

“意大利面条碗”效应： 国际制度的重合与失效

——以中亚地区为例

周卓玮

【内容提要】 国际组织、国际机制、国际条约等国际制度已经成为国家参与全球与地区治理的主要方式之一，成为多边沟通合作与利益博弈的平台。中亚地区位于亚欧大陆的“心脏地带”，各种形式、关注不同问题领域、由外部主导的国际制度参与到地区治理中，中亚国家也乐于在地区性国际制度间进行“制度选择”以降低交易成本、获得最大程度的制度收益。这就提出了一个问题，众多数量和层次的国际制度重合，是否依然能够有效发挥作用，真的如中亚国家所希望的可以通过多成员国身份在各种制度中来回盘旋迂回，争取国家利益最大化，拓展解决问题的途径并提高效率？本文以中亚地区为例，分析制度重合的影响及导致“意大利面条碗”效应即治理失效的原因——利益偏好和认知差异，但制度重合与失效不是必然因果关系，同时提出了四种制度间的合作方式：制度嵌套、主导大国对接、中亚自主对接、浅层次互动。

【关键词】 国际制度 制度重合 制度失效 中亚地区

【作者简介】 周卓玮，中国社会科学院大学国际政治经济学院研究生。

一 问题的提出

在当今世界，正式或非正式国际制度安排成为主权国家实现利益的重要平台及行为手段，但“国际制度”这一概念直到20世纪后半叶才被新自由主义学者引入到国际关系领域中。如今学术界常常将“国际制度”与“国际机制”概念相混淆。实际上“国际机制”概念的应用存在三个不同层面上的理解：在最广

义的理解中，国际机制可以与国际制度等同，是指持续的、相互关联的正式与非正式的规则体系^①；在中层概念中，国际制度包含国际机制，国际制度强调整体，而国际机制更具有明确的议题导向^②，与国际制度相比更具有动态性；在狭义理解中，国际组织、国际机制与国际条约（依靠国际法或国际惯例）共同构成了国际制度。本文将采用狭义上对国际制度与国际机制的理解，把国际制度界定为“国际社会一整套相互关联并持久存在的约束规则，这些规则规定行为体行为角色、限制行为体行为并塑造行为体预期”^③。

在世界各个区域及次区域中，各种形式、各种领域的国际制度层出不穷，为什么某一国家要依靠国际制度参与地区治理？现实主义认为，国家永远不会放弃超国家机构在克服国际体系无政府状态中的执行作用，特别强调霸权国对于国际制度的主导作用及国际制度中的权力结构。新自由主义以国际制度作为研究的基点，认为建立国际制度的最根本激励因素是共享利益的存在^④，当国际组织的功能性产出大于投入时，理性国家会创造一个国际组织以发挥其集中性和独立性的功能^⑤，节约国际合作的交易成本。建构主义学者则关注于规则、信念、知识和理念以解释国际制度的建立动机，认为制度建设是通过认同、利益和规范社会化，转化为一种相对稳定的认同与利益结构的进程^⑥。无论哪一流派都没有否认国际制度对于理论和现实研究的重要性，并承认国际制度的合法性，这种合法性具体表现为国际社会成员对规则、规范的遵守和服从^⑦。

然而合法性不等同于有效性，在全球范围或某一区域内国际制度大量出现导致的问题领域或参与主体的重合是否会导致制度失效？就此问题，贾格迪什·巴格瓦蒂提出了“意大利面条碗”效应（Spaghetti Bowl Effect）一词，起初是形容众多双边自由贸易协定（FTA）和区域贸易协定（RTA）中不同的优惠待遇和原

① 魏玲：《关系、网络与合作实践：清谈如何产生效力》，载《世界经济与政治》2016 年第 10 期。

② Kedar Pavgi, “View from the Top: Nine of the World’s Top International Relations Scholars Weigh in on the Ivory Tower survey”, *Foreign Policy*, January 3, 2012. <http://foreignpolicy.com/2012/01/03/view-from-the-top>

③ Robert Keohane, “Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics”, in Robert Keohane eds., *Institutional Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview, 1989, pp. 1–20.

