

# 地缘政治转向： 中美竞争时代的国际制度<sup>\*</sup>

王明国

**内容提要：**国际制度塑造地缘政治认同，改变地缘政治空间。近年来，国际制度出现了地缘政治转向，成为大国追求地缘政治抱负无法忽视的新领域。一方面，传统地缘政治在多边主义时代没有消亡，影响力反而不断增强；另一方面，基于地理条件的大国竞争逻辑在发生改变，国际制度正在构建一种基于地缘政治的新的运作模式。然而，这一地缘政治逻辑长期以来未受到应有关注。事实上，国际制度具有清晰的地缘政治逻辑，通过“成员—地理—权力”的框架将成员政治、地理政治与权力政治相关联，把地缘政治与国际制度相结合，可以分析国际制度层面地缘政治的运行逻辑。总体上，国家通过成员资格竞争、地理环境竞争，推动权力政治竞争，尤其是大国可以通过国际制度确立地缘政治优势，形成新的权力格局。在中美竞争背景下，大国间围绕重要成员和关键地区展开了激烈的地缘政治争夺，以获取地缘政治优势。对于中国而言，加强国际制度合作可以减轻因地缘政治紧张带来的压力，是应对地缘政治博弈的有效路径。

**关键词：**国际制度 地缘政治 成员资格 中美竞争 国际合作

**作者简介：**王明国，华东政法大学政府管理学院教授

## 一、引言

当前，国际地缘政治紧张与经济格局演变叠加，地缘政治的新变化引发

---

\* 感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提出的意见和建议。文责自负。

学界关注。<sup>①</sup> 国际制度具有地缘政治层面的重要含义，能够塑造地缘政治认同，改变地缘政治空间，是大国追求地缘政治抱负过程中无法忽视的新领域。国际制度蕴含了功能合作、地缘政治和权力分配等多重属性，既能提供政策信息等形式的公共产品，也能提供政治地位等形式的俱乐部产品。<sup>②</sup> 在国际制度视域中，国际组织、机制和规范成为地缘政治权力的重要来源，地理环境成为推动国际制度竞争的重要因素。因此，国际制度通过成员资格、地理环境与权力竞争的复杂耦合，可以改变国家间关系并强化地理环境的政治内涵，进而改变国际地缘政治格局。然而，长期以来，地理禀赋与国际制度之间的关系并未受到应有的关注。

当前，传统地缘政治冲突思维泛起，大国地缘政治博弈抬头，美国对华遏制回归冷战时期的地缘较量思维，大国竞争加剧使国际制度运作面临严峻的地缘政治风险。国际制度要实现自主发展，就需要关注权力较量和利益博弈，实时回应地缘政治的变局。国际制度在多大程度上加剧或缓和了地缘政治分歧？地缘政治是促进还是阻碍了国际合作？国际制度研究要回应这些热点问题，就需要分析地缘政治影响国际制度的基本路径，厘清国际制度重构地缘政治的内在逻辑，通过国际制度的地缘政治转向展现大国（尤其是中美）国际制度竞争的地缘新维度并探讨应对策略。

本文认为，国际制度具有清晰的地缘政治逻辑，其成员、规则等要素与地理环境、地缘关系等要素存在紧密的互动。一方面，大国利用国际制度谋求地缘政治目标，导致一些机构的运转受阻或功能瘫痪；另一方面，地缘政治的新变化引发国际制度的变革，联合国等机构越来越主张包容性和开放性。本文聚焦于前一方面，关注国家（尤其是大国）在国际制度中的地缘政治诉求。具体而言，通过“成员—地理—权力”的框架将成员政治、地理政治与权力政治相关联，把地缘政治与国际制度相结合，可以分析国际制度层面地缘政治的运行逻辑。<sup>③</sup> 其中，成员资格是基础，地理环境是载体，而权

---

<sup>①</sup> 参见王正毅：《地缘政治竞争为何复兴？》，载《国际政治研究》2023年第6期，第11~29页；康晓：《地缘政治与全球治理的缘起、扩散与创新》，载《东北亚论坛》2023年第5期，第49~64页；刘雪莲等：《全球化时代的地缘政治研究》，中国社会科学出版社2023年版。

<sup>②</sup> Christina L. Davis, *Discriminatory Clubs: The Geopolitics of International Organizations*, New Jersey: Princeton University Press, 2023, p. 31.

<sup>③</sup> 地理政治探讨人类活动与地理环境之间的系统关系，而地缘政治则关注国家维护和拓展生存空间的战略行为。参见王正毅：《地缘政治竞争为何复兴？》，第12页。

力政治则是实质。总体上，国家通过成员资格竞争和地理环境竞争，推动权力政治竞争，尤其是大国可以通过国际制度确立地缘政治优势并形成新的权力结构。地缘政治领域形成的制度集团和多边联盟深刻影响国际合作的进程与结果，因此，国际制度的地缘政治逻辑有助于从理论上完善国际制度合作与竞争的相关论述。同时，这一视角亦具有很强的现实意义。当前，国际制度是西方国家加大地缘政治博弈的重要场所，如何破解西方的俱乐部组织和排他性多边主义，抵制西方的地缘政治歧视和成员资格排斥，是中国外交实践中需要解决的重要议题。

## 二、概念界定与研究现状

### （一）概念界定

从词源上看，“制度”这一术语蕴含了地理、边界和空间的内涵。在汉语“制度”一词中，“制”设定了行为的边界或规模，“度”则意味着保留一定的行为选择空间或标准。<sup>①</sup> 国际组织是国际制度的重要方面，指的是有组织的实体或实体内组成要素间的关系，是拥有物质资源、办公场所、工作人员、服务设施以及经费预算的实体。<sup>②</sup> 其中，成员资格是国际制度的重要组成部分。成员资格的选择、地理环境及其范围与地缘政治存在紧密的联系，拥有一定领土边界和地理环境的国家是成为政府间国际制度成员的基本条件。

作为国际关系学的重要概念，地缘政治意指地理和权力的关系，聚焦国家权力、领土控制和国家投放能力，以实现国家的既定战略目标。<sup>③</sup> 阿尔弗雷德·马汉（Alfred Mahan）的海权论、哈尔福德·麦金德（Halford J. Mackinder）的陆权论、尼古拉斯·斯派克曼（Nicholas J. Spykman）的边缘地带论构成了地缘政治学的基础，他们都是从权力争夺和零和博弈的视角

---

<sup>①</sup> 商务印书馆辞书研究中心：《古代汉语词典》（第二版），商务印书馆2017年版，第1928、305页。

<sup>②</sup> 本文把国际组织作为国际制度的一部分进行分析。参见Oran R. Young, “The Architecture of Global Environmental Governance: Bringing Science to Bear on Policy”, *Global Environmental Politics*, Vol. 8, No. 1, 2008, pp. 14-32.

<sup>③</sup> 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》（第五版），阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社2003年版，第166~167页。

解读国际关系。以柯林·格雷 (Colin S. Grey)、大卫·斯科特 (David Scott) 为代表的批判性地缘政治理论认为，地缘政治既是“客观上的物理现实”，也是主观上“想象的空间关系”。<sup>①</sup> 在理论逻辑上，地缘政治以地理控制为目标、以权力扩张为方向，通过空间性和地域性进而与国际事务产生实质性联系和因果性关系。<sup>②</sup> 地理环境与权力政治的互动构成了地缘政治理论的基础，地缘政治活动反映了以地理环境为载体的国际政治和以地域范围为表征的国家权力之间的紧密关联。<sup>③</sup> 地缘政治逻辑下的权力政治关注权力的地理分布、国家间权力的空间冲突及区域间的权力较量等，究其实质，权力政治是地缘政治追求的目标，战略竞争是地缘政治的核心。地缘政治是国家（尤其是大国）间关系在地理上的表现。地缘政治分析具有重要价值，国家间关系的背后隐藏着一套地缘政治的运行逻辑，或者说，“隐藏的地缘政治”塑造了世界真正的运作方式。

当前，地缘政治权力的主体出现了从国家向国际制度扩散的趋势，这种位移赋予国际制度显著的地缘政治属性。具体而言，国际制度层面的地缘政治是指国际制度的主要成员（本文中主要是主权国家）利用该制度的特权来增加或服务于自身对其他成员的影响，以实现特定的地缘政治目标。<sup>④</sup> 与传统地缘政治不同的是，国际制度层面的地缘政治强调大国通过制度成员资格筛选、确定成员边界等手段维护自身的地缘政治优势。具体包括：一是成立排他性组织或俱乐部组织，二是主导国基于地缘政治竞争逻辑对其他制度成员进行打压或谋求自身地缘政治利益。相较于第一种类型，通过获取基金收益或贷款额度的份额分配、投票权等国际制度性权力开展地缘政治竞争，是

<sup>①</sup> 参见 Colin S. Grey, “Inescapable Geography”, in Colin S. Gray and Geoffrey Sloan eds., *Geopolitics, Geography and Strategy*, London: Routledge, 2013, pp. 162-164; David Scott, “US Strategy in the Pacific-Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century”, *Geopolitics*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 611-612.

