等不同国际行为体, 在全球和区域等多个层面所发挥的对一般性和具体议题 (issue-specific) 的领导作用。^⑤ “G+领导权”和议题领导权的思路不谋而合, 体现了领导主体的多元性。

议题领导权主要是指国际行为体在国际关系某一议题中拥有的相对优势和较强影响, 能够决定该议题的相关重要决策。议题领导权意味着领导权将由多个国际行为体在不同议题中分享。从议题领导权的属性上看, 各个议题领域之间没有等级之分, 安全议题并不比其他议题更加重要。^⑥ 美国作为霸权国, 可能在多个议题拥有领导权, 因而总体上也居于领导地位。但是这并不意味着美国拥有所有议题的领导权。东亚地区的“二元格局”事实上也

① G. John Ikenberry, “The Future of International Leadership,” *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3, 1996, p. 386.

② 阎学通:《荀子的国际政治思想及启示》,《国际政治科学》2007年第1期,第116页。

③ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, pp. 32-51.

④ [加]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,袁正清、肖莹莹译,上海人民出版社2017年版,第3—15页。

⑤ Amitav Acharya et al., “Reshaping Global Order in the 21st Century: G-Plus Leadership in a Multiplex World,” *China & World Economy*, Vol. 27, No. 5, 2019, pp. 63-74.

⑥ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, p. 32.

体现了议题领导权，美国在安全议题上拥有领导权，中国在经济议题上拥有一定领导权。^① 国家在哪些议题领域拥有领导权取决于国家的战略能力和战略利益，即客观上是否有领导能力和主观上是否有领导意愿。

（三）议题领导权的运行方式

当今世界的议题分化使得国家之间议题领导权竞争日益显现。议题领导权竞争一般采取话语塑造、议程设置、制度改革和制度创建四种方式进行。

话语塑造主要是通过提出理念、媒体宣传等方式来增强在某些议题上的国际话语权。较强的国际话语权意味着对某些国际事务的话语框定、规则制定和决策运行具有一定的优势。由于国际话语权日益重要，围绕国际话语权的竞争已成为国家战略竞争的重要内容。通过话语塑造，国家可以在某些议题中增强理念共识、加强国际动员、为自身行为辩护，进而在议题设置中增加行动的合法性和国家的影响力。在全球治理中，话语权的重要性与日俱增。

“全球治理话语权既体现为参与治理的权利，也体现为贯穿治理过程的权力。”^② 话语塑造是议题领导权的重要运行方式。一方面，话语塑造能力的增强有助于提升议题领导权，使得相关国家在某些议题中的国际动员能力、行为合法性增强。另一方面，议题领导权也通过话语塑造的方式来行使，使其言行获得更多的国际支持。

议程设置决定着将哪些议题列为会议讨论范围、视为优先选项，也就意味着其更有可能被关注和解决。“国际议程设置并非是大国‘通吃’的过程，而是一个具有诸多博弈者参与的‘非集中、多层次’的博弈过程。”^③ 议程设置是议题领导权运行的重要方式，如何在国际制度的运行中将自身关注的议题或议题伙伴的议题列为重要议程并推动其优先解决，是议题领导权的重要体现。基欧汉和奈认为，议程的形成就是问题能够得到高层官员的持续关

① 周方银：《东亚二元格局与地区秩序的未来》，《国际经济评论》2013年第6期，第106—119页；凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，《国际政治科学》2018年第4期，第54—91页。

② 孙吉胜：《当前全球治理与中国全球治理话语权提升》，《外交评论》2020年第3期，第1—22页。

③ 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，《世界经济与政治》2011年第10期，第38—52页。

