

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.01.005

王中美:“少边主义、美式联盟及对多边经济治理机制的影响”,《太平洋学报》,2024年第1期,第57-71页。

WANG Zhongmei, “Minilateralism, the U.S.-led Alliances and Impacts on Multilateral Economic Governance”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.1, 2024, pp.57-71.

# 少边主义、美式联盟及对多边经济治理机制的影响

王中美<sup>1</sup>

(1.上海国际问题研究院,上海 200233)

**摘要:** 在多边进程受挫和大国竞争背景下,少边主义开始盛行,并被包括美国在内的主要大国利用。在国际经贸领域,关键产业中的重要环节被少数几个国家和地区垄断,使得少边主义也能影响相关供应链布局的改变和规则的制定。少边主义的路径可分为开放式与封闭式。近年来,诸多美式联盟体现为典型的封闭式,具有针对个别国家的战略工具定位,背离非歧视与全球化的原则,因此不仅不会成为多边主义的补充,反而会损及多边治理机制。即使作为被美式联盟针对的主要对象,中国仍然践行开放的少边主义和真正的多边主义,未来也应当充分利用好经贸大国的影响力权重。

**关键词:** 少边主义;美式联盟;多边经济治理机制

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2024)01-0057-15

少边主义(minilateralism)又被译为“小多边主义”“迷你边主义”等<sup>①</sup>,是近年来在国际关系研究中经常被引用的概念。过去“少边主义”更多地被用于描述政治与军事同盟,近年来也被引进到对新类型经济联盟的研究中。在经济治理领域,多边(multilateral)、诸边(plurilateral)<sup>②</sup>、区域(regional)和双边(bilateral)等都是常

用的概念。“少边”(minilateral)和这些常用概念的内涵和外延都有所不同,是占全球份额一定规模以上、能一定程度影响该领域经济活动和治理规则的数个国家和地区的联盟。它与“多边”对应,比双边成员多,也不同于区域性的,它可以是跨区域的。“少边主义”的兴起,一方面是因为多边主义遭遇瓶颈和挫折,另一方

收稿日期:2023-08-31;修订日期:2023-09-27。

基金项目:2023年上海市哲学社会科学规划一般课题“新干预主义下多边治理体系的困境与应对”(2023BGJ001)阶段性成果。

作者简介:王中美(1977—),女,福建漳州人,上海国际问题研究院世界经济研究所所长、研究员、博士生导师,法学博士,主要研究方向:国际贸易投资规则、反垄断法。

\* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 本文采用“少边”的译法,是考虑到“小多边”容易令人误解为多边主义的补充或替代,而以“迷你边”来概括少边主义的各种实践也不合适。

② “诸边协定”是世贸组织(GATT-WTO)框架下的特有概念,指的是由部分成员参加谈判并达成的协定,该协定属于多边贸易框架下,但只约束参加的成员,包括《政府采购协定》《牛肉协定》及《航空器协定》等。参见张乃根:“试析多边贸易体制下的诸边协定”,《武大国际法评论》,2022年第1期,第82-88页;都毫:“开放的诸边主义:世界贸易组织谈判改革的路径”,《太平洋学报》,2019年第9期,第95-104页。

面则是因为中美两个大国之间的战略竞争,促成了治理和协调机制的分化与阵营化。

## 一、少边主义在全球经济治理新阶段的演绎

“少边主义”并不是新概念。仅从字面解释,“少边”一词指的是:由有限数量的成员组成的论坛,处理确定的主题。迈尔斯·卡勒(Miles Kahler)在冷战结束后撰写的文章中,评估了战后多边机构内一些国家之间大型集体行动如何演变成更小、更加非正式的合作形式<sup>①</sup>。对他和其他人来说,这些早期论坛是多边主义、双边主义和少边主义的混合体。丽莎·马丁(Lisa L. Martin)也进行了类似的评估<sup>②</sup>,但她主要考虑的是多边组织内的团体,而不是像1973年成立的七国集团(G7)这样的组织,该组织通常被认为是纯粹的少边组织的第一个例子。因此,即使是国际关系领域最近的学术研究也将少边主义描述为多边主义的另一种变体,而斯图尔特·帕特里克(Stewart M. Patrick)等人则将其称为“新多边主义”。<sup>③</sup>

相较于政治、军事联盟,全球经济治理中的少边主义滥觞于近十余年。2008年世界贸易组织多哈回合陷入僵局时,全球都在反思多边主义的走弱。对多边主义的批评大致可以分为两个方面:一是来自现实主义者的观点,认为多边主义的本质特征不符合国际体系的等级权力结构,即大国应避免受到较小国家的审查;二是来自新自由主义者的质疑,他们认为成员多元化的多边论坛按协商一致原则来达成实质性约束,必然是低效率的,不可避免会存在投票权滥用的问题。<sup>④</sup>如多哈回合所展示的,由于维持共识以贯彻传统的多元主义变得越来越困难,降低分母使得一致的结果能够达成,或许是务实的选择。

2009年美国《外交事务》杂志的主编莫伊塞斯·纳伊姆(Moisés Naim)撰文指出,在1994年由世贸组织123个成员达成乌拉圭协定后,再也没有真正意义上由很多国家达成的此类多

边解决方案了。同样,1995年185个国家同意延展《核不扩散协定》,1997年184个国家签署气候方面《京都议定书》,之后在这些关系人类共同福祉的议题上也再未有新的实质性的多边方案。各国间利益分歧变得严重,参与治理的经验增加后,反而使得迫近的许多议题难以在多边层面取得突破。为此,莫伊塞斯提出“神奇数目”(magic number)概念,即集合“具有足够大的影响力解决问题的最少数量的国家”。而这个神奇数目可能依不同的议题而不同,只要这些数目的国家达成一致,就能改变问题的面貌。这里建立在神奇数目概念上的“少边主义”,其实是“最少边”(minimum-lateral)的意思。<sup>⑤</sup>

由于多边贸易框架要处理的问题越来越复杂和敏感,无法作为一个整体来解决,过去奉行的“一揽子承诺”(single undertaking)和“协商一致”(consensus)的方法难以取得突破,因此需要将其拆开并分解为可以以实际方式解决和处理的较小的子主题。如果由成员组成众多、代表不同利益、不同管理方式和不同经济能力的论坛来推动问题解决存在许多困难,那么可以建立特设框架,由利益关切的有限参与者来处理具体问题。但是,“少边主义”一向被批评为“俱乐部”政治或者不够民主<sup>⑥</sup>,为此,包括莫伊塞

<sup>①</sup> Miles Kahler, “Multilateralism with Small and Large Numbers”, *International Organization*, Vol.46, No.3, 1992, pp.681-708.

<sup>②</sup> Lisa L. Martin, “The Rational State Choice of Multilateralism”, in John G. Ruggie, eds., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1992, pp.92-121.

<sup>③</sup> Stewart Patrick, “The New ‘New Multilateralism’: Minilateral Cooperation, but at What Cost?” *Global Summitry*, Vol.1, No.2, 2015, pp.115-134.

<sup>④</sup> Abdul Fathah, “From Multilateralism to Minilateralism—A Conceptual Paradigm”, *Defence Research and Studies*, 4 June 2022, <https://dras.in/from-multilateralism-to-minilateralism-a-conceptual-paradigm/>.

<sup>⑤</sup> Moisés Naim, “Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action”, *Foreign Policy*, June 21, 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>.

<sup>⑥</sup> See Prashanth Parameswaran, “The Limits of Minilateralism in ASEAN”, *The Straits Times*, 15 February 2008, <https://www.straitstimes.com/opinion/the-limits-of-minilateralism-in-asean>.