<sup>②</sup> Harvey Starr, *On Geopolitics: Space, Place, and International Relations*, New York: Routledge, 2013, pp. 2-3; Øyvind Østerud, “Review Essay: The Uses and Abuses of Geopolitics”, *Journal of Peace Research*, Vol. 25, No. 2, 1988, pp. 191-199.

<sup>③</sup> 地缘政治活动本质上是指行为体通过对地理环境的控制以追求国际政治权力的行为。参见孔小惠：《地缘政治的含义、主要理论及其影响国家安全战略的途径分析》，载《世界地理研究》2010年第2期，第21页。

<sup>④</sup> Julien Reynaud and Julien Vauday, “Geopolitics and International Organizations: An Empirical Study on IMF Facilities”, *Journal of Development Economics*, Vol. 89, No. 1, 2009, p. 141.

一种更隐蔽的地缘政治类型。出于地缘政治目的，国际制度会偏离其宗旨，为特定利益服务。因此，成员资格是从地缘政治视角分析国际制度的重点。

## （二）研究现状

地缘政治历来备受关注。传统上，地缘政治是现实主义议题，基于时空演变视角研究国际关系行为体之间的互动，但其坚持国家中心论的视角，聚焦于主权国家的领土控制和资源投放，对国际组织、国际规则等的探讨十分缺乏。国际制度的既有研究坚持合作本位，关注国际制度促进国际合作的功能属性，往往把国际制度作为防范地缘政治加剧的工具，而制度性权力的地理延伸和投放能力常被低估。<sup>①</sup>应该说，当主要利益攸关方在地缘政治上的观点和行动一致时，国际制度确实可以集中资源并推动合作。地缘政治被国际制度研究忽视的根源在于，国际关系学主流理论长期以来不太认同地缘政治的严谨性和科学性，甚至认为地缘政治是一种“粗俗的实利主义”。<sup>②</sup>但是，国际制度研究的“去地缘政治”表述本身就具有深刻的地缘关系特征，理性制度主义对于国际合作中的地缘政治歧视选择“善意”的忽略，无法全面分析国际政治现象。总之，现有国际制度研究低估了地缘政治的作用，彼此之间出现了双向忽视。

近年来，随着高政治回归、大国博弈加剧和冷战思维泛起，学术界开始分析这些国际形势变动对国际制度的影响。学界对于国际制度与地缘政治关联的关注存在如下两类相似或相近的视角。

一是国际制度的政治化与“武器化”视角。政治化是指将一个问题转移到政治领域的要求或行为，使以前的非政治问题成为政治问题。<sup>③</sup>国家往往利用国际制度实现自身政治目标，这也是传统政治回归在国际制度领域的体现。<sup>④</sup>随着国际制度的政治化，权力的分配属性比起解决集体行动困境的合作属性更具有政治上的基础地位。当前，美国联合盟友构建一个有利于西方

---

<sup>①</sup> Richard Clark, "Pool or Duel? Cooperation and Competition Among International Organizations", *International Organization*, Vol. 75, No. 4, 2021, p. 113.

<sup>②</sup> 杰弗里·帕克：《二十世纪的西方地理政治思想》，李亦鸣等译，解放军出版社1992年版，第117页。

<sup>③</sup> Michael Zürn, "The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions", *European Political Science Review*, Vol. 6, No. 1, 2014, p. 50.

<sup>④</sup> Rosa Freedman, *Failure to Protect: The UN and the Politicization of Human Rights*, London: Hurst & Company, 2014, p. 20.

的国际制度体系，针对“全球南方”的崛起，美国采取了整体对立和部分分化的双重策略，议题的政治化冲击了现有国际制度。国际制度的“武器化”是指国家在国际交往中利用国际制度替代传统军事手段以实现自身私利，实质是把国际制度作为打压对手、谋取利益的工具和手段，<sup>①</sup>其理论源于相互依赖的“武器化”。后者是将看似开放的网络关系变成强有力的胁迫工具。<sup>②</sup>在地缘政治逻辑下，制度竞争恶性化、国际合作碎片化、国际规则工具化等趋势与多边主义的基本原则相背离。国际制度的“武器化”准确把握了制度竞争与地缘争夺所造成的负面后果。不过，“武器化”似乎放大了国际制度的非中性。实际上，国际合作的制度化会改变甚至重塑地缘政治结构，促进地缘政治由冲突转向合作。在国际制度中，如果国家间采取相互合作的地缘政治战略，国际体系的权力结构会相对稳定；如果国家间采取相互竞争的地缘政治战略，国际体系的权力结构则呈现危机或变革态势。<sup>③</sup>

二是国际制度的意识形态化视角。近年来，国际制度层面的意识形态较量不断抬头。意识形态是一套有关国际社会应该如何组织的核心原则，其中，对国际合作的集体信仰构成了国际制度存在的基础。<sup>④</sup>一方面，国际制度本身具有意识形态性。在塑造统一的制度认同过程中，意识形态对于制度目标的价值阐述是共同观念与理解得以形成的有效途径，是制度获得外部合法性与内部认同感的重要力量。<sup>⑤</sup>意识形态可以整合人们对于目标、利益和规则的理解并达成共识，对于国际制度特定目标的理解离不开意识形态分析。西方国家把国际制度作为权力的一种来源，同时把西方意识形态作为制度性权力的一部分进行运作。另一方面，意识形态可以塑造制度合作的偏好与态势。作为一种具有偏好性的信念，意识形态塑造了相关方对未来冲突或

① 赵菩：《国际制度的“武器化”：解析美国对华经济战略的制度选择》，载《当代亚太》2023年第4期，第33~70页。

② Henry Farrell and Abraham Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*, New York: Henry Holt and Co., 2023; 米军、陶欢、兰迪：《相互依赖武器化、网络结构演化和网络性权力——以半导体和国际金融网络的案例分析》，载《当代亚太》2023年第6期，第30~60页。

③ 王正毅：《地缘政治竞争为何复兴？》，第11页。

④ Joseph O'Mahoney, "Rule Tensions and the Dynamics of Institutional Change: From 'to the Victor Go the Spoils' to the Stimson Doctrine", *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No. 3, 2014, p. 836.

⑤ 吴海琳：《组织变迁中的意识形态整合研究》，吉林人民出版社2011年版，第11页。

合作的预期，制度成员的分布反映了国家间的意识形态分布。<sup>①</sup>从根本上说，意识形态是国家间政治关系的行动指引，对国际制度的形成、运行及变迁具有内在驱动的作用。意识形态与地缘政治存在关联，意识形态有助于建立广泛的地缘政治伙伴或联盟。不过，地缘政治概念不同于意识形态，因为安全诉求在地缘政治中具有决定性作用。意识形态优先考虑政策取向的差异，但从安全角度来看，地缘差异而非意识形态可能更符合国家安全利益。

一些学者已经注意到国际制度内含的地缘权力。安德鲁·赫里尔(Andrew Hurrell)揭示了成员资格控制权是一种重要的制度性权力，他指出，“对国际社会成员资格规范的控制以及通过这些规范的部署使某些参与者失去合法性的能力代表了一种非常重要的权力”。<sup>②</sup>洛拉·安妮·维奥拉(Lora Anne Viola)指出，许多国际制度存在着排斥性多边主义行为，大国限制其他国家进入，即使这些国际制度扩大其地理范围，也会在制度程序中人为制造不平等。<sup>③</sup>克里斯蒂娜·戴维斯(Christina L. Davis)认为，国家在国际政治中选边站队，组建地缘政治集团，影响了国际合作的效果。<sup>④</sup>在案例分析上，朱利安·雷诺(Julien Reynaud)等人通过对国际货币基金组织贷款分配的研究指出，地缘政治是影响国际货币基金组织贷款决策的重要因素，该组织在分配贷款时偏袒地缘政治上更具重要性的国家。<sup>⑤</sup>多伦·埃拉(Doron Ella)认为，世界银行和亚洲开发银行设置的有关贷款条件的政策原本是为了提高援助效率和改善发展环境，但是，美日两国的地缘政治利益更改了机构的政策执行。<sup>⑥</sup>梅雷迪斯·威尔夫(Meredith Wilf)等人认为，

---

<sup>①</sup> Erik Voeten, *Ideology and International Institutions*, Princeton: Princeton University Press, 2021, p. 109.