④ Robert O. Keohane, *After Hegemony*, Boston: Princeton University Press, 2005, p. 79.

⑤ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act Through Formal International Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, 1998, Vol. 42, No. 1, pp. 3–32.

⑥ Alexander Wendy, “Anarchy is What Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, 1994, Vol. 88, No. 2, pp. 384–396.

⑦ 随新民：《国际制度的合法性与有效性——新现实主义、新自由制度主义和建构主义三种范式比较》，载《学术探索》2004 年第 6 期。

产地规则就像碗中的意大利面条一样交织在一起^①，后来被学界拓展用来形容国际制度重合造成的治理失效这一现象。国际制度的重合以及由此带来的机制复杂性和“碎片化”为什么会导导致制度失灵、治理失效？若国际制度失效，为何各种形式的国际制度性安排依然层出不穷，全球范围内国际组织或机制的数量呈现出增加而非减少的趋势？如何才能减少国际制度重合带来的弊端？本文将以中亚地区为例，选取这一次区域主要是因为该地位于欧亚大陆的“心脏地带”，大国的历史遗产、文化印记、现实利益在这里互相交织，导致国际制度在此“拥堵”。在新的历史条件下，中国在该地区的制度安排如何发挥预期作用，率先在中国周边建立地区命运共同体，为“一带一路”建设起到示范作用，保护中国西部安全，促进亚洲腹地互联互通是研究此地区的现实需要。通过比较分析各大国在该地区的制度安排与中亚国家的制度选择，为“意大利面条碗”寻找新的“排列组合方式”。

二 文献回顾

国际关系学界对国际制度的研究逐渐从孤立的、单一的研究某一国际制度的形成条件、动机及其影响，转向关注制度密度增加带来的“制度重合”甚至“堵塞”现象。在研究国际制度之间的关系中，西方学者用了许多术语来表述这种错综复杂的关系，如重叠（overlapping）、嵌套（nesting）、丛生（clustering）、植入（embedded）、互动（interaction）、相互作用（interplay）、联系（linkage）、冲突（conflicting）、抵触（contradictive）等^②。但从根本上来讲，都是关注于行为体重合、问题领域重合、制度功能/治理方式重合这三个方面。美国学者奥兰·扬（Oran R. Young）是最早在具体问题领域对国际制度间的相互联系及互动关系进行研究的学者，并提出“重合国际制度”这一概念^③。国际制度重合的根本原因在于问题领域的相关性，这是制度重合的前提条件^④。制度功能重合既是国际制度间合作的动力，也是竞争与冲突的根源^⑤。

① Jagdish Bhagwati, “US Trade Policy: The Infatuation with FTAs”, *Discussion Paper Series*, 1995, No. 726.

② 刘美武：《重叠国际机制与非洲减贫》，载《世界经济与政治论坛》2011年第4期。

③ Oran R. Young, *Governance in World Affairs*, New York: Cornell University Press, 1999; Oran R. Young, “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives”, *Global Governance*, 1996, pp. 1-23.

④ 刘美武：《重叠国际机制与非洲减贫》。

⑤ Rafael Biermann, “Inter-organizationalism in Theory and Practice”, *Studia Diplomatica*, 2009, Vol. 62, No. 3, pp. 7-12.

对制度重合持积极态度的学者认为，制度重合是全球化与区域一体化的必然产物，制度之间的互动所形成的制度复合体（Regime Complex）能带来相互调试，甚至可能增进所有相关机构之间的合作^①。首先，小国加入不同大国主导的全球或地区性制度是其一种战略选择，以在大国平衡间选择交易成本最小的制度安排并通过“搭便车”的方式获得最大收益。国家可以通过多成员国身份在各个区域经济组织中争取国家利益最大化，赫尔弗将成员国的这种做法称为“制度转移”（Regime - shifting）^②。其次，从公共选择理论的角度来看，国际制度数量的增加拓展了解决问题的途径，无政府状态下多重制度间的竞争可以优化治理方式，在制度间的博弈中扩大成本分担并寻找到“纳什均衡点”，从而促进更加有效的治理。最后，从全球治理的角度来看，国际社会与国际制度两者之间存在着积极的联系，国际制度的扩散、重合与互动必然有利于塑造基于规则的全球治理框架，制度密度的增加不会削弱反而增强了全球治理结构。