注的过程。^① 因此，议程设置并非霸权国或单个国家的力量可以决定，议程设置的标准就是能否吸引大量行为体或者有能力解决它们关心的问题。^②

制度改革是基于对现有国际制度的不满，寻求制度变革以更大程度地满足成员国的需求。国际制度具有双重属性，不同的利益主体在同一国际制度中的获益并不对等。^③ 国际制度内权力的实际分配与其威望（或权力声誉）的分配之间出现了差距，致使国家间陷入不平衡，并导致国际制度持续不稳定，^④ 这也促使制度改革更有必要。一般认为，议题内的制度主导国与制度变革国之间权力平衡的变化与制度运行过程中变革方策略性地重新诠释与执行制度规则是引起制度变革的主要变量。^⑤ 当一些国家的诉求在现有国际制度当中得不到满足时，推动制度改革就是重要路径。当然，制度改革也面临着竞争，也存在一定程度的不确定性。

制度创建是提升议题领导权的重要方式。相对于制度改革而言，制度创建的变革程度更深。由于原有国际制度的包容性有限，为了获取议题领导权，制度创建不失为一种重要方式，即在原有制度之外，创建功能相似或功能拓展的国际制度，并谋求更大的制度主导权。制度创建可以分为包容性创制和排他性创制两种。^⑥ 包容性制度创建保持一定的开放性，议题领导权竞争的激烈程度相对较弱一些。而排他性制度竞争创建具有封闭性，也更容易导致制度竞争和阵营分化，使得议题领导权竞争更加激烈。

三、中美国际制度策略取向的差异

中美国际制度策略涉及不同议题，双方都在不断加强自身优势，提升自

① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, p. 27.

② John A. Vasquez and Richard W. Mansbach, "The Issue Cycle: Conceptualizing Long-term Global Political Change," *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, p. 260.

③ 张宇燕：《利益集团与制度非中性》，《改革》1994年第2期，第97—105页。

④ Randall Schweller, "Emerging Powers in an Age of Disorder," *Global Governance*, Vol. 17, No. 4, 2011, pp. 287.

⑤ James Mahoney, "Shift Happens: The Historical Institutionalism of Kathleen Thelen," *Political Science and Politics*, Vol. 50, No. 4, 2017, p. 1117.

⑥ 任琳：《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》，《国际政治科学》2019年第3期，第84—115页。

身地位。美国始终没有放弃维持国际领导权，尽管最近的几届美国政府有所不同，这种不同主要是特朗普政府有单边主义的倾向，而奥巴马和拜登政府则更加注重多边主义。不过即便是民主党执政，美国的多边主义也是排他性的，并非真正开放、普惠、包容的多边主义。^① 而中国坚持多边主义的原则，借助国际制度来维护发展权和提升国际地位。中美战略竞争加剧也体现为两国议题领导权的竞逐，而各自的国际制度策略则服务于议题领导权竞争。

（一）多元复合世界和中美战略竞争

当今世界秩序正在演变，自由主义秩序不再占据绝对主导地位，新兴国家崛起挑战了旧秩序并逐渐塑造新秩序。学界对未来国际秩序的讨论可以归纳为单领导说、双领导说、无领导说和多元领导说。一是“单领导说”，认为当今世界仍是由美国主导的单极世界。^② 但是这种观点随着美国的相对衰落和新兴国家的崛起越来越受到挑战。二是“双领导说”，认为中美共同主导着亚太地区秩序，两国各自在某些议题领域发挥领导作用。^③ 阎学通则认为，在世界范围内最终将形成中美两极格局。^④ 三是“无领导说”，伊恩·布雷默（Ian Bremmer）一直宣扬世界进入无领导时代的可能性。^⑤ 时殷弘则认为，随着特朗普在推动美国放弃某些方面的领导，中国由于软实力、可用

① 《王毅：践行真正多边主义要做到“四个坚持”“三个反对”》，外交部网站，2021年1月13日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1846253.shtml。

② William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999, pp. 5-41; William C. Wohlforth, “Unipolarity, Status Competition, and Great Power War,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009, pp. 28-57; [美]斯蒂芬·G.布鲁克斯、[美]威廉·C·沃尔福思：《失衡的世界：国际关系和美国首要地位的挑战》，潘妮妮译，上海人民出版社2019年版，第27—34页。