<sup>②</sup> Andrew Hurrell, “Power, Institutions, and the Production of Inequality”, in Michael Barnett and Raymond Duvall ed., *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 40.

<sup>③</sup> Lora Anne Viola, *The Closure of the International System: How Institutions Create Political Equalities and Hierarchies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, p. 181.

<sup>④</sup> Christina L. Davis, *Discriminatory Clubs: The Geopolitics of International Organizations*, pp. 1-22.

<sup>⑤</sup> Julien Reynaud and Julien Vauday, “Geopolitics and International Organizations: An Empirical Study on IMF Facilities”, pp. 139-162.

<sup>⑥</sup> Doron Ella, “Balancing Effectiveness with Geo-Economic Interests in Multilateral Development Banks: The Design of the AIIB, ADB and the World Bank in a Comparative Perspective”, *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 6, 2021, pp. 1022-1053.

国家间的政治联系（而不是问题领域的功能收益）决定了国际组织是否同意成员加入，地缘政治抱团与加入关贸总协定和世贸组织之间的关联性比预期的贸易收益强得多。<sup>①</sup> 约翰·阿格纽（John Agnew）认为，国际社会存在“隐藏的地缘政治”，其由大国主导和运作，权力在地理层面的延伸深刻影响了国家间政治，这一批判性视角有助于观察制度层面的地缘政治博弈。<sup>②</sup>

国际制度的地缘政治转向超越了传统地缘政治的地理疆域和分析范畴。当前研究开始突破地缘政治与国际制度的二元对立，认为地缘政治和国际制度并非彼此对立，而是相互交织的。国家合作的条件不仅有功能政治因素还有地缘政治因素，后者同样影响了国家如何合作以及与谁合作的问题。比如，国际经济组织需要关注地缘安全议题，国际安全组织也需要关注地缘经济议题。究其理论渊源，现实主义的地缘政治议题开始嵌入国际制度之中，反映出国际制度与现实主义两种理论的进一步纠缠、交叉与融合。不过，现有研究存在分析比较零散和更聚焦案例研究的特征，有必要进一步挖掘地缘政治与国际制度的内在联系。

### 三、国际制度的地缘政治转向

#### （一）国际制度与地缘政治的关系

如前所述，地缘政治的主体逐步从国家扩散至国际制度。地缘政治舞台上的博弈主体不仅包括主权国家，还包括由国家或非国家行为体组成的国际组织。国际制度理论主要从国际组织和规则等视角探讨国际合作及其对国家权力的制约问题，而地缘政治理论则探讨国家所处的区域、方位、空间和资源等地理要素及其对权力追求的影响。国际制度兼具功能合作和地缘政治等多重属性，其中，地缘政治属性取决于国际制度是否成为国家间权力博弈的媒介与载体。国际制度与地缘政治之间既有明显的差异，也有内在的联系。

一方面，国际制度和地缘政治之间存在明显差异。在地缘政治类型学

---

<sup>①</sup> Christina L. Davis and Meredith Wilf, “Joining the Club: Accession to the GATT/WTO”, *The Journal of Politics*, Vol. 79, No. 3, 2017, pp. 964-978.

<sup>②</sup> John Agnew, *Hidden Geopolitics: Governance in a Globalized World*, MA: Rowman & Littlefield, 2022, p. 47.

中，一类是作为合作表现形式的地缘政治，另一类是作为国家控制工具的地缘政治。合作形式的地缘政治关注地缘变动背景下国家间合作的形式与影响，聚焦国际制度对传统疆域和领土单元羁绊的突破。<sup>①</sup> 作为控制工具的地缘政治则以地理环境为基础，分析国际政治格局对国家行为的影响。国家越来越重视把地缘政治作为控制的工具，传统的以政府为主体、领土为载体、军事力量为手段、实物资源为争夺对象的地缘政治研究架构正在被重塑。<sup>②</sup> 地缘政治博弈的一个重要方面是国际制度可以规范国家行为，而制度作用的发挥受到地缘政治博弈的制约。

另一方面，国际制度与地缘政治之间存在紧密联系。一是二者具有相似的内在关系属性。地缘即关系，制度也是一种关系。从与空间相关联的角度分析，地缘涉及政治、经济和文化因素间的彼此关联。同时，地缘关系不是各个因素的简单累加，而是国家间以地理位置为联结纽带，在一定地理范围内共同交往而产生的联系。国际制度的关系性往往是从成员国的行为联系、观念沟通等角度界定的，即成员国之间具有关系性。二是成员资格架起了国际制度与地缘政治联系的纽带。公开的成员筛选规则和公平的决策程序有助于促进平等与合作，而成员排斥和决策不公平往往会产生冲突与竞争。<sup>③</sup> 国际制度是新兴国家追求平等地位的重要平台，成员资格的遴选既反映了传统大国的地缘政治歧视，也能反映新兴大国的地缘政治诉求。<sup>④</sup>

总之，地缘政治是影响一国国际制度战略的重要因素，也是国际制度运转的基础性因素。国际制度和地缘政治的结合有助于把握世界政治的现实。比如，在冷战时期，北约和华约这两类国际制度的建立和运转受到了地缘政治的驱使，具有明显的边界划分。冷战即将结束之际，东欧国家纷纷退出华约，致使该制度陷入停滞，制度成员资格的变化进而引发了欧亚地缘政治格

---

<sup>①</sup> Jeremy Black, *Geopolitics and the Quest for Dominance*, Indiana: Indiana University Press, 2015, p. 25.

<sup>②</sup> 刘晓凤、王雨、葛岳静：《环境政治中国际非政府组织的角色——基于批判地缘政治的视角》，载《人文地理》2018年第5期，第124页。

<sup>③</sup> Rohan Mukherjee, *Rising Powers and the Politics of Status in International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2023, pp. 55-82.

<sup>④</sup> Michal Parizek and Matthew D. Stephen, "The Long March through the Institutions: Emerging Powers and the Staffing of International Organizations", *Cooperation and Conflict*, Vol. 56, No. 2, 2021, pp. 203-223.

局的新一轮重组。当前，金砖扩员和非盟成为二十国集团正式成员，正在引发新一轮地缘政治变局，而中美地缘博弈更是影响了众多国际制度的发展和演变。地理区位、距离对国家投放资源及其损耗具有重要影响，这一点在国际制度推动合作方面具有相似性。<sup>①</sup> 为此，国际合作需要考虑边界规则，确定在哪个区域、与谁合作，如何分配权利和义务，关注国际制度尤其是关键地区制度的地缘政治走向。<sup>②</sup>

## （二）国际制度地缘政治转向的主要表现

一是国际制度成员资格的地缘政治化。地缘政治与国际制度成员资格之间存在着密切的相关性。从地缘政治的角度看，成员资格是大国维持并延续强权政治的独特工具，关键国际制度的成员资格具有深远的影响。<sup>③</sup> 当前，地缘政治博弈的焦点由物质资源控制权向成员资格控制权扩散，大国围绕国际制度中的成员准入/排斥展开了激烈竞争。比如，“全球南方”国家是国际制度的重要成员，作为一种地缘政治力量逐步登上国际政治舞台。作为地缘政治术语，“全球南方”标志着一种“抗议西方世界”的独立力量的形成。非洲国家能否成为联合国安理会常任理事国、能否有更多的“全球南方”国家加入金砖机制，这些成员变动都会显著改变国际地缘政治格局。总之，国际制度成员资格的变化会引发地缘政治变动。

二是国际经济组织的地缘碎片化。地缘经济关系是因地域连接产生的一种经济关系，经济集团化尤其是地区经济集团化导致了互设壁垒等碎片化行为。制度“碎片化”一词用于描述全球治理中的不同制度集群和规则共存的情况。地缘经济碎片化涉及生产、交换、流通、消费等多个环节，导致包括关键资源在内的商品价格在各地区之间的差异化程度急剧增加，对未来的宏观经济构成严重威胁。<sup>④</sup> 当前，地缘政治冲突正在撕裂世界各国，严重限制全球贸易，阻碍跨境资本和技术流动，给全球经济带来严峻挑战。地缘政治

---

<sup>①</sup> 帕特里克·奥沙利文：《地理政治论——国际间的竞争与合作》，李亦鸣等译，国际文化出版公司1991年版，第11页。

<sup>②</sup> Brian Greenhill and Yonatan Lupu, “Clubs of Clubs: Fragmentation in the Network of Intergovernmental Organizations”, *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2017, p. 181.

<sup>③</sup> Christina L. Davis, *Discriminatory Clubs: The Geopolitics of International Organizations*, p. 9.

<sup>④</sup> *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences*, IMF, October 2023, p. xiv, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>.