而对制度重合持批评态度的学者认为，首先，制度重合有明显的大国偏好，制度密度增加扰乱了国际规则系统的公平性演进，削弱了国际法的整体规范性，因而国际制度密度增加对大国有利^③。大国通过国际制度进行地缘政治博弈，不仅没能增加治理路径，反而因在行为体、问题、功能上的重叠造成制度堵塞，不同大国主导的国际/地区制度相互掣肘甚至恶性竞争。在某一制度中因潜在反对者无法达成共识，主导国因路径依赖和组织实践方面的因素倾向于“另起炉灶”而不是对现有制度进行修补^④，再建立排除反对者的“嵌套式”国际制度，造成了国际制度数量不断增加。其次，制度重合导致行为体之间形成了冲突关系，会相互抵消各自的规制效应，削弱了制度本身搭建的因果关系，并产生路径依赖，这意味着对各行为体来说，改变制度的成本会随着时间的增加而增多。所以，如果行为体对制度的诉求存在差异，合作会更难展开，同时新的制度也必须部分地与现有制度保持一致，否则便会带来新的冲突^⑤。最后，国际无政府状态造成缺

^① Daniel W. Drezner, “The Power and Peril of International Regime Complexity”, *Perspectives on Politics*, 2009, Vol. 7, No. 1, pp. 65 - 70.

^② Laurence R. Helfer, “Regime Shifting in the International Intellectual Property System”, *Perspectives on Politics*, 2009, Vol. 7, No. 1, pp. 39 - 44.

^③ Eyal Benvenisti and George W. Downs, “Toward Global Checks and Balances”, *Constitutional Political Economy*, 2009, Vol. 20, No. 3, p. 597.

^④ Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspectives on politics*, 2011, Vol. 9, No. 1, pp. 7 - 23.

^⑤ 刘畅：《国际社会自发性协调与机制复合体研究——以可持续发展标准领域的机制为例》，载《国际关系研究》2019 年第 6 期。

少某一领域治理的绝对权威，这增加了多制度间综合治理的难度^①。制度间合作只有在制度内部和制度之间达成双重共识才可进行，因偏好分歧和其他不妥协的外部因素导致治理失效的可能性增加^②。

当前有关国际制度重合的研究存在以下三点不足。首先，针对因制度重合造成的“国际治理失灵”（Global Governance Failure），现有研究以研究国际制度重合产生的原因及其影响为主，或以案例研究的方式分析制度重合带来的问题，却未能给出有效的解决方案，或未对现有解决方式进行有效性评价。其次，案例研究多以问题领域为控制变量，关注某一领域如能源、环境、经济的制度重叠问题，然而当前国际制度在问题领域上的重叠现象严重，如传统政治、安全型组织逐渐关注非传统安全领域，以文化或宗教为凝聚力的国际组织逐渐功能外溢到政治、经济等领域等。因此，若只关注某一领域而忽视制度外溢造成的问题领域和功能性重合恐怕难以较为全面地分析制度的重合现象。最后，国际制度包括正式的国际组织（包括非政府组织）、正式或非正式的国际机制以及制度性较弱的国际条约（依靠国际法或国际惯例），三者的约束程度和合法性程度不同，虽然都是两个以上的国家组成的国际制度，但其所达到的效果和适用性存在差异，这是学界常常忽略或混淆的问题。

在中亚地区，周边国家或域外国家建立了不同层次、不同领域的国际制度安排，其目的与效果不尽相同，在行为体、问题领域和实践方式上有很大程度的重合情况，中亚国家也对区域性国际制度采取不同的战略选择。这种制度重合既是中亚地区的历史遗产和地缘政治环境所造成的，也是中亚国家独立后国内环境和对外关系的现实选择。下文将具体分析中亚地区的制度重合所产生的制度失灵、治理失效，形成“意大利面条碗”效应的原因与现状。

三 “意大利面条碗”效应：中亚地区的制度重合

中亚地区的国际制度建设主要是外部推动型的。虽然1994年中亚国家自主

^① Alexander Betts, “Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution”, *Global Governance*, 2013, Vol. 19, No. 1, pp. 69–81.