③ 赵全胜：《亚太地区浮现双领导体制》，载李稻葵主编：《中国与世界观察》2011年第1期，第54—59页；赵全胜：《中美关系和亚太地区的“双领导体制”》，《美国研究》2012年第1期，第7—26页；孙西辉、吕虹：《亚太“双领导”与中美自贸区战略博弈》，《现代国际关系》2017年第3期，第45—52页；顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，《世界经济与政治》2017年第1期，第130—154页；王俊生：《东北亚安全秩序的悖论与中美双领导体制的未来》，《当代亚太》2019年第2期，第126—154页。

④ 《中国学者首提全球格局从一超多强转向“两超多强”》，环球网，2011年12月30日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJtI5U>；阎学通：《中美两极化趋势与国际体系研究的思考》，中国社会科学网，2018年8月1日，http://www.cssn.cn/gjgxx/201808/t20180801_4522380_1.shtml。

⑤ Ian Bremmer and Nouriel Roubini, “A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, pp. 2-7.

资源和经验有限导致领导世界也有困难性，因此在全球治理方面出现“一个没有领导的世界颇有可能”。^①四是“多元领导说”，这个概念与议题领导的内涵相似。詹姆斯·罗西瑙（James N. Rosenau）曾提出世界政治研究中存在国家中心（state-centric）的世界和多元中心（diffuse multi-centric）的世界两种划分。^②阿查亚认为复合世界将是文化和政治上多元、经济上相互依存、多种行为体并存的状态。旧的多边体系正在解体，新兴多边安排共处的、更加碎片化的体系正在出现。^③秦亚青指出：“一个多元世界的时代正在开始，多极权力格局、多层制度安排、多维思想理念是其典型特征。”^④

总体来看，当今世界秩序越来越有可能向多元复合的新秩序演变。一方面美国的既有地位难以维持，另一方面中国等新兴大国获取和实力相匹配的地位也非常艰难。因此，多元复合的世界意味着领导权的分配状况发生了改变，各国在各自优势议题领域发挥领导作用，世界将呈现多元领导状态，议题领导可以更加准确地概括多元复合世界的特征。

在美国主导的自由主义秩序中，中国只能选择是否融入，但受限颇多。在美国看来，中国只能接受美国领导的国际制度和国际秩序。^⑤随着世界秩序的演变，中国开始谋求某些议题领域的领导地位。与之相伴而生的是，随着中国优势的凸显，美国开始对中国的崛起越来越感到焦虑，中美竞争因此日渐加剧。美国推行的战略表明其已明确要和中国展开战略竞争。那么，中美战略竞争的核心是什么？学界不同流派的观点包括国际领导权、国际规则的主导权和对国际规范的塑造权等，但无论哪种都与国际领导权相关。^⑥2020年《美国对中华人民共和国战略指针》声称，接纳中国进入其主导的

① 《疫后中国将领导世界？时殷弘：相反，中国应战略收缩》，人大新闻网，2020年6月24日，<https://news.ruc.edu.cn/archives/281583>。

② James N. Rosenau, “Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics,” *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, 1988, pp.327-364.

③ [加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，中文版序言，第3页。

④ 秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，《亚太安全与海洋研究》2021年第2期，第1—15页。

⑤ 刘舒天：《美国对华接触政策为何曾长期延续？》，《外交评论》2019年第3期，第95页。

⑥ 高程：《中美竞争与“一带一路”阶段属性和目标》，《世界经济与政治》2019年第4期，第65页。

国际秩序是因为美国的误判，该报告的核心是应对中国对现有国际秩序即美国领导权的挑战。^① 美国不断推行“印太”战略也是基于将中国视为“规则破坏者”的威胁塑造，不断联合其他国家对中国共同施压。^② 由此可见，领导权竞争是中美战略竞争的核心内容，中国不得不动卷入美国主动发起的领导权竞争，呈现议题领导权竞争的态势。