紧张局势、不平等加剧和气候变化等挑战影响贸易流动，导致制度成员间贸易关系的碎片化。<sup>①</sup> 国际经济制度分化、竞争和冲突是地缘碎片化的重要表现，碎片化加剧了行业、机构和企业层面的地缘政治风险，导致投资减少和发展放缓，产生严重负面效应。<sup>②</sup>

三是国际制度层面的地缘竞争规模化。国际制度变成大国竞争的新领域，围绕国际制度议程设置、成员构成、规则制定，大国可对其他成员进行干预、竞争或控制，尤其是美国以国际制度为平台，在不同议题领域展开了对华战略竞争。在某些国际制度中，西方国家与非西方国家、制度成员与非制度成员之间存在比较明晰的地缘政治分界线，体现了“中心—边缘”式的地缘政治结构特征。与此同时，制度竞争没有阻滞具体议题领域的国际合作，相反还在不断改革相关组织机构，甚至建立了一些新型制度。当前，亚投行、金砖银行等“全球南方”国家建立的新制度为各国发展合作提供了一种新选择。总之，国际制度成为国际关系变化和地缘结构变迁的晴雨表。

#### 四、成员—地理—权力：国际制度的地缘政治逻辑

国际制度运转存在地缘政治逻辑，成员资格准入/排斥与地理争夺紧密联系，大国通过成员争夺、地理争夺和权力争夺实现权力扩张，确立地缘政治优势。本文基于“成员—地理—权力”的框架，将成员资格、地理环境与权力政治相关联，探讨地缘政治和国际制度之间的逻辑关系。

##### （一）成员资格

成员资格是一种组织身份和政治参与权利，用以表现一个国家或非国家行为体拥有国际组织权利与义务的程度。<sup>③</sup> 联合国对于国际组织的成员资格进行了界定，《维也纳条约法公约》第八十一条规定，为了解决国家间条约争端，国家被划分为联合国全体会员国、《国际法院规约》的当事国及经联

---

<sup>①</sup> “World Trade Report 2023”, WTO, September 12, 2023, pp.1-8, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wtr23\\_e/wtr23\\_ch0c\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr23_e/wtr23_ch0c_e.pdf).

<sup>②</sup> Dario Caldara and Matteo Iacoviello, “Measuring Geopolitical Risk”, *American Economic Review*, Vol. 112, No. 4, 2022, pp. 1194-1225.

<sup>③</sup> Judith L. Goldstein, Douglas Rivers and Michael Tomz, “Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade”, *International Organization*, Vol. 61, No. 1, 2007, pp. 37-68.

联合国大会邀请的当事国。<sup>①</sup> 国际法学中的组织成员包括四类：正式成员，可以全权参与组织的所有活动；准成员和附属成员，可以参加组织主要机构的相关活动，但没有表决权；以及部分成员，他们仅可参加某些活动。<sup>②</sup> 国际关系学中的成员资格常常存在于普遍性组织、等级型组织和俱乐部组织之中。<sup>③</sup> 成员资格的获取方式有创始会员条款取得（即原始取得）、后续会员批准取得（即加入取得）等，成员资格的终止方式有解散、退出和开除等。获取成员资格意味着获得参与利益分配的权利，终止成员资格意味着丧失参与利益分配的权利，制度成员资格暗含了明显的政治偏向和政治边界。条约设置的模糊条款和成员批准的严格要求共同形成了具有一定范围的俱乐部成员资格，国家对成员资格条款的自由裁量（discretionary）说明成员资格被赋予政治身份和政治含义，不能仅简单地依据条约规定进行判断。<sup>④</sup> 承认制度成员的自由裁量权意味着国际制度出现了地缘政治倾向，各国经常根据地缘利益和政治关系做出相关决定。比如，经合组织（OECD）等国际经济组织使用排他性资格等方式限制了“全球南方”国家获得成员资格。

国际组织的成员资格对于地缘政治有着重要的影响。一是成员资格是国家主权的重要标志。主权具有对外属性，其中的一个重要维度是对国际组织成员资格的认可，加入国际组织是确立主权权威（sovereign authority）的重要基石。<sup>⑤</sup> 尤其是法律主权建立在国家承认基础上，法律主权与国际组织成员资格的关系最为密切。承认一个国家的成员资格意味着其他国家对该国的国内控制权和对外合法性的认可，国际组织中的成员资格成为一种“凝聚的纽带”，可以将国家绑定在更大的关系网络中。<sup>⑥</sup> 二是成员资格是国家影响力

<sup>①</sup> 《维也纳条约法公约》，联合国网站，1969年5月23日，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/ILC-1969-3>。

<sup>②</sup> 参见 Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Boston: Martinus Nijhoff, 2011。

<sup>③</sup> Liesbet Hooghe, Tobias Lenz and Gary Marks, *A Theory of International Organization*, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 9-25。

<sup>④</sup> Christina L. Davis, *Discriminatory Clubs: The Geopolitics of International Organizations*, p. 30。

<sup>⑤</sup> Carmen Pavel, *Divided Sovereignty: International Institutions and the Limits of State Authority*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 19。

<sup>⑥</sup> Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler and Alexander H. Montgomery, “Network Analysis for International Relations”, *International Organization*, Vol. 63, No. 3, 2009, p. 579。

的表现，是国家综合国力和地位的象征。比如，沙特、埃及、阿联酋、伊朗、埃塞俄比亚于2024年1月成为金砖国家成员，这是获得制度性权力的开始，是“全球南方”地位提升的标志。三是成员选择关系到国际制度的有效性和合法性。成员资格保证了制度成员能够参与设置相关议程，制定相关规则，落实相关承诺。成员选择如果掺杂政治立场，便会破坏制度的合法性；如果参与成员不足，也会影响制度的覆盖面。不过，国际组织的成员资格要发挥地缘作用还需要具备两个条件：一是需要把成员资格与投票份额等国际制度性权力结合起来；二是需要把成员资格与地理环境、地缘关系等地理要素联系起来。这些要素的结合有助于全面把握成员资格在地缘政治中发挥的作用。

## （二）地理环境

地理环境是决定国际制度及其委托者国家相关行为的重要因素。国际制度的设计与形成建立在一定的地理属性之上，国际制度的运转始终发生在特定的地理环境中。同时，国际制度内部成员均是具有某种地理禀赋的国家，往往关注通过成员资格可与哪些国家建立联系，而不仅仅关注能否从国际制度中获益。从国际制度的成员资格上可以判断成员来自哪些区域，成员的空间分布呈现何种特征。地理环境既包括全球范围的地理环境，主要大国在此空间施展权力较量或商讨合作事宜；也包括地区层面的地理环境，来自同一地区的国家往往地理相邻、社会状况相似，甚至发展相仿、理想相符，同一地区的成员资格和身份政治一定程度上方便确立相关群体间的互动场所。

地缘政治理论中的地理环境主要包括地理距离（地理接近度）和地缘政治距离（地缘政治伙伴或联盟的结合程度），这两个维度共同塑造了国际制度地理环境的基本特征。地理距离是指地理位置上的临近性，可从地理中心—边缘程度等方面进行衡量。对于国家而言，威胁的来源不仅来自实力和意图，地理接近度也是重要的因素。在地缘政治学中，国家投送实力的能力随着距离的远近而变化，地理临近的国家比距离远的国家更易构成严重威胁。<sup>①</sup> 国家基于地理环境的选择形成了一种地缘政治伙伴乃至结成联盟。其中，地缘政治联盟是维护西方地缘利益的集合体。作为一种特殊的国际制

---

<sup>①</sup> 肯尼斯·博尔丁（Kenneth Boulding）提出基于距离衰减的地理第一定律（First Law of Geography），即人类行为对所在地区有绝对的影响，这种影响随着距离的加大而递减。参见 Kenneth E. Boulding, *Conflict and Defense: A General Theory*, New York: Harper and Row, 1962, p. 245.