斯·纳伊姆在内的学者也倾向于认为“少边主义”的目标应当是为了打破僵局,少数国家达成的协议可以为随后建立更具包容性的多边协议奠定基础,而少数国家一旦同意采取行动也能促成真正的解决方案。为了达到最终目标,少边协议可以而且应该向愿意遵守已商定规则的任何其他国家开放。

在实践中,多边进程受挫进一步推高了谈判和签署区域贸易协定的热潮。截至2023年8月1日,向世贸组织通报的生效中的区域贸易协定(RTA)达360项,而1993年时不足50项,意味着在过去三十年间区域贸易协定总数翻了7倍多<sup>①</sup>。对区域协定的热情分散了多边进程的努力,尤其是以美国为首的主要成员在2008年以后转向跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)等区域协定,使得多边谈判进一步陷入困境。此后虽仍有零星的进展,但是受中美贸易战、新冠肺炎疫情与俄乌冲突等因素影响,反复遭遇前所未有的逆流。作为对照,各种区域和跨区域的机制却被更多地创造出来。有些机制提供磋商与协商平台,如“芯片四方联盟”<sup>②</sup>、美欧贸易与技术委员会<sup>③</sup>等;有些机制类似卡特尔,提高议价能力,如美国、欧盟、英国、日本、澳大利亚和韩国等建立的“矿产安全伙伴关系”(MSP)<sup>④</sup>;有些机制提供多个模块,供成员自由选择一个或多个,如新西兰、新加坡和智利的《数字贸易伙伴协议》(DEPA)<sup>⑤</sup>;还有些机制只搭建框架,不对最终形式做出界定,如美国主导的“印太经济框架”(IPEF)<sup>⑥</sup>。

2016年斯图尔特·帕特里克(Stewart M. Patrick)指出:“各国越来越多地参与一系列令人眼花缭乱的灵活的临时框架,这些框架的成员根据具体情况的利益、共同价值观或相关能力而有所不同。这些机制往往是‘少边’的,而不是普遍的;自愿的而非具有法律约束力的;分类的(disaggregated)而非全面的(comprehensive);超政府的(trans-governmental)而不仅仅是政府间的;区域性而非全球性的;多层次、多利益相关者而非以国家为中心;以及‘自下而上’而不是

‘自上而下’。”<sup>⑦</sup>这里的“少边主义”比莫伊塞斯·纳伊姆提出的内涵更宽泛,某种意义上是多边主义之外任何促成协调和一致行动的机制的统称,包括而且特别突出非政府间的协调。但政府层面的协调仍然占据主流,且越来越朝向更灵活和多元的机制。

多边主义的挫折,与少边主义的盛行形成对照,可能反映的是重归大国主导的现实主义趋向。从大国的角色变化来看,新阶段少边主义兆始于2007年美国金融危机以及之后美国多边政策的变化。其后,在中美贸易战、新冠肺炎疫情和俄乌冲突的背景下继续被推动,美国等主要大国的意愿仍然是少边主义的主驱动力。对主要大国来说,少边主义具有以下优势:一是更有效率,能促成具有实质性约束力的条款达成;二是更可控,相关承诺及其利好只限于相关成员;三是能集中反映利益一致的同盟的诉求,影响正在形成的某些领域的国际规则与

<sup>①</sup> 参见世贸组织网站数据,“Regional Trade Agreements Database”, WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm), 访问时间:2023年8月30日。

<sup>②</sup> 2021年5月11日,美国、欧洲、日本、韩国、中国台湾地区等地的64家企业宣布成立美国半导体联盟(Semiconductors in America Coalition, SIAC),该联盟几乎覆盖了整个半导体产业链。为了进一步协调半导体主导国家和地区的政策,2022年4月,美国政府提议与韩国、日本、中国台湾地区建立“芯片四方联盟”(CHIP4),试图将中国大陆排除在全球半导体供应链联盟之外。在美国的压力下,韩国最终也出席了由美国领导的“芯片四方联盟”初步磋商会议。

<sup>③</sup> 美欧贸易和技术理事会(TTC)是美国和欧盟协调解决全球贸易、经济和技术关键问题并深化跨大西洋贸易和经济关系的论坛,于2021年6月15日在布鲁塞尔举行的欧盟—美国峰会期间成立。截至2023年6月美欧已举行四次在贸易和技术理事会下的会晤。

<sup>④</sup> The U.S. Department of State, “Mineral Security Partnership”, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>, 访问时间:2023年8月30日。

<sup>⑤</sup> Singapore Ministry of Trade and Industry, “Digital Economy Partnership Agreement”, <https://www.mti.gov.sg/Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement>, 访问时间:2023年8月30日。

<sup>⑥</sup> Office of United States Trade Representatives, “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)”, <https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef>, 访问时间:2023年8月30日。

<sup>⑦</sup> Stewart Patrick, “World Order: What, Exactly, are the Rules?” *The Washington Quarterly*, Vol.39, No.1, 2016, pp.7-27.

惯例;四是能响应供应链生产模式,将供应链安全与提高标准结合起来,在自由化的同时有效贯彻干预主义;五是可以歧视性地排除某些国家,或者形成针对这些国家的联盟。可以预见,世界生产版图的裂变和中美两个大国之间的战略竞争,将继续推动少边主义向更深更广的实践发展。

## 二、少边主义的两种路径: 开放与封闭

从影响多边主义的角度来看,少边主义正在向两种路径演绎:开放式与封闭式。开放的少边主义促成小范围的提前一致,但向其他成员保持开放,其中,世贸组织框架下的少边主义尤其体现出一种向多边主义迈进的阶段性特点。封闭的少边主义则更趋向于抱团,强调承诺和获益不外流,往往树立较高的排他标准(如严格的原产地规则和“毒丸条款”等),因此在多边框架外自成一系,具有的歧视性特点与多边机制格格不入。值得注意的是,尽管试图区分两种路径,但实践中并非如此泾渭分明。少边是实用主义的选择,因此往往采取因时因主题或因成员而灵活多变的架构。两种路径都反映了重返大国中心主义的趋势,很大程度上已经成为大国的战略工具。

### 2.1 开放式:以“联合声明倡议”(JSIs)为例

在世贸组织多哈回合受挫后,2016、2017年期间,一些被认为重要的并且有部分共识的议题被部分成员推动。在2017年布宜诺斯艾利斯举行的世贸组织第11届部长级会议(MC11)上发布的部长级联合声明,宣布将就“电子商务”“促进发展投资便利化”“服务国内规制”和“中小微企业联合声明”等议题展开诸边谈判,这些谈判被称为“联合声明倡议”(Joint Statement Initiatives,简称JSIs)<sup>①</sup>。过去,关贸总协定(GATT)下即有部分成员参与的诸边谈判,曾经促成包括牛肉、航空器、政府采购、奶制品等方面的协定<sup>②</sup>,这些协定只有部分成员签署,

并只约束接受的成员,但不惠及未签署的成员<sup>③</sup>。世贸组织成立时,这些诸边协定被纳入世贸组织协定附件4中。

正在推进的“联合声明倡议”中,截至2022年12月,电子商务倡议已有87个世贸组织成员参与,占全球贸易90%以上份额;服务贸易国内规制倡议则有70个成员(含欧盟27国)参与联署,涵盖全球服务贸易量约90%;促进发展投资便利化倡议有超过110个成员参与谈判;中小微企业联合声明由88个世贸组织成员参与联署。从参与成员数量和涵盖贸易规模来看,“联合声明倡议”吸引了具有相关市场权重(market weight)的国家参与,形成了世贸组织框架下的“少边”谈判。2022年6月,世贸组织第12届部长会议达成了“1+4”成果,除了《渔业补贴协定》是具有约束力的多边协定外,其他多是宣言和工作计划。<sup>④</sup>而“联合声明倡议”则陆续取得实质性进展,占全球贸易主要份额的成员参加并达成了相关协议文本。

诸边协定一直被认为是广义的少边主义实践,但在过去始终是多边主义下的例外架构。而“联合声明倡议”与以往诸边协定谈判最大的不同在于:它具有开放性,将以最惠国待遇的方式惠及其他成员。相关成员将“联合声明倡议”称为“开放的诸边协定”,欢迎其他成员随时加入谈判。“促进发展投资便利化”和“服务国内规制”等“联合声明倡议”还表示将在“最惠国待遇”原则(MFN)基础上实施成果,即没有加入的成员亦可从中受益。与伯纳德·霍克曼(Bernard Hoekman)曾提出的“不适用最惠国待遇的