^② Rafael Biermann, “Designing Cooperation Among International Organizations: the Quest for Autonomy, the Dual – consensus Rule, and Cooperation Failure”, *Journal of International Organizations Studies*, 2015, Vol. 6, No. 2, pp. 45–66.

建立了中亚联盟，但先后因塔吉克斯坦内战、中亚国家内部矛盾以及乌兹别克斯坦领导人意愿等问题迟迟无法推进。后来在由外部主导的多边国际制度框架下，中亚五国的内部矛盾有所缓解，加之乌兹别克斯坦领导人外交方向的转变，中亚五国峰会得以在2018年恢复。此外，中亚国家建立经济一体化的努力最后以并入俄罗斯主导的欧亚经济联盟而告终。中亚国家在部分领域如咸海保护、建立无核区、亚洲地区信任也自发作出了地区性合作的努力，但相比于众多、复杂的由世界大国或地区性大国主导的国际制度而言少之又少。

（一）中亚地区国际制度重合的现状

中亚地区制度重合状况首先表现为成员国身份的重叠，中亚国家独立后作为成员国加入世界性国际制度，以创始国身份加入地区性或次地区性国际制度，这些国际制度通常包括两个或两个以上的中亚国家；其次表现为问题领域的重叠，几乎所有领域都出现了多个成员国交叉的国际制度；再次表现为国际制度之间有意或无意的相互影响；最后表现为国际制度数量在中亚持续呈现增多的趋势。

1. 中亚地区现有国际制度的特点

当前，中亚地区的国际制度主要有形式多样化、领域全覆盖的特点，其制度建立的动因、主导国家不同。国际制度主要分为三个等级，对成员国的约束性从高到低分别是国际组织、国际机制、国际条约。国际组织是指设有官僚机构和领导成员的，并使他们能够对各种国际事务作出反应的的目的性实体^①，有完整的组织结构和受到国际法约束的权利与义务；国际机制是指得到政府一致同意、涉及国际关系特定问题领域的有明确规则与运作方式的制度，相对于国际组织来说形式和议题灵活性较强，主要的形式有定期会议、合作论坛等；多边条约是国家及其他国际行为体间所缔结而以国际法或国际惯例为准并确定其相互关系中的权利和义务的一种书面协议，它是国际组织形成的必要条件和初始阶段，但其制度性约束较少，关注某一特定领域，包括基于条约或备忘录的伙伴关系、联系国协议、多边项目等。

从国际制度的形式来看，中亚国家独立后除加入联合国外，同时也参与地区性国际组织、地区机制、签署多边条约。主导的国家既有周边世界性大国，也有

^① 朱杰进：《国际制度缘何重要——三大流派比较研究》，载《外交评论（外交学院学报）》2007年第2期。

欧亚地区的地区性大国，甚至其他大洲的强国也参与其中，其目标与手段、行动效力存在一定差别，在中亚地区无等级秩序的状态下国际制度的扩散形成嵌套、重叠或平行的复杂性结构（如图1所示）。中亚地区国际制度形式的多样性体现在：有以中亚国家为主要合作对象的区域性国际制度；有涵盖中亚政治或文化身份，在中亚独立前建立并邀请独立后中亚国家加入的国际制度，如伊斯兰合作组织、欧洲安全与合作组织；有在某一国际组织下设包含中亚国家参与的合作制度、项目或计划等，如联合国欧洲经济委员会和亚太经社理事会联合发起的中亚经济特别方案（SPECA）、亚洲开发银行下设的中亚区域经济合作机制（CAREC）。