度，多边地缘政治联盟会导致基于成员政治关系亲疏的地缘政治歧视，国际制度成为各国新的争夺领域和新的政治工具。

地理环境对国际合作产生了复杂的影响。一方面，仅凭地理接近度和经济互补性无法推动各国实现合作；另一方面，以伙伴或联盟等形式呈现的国家间关系是成员政治的重要组成部分，具有政治关联的国家可以更紧密地联系起来。因此，在分析国际制度的地缘政治转向时，需要将成员资格标准转换为地缘政治关系，根据地理环境和空间方位来判断地缘政治对国际合作的影响。在国际制度成员资格问题上，西方与非西方之间存在比较明显的地缘政治界限，西方在地缘政治上的进攻性、偏执性和狭隘性严重。当前，“全球南方”这一术语从关注发展差异或文化差异向强调地缘政治权力关系转变。<sup>①</sup>“全球南方”倡导平等相待、公平正义，利用彼此间地理接近优势，在合作中扩大共同利益。国际制度的地缘政治逻辑是一种新型的空间扩张，重点是成员资格的空间扩张。作为地缘政治学的鼻祖，德国地理学家弗里德里希·拉采尔（Friedrich Ratzel）提出了“生存空间说”，认为国家为维持生存必须对外扩张空间。<sup>②</sup>国家的对外扩张不仅是传统意义上的地理环境扩张，还包括成员资格形成的制度领域扩张。传统地缘政治学关注主权国家与地理环境的结合，而当前的地缘政治学开始聚焦国际制度与地理环境的耦合。

### （三）权力政治

权力政治是国家之间利用特定资源影响彼此关系和其他行为体行为的政治类型。在国际制度中，权力政治涉及国家影响规则的制定、应用和实施以及资源的分配，即制度性权力。<sup>③</sup>权力政治关注制度成员的权力分布和权力较量，建立在使用权力影响行为体行动和决定的基础之上。权力政治既是大国竞争的核心关注，也是地缘政治博弈的本质体现。国际制度是构成大国权力政治和势力范围的重要地缘政治条件。根据地缘政治理论，每个国家都是

---

<sup>①</sup> Sebastian Haug, “A Thirdspace Approach to the ‘Global South’: Insights from the Margins of a Popular Category”, *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 9, 2021, pp. 2018-2028; Nour Dados and Raewyn Connel, “The Global South”, *Contexts*, Vol. 11, No. 1, 2012, pp. 12-13.

<sup>②</sup> 拉采尔：《人文地理学的基本定律》，方旭、梁西圣等译，华东师范大学出版社2022年版，第198页。

<sup>③</sup> Anders Wivel and T. V. Paul, “Exploring International Institutions and Power Politics”, in Anders Wivel and T. V. Paul eds., *International Institutions and Power Politics: Bridging the Divide*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2019, p. 10.

具有一定的地理环境的单元，各国在自身领土内可以自由行动。霸权国家往往以零和博弈视角看待新兴国家的崛起和地缘政治的变动，这一地缘政治的思维定式容易造成国际关系的阵营分化和集团对抗，“安全困境论”“权力转移论”“修昔底德陷阱”等西方话语都是传统地缘政治思维的产物。

大国地缘政治竞争的重点是争夺关键地带。历史上，大国围绕重要成员和重点地区展开了激烈的地缘政治争夺，以获取地缘政治权力优势并根据自身利益重塑国际秩序。当前，美国刻意制造地缘政治危机，以冷战思维定式、一元话语霸权和零和博弈思维看待世界政治。美国动用一切可以动用的制度资源打造美式规则的“全球样板”，并敦促其他国家效仿。美国将中国定义为“主要威胁”，并不完全是由中美力量对比的变化所导致，也受到美国传统“地缘政治想象”的影响。

成员资格、地理环境和权力政治共同影响了国际制度在地缘政治上的价值。国际制度的地缘政治价值与其传统的功能绩效之间存在明显的差异，前者引入了与绩效无关的标准选择，<sup>①</sup>如地理接近度和空间临近性，这些会影响两国利益交叠的范围和友好关系的程度，制度内成员对于制度外成员采取了不同的政策，会对国际合作产生冲击。因此，在看待全球议题时，不仅需要关注国际制度的功能合作，还需要关注国际制度的地缘合作，把国际制度的功能属性与地缘属性结合起来。总之，成员国利用国际制度谋求地缘政治优势，导致国际制度的权力性质、权力分布、权力结构、运行模式和竞争态势均发生了很大的改变。

#### （四）国际制度的地缘政治逻辑

地缘政治学的使命在于提出政治目标并探寻其实现路径。<sup>②</sup>无论在全球层面，还是在区域层面，成员资格与地理环境均推动着地缘政治结构的多元化发展，在国际制度层面追求地缘政治优势的活动日益明显，一定程度上重塑了全球地缘政治版图。具体而言，成员政治、地理政治和权力政治展现了国际制度的地缘政治逻辑。其中，成员资格确定边界，地理环境是运作载

---

<sup>①</sup> 有关国际制度绩效的新近论述参见 Ranjit Lall, *Making International Institutions Work: The Politics of Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2023; Vytautas Jankauskas and Steffen Eckhard, *The Politics of Evaluation in International Organizations*, London: Routledge, 2023。

<sup>②</sup> 多尔帕伦：《地缘政治学的世界——行动中的地缘政治学》，方旭、张培均译，华东师范大学出版社2021年版，第13页。

体，权力政治则是实质目标。

其一，成员政治的逻辑。成员资格是国际制度的主要构成，也是地理环境的边界基础。成员资格的选择是成员政治的关键议题，影响成员资格筛选的因素有功能绩效和政治联系。功能绩效是指国际制度在动员其成员解决政策问题上达成集体成果的程度。<sup>①</sup> 政治联系则表现为基于正式关系的地缘政治伙伴或联盟，相关成员彼此之间的关系建立在共同利益或安全承诺的基础上。<sup>②</sup> 对主权国家而言，加入国际制度的吸引力不仅取决于功能收益，还取决于其成员的政治立场，因此，各国决定是否参与多边合作时会权衡政治利益和经济利益。大多数国际制度成员资格的确定并不是完全依据自身章程，而更多的是根据成员在问题领域内为合作做出贡献的能力以及他们在问题领域外的特点来筛选成员。<sup>③</sup> 因此，在国际制度中，成员资格既是一个法律地位问题，也是一个政治地位问题。成员资格在国际制度中发挥了“看门人”的作用，志同道合的国家将成员资格视为重要的政治象征，而把“异类国家”排除。成员资格确立国际制度边界，影响了国际制度中的权力分配和利益分配，是产生治理赤字和合法性赤字的原因之一。

其二，地理政治的逻辑。地理环境是影响国家对外政治决策和国际制度成员间合作的一个基本因素，是分析预测有关国家行为的重要指标。国际制度成员的地理分布反映了国家间的地缘政治关系。其中，地理接近国家的安全外部性问题具有相似性，经济利益诉求具有相通性，安全与经济互动左右了国际制度的发展方向。比如，东盟把维护自身团结作为《东盟共同体愿景2025》的支柱，日益以一个整体的姿态处理地区政治安全问题。同时，地缘政治伙伴或联盟对国际制度产生了重要影响。成员间的相互安全需求和共同政治立场是地缘政治逻辑的基础，具有相互安全需求和共同政治立场的国家在地理环境基础上组成地缘政治伙伴或联盟。其中，国际制度通过提供一种准入/排斥机制加强了成员间的地缘联系，同时与非制度成员划清界限。

其三，权力政治的逻辑。国家拓展生存空间的地缘政治行为涉及国际体

---

<sup>①</sup> Zhen Han and Mihaela Papa, “Leadership and Performance in Informal Institutions: The Internal Dynamics of BRICS”, *Contemporary Politics*, Vol. 30, No. 1, 2024, p. 88.

<sup>②</sup> Christina L. Davis, *Discriminatory Clubs: The Geopolitics of International Organizations*, p. 328.

<sup>③</sup> Richard Cornes and Todd Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 385.

系的权力结构或权力分布。<sup>①</sup> 在权力政治方面，国际制度成为国家实现地缘政治诉求的平台和工具。其中，国际制度对成员资格的筛选是一项重要的制度性权力。对于大国而言，他们更关注国际制度中的排除机制，希望主导成员资格的筛选权，利用成员资格的筛选以或威逼或利诱的方式实现自身战略诉求。凯尔·拉斯寇莱特（Kyle Lascalettes）认为，在当前权力转移的关键时刻，大国通过创建“排斥性秩序”强化自身实力以消除威胁，这是权力政治在国际制度领域的延续。<sup>②</sup> 地缘政治是大国权力竞争的驱动因素，地缘政治对抗是大国间对抗的重要体现。总之，地理环境的扩张可以实现权力政治的延伸，大国往往通过将具有威胁的国家拒之门外的方法来强化自身地位。这种排斥对手的路径包括组建排斥对手的小多边联盟和联合盟友谋取国际制度内的主导权，两者都是运用制度性权力边缘化对手。

国际制度的地缘政治逻辑带给我们新的理论启示。一是传统地缘政治在多边主义时代并没有消亡，地缘政治回归反映了各国对地理环境、权力政治等的认知与想象。大国对于国际制度的地缘政治价值尤为关注，通过将国际制度作为一种工具，大国将具有威胁的国家拒之门外，并在盟友之间形成凝聚力。为了遮人耳目，即使是最强大的国家也不会将自身主张直接强加给他国，而是通过制度谈判和规范说服来实现自身利益。二是地缘政治与国际合作之间的关系复杂，地缘政治并不必然导致冲突和对抗。地缘政治具有合作与协调的内在动力，地区主义的兴起和地区性制度的发展壮大说明了地理毗邻的优势，这与国际制度促进合作的基本属性是一致的。三是传统的基于地缘关系的大国竞争逻辑正在发生重要改变，“隐藏的地缘政治”说明，国际制度正在构建一种基于地缘政治的运作模式，深化和拓展了国际制度竞争的相关研究。

总体上，国家尤其是大国通过成员资格控制，促使具有共同政治立场的国家结成地缘政治伙伴或联盟，追求地缘政治利益，成员政治与地理政治的结合引发权力政治方面的竞争，进而通过确立地缘政治优势形成新的权力结构。国际制度的地缘政治转向说明，国际制度层面的博弈是一种争夺成员资格的竞争，是一种争夺地理环境的竞争，由此成为一种争夺权力优势的竞争。国际制

---

<sup>①</sup> 王正毅：《地缘政治竞争为何复兴？》，第14页。

<sup>②</sup> Kyle M. Lascalettes, *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 56.