<sup>①</sup> WTO, “Joint Initiatives”, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/jsi\\_e/jsi\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/jsi_e/jsi_e.htm), 访问时间:2023年8月30日。

<sup>②</sup> 《奶制品协定》与《牛肉协定》已于1997年年底终止。现在只有《政府采购协定》与《民用航空器贸易协定》具有效力。

<sup>③</sup> 龚柏华:“论WTO规则现代化改革中的诸边模式”,《上海对外经贸大学学报》,2019年第2期,第13-23页。

<sup>④</sup> “WTO第12届部长级会议成果梳理”,WTO/FTA咨询网,2022年9月2日,<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/202209/20220903345433.shtml>。

可变几何路径”(variable geometry without MFN)<sup>①</sup>不同,此类“联合声明倡议”一开始就设定少数成员的谈判成果将以多边方式惠及所有成员。由此达成的协定,如果成员签署接受则可能将具体的协定条款列入其关贸总协定(GATT)的承诺表中,其他成员(即使未参加“联合声明倡议”)可依此要求该成员履行相关承诺。

但“联合声明倡议”的合法性仍然存疑。世贸组织协定第2条第3款明确了诸边协定在世贸组织内的法律地位:对于接受诸边贸易协定的成员而言,附件4中的诸边贸易协定及相关法律文件均属世贸组织协定的一部分;诸边贸易协定只对接受的成员具有约束力,而对未接受的成员既不产生权利,亦不产生义务。但世贸组织对现有“联合声明倡议”的实践没有明确的条文规定,涉及该类协定的所有事项完全由其参与成员决定,协定谈判的启动以及协定的达成并不需要全体成员的同意,按“最惠国待遇”原则执行也是参与成员的意愿,类似不对称承诺。世贸组织协定第10条第9项规定,只有获得全体成员的一致同意,才能将新的诸边协定加入现有的多边协定。这意味着,要新增附件4诸边协定将十分困难。“联合声明倡议”下的内容要如何纳入附件4,还是只纳入成员的承诺清单中,目前仍有很大的争议与不确定性<sup>②</sup>。

如果追溯前例,《信息技术协定》(ITA)的做法或许可以作为参照。早在1996年的新加坡部长级会议上,世贸组织29个成员发布了《关于信息技术产品贸易的部长宣言》,之后《信息技术协定》于1997年3月26日生效,并于2015年12月的内罗毕部长级会议上完成扩围谈判。该协定目前有82个成员参与,却占到全球信息技术贸易份额的97%。<sup>③</sup>因《信息技术协定》仍限于工业制成品,所以其参与成员对其各自的关税减让表进行了修改,这些承诺将依据最惠国待遇原则适用于世贸组织全体成员。根据GATT 1994第2条第7款的规定,关税减让表构成属于GATT 1994的组成部分。但是,与《信息技术协定》不同的是,现有“联合声明倡

议”下主要议题都涉及国内规制,而不是关税减让,因此更侧重于建立规则而不是单方承诺,投资便利化和服务国内规制多涉及《服务贸易总协定》(GATS),全部内容如何纳入成员关贸总协定减让表,仍有许多技术上的问题。

## 2.2 封闭式:以“印太经济框架”(IPEF)为例

“印太经济框架”(IPEF)<sup>④</sup>从创始起,就具有强烈的封闭式特点。首先,14个成员包括日本、韩国、澳大利亚、新西兰、文莱、新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾、越南、印度尼西亚、印度、斐济,既未纳入亚洲最大经济体中国,也有意排除了东盟最落后的三个国家(老挝、缅甸和柬埔寨)。其次,划定的四大支柱是贸易(尤其是数字贸易)、供应链、清洁能源与基础设施、税收(反洗钱)与反腐败,这些领域国际上都还未形成一致的规则 and 标准,“印太经济框架”具有率先制定规则的意图,却不包含传统的关税和准入方面的互惠内容。最后,“印太经济框架”与现有的区域协定如区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)、全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等都存在成员重叠的问题,却没有明确的加入与退出机制,目前更像美国主导的临时架构,根本目标是“重新定义美国与其伙伴国在这一关键地区(印太地区)的共同利益和共同目标”<sup>⑤</sup>,具有突出的战略意图。

2023年5月27日,美国政府宣布,在底特律举行的“印太经济框架”部长级会议首先在供

<sup>①</sup> Bernard Hoekman, “Proposals for WTO Reform: A Synthesis and Assessment”, *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 20, 2011, pp.349-350.

<sup>②</sup> 参见龚柏华:“论WTO规则现代化改革中的诸边模式”,《上海对外经贸大学学报》,2019年第2期,第13-23页。

<sup>③</sup> WTO, “Information Technology Agreement”, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/inftec\\_e/inftec\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm), 访问时间:2023年8月30日。

<sup>④</sup> Office of United States Trade Representatives, “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)”, <https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef>, 访问时间:2023年8月30日。

<sup>⑤</sup> Nikolay Mladenov, “Minilateralism: A Concept That is Changing the World Order”, The Washington Institute, 14 April 2023, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/minilateralism-concept-changing-world-order>.

供应链领域达成协议,在此协议下美国就芯片、关键矿物等供应链的安全问题将深化与其他13个成员国的合作<sup>①</sup>。距2022年5月美国正式成立“印太经济框架”仅仅一年时间,即宣布达成新协议,“印太经济框架”的推进速度超出预期,也反映了拜登政府急于在此框架下确认早期收获,进一步彰显联合盟友对抗中国的决心。

“印太经济框架”供应链协议被称为全球第一份“供应链协议”。<sup>②</sup>从2023年9月发布的文本来,主要内容是各成员划定关键供应链,建立协调机制,包括“印太经济框架”供应链理事会、危机应对网络和劳工权利咨询委员会,以加强所有成员在保障供应链安全上的协作。这些协调机制都是软性的,“印太经济框架”供应链理事会功能是共同制定针对关键部门和关键商品的具体行动计划;危机应对网络,则主要针对可能发生的供应中断,向成员发出早期预警。美国计划通过“印太经济框架”加强半导体芯片、稀土等关键矿产资源领域的联合行动,提高这些关键产业链供应链的透明度(可溯源性)、多元化(即“去中国化”)、安全性和可持续性。

尽管目前协议的核心在于建立软性协调机制,“印太经济框架”仍可能直接撼动原有的亚洲供应链布局。亚洲在过去二十多年已经形成以中国为中心的供应链网络,而且呈现分工式合作模式,中国与东盟的贸易主要是中间品贸易。因为中国的体量在东亚和东南亚无人能替代,“印太经济框架”特意将印度纳入,希望通过对印度的扶持,削弱中国在亚洲供应链中的枢纽位置。值得注意的是,“印太经济框架”14个成员占全球国内生产总值(GDP)的40%以及全球货物和服务贸易的28%,其是有影响力去改变部分供应链路径偏离中国的。另外,美国在“印太经济框架”供应链协议中特别纳入了劳工权利、中小微企业、基础设施和物流标准对接、监管透明度及保护商业秘密等内容,同时也加速推动“印太经济框架”下清洁经济和公平经济的相关协议<sup>③</sup>,也可能促成供应链方面初步规则的形成。

### 2.3 两种少边主义对多边机制的影响

相对于封闭式的少边主义,开放式的少边主义实践显然更符合多边框架的非歧视目标。如前所述,世贸组织框架下的“联合声明倡议”如能通过最惠国待遇条款惠及所有成员,尽管法律上仍有不确定性,但从单方承诺来看其他成员也没有太多反对的理由。但是,无论是封闭式路径,还是开放式路径,少边主义都摆脱不了共同的缺陷——大国中心主义。所谓“神奇数目”或“关键权重”,在贸易、投资、债务、气候、粮食等众多问题的解决上,都意味着必须有一个或多个大国参与,包括美国、中国、欧盟、印度、日本等。在少边主义近年的实践中,无论是议题的设置、对参与国家的动员,还是最终协议的达成,都离不开主要大国的意愿。

虽然少边主义有其风险,例如可能加剧权力失衡,但它作为一种灵活和创新的方式,特别是在一些利益分歧突出且具有高敏感度的问题上,能取得有效突破<sup>④</sup>。在大国分歧严重的领域,一些中等强国领导的少边论坛也卓有成效。有专家认为:“中等强国(在国际舞台上具有中等影响力的国家)的崛起和快速的技术进步清楚地表明,少边主义将继续存在,对于寻求解决无法孤立解决的问题的国家来说,这是一条可

<sup>①</sup> The U.S. Department of Commerce, “Substantial Conclusion of Negotiations on Landmark IPEF Supply Chain Agreement”, 27 May 2023, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/05/substantial-conclusion-negotiations-landmark-ipef-supply-chain>.