但需要明确的是，中国在谋求议题领导权的同时，并无意颠覆既有国际秩序。中美对议题领导权的竞争虽然在某些领域不可避免地会出现摩擦，但其本质并不是零和竞争，甚至两国主导的国际制度之间还能相互补充。中国政府创建的平行机构主要集中在经贸议题，这些机构是对现有秩序的补充而非取而代之。^③ 在新秩序中，中国优先选择在经济议题上发挥领导作用，目的是营造有利于发展的环境。关于中国的国际制度改革路径，霸权国的制度否决能力与既有国际制度的弹性空间是两大条件要素。^④ 这也意味着中国的国际制度策略不可避免地受到美国的影响，中美双方在国际制度领域存在策略互动和战略竞争。

（二）中美两国的国际制度策略

在多元复合世界中，主要大国难以独自担当国际领导角色，议题分化和权力流散使得大国更多是发挥议题领导作用。中美两国各自优势不同，重视的关键议题也存在差异，这使得双方的国际制度策略有所分化。

第一，美国领导权的重构：从“必须领导”到“美国优先”。二战后，国际制度一直是美国主导国际秩序和维持“自由主义霸权”的基础。事实上，美国近几届政府也在极力通过创建或变革国际制度维护自身领导权，这体现

① “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” The White House, May 20, 2020, pp. 1-16, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

② U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and the Promotion of A Networked Region,” June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

③ Jake Sullivan, “The World after Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No. 2, 2018, pp. 12-13.

④ 朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，《世界经济与政治》2020年第6期，第75页。

了美国对待国际制度态度的根本逻辑。总体而言，无论特朗普政府的单边主义，还是奥巴马和拜登政府的排他性多边主义，其目的都是变革国际制度体系以平衡中国等国家的力量，维持其领导地位。

首先，奥巴马政府试图通过排他性多边主义来维护国际领导权。在国际制度领域，奥巴马政府支持国际制度主要出于两方面考虑。一方面，为了借助全球治理维护领导地位，坚持以多边主义应对气候变化和防止核扩散等问题；另一方面，美国主导创建的某些国际制度也是为了对华竞争，比如 TPP。其认为美国的领导地位至关重要，特别是强大而持久的美国领导对于所谓基于规则的国际秩序至关重要。^① 国际制度则是美国实现国际领导的重要工具，奥巴马政府希望通过 TPP 等排他性国际制度打压中国，继续维持美国的领导地位。

其次，特朗普政府在奉行单边主义和“美国优先”原则的基础上继续领导世界。特朗普并不是要放弃领导世界，而是要以更小的成本和代价来维持，并减少成本和损耗。^② 这一点在美国官方文件当中也体现得尤为明显。2017年《美国国家安全战略》确定了“在政治和安全机构中发挥领导作用，塑造和改革国际金融和贸易机构，确保公共区域自由，保护自由开放的互联网”四个提升美国领导作用的优先行动，^③ 明显体现了特朗普政府追求的美国利益优先和领导地位的统一，其认为美国继续领导世界是建立在自身利益最大化和实力强大的基础上。特朗普政府是否支持某个国际制度，取决于其国家利益和国内政治成本权衡。^④ 特朗普政府对中国的制衡更加强硬，其举措根本上都是为了维护美国的领导地位。

再次，拜登政府仍将以排他性的多边主义维护美国的领导地位。拜登当选前即指出，二战后美国在国际制度领域发挥着主导作用，但特朗普的行为

① “National Security Strategy,” The White House, February, 2015, pp. 1-29, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

② 唐世平：《国际秩序变迁与中国的选项》，《中国社会科学》2019年第3期，第200页。

③ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, pp. 40-41, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

④ 凌胜利、王彦飞：《特朗普政府为何退群？》，《国际政治科学》2020年第4期，第74—114页。

破坏了这一进程。为了挽救美国的声誉，重建领导世界的信心，美国需要重返多边主义。^① 显然，拜登急切希望美国修复、扭转特朗普对美国信誉的破坏，重拾多边主义以恢复美国的领导地位。拜登当选后多次表达了恢复美国领导地位的愿望，在应对气候变化等议题上将采取多边主义方式，必须发挥领导作用。^② 拜登在执政当天就签署了重返《巴黎协定》的行政令，并倡导举办世界气候变化峰会，重返世界卫生组织，这些都表明了拜登政府对于多边主义的态度。2021年3月，拜登政府出台《临时国家安全战略指南》，强调了维护美国国际领导地位的重要性。但是拜登政府将中国视为最严峻的竞争对手（most serious competitor），对华依然采取强硬政策。^③ 显然，在国际制度领域，拜登政府会对中国施加更大的压力，中美在国际制度领域的竞争会有所加剧。