度领域基于“成员—地理—权力”逻辑的地缘政治分析框架如图 1 所示。

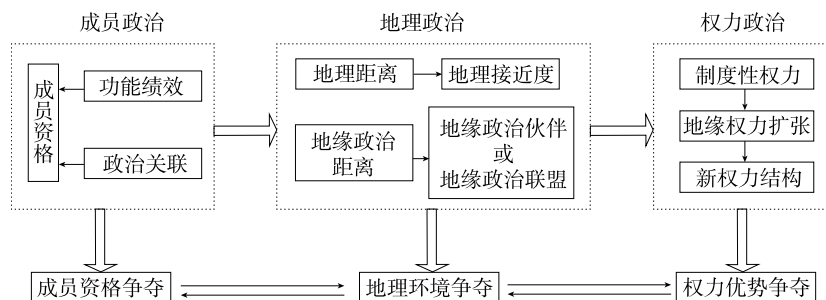


图 1 “成员—地理—权力”逻辑下的地缘政治分析框架

资料来源：笔者自制

## 五、基于地缘政治逻辑的亚太地区制度案例分析

亚太地区是最具活力的地缘政治经济区域，大国根据特定的“地缘政治想象”和“地缘经济愿景”构建本国在亚太地区的地缘战略。国际制度的地缘政治转向体现地缘关系思维，遵循地缘关系逻辑，影响了亚太地区的政治经济面貌和相关国家的外交政策走向。本节结合成员资格与地理环境（地理距离、地缘政治距离），分析中美两国在亚太地区制度层面的地缘政治关系。

### （一）成员资格与亚太地区制度

国际制度地缘政治逻辑的核心是选择与谁交往。美国纠结盟友，排斥中国，主动挑起了亚太地区的制度博弈，试图重构亚太这一关键地区的地缘政治空间。<sup>①</sup> 在政治领域，美国组建美日印澳四方安全对话（QUAD）。在经济领域，美国打造“印太经济框架”（IPEF）。在军事领域，美国确立美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）及美英加澳新“五眼联盟”（FVEY）。美国以 IPEF 和 QUAD 等组织为核心，拼凑排他性“小圈子”，与中国在亚太地区展开地缘竞争，谋求地缘优势。IPEF 理念“狭隘排他”、成员“各图所需”，人为制造地区对立、加剧地区紧张。QUAD 则在经贸政策、产业链供应链、

<sup>①</sup> 曾向红、张少文：《从“亚太”到“印太”：批判地缘政治学视角下美国亚太战略的调整》，载《当代亚太》2021年第3期，第4~38页。

技术管制等领域打造“议题联盟”，导致地缘政治层面的中美制度竞争日益加剧。

美国对华遏制战略具有明确的选择性和目标性。以美国“印太战略”为例，其战略重点就是中国周边。<sup>①</sup> 美国在亚太地区确立了一种排斥中国的地缘政治逻辑，从绝对安全的战略维度出发，秉持制造假想敌、搞阵营对抗的冷战思维，应对所谓亚太地区的“长期系统性”挑战，并提出同盟建设、军事援助、情报共享等对抗性制度举措，执行的是一种封闭排他、针对中国的传统地缘政治逻辑，加剧了亚太地区的地缘紧张态势。美国与亚太地区排斥性制度的成员关系如图 2 所示。

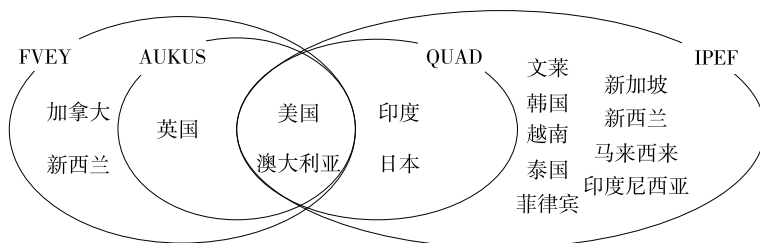


图 2 美国与亚太地区排斥性制度的成员关系示意图

资料来源：笔者自制

中国在亚太地区国际制度中确立了一种包容性的地缘政治逻辑，包容性意味着成员资格、成员地位具有开放性特征，只要遵守制度原则的国家都可以获得成员资格。通过成员间的互动和交流，各国能够形成共同观念，并构成持续互动的基础。中国主张“和而不同”的文化观、“协和万邦”的交往观，就是这种包容性的重要体现。中国在国际制度的议题设置、规则制定、过程协调、争端解决等方面坚持平等性原则，汇聚各方观点，追求共同利益。因此，成员开放包容的国际合作进程有助于超越狭隘的地缘政治纷争。中国在国际制度中不针对美国，而是欢迎包括美国在内的各方积极参加。比如，亚投行（AIIB）是“一带一路”的重要支柱，中国认为，“一带一路”倡议源于中国而属于世界，亚投行坚持成员开放、议程开放和过程开放，欢迎包括美国在内的各国积

<sup>①</sup> 李向阳：《共建“一带一路”高质量发展的路径选择：一个分析框架》，载《经济学动态》2023年第10期，第7页。

极参与。欧美鼓吹“‘一带一路’威胁论”，本质上是一种具有针对性的“地缘政治想象”。<sup>①</sup> 中国推动《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）取得丰硕成果，RCEP 生效以来，积极构筑安全稳定、畅通高效、开放包容、互利共赢的亚太产业链供应链。“10+3”合作把东盟与中日韩联系起来，致力于建立东亚共同体。中日韩合作（TCS）是东亚地区具有丰富内涵的多边合作架构，服务地区发展，造福地区人民。中国依托大湄公河次区域合作（GMS），同湄公河五国共同建设澜湄国家命运共同体，助力地区一体化进程。总之，中国的亚太地区制度行为体现了一种开放包容、团结互助的新型地缘政治逻辑。中国与亚太地区包容性制度的成员关系如图 3 所示。

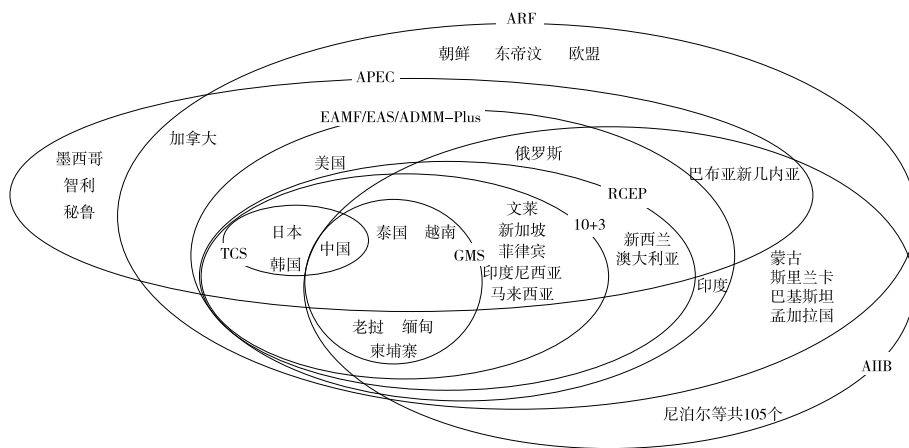


图 3 中国与亚太地区包容性制度的成员关系示意图

资料来源：笔者自制

与此同时，中美两国还成为亚太经合组织（APEC）、东盟地区论坛（ARF）、东亚峰会（EAS）、东盟防长扩大会议（ADMM-Plus）、东盟海事论坛扩大会议（EAMF）等众多组织的共同成员。美国在其中频频采取破坏性行为，谋求扩大自身地缘政治权力，削弱了制度的向心力和凝聚力。中国则秉持“开放的区域主义”，主张“开放包容、取长补短、互通有无”，抵制“对立对抗、以邻为壑、‘小院高墙’”。不同的成员认知和成员立场会导致不同的地理边界。中国注重构

<sup>①</sup> Niall Duggana, Jörn-Carsten Gottwald and Sebastian Bersick, “Still a Work in Progress: The Ongoing Evolution of the Role Conception Underlying China’s Belt and Road Initiative”, *Area Development and Policy*, January 25, 2024, p. 3.