<sup>②</sup> “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) Supply Chain Agreement”, The U.S. Department of Commerce, 7 September 2023, <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2023-09/2023-09-07-IPEF-Pillar-II-Final-Text-Public-Release.pdf>.

<sup>③</sup> “Joint Statement From Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity Partner Nations”, The U.S. Department of Commerce, 16 November 2023, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/11/joint-statement-indo-pacific-economic-framework-prosperity-partner>.

<sup>④</sup> Amalina Anuar & Nazia Hussain, “Minilateralism for Multilateralism in the Post-Covid Age”, Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2021, [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/PR210119\\_Minilateralism-For-Multilateralism-in-the-Post-COVID-Age.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/PR210119_Minilateralism-For-Multilateralism-in-the-Post-COVID-Age.pdf).

行的前进道路”。<sup>①</sup>少边主义有助于部分共识的达成,而这部分共识可能是关键的,可以促成格局和规则变化,因此,它也能帮助推动多边层面解决一些全球性问题,如气候、粮食、减贫、医药疫苗等。

但是,近几年中美两国的分歧和战略竞争,可能使得少边主义演化为大国竞争的战略工具。在一些关键议题上,如供应链安全、科技创新、投融资、数字经济等,少边主义的实践可能走向封闭,而不是开放。因为封闭式的少边主义相较于开放式的少边主义更具战略工具功能,它具有歧视性特点,有意排除某些成员。以数字贸易为例,世贸组织下的电子商务谈判以诸边形式推进,但由于对所有成员开放,就大概率不会达成关于跨境数据流动等敏感问题的约束性条款;作为对照,以美墨加协定为首的美式协定则积极推进了促进跨境数据自由流动的实质性规定,这类协定在谈判当时即是不开放的,并无意扩展至其他成员(如美墨加协定中特别设置“毒丸条款”)。如果战略工具色彩趋浓,封闭的少边主义对多边治理体系将形成更大的负面影响,它使得阵营分化更严重,也使得主要大国失去对多边机制的兴趣和贡献意愿。美国近期的许多少边主义实践,都反映了以战略工具定位结盟意义的趋势。由于美国的经济体量,美式联盟对多边机制的危害将是巨大的。

### 三、封闭式少边主义的美式联盟 及其对多边机制的影响

#### 3.1 美式联盟作为封闭式少边主义

拜登政府执政以来深耕的盟友体系已经拓展到各领域,除了军事与安全领域之外,经济领域里最突出的是以供应链安全为名义建立的多个联盟。拜登政府一方面抓住各盟友对供应链安全的共同担忧心理,另一方面就供应链迁移后其他国家可能取代其转出的市场位置而获益的担心,又许诺将共同行动保证互不拆台和竞争,以打消其顾虑。美式经济联盟包括“芯片四

方联盟”、美欧贸易和技术理事会(TTC)、“可持续关键矿物联盟”<sup>②</sup>、“印太经济框架”等,形式多样,涉及的产业越来越多,包括关键矿物、芯片、先进药物成分和新能源等。这些产业也被认为是美国必须降低对中国的依赖度,而鼓励在岸、近岸和友岸生产的重点领域。

以芯片为例,美国在2022年10月出台有史以来最严厉的出口管制法修订后,立即着手与荷兰(光刻机)和日本(设备和材料)就半导体出口管制达成联合内部协议。随后荷兰<sup>③</sup>和日本<sup>④</sup>也颁布了本国出口管制行政令,联合限制对华出口。这些行政令配合美国管制措施,将美国的“长臂管辖”合法化,日本的一些管制措施强度甚至超过美国<sup>⑤</sup>。另外,目前“印太经济框架”的成员中,既有芯片相关知识产权(IP)、材料、设备供应地(美国、日本、韩国)和生产制造地(韩国、越南、印度等),也有某些关键矿物的产地(澳大利亚、印度尼西亚等),美国拉拢这些国家建立供应链联盟,其针对中国、排除中国的用意都十分明显。

同样,关键矿产的联盟也反映了从内容到机制都以控制或影响供求关系、而不是以自由化为追求的特点。2022年6月,美国国务院提

<sup>①</sup> Nickolay Mladenov, “Minilateralism: A Concept That is Changing the World Order”, 14 April 2023, <https://www.washington-institute.org/policy-analysis/minilateralism-concept-changing-world-order>.

<sup>②</sup> Government of Canada, “Countries Commit to the Sustainable Development and Sourcing of Critical Minerals”, 12 December 2022, <https://www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2022/12/countries-commit-to-the-sustainable-development-and-sourcing-of-critical-minerals.html>.

<sup>③</sup> Government of Netherlands, “Government Publishes Additional Export Measures for Advanced Semiconductor Manufacturing Equipment”, 30 June 2023, <https://www.government.nl/latest/news/2023/06/30/government-publishes-additional-export-measures-for-advanced-semiconductor-manufacturing-equipment>.

<sup>④</sup> Nikkei Asia, “Japan’s New Chip Equipment Export Rules Take Effect Sunday”, 23 July 2023, <https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/Japan-s-new-chip-equipment-export-rules-take-effect-Sunday>.

<sup>⑤</sup> CSIS Translation, “Updated Japanese Export Controls on High-Performance Semiconductor Manufacturing Equipment”, CSIS, 18 July 2023, <https://www.csis.org/analysis/csis-translation-updated-japanese-export-controls-high-performance-semiconductor>.

出推进“矿产安全伙伴关系”<sup>①</sup>。2023年2月,美国寻求和七国集团建立“关键矿产买方集团”<sup>②</sup>,将与非洲、亚洲或拉丁美洲的矿产资源丰富的国家加大接触,并寻求与这些国家达成协议,确保“可靠地获取关键矿产”;3月,美国和日本就锂、钴和镍等电动汽车电池制造所需的关键矿产达成贸易协议<sup>③</sup>;4月,美国又与欧盟达成协议<sup>④</sup>,旨在围绕七国集团国家建立关键矿产金属的供应链网络。

这些盟友体系,基本上类似“买方卡特尔”的特点,即美国、欧盟、日本等国家都是关键矿产的主要买家,但澳大利亚、加拿大等又是卖家,双方对关键矿产的利益与立场细究起来存在冲突。一方面,是为了联合起来建立排斥中国的供应链,另一方面又要确保补充新的供应,同时提高议价能力。这种联盟,相对于提升买方的议价能力,更大程度上是通过一致行动减少背叛,其建立的基础是对特定第三方的共同担忧和排斥,通过联合封锁市场扰乱供应。因此又是临时的、无常设机制的,并且议题极为细分。这与传统的贸易投资协定,如美墨加协定(USMCA)、全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等都是截然不同的模式。