第二，中国领导权的构建：从独善其身到兼济天下。中国经历了从“体系反对者”“体系改革者”到“体系维护者”的角色转换^④，党的十八大以来，中国越来越重视“制度性权力”，正向“体系引领者”角色转变。^⑤ 中国在许多经济相关议题上存在一定优势，可以推动国际制度的改革与创新。中国的“建群”也大多和经济议题相关，这是尝试获得经济议题领导权的主要手段。杨原认为，中国若要和美国竞争国际影响力和领导权，需要拥有并发挥自己的比较优势。面对美国这样“全能型”单极霸权，中国不应该寄希望于全面赶超，而应该发挥自己在特定领域的专长。^⑥ 因此，以国际制度为

① Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2020, p. 65.

② “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

③ “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House march, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

④ 江忆恩：《美国学者关于中国与国际组织关系研究概述》，《世界经济与政治》2001年第8期，第48—53页。

⑤ 《加快实施自贸区战略争取全球经济治理制度权力》，2014年12月7日，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/07/content_2787636.htm；《王毅在十二届全国人大四次会议举行的记者会上就中国外交政策和对外关系答中外记者问》，《人民日报》，2016年3月9日，第3版。

⑥ 杨原、曹玮：《大国无战争、功能分异与两极体系下的大国共治》，《世界经济与政

基础、发挥自身优势以提升经济议题的领导权成为中国的优先选项。

中国不断利用自身优势提供国际公共产品，以推动国际秩序的变革和获取相应的国际地位。2017年2月，习近平提出中国“要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”^①。这是中国领导人首次提出“引导”国际秩序改革的主张，表明了中国要扮演更加积极的角色。“新秩序的建设应该由各国人民商量”“中国将积极推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理方向发展。”^②在这些理念的指引下，中国越来越多地参与国际制度的创建，开始在自身占据优势的议题上承担领导者的角色，即争取经济议题领域的部分领导权。

中国在争取扮演更加积极的角色的同时，也频频向外界传达维护而非颠覆当前国际秩序的意愿。在实际行动中，中国新近创建的“群”均坚持多边、开放、共享等原则。中方强调不搞小圈子，不取代既有合作机制，而是要实现战略对接和优势互补。无论最初的主动融入，还是后来尝试向国际社会提供更多的公共产品，中国的原则都是“维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序”^③。中国不会搞只顾自身利益而无视他国利益的单边主义或孤立主义，中国坚持融入外部环境的多边原则。中国支持并维护以规则为基础的国际秩序，强调规则也阐明了中国坚决维护当前的国际制度和国际秩序的态度。^④因此，中国维护当前国际秩序的态度坚定，采取的国际制度策略主要是对国际制度的维系、改革和创建，更多提供国际公共产品。

（三）中美不同国际制度策略取向的逻辑

随着中美战略竞争加剧，领导权竞争成为两国竞争的重要方式。多元复合世界的来临也使得中美之间更有可能呈现议题领导权竞争态势。美国希望

治》2015年第8期，第60—65页。

① 《习近平首提“两个引导”有深意》，人民网，2017年2月20日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0220/c1001-29094518.html>。

② 《习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，人民网，2016年7月2日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0702/c64093-28517655.html>。

③ 《习近平接受外国新任驻华大使递交国书》，《人民日报》，2021年4月15日，第1版。

④ 《中新自贸协定前脚升级，中国—东盟自贸协定“升级版”跟着全面生效》，中国政府网，2018年11月14日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-11/14/content_5340371.htm。