建地区命运共同体，推动建设亚太大家庭；美国一味追求地缘利益，引发制度内部的阵营对立。

## （二）地理环境与亚太地区制度

在地缘政治学研究方法上，地理距离是指国家地理中心（即国家的首都）之间的直线距离。亚太地区成员的地理区位和成员间的地理距离关系到这一地区的地缘政治格局及其走向。本文利用法国国际展望与信息研究中心（CEPII）学者蒂埃里·梅耶（Thierry Mayer）等人编制的“两国间地理距离数据库”（The GeoDist Database）数据，对中国首都北京与亚太地区相关国家首都的球面距离进行排序。<sup>①</sup>在此基础上，绘制了亚太地区主要制度成员的地理距离示意图。其中，代表各国的圆圈大小不同，表示不同国家参与亚太地区制度数量的比重；横坐标表示各国首都相对于中国首都的距离（如图4所示）。<sup>②</sup>

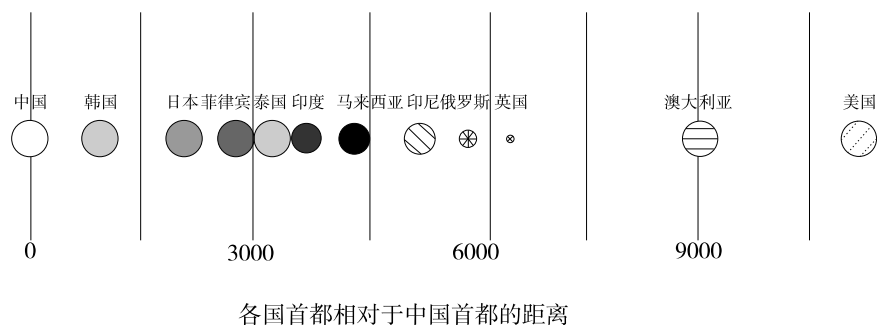


图4 亚太地区主要制度成员地理距离示意图（距离单位：千米，km）

资料来源：笔者根据“The GeoDist Database”数据库自制，参见 Thierry Mayer and Soledad Zignago, “Notes on CEPII’s Distances Measures: The GeoDist Database”, CEPII Working Paper 2011-25, 2011, [http://www.cepii.fr/PDF\\_PUB/wp/2011/wp2011-25.pdf](http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2011/wp2011-25.pdf)

<sup>①</sup> Thierry Mayer and Soledad Zignago, “Notes on CEPII’s Distances Measures: The GeoDist Database”, CEPII Working Paper 2011-25, 2011, [http://www.cepii.fr/PDF\\_PUB/wp/2011/wp2011-25.pdf](http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2011/wp2011-25.pdf).

<sup>②</sup> 圆圈大小代表各国在亚太地区国际组织中的参与数量，与中国的圆圈大小越接近，参与亚太地区国际制度的数量与中国越相似，否则越相反。

在亚太地区，东盟处于核心位置，是中美两国地缘政治关注的重点。从地理接近度看，中国与东盟地理距离近，经贸关系密切，产业发展高度融合，经济上紧密联系在一起；美国与东盟距离比较远，但为了实现霸权利益，美国频频干涉东盟事务，加大拉拢力度。中国坚持以东盟为重点方向的“周边外交优先”方针，与东盟国家在 RCEP 等平台深入合作。美印地理距离较远，但是美国拉拢印度对抗中国，印度为追求“全球南方”领导身份，也有联合美国对付中国的意图。澳、英是美国的传统盟国，追随美国，干涉亚太事务。海洋国家的地理属性是 QUAD、AUKUS 等机制的重要基础，比如，澳大利亚四面环海的地理位置使其缺乏战略缓冲带，长期以来在安全上形成了对美国的依赖。<sup>①</sup> 美国试图与部分地区成员结成地缘政治联盟，但亚太相关国家对中美两国采取了结盟、追随或中立等不同的政策，不同地域政治力量的角力对地区地缘格局演变产生了复杂影响。<sup>②</sup>

在地理接近度研究基础上，本文采用“地缘政治距离”进一步分析亚太地区制度的地缘政治进展。“地缘政治距离”主要用于评估各国在全球性问题上的共识程度。地缘政治距离扩大说明亚太各国之间摩擦加剧，会产生碎片化并形成若干网格阵营；地缘政治距离缩小说明亚太各国多边合作深化，有助于推动亚太一体化。本文使用美国乔治城大学教授艾瑞克·沃腾（Erik Voeten）创立的“联合国大会投票数据库”（United Nations General Assembly Voting Data），通过对 1995 年至 2021 年联合国大会表决安全议题的投票记录进行分析，测算出亚太各国的投票立场或偏好指标。<sup>③</sup> 联大决议投票有三种选择：赞同、反对和弃权，本文根据通行做法，将国家投赞成票或反对票的情况计为“投票一

① 杨毅：《在历史与地理之间——澳大利亚安全认知与实践的两难抉择》，载《当代亚太》2017年第3期，第94页。

② 陈小鼎、王翠梅：《周边国家应对中国崛起的战略选择：一种基于制衡能力和制衡意愿的解释》，载《当代亚太》2019年第1期，第56~87页。

③ 本文以 1995~2021 年为时间条件筛选有效投票数据，相关安全议题的投票主要在“ME: Votes Relating to the Palestinian Conflict (19%)”“NU: Votes Relating to Nuclear Weapons and Nuclear Material (13%)”“DI: Votes Relating to Arms Control and Disarmament (16%)”中，产生一次投票即为有效数据。在此基础上，以美国为基准，使用 Correlation 函数进行对比，得出两国在联大投票的相似度。最后，把相关数据以 R 语言形式绘制到图中。参见 Erik Voeten, Anton Strezhnev and Michael Bailey, “United Nations General Assembly Voting Data” (Version 31.0), Harvard Dataverse, 2023, <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/LEJUQZ>。

致”，否则计为“不一致”。其中，国家间数值差距越小，表明两国政治立场越近；国家间数值差距越大，表明两国政治立场越远。在此基础上，绘制了亚太地区制度成员地缘政治距离示意图，其中横坐标表示各国与美国的投票相似度，以美国为基准，对比得出两国投票相似度；纵坐标为亚太地区制度成员的地理距离权重（如图 5 所示）。

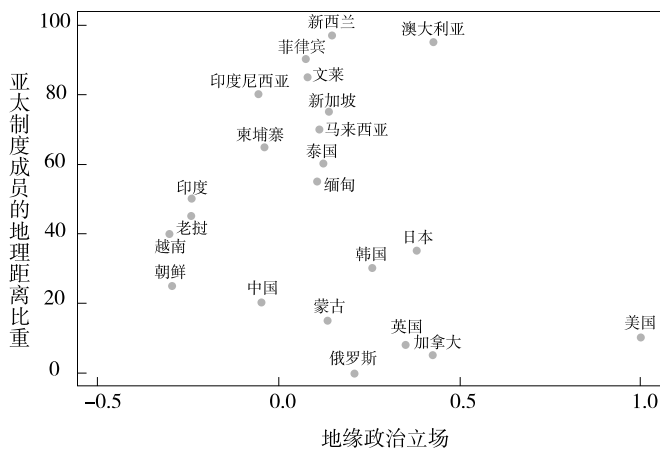


图 5 亚太地区制度成员地缘政治距离示意图

资料来源：笔者根据“United Nations General Assembly Voting Data”数据库自制。参见 Erik Voeten, Anton Strezhnev and Michael Bailey, “United Nations General Assembly Voting Data” (Version 31.0), Harvard Dataverse, 2023, <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/LEJUQZ>

研究显示，中国与东盟各国、蒙古、俄罗斯等周边国家在安全议题上具有更多共识，而美国与澳大利亚、加拿大、日本等国的安全立场一致性更高。这一研究可揭示美国、中国与亚太地区相关国家的地缘政治立场差异，可用于评估中美两国在亚太地区的地缘政治影响力，也可用于分析亚太国家受地缘政治冲击影响的情况。当然，上述分析仅基于联合国大会的投票数据，存在着衡量来源单一、衡量数据局限等不足。在进行地缘政治距离定量分析时，有必要结合亚太地区政治现状，对地区制度的发展态势进行全面把握。