综上,近些年在经济领域的美式联盟都具有典型的封闭的少边主义特征。这反映在:(1)美式联盟对成员的选择都有明确的考量标准,尽管经常标榜是以民主国家价值观为基础的盟友关系,但实际上是为了共同影响某一市场供求关系,甚至具有共同的对手也是其选择盟友的标准之一,这能解释为什么达不到美国劳工和环境标准的东盟和印度也被纳入美国盟友体系。(2)美式联盟的主要目标大多有两项:一是针对中国,以减少对华依赖度和促进供应链多元化的名义联合排除中国;二是推行高标准,将在多边议题上难以推进的一些美式要求,如一般性允许跨境数据流动、禁止源代码强制披露、禁止“强制劳动”、提高劳工时薪、打击腐败与贿赂等,改为在少边层面推动其他国家接受。(3)全球关键供应链的垄断特征日益明显,少数几个国家垄断了主要环节,美式联盟根据不同议

题联合关键供应链上除中国以外的重要参与国家和地区,就能影响该领域的生产布局与标准、规则的制定。(4)美式联盟多采用灵活的框架,不是严格意义上的贸易协定,其功能性和效用性突出,一方面是为了减少国内两党党争的牵制,不需要国会的审批,另一方面也是为了形成更易接受的架构,吸引有部分相关利益的盟友参与。

### 3.2 美式联盟的战略工具定位

“小院高墙”(small yard, high fence)策略已经成为拜登政府对华战略的核心之一。该策略最初由美国智库“新美国”(New America)的高级研究员萨姆·萨克斯(Samm Sacks)在2018年提出<sup>⑤</sup>。根据这个战略,政府需要确定与美国国家安全直接相关的特定技术和研究领域(即“小院”),并划定适当的战略边界(即“高墙”)。对“小院”内的核心技术,政府应采取更严密更大力度进行封锁,“小院”之外的其他领域,则并不需要干预或不与华“脱钩”。为了精准划定构成“小院”的产品、产业部门或技术,拜登政府参考了埃里克·施密特(Eric Schmidt)领导的智库“中国战略组”(CSG)的报告《非对称竞争:应对中国与科技竞争的战略》。该报告从四个角度界定关键技术:第一,卡脖子(choke point)

<sup>①</sup> The U.S. Department of State, “Mineral Security Partnership”, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>. <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>, 访问时间:2023年8月30日。

<sup>②</sup> Christina Lu, “The Critical Minerals Club”, Foreign Policy, 14 April 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/04/14/us-china-critical-mineral-security-europe-rare-earth-energy-transition/>.

<sup>③</sup> Office of United States Trade Representatives, “United States and Japan Sign Critical Minerals Agreement”, 28 March 2023, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/united-states-and-japan-sign-critical-minerals-agreement>.

<sup>④</sup> European Commission, “EU Moves Forward with Critical Minerals Agreement Negotiations with the US”, 14 June 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3214](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3214).

<sup>⑤</sup> “On ‘Smart Competition: Adapting U.S. Strategy Toward China at 40 Years’: A Hearing Before the House Foreign Affairs Committee”, 116th Cong. (2019), The U.S. Congress, 8 May 2019, <https://www.congress.gov/116/meeting/house/109457/witnesses/HHRG-116-FA00-Wstate-SacksS-20190508.pdf>.

技术:这一单项技术的失败,是否会导致更大经济领域的失败?第二,重要竞争护城河(competitive moats):在这个领域的领先地位能否为竞争提供强大的防御优势?第三,战争安全风险:特殊情况下,这项技术是否对美国国家安全构成直接威胁?第四,加速技术:这项技术能否提升整体创新速度?<sup>①</sup>

为了划定小院内的“关键技术”,拜登在2021年上任后即着手要求相关政府部门进行供应链审查<sup>②</sup>,考察美国在芯片、生物医药、大容量电池等关键领域对华高依赖的具体环节和领域,并以当时审查报告结论为基础,出台了一系列政策措施,构筑了包括技术禁运、出口管制、投资限制、并购审查等多种措施的“高墙”,让中国无法攀越这一高墙,无法获得美国所掌握的关键产品或技术。2023年8月拜登政府在签署限制对外投资的行政令<sup>③</sup>的声明中指出,“该计划以‘小院高墙’的方式补充了美国现有的出口管制和入境筛查工具,以应对有关国家推进此类敏感技术所带来的国家安全威胁”<sup>④</sup>。至此,拜登政府在经济领域的“小院高墙”战略已经非常清晰。

作为“小院高墙”策略的补充,为了达到对中国全面封锁的目标,美国还要求盟友联合行动<sup>⑤</sup>,让中国无法找到替代品。在此战略上建立的盟友体系,与通常的自由贸易协定(如北美自贸协定)并不一样,除了彼此贸易利益的交换,还在于应对共同的竞争对手,相当于“攻守同盟”。这种结盟的重要动因之一也是为了防止自己因采取转移和重塑策略退出的市场,被其他盟友国家趁机占领。这点在美欧、美日、美韩等盟友之间都有体现。此类盟友体系往往并没有实质性约束条款,主要依靠相互之间的经济依赖度维系。以“印太经济框架”供应链协议为例,美国并未提供类似关税减让、定向采购或配额等实质性利好,但协议的达成可能便利未来这些国家的产品或企业,或能按照“与美国签署有贸易协定”的待遇享受美国《芯片与科学法案》《通胀削减法》等法规下的相关补贴和利好,或许可以更多地向美国出口或获得美国投资,

以这些潜在机会增强“印太经济框架”的吸引力。对于大多数盟友来说,结盟可能带来的最大利好,仍然是与美经济联系的加强。

美式联盟作为对华战略“脱钩”的重要工具之一,已经显现出一定的实际效果。近几年,美国自华进口的占比连续下滑,而来自盟友的进口却增长迅猛。自2009年至2022年,中国一直是美国的第一大进口来源国,但是根据美国普查局2023年8月公布的数据<sup>⑥</sup>,2023年上半年美国从墨西哥和加拿大的进口都超过了中国,如果将欧盟作为整体的话,中国的排名已降到第四位。作为对照,2017年至2022年期间,东盟在美国进口中的份额上升了3.1个百分点,中国的占比同期则下降5.1个百分点。这也反映在中国的总体贸易数据上。2017年到2022年,中国对美国出口总额仅增长约33%,从4300多亿美元上升到5800多亿美元,但同期中国对日韩的出口增长了约40%,对欧元区的出口也增

<sup>①</sup> China Strategy Group, “Asymmetric Competition: A Strategy for China & Technology”, The U. S. Archive, Fall 2020, <https://ia802209.us.archive.org/0/items/final-memo-china-strategy-group-axios-1/final-memo-china-strategy-group-axios-1.pdf>.

<sup>②</sup> The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains”, 24 February 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

<sup>③</sup> The White House, “Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern”, 9 August 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

<sup>④</sup> The White House, “President Biden Signs Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern”, 9 August 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/09/president-biden-signs-executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

<sup>⑤</sup> 2023年5月,七国集团(G7)领导人在广岛强调在适当保护具有国家安全影响的敏感技术方面的共同利益,并明确指出,对外投资管制可以成为出口管制和入境投资筛查的重要补充。在美国公布限制对华投资行政令后,一些盟国,包括欧盟委员会、英国和德国政府,已经宣布将探索制定自己的类似计划。

<sup>⑥</sup> The U. S. Census Bureau, “State Trade Data”, <https://www.census.gov/foreign-trade/data/>, 访问时间:2023年8月30日。

长了70%，对东盟的出口更是增加了将近一倍。<sup>①</sup>

美国贸易与华“脱钩”已见成效，投资“脱钩”也在积极推进中。美国2023年8月的投资限制令限制美国人（包括企业与个人）向中国某些敏感技术领域进行投资，涉及半导体和微电子、量子信息技术、人工智能三大领域，包括私募股权、风险投资和合资投资，并要求在中国开展业务的美国人向美国政府通报对相关高科技领域的投资情况。这一行政令的出台酝酿已久，加之企业预期到地缘政治影响将加大，在此之前美资在华投资已经逐年下降。标准普尔全球市场情报数据显示，美国对华投资总额2022年同比下降约76%，从289.2亿美元降至70.2亿美元，交易数量从346起下降约40%至208起；涉及美国私募股权公司的并购和新融资轮次（rounds）降至过去两年来的最低季度记录，2022年最后一个季度仅有36笔交易，交易总金额为5.3亿美元，相较之下2021年第四季度有94笔交易，总金额为71.7亿美元。<sup>②</sup>在降低对华投资的同时，美国也加大了对包括印度、越南、墨西哥等盟友的投资和经济联系。美国是东盟最大的外国直接投资来源，6200多家美国企业在东盟成员国内开展业务，雇佣近100万人，此外，每年有5万多名东南亚学生在美国学习<sup>③</sup>。