在政治、安全、经济等议题领域巩固国际领导地位，并不断在经济领域对中国进行打压，只不过历届政府的策略有所不同。中国则希望依托国际合作和多边主义国际制度，获取经济议题领导权以维护自身的发展权，同时也希望增强对政治、安全议题的影响。在中美战略竞争加剧的背景下，两国的国际制度策略服务于两国议题领导权的竞争（见图1）。



图1 中美不同国际制度策略取向的逻辑

资料来源：作者自制。

因此，中美在国际制度的选择上出现了差异。美国出于霸权护持的考虑，开始进行战略调整，奥巴马政府的战略是通过排他性多边主义策略如创建TPP等方式重振美国的领导地位，^① 寻求在既有国际秩序中强化美国的领导地位；而特朗普政府则不愿像既往那样承担国际义务，诉诸单边主义方式修正既有国际秩序；拜登政府虽然希望借助多边主义方式领导世界，但也是不包含中国的排他性多边主义。美国几届政府的国际制度策略，都有防范中国崛起，维持美国领导权的考虑。中国为维护自身发展，也需要不断推动既有国际秩序改革与完善，需要不断在经济相关议题采取包容性多边主义措施，在政治、安全领域增强中国的领导权。

四、中美议题领导权竞争的影响与前景

中美在国际制度领域的不同策略是多元复合世界背景下中美战略竞争

^① “National Security Strategy,” The White House, May, 2010, pp. 2-3, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

的产物，其形成具有必然性，但烈度又不如权力竞争。中美议题领导权竞争主要体现为围绕某一议题的话语塑造、议程设置、制度改革和制度创新

（一）中美议题领导权竞争的体现

目前，中美之间的议题领导权竞争在一些领域已经有所体现，特别是在金融、贸易和基础设施投资等领域。但是在安全等领域，中美之间的议题领导权竞争并不明显，权力竞争依然具有重要影响。中美两国目前并未在所有领域形成议题领导权竞争，这与特定议题领域的制度化水平有关。

在金融领域，中美之间的议题领导权竞争日益显现。随着中国经济实力的增强和外汇储备的增加，中国在全球金融领域的影响也更加显著。在世界银行、国际货币基金组织等全球性国际金融机构中，中国原本的份额较少，与中国的金融实力不相称。但即便此后中国提升投票份额的方案通过，美国也在不断推诿。这在一定程度上促使中国创建新的金融机构如亚投行和金砖国家开发银行。^① 美国则将此视为中国在金融议题领域挑战美国的领导权。实际上，中国创建新的金融机构并不意味着对原有金融秩序的挑战，更多体现包容性制度创建，并不排除美国及其盟国的加入。

在贸易领域，中美之间的议题领导权竞争也有所显现。一是在全球贸易秩序与规则方面存在分歧，比如 WTO 改革。美国试图拉拢日欧构建新的国际贸易规则体系，否认中国作为发展中国家的贸易权利。中国则主张维护现有 WTO 贸易规则体系并推动渐进改革，增强发展中国家的话语权。^② 二是在区域贸易制度安排方面，美国此前推行 TPP，制衡中国的意图明显，中国主张更具包容性的 RCEP 和亚太自由贸易区（FTAAP）。^③ 值得注意的是，美国试图通过建立更高标准的贸易规则体系来排除中国，导致地区贸易合作有所分化，但地区内各国更多是对冲中美战略竞争，对中美主导的区域贸易制度都有所参加，也导致地区贸易制度的碎片化。