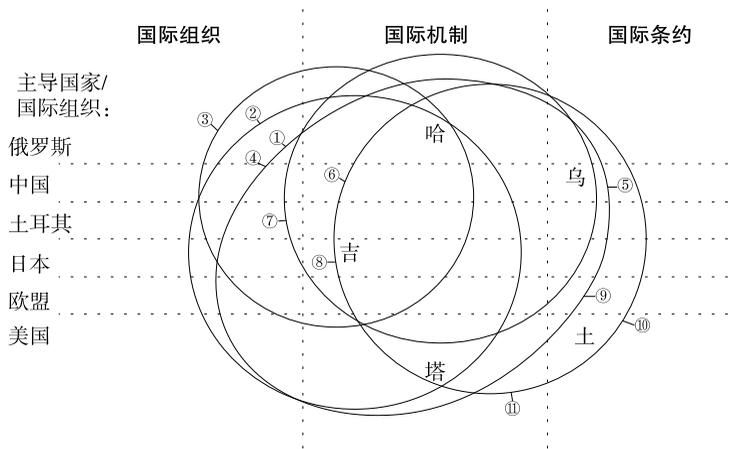


图1 中亚地区主要国际制度

①独立国家联合体；②集体安全条约组织；③欧亚经济联盟；④上海合作组织；⑤“一带一路”倡议；⑥⑧⑩“C5+1”；⑦突厥国家组织；⑨欧盟“伙伴关系”（签署《伙伴关系与合作协定》）；⑩北约和和平伙伴关系（当前欧洲—北大西洋伙伴关系委员会（EAPC）对中亚—北约来说更像是双边联系机构而非多边论坛）

资料来源：作者自制。

从问题领域的角度来看，中亚国家的地区性国际制度既有综合性的，也有针对某一单一问题领域的。表1汇总了中亚地区的主要国际制度及其关注的问题领域。部分国际组织经历了从单一问题领域向多重领域的功能性“外溢”，也有从综合性国际制度中就某一问题领域进行“剥离”的国际制度，国际制度在问题领域上形成了“双向流动”。前者的典型代表是上海合作组织，最初主要任务是

解决边境安全问题，现合作领域还涉及政治、经济、人文等方面；后者是由同一国家为主导国，如在俄罗斯主导的独联体框架下，由于合作动力和效力匮乏，军事与经济功能逐渐从中“剥离”，中亚国家选择性加入，形成集安条约组织和欧亚经济联盟。制度主导国在这些制度框架下又在具体问题上制定了合作计划，合作项目通常包含至少两个中亚国家，源于其地缘的毗邻性和问题领域的相关性。但并非与所有中亚国家都进行“等距”合作，如欧盟及美国特别重视吉尔吉斯斯坦在中亚地区的“示范”作用，将其称之为“民主岛”，与中亚进行合作时向吉国有所倾斜。

表 1 中亚地区国际制度的功能性分布

	国际组织	国际机制	国际条约
综合性	独立国家联合体、上海合作组织、突厥国家组织、伊斯兰合作组织	“C5 + 1（日本、美国、中国、印度）”、亚洲合作对话机制（ACD）	欧盟《伙伴关系与合作协定》
安全/军事	集体安全条约组织、欧洲安全合作组织	亚洲相互协作与信任措施会议	中亚无核区、北约“和平伙伴关系”、（欧盟）中亚—阿富汗边境管理计划（BOMCA）等
经济	欧亚经济联盟、亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、欧亚发展银行、伊斯兰发展银行、欧洲复兴开发银行	中亚区域经济合作机制（CAREC）、阿拉伯—中亚经济论坛、联盟—中亚经济论坛、联合国中亚经济体特别方案（SPECA）	欧亚经济伙伴关系、“一带一路”倡议、独联体自贸区、《阿什哈巴德协定》、欧盟 INOGATE 能源计划、欧洲—高加索—亚洲国际运输走廊（TRACECA）、国际南北交通走廊（INSTC）

资料来源：作者自制。

2. 中亚国家的制度选择

有学者认为中亚国家制度参与选择源于结构制约与精英偏好这两个因素，即参与国所处的国内外环境、总统为首的国家精英在重大外交决议上的自主选择权^①。中亚国家所处的地缘环境为欧亚大陆的“十字路口”、东西方文明的“交界地带”，其身居内陆、被不同文明国家包围的外部环境是内部决定奉行“多元