简言之，美式联盟的目标不是传统的成员间实现贸易投资便利化，它还具有联合盟友排除“严峻的竞争对手”的战略工具属性。从近两年趋势来看，美国与中国的直接贸易、投资、科技与人员往来都在下降；与此同时，美国有意加强与盟友的政治、军事、外交和经济联系。正因为其战略工具属性，美式联盟具有突出的封闭性和针对性的特点，而且机制灵活、框架多元，与不同盟友就不同主题达成不同的政策内容。这些机制之间存在交叉重叠，并没有非常清晰的界限。令人担忧的是，美式联盟实践的针对个别国家的封闭的少边主义，与多边主义在不同的轨道上行进，不仅不会成为多边主义的补充，反而将损及多边治理框架。

### 3.3 美式联盟对多边机制的影响

联合国网站上对“多边”的定义是：“严格来说，多边主义表示三个或三个以上国家之间的合作。然而，这种‘量化的’定义不足以体现多边主义的本质。事实上，多边主义没那么简单，它不是只与行为体数量相关的做法或问题，而是包括在尊重共同规范和价值观体系的基础上遵守共同政治方案，尤其是遵守磋商、包容和团结等基本原则。多边合作遵循由集体制定规则，确保可持续和有效合作，尤其是能够连续性地运用规则，而不是逐案处理问题，确保所有行为体可以享有相同的权利和义务。”<sup>④</sup>

卡内基国际和平基金会近期的一项研究<sup>⑤</sup>提出美国朝向多边主义的四种路径：一是以宪章或公约为约束的模式（charter），如联合国，核心优势是合法性；二是俱乐部模式（club），主要指目前以所谓民主国家价值观为基础的军事与安全同盟，核心优势是牢固；三是协同模式（concert），即在主要大国之间达成的国家行为约束与共同行动的承诺，核心优势是能力；四是联合行动体模式（coalition），即通过临时或量题定制的共同行动机制应对某一具体问题，核心优势是灵活。这项研究主要针对外交与安全合作，但这四种模式的概括也同样适用于经济领域。如果究其本质，后三种模式的经济合作更多呈现为小范围的少边主义。

<sup>①</sup> 徐奇渊等：“中国不再是美国第一大进口国，世界工厂地位未动摇”，《财经杂志》，2023年8月16日。

<sup>②</sup> Ali Imran Naqvi Annie Sabater, “China Sees Huge Decline in US Private Equity Investments in 2022”, 7 February 2023, <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/china-sees-huge-decline-in-us-private-equity-investments-in-2022-74018423>.

<sup>③</sup> 美国国务院：“美国与东盟的关系”，2023年7月12日，<https://www.state.gov/translations/chinese/the-united-states-asean-relationship-2-zh/>。

<sup>④</sup> “多边主义和外交的价值”，联合国，<https://www.un.org/zh/observances/multilateralism-for-peace-day>，访问时间：2023年9月15日。

<sup>⑤</sup> Stewart Patrick, “Four Contending U.S. Approaches to Multilateralism”, 23 January 2023, <https://carnegieendowment.org/2023/01/23/four-contending-u.s.-approaches-to-multilateralism-pub-88852>.

该研究报告最终仍是推崇多边模式,认为后三种少边主义都要付出更大的代价:俱乐部模式以意识形态划分盟友,但很多问题上利益分野并不与意识形态一致;协同模式下,有学者建议美国应当联合中国、俄罗斯、欧盟、日本和印度等强国,以解决包括气候变化、粮食安全、网络安全等全球性问题,但这种模式在俄乌冲突后可行性很低,也很难获得国际法上的合法性;联合行动体模式强调对具体问题裁量定制相关合作框架,虽然看起来代价最小,但可能执行力和影响力最弱。由于后三种少边主义形式不一、成员范围单一、战略工具定位明显,使得其歧视性突出,而且这种歧视性不仅针对中国,也影响到多边机制的其他成员。因为其扭曲贸易与投资,会进一步形成市场封锁和分割,对于大多数发展中国家都是不利的,特别是对最不发达国家。

最关键的是,美国在实践的后三种少边主义模式,由于其封闭式特点,都很难进一步推进到多边框架下,那也意味着其影响力和对全球秩序的改造效果终究是有限的。美国充分利用了“关键多数”或“神奇数目”,形成了抱团博弈局面,实际上是贸易保护主义和转向基于权力的贸易体系<sup>①</sup>,其惠及贸易投资的成果只局限在其盟友之间。而且,俱乐部模式和联合行动体模式可能加剧大国之间的冲突,并带来进一步的分裂。这两种模式,虽然赋予美国更大的灵活性去组成更大范围的联盟,但从拜登政府过去两年多的实践来看,又似乎并没有突破原有的盟友体系,并且因其战略工具定位,始终围绕着与中国的竞争展开,实际上并未因此赋予美国更大的主动权,相反使得盟友在不同的机制框架之间寻租(又可称为“平台挑选”,即 forum shopping)。

在很多研究者看来,奉行少边主义,也影响了美国对多边机制的引领和参与。以世贸组织争端解决机制为例,美国一直阻挠上诉机构法官的甄选,最终使得上诉机构在2019年底停摆,极大地危及世贸组织的公信力。除了对上诉机构的权限和实际作用质疑外,美国一直希

望明确争端解决机制不得审查“国家安全例外”。近些年,“国家安全例外”是美国实施各类禁运、管制和歧视性限制的主要依据。此后,美国多次利用“上诉机构停摆”的事实,将对其不利的专家组报告都提请“上诉”<sup>②</sup>,使专家组报告实际失效。2023年7月,在提交世贸组织的关于《争端解决机制改革的目标》提案(JOB/DSB/4),美国再次重申几点关注,表示将保持与其他成员的协商,但美国毫无疑问已经成为世贸组织上诉机构复活的重大障碍,在大多数发展中成员看来美国在世贸组织的领导者角色实际上弱化了<sup>③</sup>。

美国在少边主义上的实践也极大地影响了其盟友,使得以往支持多边机制的成员也开始部分转向少边主义。例如,欧盟已经在多个场合,包括2023年的香格里拉会议上表示出作为第三方加强与印太区域联系以保障共同安全的意愿<sup>④</sup>;2023年5月的欧盟—印度贸易和技术委员会第一次部长级会议中,谈到了非常具体的供应链合作内容,包括跨境商户支付的互操作、数字统一标准、技术认证、电池回收等<sup>⑤</sup>。欧盟如果加入“印太经济框架”,对供应链塑造和规则制定将是重要力量。值得注意的是,在这一

① 参见“世界组织总干事严厉批评西方富国”,参考消息网,2023年9月5日, <https://ckxxapp.ckxx.net/pages/2023/09/05/777782be3bf349e2ac7734686e7399f8.html>。

② 例如,2023年1月27日争端解决机构(DSB)举行的会议上,中国、挪威、瑞士、土耳其、中国香港五个成员设置八项议题,要求争端解决机构通过专家组关于美国在“232条款”下对进口钢铝产品加征关税和美国就中国香港商品实施的产地来源标记新规定违规的五份裁决,并要求美国撤销违规措施。美国却在会前对上述五份裁决全部提出上诉。

③ 2023年7月21日争端解决机构会议中,对于墨西哥等123个成员联署应尽快遴选上诉机构成员之提案,美国继续表示对上诉机构运作方式的质疑,并表示目前立场仍无法支持讨论墨西哥提案对上诉机构悬缺人展开展选。美国虽表示了解也肯定争端解决机制之价值,因此支持对争端解决机制进行根本改革,以支持WTO谈判及监督功能,但显然不愿做出实际行动。

④ European Union External Action, “Singapore: Speech by HR/VP Borrell at Shangri La Dialogue”, 3 June 2023, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/singapore-speech-hrvp-borrell-shangri-la-dialogue\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/singapore-speech-hrvp-borrell-shangri-la-dialogue_en).