① 陈绍锋：《亚投行：中美亚太权势更替的分水岭？》，《美国研究》2015年第3期，第1—30页。

② 辛翠玲：《特朗普政府经贸战略探析：“美国优先”的国际贸易新秩序》，《当代美国评论》2018年第2期，第23—44页。

③ 王金强：《TPP对RCEP：亚太地区合作背后的政治博弈》，《亚太经济》2013年第3期，第15—20页。

在基础设施投资领域，美国也加大了与中国进行议题领导力竞争的力度。自“一带一路”倡议提出后，许多国家纷纷加入与中国合作的行列。这其中包括不少西方国家，显示了“一带一路”倡议的包容性、开放性和吸引力。对此，美国不断加大对基础设施建设投资的力度，对冲“一带一路”倡议。美国在推行“印太”战略的同时，加紧在“印太”地区构建基建政策体系，以达到所谓遏制中国在印太地区的影响力，塑造并护持美国在该地区的霸权的目的。^① 2019年11月，美日澳共同提出“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划，更是明确要对冲“一带一路”倡议。2021年6月，美国和其七国集团伙伴国共同发起新的全球基础设施倡议——“重建更美好的世界”（B3W）计划，其范围包括拉美、非洲和“印太”地区，涵盖全球低收入和中等收入国家。^② 从美国在基建领域提出的倡议可以看出，其竞争对象就是中国的“一带一路”倡议。

但是在安全领域，中美之间的议题领导力竞争没有经济领域明显。一是因为中美在安全领域的实力差距依然明显，二是这些领域的国际制度制度化水平低且权力属性更强，权力竞争也更为激烈，难以通过议题领导力竞争的方式进行。在安全领域，美国及其盟友拥有较强优势，在现有国际安全制度中基本占据主导权，并利用其优势不断打压中、俄等国。即使在中国周边地区，美国也不断联合其他国家对中国进行安全施压，强化其联盟体系在地区安全制度中的优势，中国目前尚难在安全领域与美国展开议题领导力竞争。

（二）中美议题领导力竞争的影响

中美议题领导力竞争是中美两国战略竞争和世界秩序变革的共同产物，这对于中美双边、地区和全球不同层次都会产生不同程度的影响。

第一，对于中美双边关系而言，议题领导力竞争将成为中美战略竞争的主要形式。尽管中美战略竞争常态化，但中美双方采取何种方式来进行战略

^① 毛维准：《美国的印太基建攻势：演变、逻辑与局限》，《南开学报（哲学社会科学版）》2021年第2期，第85—97页。

^② “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” The White House, June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.

竞争对于双边关系至关重要。^① 相比于权力竞争可能引发军事冲突的烈度而言，中美两国采取制度竞争的方式相对温和一些。鉴于多元复合世界秩序中议题的多样化，中美基于各自需要，在不同议题领域寻求领导权符合各自利益，也有助于缓和中美战略竞争的强度与烈度。由于议题分化的原因，中美在不同议题中的领导权难以随意转换，这也意味着中美各具优势的现状会导致双方在议题领导权上可以相互制约，并且不乏促进相互合作的可能。

第二，对于亚太地区而言，议题领导权竞争使得地区内各国可以在中美之间实行对冲。亚太地区各国大多不想在中美之间“选边站队”，中美之间的议题领导权竞争不会导致亚太地区分化为两大阵营，而是可使地区合作保持一定韧性。在不同议题中，亚太地区各国对中美可以采取不同的策略，这样便于它们在中美之间保持一定的战略空间和战略自主性。目前在经济、安全等不同领域，亚太各国应对中美战略竞争已采取了不同策略；而在更为细小的议题方面，亚太各国的策略更为丰富。中美之间的议题领导权竞争既是议题分化的现实所致，也会导致地区合作呈现多元化、碎片化。

第三，从全球层面来看，议题领导权竞争可以避免大国军事冲突。中美议题领导权竞争有望走出一条大国竞争的新路。以往的大国竞争往往最终以极为残酷的战争方式进行，而对于当前的中美两国而言，战争的代价难以承受。议题领导权竞争意味着中美都需要接受无法绝对主导的现实，也需要正视中美之间竞争与合作并存的常态。中美议题领导权竞争在全球层面的影响主要有三点。一是对全球治理有所冲击。议题领导权竞争会导致大国协调下降，使得全球治理的领导赤字更加明显，全球治理会更加碎片化。二是大国关系更加错综复杂。议题的广泛性、多元性，使得大国基于各自利益选择性参与不同议题，大国之间会形成较为复杂的关系，难以呈现泾渭分明的态势。三是中美议题领导权竞争并非全面存在，在不同议题中程度不一，这意味着世界事务虽然深受中美关系影响，但不会重返两极阵营状态。