## 六、地缘政治与国际制度中的中美权力博弈

竞争是社会互动的一种基本形式，地缘竞争是为了抢先在新的地缘关系中获得初始优势，竞争的目的在于提升自身影响力和话语权。<sup>①</sup>中美竞争引发世界地缘政治版图出现二战以来的最大变化。当前，美国将中国视为最大的地缘政治“棋手”，美国对华错误认知的实质是其对于来自欧亚大陆腹地政治权力的一贯恐惧的延伸，体现了“历史宿命论”的地缘逻辑。美国对华地缘政治权力博弈的一个重要方面是围绕着国际制度层面展开的，美国通过拉拢盟友和排除对手等手段来推进自身地缘政治目标，将国际制度作为“打击对手、维系霸权”的工具。在美国地缘政治的驱使下，不少国际制度偏离了自身治理原则，国际合作受到不小冲击。<sup>②</sup>总体上，美国对华制度层面的权力博弈体现在如下三个方面。

一是在普遍性制度中的地缘政治博弈。国际货币基金组织、世界银行等普遍性国际组织长期以来在美国霸权阴影下运作，这些制度优先反映并满足美国的利益。美国在其中的主导性体现在这些国际组织中的话语框定、议程设置和决策实施等方面，美国及其盟友在议题表决权 and 对外传播权上占据显著的优势。<sup>③</sup>美国在地缘政治逻辑下开展对华制度竞争，拜登政府强调在当前地缘政治竞争的重要转折点，需要与盟国“团结一致、协调行动”。<sup>④</sup>通过再加入部分制度，美国可以在制度内推动结盟对抗。历史上，美国支持设立亚洲开发银行（ADB），拉拢地缘政治伙伴，引起地缘政治较量；当前，美国利用亚洲开发银行协调西方金融关系，既促进成员的地缘经济利益，又分担地缘政治较量的成本，双管齐下以实现地缘政治目标。

---

<sup>①</sup> 田野：《走向整合的国际竞争理论构建：地缘竞争、技术竞争与国际制度竞争》，载《国际政治研究》2024年第1期，第15~22页。

<sup>②</sup> Julien Reynaud and Julien Vauday, “Geopolitics and International Organizations: An Empirical Study on IMF Facilities”, p. 140.

<sup>③</sup> Alexandros Tokhi, “The Contestation of the IMF”, in Matthew D. Stephen and Michael Zürn eds., *Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority beyond the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 82-123.

<sup>④</sup> Joseph R. Biden, “Why American Must Lead Again: Recusing U. S. Foreign Policy after Trump Essays”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, pp. 64-76.

二是在地区性制度中的地缘政治竞争。同一地区的国家往往地理相邻、文化相通、历史相连，地区制度日益成为大国进行地缘博弈的重要手段。当前，美国频频在亚太地区制度层面对中国进行战略打压，试图打造以阵营化集团政治、排他性经济俱乐部和西方价值观同盟为基础的地区秩序，同时将政治、安全、经济议题深度捆绑，以孤立、遏制和打压中国。但是，相关地区制度并不愿卷入中美两国地缘政治竞争的漩涡。比如，东盟在看待亚太地区和印度洋地区时，不将其视为持续对抗的地缘空间，而是具有高度一体化特征的地区。<sup>①</sup> 面对亚太地区复杂的地缘政治环境，中国需要继续维护好以东盟为中心的地区合作架构，破解美国的制度打压。

三是争夺“全球南方”国家，谋求国际制度优势。大国地缘竞争的重要目标是争夺中小国家的支持与认同。“全球南方”是当前地缘政治博弈的焦点，是“其他国家的崛起”（the rise of the rest），反映出全球地缘政治权力关系由北向南的历史性转变。<sup>②</sup> 中国是“全球南方”的当然成员。上海合作组织和金砖合作机制近年来逐步扩员，以及非盟成功加入二十国集团说明“全球南方”的地缘政治重要性增加。<sup>③</sup> 为此，美国加紧布局“全球南方”，有针对性地推出多项举措加以诱拉。2022年以来，美国先后主办了“美国—东盟峰会”“美洲峰会”和“美国—非洲峰会”等，意图挽回美国在“全球南方”的颓势，遏制中国快速增加的影响力。但是，绝大多数“全球南方”国家致力于摆脱和缓和大国竞争带来的地缘政治影响，希望在全球治理中发挥建设性作用。

国际制度既是大国施展权力政治不可忽视的重要领域，也是全球治理层面缓解地缘政治博弈的重要路径。美国试图维持全球政治军事存在、维护具有可信度的安全承诺，当前地缘政治优势较为明显。<sup>④</sup> 美国把中国视为所谓

---

<sup>①</sup> “ASEAN Indo Pacific Outlook”, ASEAN, 2019, [https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf); 姜志达：《制度对冲——中美战略竞争背景下东盟护持“中心地位”的一种理论解释》，载《当代亚太》2023年第4期，第77~78页。

<sup>②</sup> Ruth Elizabeth Gordon, *Development Disrupted: The Global South in the Twenty-First Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 61.

<sup>③</sup> Saronger Schdol, “The Return of the Global South”, *Foreign Affairs*, August 31, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>.

<sup>④</sup> G. John Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, 2014, pp. 80-90.

“重要的地缘政治挑战”，<sup>①</sup> 实施全方位的遏制、围堵和打压。中美关系困境的根源在于美方秉持地缘零和思维和权力政治观念，竭力维持地缘优势。与此同时，地缘政治转向意味着不能用合作与冲突的简单二元对立来看待中美关系，应对全球性问题的关键是大国之间要建立协调关系。当前，可从气候变化、人工智能等领域搭建平台，推动中美在国际多边平台进行战略沟通，这有助于破解中美地缘政治僵局。

## 七、结 语

地缘政治可用于分析地理距离远近关系、国家间实力强弱关系和战略利益交织关系等内容，具有实践价值。当前，地缘政治挑战风高浪急，大国竞争和多起军事冲突使地缘政治冲突与对抗呈现长期化和复杂化趋势，尤以乌克兰危机和巴以冲突的升级对欧亚地缘政治格局的重塑为代表。随着 2024 年美国总统选举临近，2024 年美国大选也将会对地缘政治格局产生严重冲击。国际制度竞争是当今世界政治的重要现象，国际制度含有日益增强的地缘政治逻辑，成员身份和地理环境结合推动了地缘权力竞争。当前，地缘政治复兴的一个重要方面是个别大国依托国际制度，通过其“武器化”来拓展国家空间。因此，国际制度平台的大国地缘博弈将愈加激烈。

当前，中国在地缘政治领域的地位日益突出，在地缘经济领域的作用越来越大。在地缘竞争重新回归的背景下，中国不搞意识形态对立，不搞地缘政治博弈，也不搞集团政治对抗。在国际制度实践中，中国反对地缘政治的小圈子、破坏稳定的小集团。在国际局势变乱交织的背景下，西方国家应跳出意识形态对立、地缘政治博弈的冷战思维，超越以权力博弈、实力抗衡为基础的丛林法则，切实采取对国际社会负责任的制度行为。总之，缓解地缘政治紧张的一个正确选择应该是在主权平等、对话协商基础上推动制度性合作，推动构建人类命运共同体。

---

<sup>①</sup> “National Security Strategy”, The White House, October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10-2022.pdf>.

# Abstracts

## **Geopolitical Shift: International Institutions in the Era of Sino-U. S. Competition**

Wang Mingguo

**Abstract:** International institutions can shape geopolitical identities and transform geopolitical spaces. In recent years, geopolitical dynamics have shifted vis-à-vis international institutions, and they have become a key arena in which major powers assert their geopolitical ambitions. On one hand, traditional geopolitics has not only failed to disappear in the era of multilateralism, rather its influence continues to grow; on the other hand, the geographical features of the logic of major power competition have changed, and international institutions are increasingly constructed around models rooted in geopolitical realities. While so, this geopolitical logic has long been overlooked. The reality is that there is a clear geopolitical logic to international institutions which links member politics, geographical politics and power politics through what we describe as the “member-geography-power” framework. By combining geopolitics with international institutions, we can analyze the operational logic of geopolitics at the level of international institutions. Generally speaking, states compete in terms of political power through competition over membership criteria and geo-environment competition within the context of international institutions. Major powers can establish geopolitical advantage through the creation of international institutions which shape new power structures. Against the backdrop of US-China competition, major powers engage in fierce competition over key members and critical regions of international institutions to gain geopolitical advantages. For China, strengthening cooperation within international institutions can alleviate the pressures caused by geopolitical tensions and is an effective way to deal with geopolitical games.

**Key Words:** International Institutions; Geo-politics; Membership Criteria; Sino-U. S. Competition; International Cooperation

**About the Author:** Wang Mingguo is a Professor at the School of Government Administration of the East China University of Political Science and Law