⑤ European Commission, “First EU - India Trade and Technology Council Focused on Deepening Strategic Engagement on Trade and Technology”, 16 May 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2728](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2728).

系列行动中,无论是按意识形态划分阵营,或者是以供应链安全为名推动多元化,或者是以国家安全为名进行贸易投资限制,美式联盟所践行的封闭和歧视,针对的主要对象都是中国。

## 四、被针对的中国如何应对?

### 4.1 中国是否选择少边主义?

首先是能力问题。中国也参与了许多少边主义的倡议。中国发起或共同发起了一系列新机构,从区域全面经济伙伴关系(RCEP)到亚洲基础设施投资银行、新开发银行、上海合作组织,以及最近的全球发展倡议和全球安全倡议。值得一提的是,原先仅有5个成员的金砖合作机制,现有40多个国家希望加入,其中20多个国家已正式提出申请,在此背景下,2023年8月金砖合作机制纳入了伊朗、沙特等6个新成员,扩容至11国。可以说,作为世界第二大经济体和许多国家的最大贸易投资伙伴,中国完全有能力与美国一样推行封闭的“少边主义”,形成阵营对抗。

其次是意愿问题。中国并未如美国一样建立具有歧视性和战略排他性的少边机制,中国的少边主义实践强调多元合作和扩大伙伴范围,并没有明显的封闭性特点。以亚投行为例,它是一个向亚洲各国家和地区政府提供资金以支持基础设施建设的区域多边开发机构,成立宗旨即为促进亚洲区域内的互联互通建设和经济一体化进程。亚投行由中国倡议并推动建立,最初面向亚洲各国家,之后的发展则已经超出亚洲,从七年前的57个创始成员国到现在拥有来自世界六大洲的106个成员,覆盖全球81%的人口和65%的GDP<sup>①</sup>。亚投行的发展代表了开放的少边主义补充多边主义的可能路径,它已经成为成员数量仅次于世界银行的全球第二大国际多边开发机构,是一种非常有益的示范。

最后是实际成效问题。以施行已逾十年的“一带一路”倡议为例。与亚投行相比,“一带一

路”倡议并未形成固定的机制和约束性的文件,是一个从成员到主题都十分开放的架构。“一带一路”倡议提出的“五通”,包括政策沟通、基础设施互联互通、贸易畅通、资金融通和人文交流民心相通,都是全球化的内涵,并没有建立盟友体系共同抵制或孤立其他国家的意图和设计。截至2023年6月,中国已经同152个国家和32个国际组织签署200余份共建“一带一路”合作文件。<sup>②</sup>值得注意的是,与一般的少边主义相比,这些文件都是双边的,而且基本都是“合作文件”和“谅解备忘录”,这使得“一带一路”倡议从严格意义上来看并不是少边主义,但也不是多边主义,是一种创新性的由大国推动的开放式框架。

简言之,中国实践的是开放的少边主义,而且以发展为切入点,提供了解决发展问题的一些可行方案。如果少边主义的力量在于寻找互利和合作的途径,而不是追求集体对抗或遏制,通过协调利益、促进更广泛的合作、利用新技术和创新,那么即使并未直接朝向多边主义,也有助于更积极、更公平地解决全球性问题。但是,与封闭的少边主义相比,开放的少边主义要求大国做出更多的贡献,但大国因此承受的压力和批评并不更少。至少在短期内,封闭的少边主义能带来更直接的策略效应,具有卡特特点的美式联盟对中国会形成一定程度的围堵和封锁,但毕竟是临时的、小范围的和利己的。要看到,如果中国坚持选择开放的少边主义,将得到更多的支持和建立更广泛的联系,这是化解封闭式少边主义的正确路径。

### 4.2 中国仍将践行真正的多边主义

尽管少边主义在实用性和效率上具有优势,但相较于多边主义,少边主义的缺点仍是明显的。如前所述,少边主义可能具有排他性并加剧权力失衡,可能会优先考虑短期利益而不

<sup>①</sup> “亚投行‘朋友圈’何以越来越大?”《人民日报海外版》,2023年1月18日,第1版。

<sup>②</sup> 中国一带一路网:“已同中国签订共建‘一带一路’合作文件的国家一览”,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/77298.html>,访问时间:2023年8月30日。

是长期目标。首先,从全球范围来看,少边主义的扩散可能导致大量相互冲突的协议和框架,不同国家基于狭隘利益而不是共同价值观结成联盟。这些都会直接损害日益融合的全球生产与贸易。世贸组织发布的《乌克兰战争后一年:对世界贸易与发展的影响评估》报告<sup>①</sup>指出,即使在疫情与乌克兰战争的双重影响下,截至2022年第2个季度全球贸易仍然是增长的(同比+4%),多边自由化带来的收益是巨大的,但中美两个超级大国之间的“脱钩”带来的机会成本则可能达到全球实际收入的8.7%,相较之下,发展中国家和最不发达国家因此受到的损失更大。

其次,封闭的少边主义导致的市场封锁和分割,还可能带来经济以外的成本,加剧撕裂和冲突。以前述七国集团框架下的关键矿产联盟为例。其以保障关键矿产供应为由加大了对资源的追求和控制。这种来自主要国家的争夺,对拥有丰富矿产但政治体系脆弱的非洲国家,如刚果等,加剧了其腐败与暴力冲突问题。这多少已有冷战时期的意味。<sup>②</sup> 随着时间的推移,这种动态可能会破坏国际合作的一致性,并加速世界分裂成相互竞争的地缘政治集团。

再者,少边主义无法直接解决需要全球共同面对和处理的问题。国际秩序的碎片化可能使气候变化、粮食安全和核扩散等需要全球协调应对的问题变得更具挑战性。国际分裂最终可能使各国更难实现集体目标,并阻碍联合国等国际组织促进和平与稳定的努力。这些问题的解决都需要大国的参与和贡献,而不是对抗与分裂。如果大国的兴趣和注意力被转移到建立联盟,多边进程更难取得突破。少边主义无论如何都不可能做到多边主义能够实现的民主与公平。

简言之,主要大国必须承担起责任推动多边机制改革和向前发展。习近平总书记在二十大报告中再次强调了中国将坚持真正的多边主义。在世贸组织框架下的多项“联合声明倡议”中,中国参与了6个议题的谈判(仅未参加“化石燃料补贴改革”议题),特别是在“促进发展的

投资便利化”及“塑料污染和环境可持续塑料贸易”等谈判中发挥了引领作用。中国也是积极推进世贸组织争端解决上诉机构恢复运转的主要力量之一。2022年12月20日的争端解决例会上,中国、澳大利亚、墨西哥等127个成员再次强烈敦促立即设立上诉机构成员遴选委员会。在加入世贸组织二十多年后,中国不仅是多边贸易体制的受益者之一,也是维护者和积极建设者。2022年12月,中国、美国、欧盟等55个世贸组织谈判参加方正式启动《服务贸易国内规制参考文件》在世贸组织的生效程序<sup>③</sup>,反映了即使在日益分裂的背景下,开放的少边主义仍可促成大国共同参与的局面,也最终将有助于多边成果的达成。

中国也正在致力于推动以国际货币基金组织和世界银行为代表的多边货币金融体系的改革。截至2023年6月30日,中国在国际货币基金组织份额为304.8亿特别提款权(SDR),占总份额6.40%,排名第三位,仅次于美国(17.43%)和日本(6.47%),在世行也是第三大股东。作为国际货币基金组织和世行具有最大份额的发展中国家,中国的建议对平衡发达成员与发展中成员利益起到了重要作用。2023年9月外交部发布的《关于全球治理变革和建设的中国方案》<sup>④</sup>特别提到,“中国主张加强联合国、二十国集团、国际货币基金组织、世界银行等机制沟通合作,强化宏观经济政策协调,完善全球经济治理。要提高国际金融机构运营和筹资的能力和效率,提高发展中国家在国际金融机构中的代

<sup>①</sup> WTO, “One Year of War in Ukraine: Assessing the Impact on Global Trade and Development”, 2023, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/oneyukr\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/oneyukr_e.pdf).