^① 周明：《哈萨克斯坦对欧亚经济联盟的参与及限度——结构制约与精英偏好的影响》，载《俄罗斯研究》2020年第3期。

平衡”的原因。国家精英对主权的珍视、对国家内部发展情况的认知，促使领导人吸引来自不同国家主导的国际制度“入驻”中亚，为中亚国家发展提供必要技术与资金支持。

首先，从内部来看，中亚国家都采取了“平衡外交政策”，通过加入不同的国际组织、机制或计划以与多方建立友好关系，获得发展帮助并创造良好的外部环境。中亚五国自1991年独立后加入国际组织或成为国际组织初创成员国的动机主要有：（1）独立后需要得到国际社会对于独立主权国家身份的认可，并尽快融入国际体系和国际市场中；（2）首次作为独立民族国家出现在世界版图中，缺少国家建设和治理的经验以及推动国家机器建设和经济转轨的必要资金，需要寻求其他国家或国际组织的帮助；（3）经济结构相对单一，需要保持与其他原苏联国家必要的经济联系；（4）苏联遗留问题（特别是边界问题）成为独立后作为主权国家亟待解决的问题；（5）在构建民族认同的再传统化过程中，宗教和民族文化的复兴促使中亚国家与伊斯兰世界和突厥语国家建立联系。中亚五国转轨三十多年后，加入国际组织的动机又增加以下三点：（1）提升国际地位和地区影响力；（2）与更多国家建立联系，结交更多贸易伙伴，获得更便捷的运输通道；（3）避免在某一领域对单一国家的过分倚重，强调国家的自主性、独立性，主权保护意识更加强烈。

其次，中亚国家的“平衡外交政策”并非“等距外交”，制度选择有明显的地缘偏向性，源于利益相关性随着地理距离的增加而递减。如图2所示，与周边国家更倾向于建立联系紧密、约束性较强、制度化程度较高的国际组织。如加入俄罗斯主导的国际组织，基于曾属同一国家的历史遗产，一方面维持了原有的经济及人员联系，另一方面中亚国家在安全上不同程度地倚靠俄罗斯。加入中俄共同主导的上海合作组织，最初目标是解决划界和边境安全信任问题，后希望通过上合组织维护地区安全、加强与中国的贸易往来、展开全方面合作。而加入土耳其、沙特主导的国际组织明显以文化或宗教作为根基纽带。同时，中亚倾向于与亚欧大陆其他地区性强国建立类似“C5+1”的多边机制；倾向于与距离较远的大国签署多边条约、建立伙伴关系或参加大国对外发展战略，如与北约建立和平伙伴关系、积极响应欧盟的互联互通战略等。