（三）中美议题领导权竞争的前景

中美之间的结构性矛盾短时期内难以化解，中美战略竞争会持久存在，

^① 凌胜利：《拒优战略：中美亚太主导权竞争》，第109—138页。

同时中美双方也会尽量规避军事冲突。对于中美战略竞争而言，议题领导权竞争会日益重要。中美议题领导权竞争有两大特点，一是两国不会开展全方位的领导权竞争，而是聚焦于某些议题；二是竞争的本质并非零和性，议题的差异性使得中美双方不会在所有领域都针锋相对，不乏合作的可能。

第一，中美议题领导权竞争会长期存在且更加显著。鉴于中美之间的结构性矛盾短时期内难以解决，且两国战略竞争持久化，双方之间的议题领导权竞争会更加明显。美国实力虽然相对衰落，但其霸权战略目标并未改变，拜登政府更是明确表示要领导世界。拜登在竞选宣言中就提及美国的领导“不仅靠力量的示范，还要靠示范的力量”“世界不会自己组织起来”，美国的领导可以有效应对当前的全球挑战。^① 拜登政府执政以后，主要依靠多边主义和联盟关系来重振美国的领导地位。^② 如拜登政府重返巴黎气候协定，要和盟国加强在全球治理方面的合作。通过与一些国家进行排他性的多边主义合作，^③ 在国际合作中围堵中国，这与中国所倡导的开放包容的多边主义明显不同。对于中国而言，无论是自身发展需要，还是应对美国打压，都需要增强国际制度影响，进而谋求一定的议题领导权。简而言之，中美之间的战略竞争使得两国的议题领导权竞争不可避免，并会日益成为中美战略竞争的主要形式。

第二，中美议题领导权竞争保持总体可控态势。中国增强议题领导权并不是谋求取代美国，而是中国追求自身发展的结果。中国谋求自身发展权的同时，不可避免地需要谋求某些议题的领导权，而国际社会也期待中国能够发挥更大的领导作用。但由于议题的多样化，中美之间的议题领导权并不是零和竞争。由于中美两国提供国际公共产品的实力和意愿所限，两国都不可能独自承担领导世界的责任，而只能选择在部分议题领域发挥领导作用。伊肯伯里认为，美国主导的国际秩序难以推翻但容易加入，仍将是 21 世纪的

① “The Power of America’s Example: The Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” <https://joebiden.com/americanleadership/>.

② “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

③ 凌胜利、李航：《拜登政府的亚太联盟政策探析》，《现代国际关系》2021 年第 4 期，第 19—27 页。

主导秩序。中美两国并不会开展零和竞争，而是可以在这一秩序中共存。^①中、美在不同议题领域的领导权并存将成为今后的常态，但这种竞争的烈度可控，不会引发双方之间的军事冲突。

结 束 语

就目前的国际环境和中美双方的各自优势和实力对比来看，中美之间的竞争与以往的大国竞争明显不同。中美双方身处一个全球化与规则化的时代，双方都难以承受大规模战争的后果，制度竞争在大国竞争中的分量显著增加，权力竞争的影响则相对下降。这也使得关注中美之间的国际制度竞争很有必要。在不同议题领域，中美之间竞争与合作并存。尽管议题领导权竞争不可避免，但合作也不乏可能。虽然中美两国也会采取议题联系策略，但不同议题之间的流通性不尽相同，议题联系策略的使用也会受到不同程度的限制。对于权力竞争与议题竞争之间的相互影响可以进一步研究。展望未来，中美双方都需意识到各自难以在所有议题领域发挥领导作用，以往的全球霸权时代将一去不复返。从多元复合世界的视角来看，中美两国都承担着极为重要的国际责任。两国既需要担忧陷入“修昔底德陷阱”的风险，也应该警惕“金德尔伯格陷阱”引发全球治理危机。虽然中美之间的战略竞争短期内无法消除，但双方都意识到了管控竞争、预防冲突的重要性，也应该促使中美两国在不同议题领域进行良性竞争，保持竞争的可控性，进而确保中美关系的总体稳定。

[责任编辑：樊文光]

^① G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23-37.