<sup>②</sup> 林奈莉(Ngaire Woods):“超级大国正在背离自由贸易”,国际货币基金组织《金融与发展》,2023年6月, <https://www.imf.org/zh/Publications/fandd/issues/2023/06/superpowers-are-forsaking-free-trade-ngaire-woods>.

<sup>③</sup> “《服务贸易国内规制参考文件》在世贸组织的生效程序启动——减少跨境贸易成本惠及服务贸易发展”,《人民日报》,2022年12月26日,第2版。

<sup>④</sup> 外交部:“关于全球治理变革和建设的中国方案”,2023年9月13日, [https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202309/t20230913\\_11142009.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202309/t20230913_11142009.shtml).

表性和发言权,提高特别提款权等储备资产使用效率,加大向发展中国家急需的国际公共产品投资,多边债权人应共同参与债务处理。”2022年8月,中国宣布免除非洲17国截至2021年底剩余的23笔无息贷款债务,同时将中国在国际货币基金组织价值100亿美元的特别提款权转让给非洲国家。中国是落实二十国集团缓债倡议最大贡献方,还建设性地参与了二十国集团共同框架有关个案处理。尽管承受了来自发达国家诸多不公正压力<sup>①</sup>,中国仍然积极在多方平台上协商解决有关债务治理、可持续发展和宏观政策协调等问题。另外,由于亚洲基础设施投资银行(亚投行或AIIB)和金砖国家新开发银行(新开发银行或NDB)对发展中国家投融资特别重要,中国在这两家金融机构担任主要股东国并为其提供了强有力的支持<sup>②</sup>。

### 4.3 若干思考与建议

第一,多边主义仍然是目前能够根本性解决共同问题、协调多方利益的唯一路径。多边主义符合多数国家,包括中国的利益。但也应当认识到,多边治理框架及其决策过程确实存在低效率及不能适应新变化等问题。中国仍应当与包括美国在内的所有成员推动多边框架下的开放的少边谈判,并促成其最终纳入多边规则体系。中国还应当促成进一步的多边治理体系的改革,积极参与包括国际货币基金组织、世界银行和世贸组织等机构在议诸项改革并做出贡献。例如,可以以欧盟、加拿大和其他成员的建议为主,兼采美国方案中符合核心成员利益的部分,推动世贸组织上诉机构功能尽快恢复,包括:扩充上诉机构法官人数、明确和错开上诉机构法官任期、约束专家组报告和上诉机构报告的被授权范围和解释力、强化流程时限、提高争端解决程序的效率,等等。特别需要提到的是,无论从任何角度来看,在某些难以协调的议题上选择关键多数的表决机制,对中国是有利的。

第二,开放的少边主义从各方面来看,相较于封闭的少边主义更具有优越性,也是中国当

前应当继续坚持的路径。但是目前中国践行的少边主义,仍具有明显的单方引领和贡献的特点,这种模式一定程度上对中国形成巨大压力,同时在制定规则和形成约束方面欠缺较多。目前这些实践,能与美式联盟的少边主义形成对抗的功能很弱。考虑到少边主义应当对多边治理形成补充,中国在践行开放的少边主义中可加强规则、制度和承诺方面的一致性,朝向以规则为基础的少边治理。要重视美式联盟在供应链、数字贸易、服务贸易、公平竞争、劳动标准、反腐败等方面正在形成的规则,加快制度能力的提升,形成自身的规则诉求和模板,而不只是宽泛的原则与倡议。

第三,必须认识到,美式联盟所践行的封闭的少边主义,主要针对对象就是中国。因此短期之内,在政治、经济、人文交往各方面遇到被封锁、被围堵的困难是客观存在的,也不可能完全化解。但是,交叉叠加的美式盟友体系,在利益平衡和分配上存在天然缺陷,大多数美式联盟是临时的、灵活的,同时也是缺乏约束力的。封闭的少边主义究其根本是希望建立和维护美式规则的影响力,但要上升到全球多边规则仍是困难的。未来十年,科技、生产和生活方式都将发生巨大变化,美式联盟能否最终实现其所谓重塑供应链和制定新规则的目标,都具有高度不确定性。坚持开放的少边主义,反对封闭的少边主义,需要旗帜鲜明地支持“非歧视原则”和“一般取消数量限制原则”在全球市场的贯彻,要继续推动经济全球化和贸易自由化。

第四,无论是多边主义,还是少边主义,全球治理格局变动的重要影响因素是中美之间的博弈。两个超级大国分别对外释放的信号和相

<sup>①</sup> “2023年3月22日外交部发言人汪文斌主持例行记者会”,中华人民共和国外交部,2023年3月22日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzshl\\_673025/202303/t20230322\\_11047173.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzshl_673025/202303/t20230322_11047173.shtml)。

<sup>②</sup> 中国作为最大股东国在亚投行持股31%,在新开发银行与其他金砖国家创始成员国均等持股20%。亚投行是首家由中国牵头发起创建的全球性多边开发银行,新开发银行是金砖国家最瞩目的合作成果。

互之间的互动,都可能影响全球市场预期。<sup>①</sup> 例如,“印太经济框架”达成供应链协议的消息发布后,立即有商会、企业等明确表示反对。美国商界在给政府的联名信中表示:“越来越担心,(美国)政府提案的内容和方向有可能无法取得有意义的战略和商业成果,而且还会危及美国在印太地区及其他地区的贸易和经济利益。”<sup>②</sup> 尽管在过去几年的美国内舆论里商界被塑造为

只会追求利润,但美国商界的政治影响力仍然是巨大的。同时,美商界也对中国最近采取的诸如《反间谍法》、数据安全等对美在华企业的限制措施表示担忧。在应对这些封闭的少边主义时,中国有更多的力量可以联合,关键还在于自身释放的友好和开放的信号是否充分、一致和具有说服力。

责任编辑 邓文科

## Minilateralism, the U.S.-led Alliances and Impacts on Multilateral Economic Governance

WANG Zhongmei<sup>1</sup>

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

**Abstract:** Minilateralism prevails when the multilateral process fails to address the challenges and conflicts among major powers. Major countries, including the United States, have exploited minilateralism to gain an advantage over their rivals. In the field of international economy, minilateralism allows a few countries and regions to dominate certain sectors. These countries and regions can then influence the layout of global supply chain and the rules that affect the rest of the world. Minilateralism can be either open or closed. The typical closed minilateralism is evident in many recent U.S.-led alliances. These alliances aim to counter and contain China recognized as the main target of the U.S. strategy. They operate on a different track from the principles of non-discrimination and globalization, and they undermine the multilateral institutions in which cooperation and dialogues are constructed. On the other hand, China still adheres to open minilateralism and true multilateralism, which are more inclusive and respectful of the interests and concerns of all parties. However, China also needs to learn how to use its economic and political power more effectively and responsibly.

**Key words:** minilateralism; the U.S.-led alliances; multilateral economic governance

<sup>①</sup> 邓文科:“大变局视域下全球经济治理面临的挑战与应对”,《北方经贸》,2022年第6期,第54-55页。

<sup>②</sup> “美媒:太平洋地区‘友好国家’质疑美国新倡议”,中国日报网,2023年5月30日, <http://cn.chinadaily.com.cn/a/202305/30/WS6475928fa310537989376945.html>。