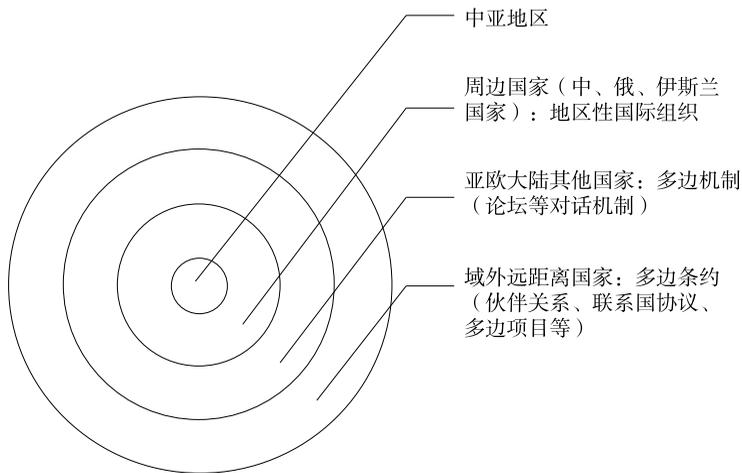


图 2 中亚地区国际制度的地缘分布和偏好选择

资料来源：作者自制。

（二）区域性国际制度重合的有效性

是否参加这些国际制度都如中亚国家所愿，在多元平衡下实现利益的最大化？国际制度是否能够发挥作用？这是分析制度重合是否导致失效的衡量维度。目前学者对于国际制度有效性的衡量维度主要有三个层次：在国际体系层面，强调大国的合作程度对制度有效性的影响^①，即同一制度中的大国合作、由不同大国主导的制度间合作是否降低国家间或区域间的交易成本、增加透明度、减少不确定性。而国际制度是否具有正外部性，制度建造者自身产生收益的同时还给他者带来好处，这种评价标准是操作导向型的。在国家层面，参与国以是否达到参加某一制度时的最低心理预期作为制度有效性的衡量标准，而制度主导国以参与国的履约程度作为标准，这种评价标准是目标导向型的。对于制度本身来说，国际制度的有效性是指其解决问题的能力^②，尤其是促使制度建立的问题^③，常常以绩效（efficiency）与效率（performance）两个指标进行考察^④，这种评价标准是结果导向型的。

① 贾烈英：《国际制度的有效性：以联合国为例》，载《国际政治科学》2006 年第 1 期。

② 谌华侨：《国际机制有效性透析》，载《国际关系学院学报》2010 年第 4 期。

③ [美] 奥兰·扬：《世界事务中的治理》，陈玉刚、簿燕译，上海世纪出版集团 2007 年版，第 103 页。

④ 王明国：《国际制度研究的新进展：制度有效性研究综述》，载《教学与研究》2010 年第 12 期。

制度重合背景下国际制度是否依然可以发挥作用？国际制度重合的有效性与国际制度间的互动有关，源于互动是否使得主动或被迫参与互动的国际制度依然有效，无论这种有效性是来自于全球或区域治理还是维持现状。笔者认为，国际制度重合的有效性还在于这些制度是否促进了地区一体化而不是“撕裂”，这种一体化不仅是中亚五国之间的内部依存度，也是同时与中亚国家进行制度建设的两个外部国家之间的一体化程度，是否因为在中亚地区的共同参与而产生连接或促进相互信任。

（三）中亚地区制度重合的影响

制度重合对中亚国家的影响是双向的，一方面通过加入不同机制，中亚国家为自身争取到了政治与经济转型、政治与文化身份构建的有力帮助和支持，并且为地区治理寻求更多的解决途径，在咸海等环保合作、里海共同开发和非武器化、中亚建立无核区等方面显示出制度的有效性；另一方面，一些国际制度在行为体、问题领域和治理方式上的重合造成了中亚地区“制度堵塞”，不同的规则标准相互掣肘，许多项目难以落地，制度预期目标远远未能达成。中亚地区的制度重合主要体现在安全和经济领域（特别是交通运输领域）。

1. 安全领域

中亚国家积极同世界主要大国建立安全合作关系，为国家转型提供相对稳定的外部环境的目标从未发生改变，只是对于国际制度的选择随着国内外安全形势的变化而有所偏重。首先，在独立之初，中亚国家积极进行“弃核外交”并建立中亚无核区，是建立在联合国与有核国家的支持下，以法律形式保证有核国家不对中亚国家使用核武器，为其提供了不受到核威慑的安全环境。此举也使中亚国家获得国际社会的认可和信任，可以促进其与大国在防止武器贩运上密切合作，争取国际经济和技术援助，从而有助于减少阿富汗及恐怖主义对其安全的威胁。其次，中亚国家通过加入集安组织、上合组织、北约和平伙伴计划，以大国间互相制衡的方式，避免某一国家在中亚地区占有安全上的绝对优势，并为维护非传统安全提供更多合作平台。

虽然中亚国家希望通过参与不同大国主导的安全制度与其进行合作，以优化自身安全现状，但大国并不希望在对权力结构敏感的安全领域进行深入合作。在反恐问题上，域外国家都将中亚地区的安全稳定作为自己参与中亚区域治理的核心诉求之一，提出的解决途径却不相同。俄罗斯偶尔会把上合组织视为集体安全

条约组织的有益补充，但俄国内很多人认为上合组织是中国在中亚的“特洛伊木马”，在维护中亚的安全与稳定方面，不希望上合组织的作用超过集安组织^①。美国参与中亚安全合作目的在于防止中亚“阿富汗化”，但解决途径——经济自由、政治民主——引起中亚国家的担心，并常常将中俄的反恐措施与人权挂钩。近年来，各种国际安全制度的存在减少了中亚地区发生恐怖主义袭击的次数，但对于恐怖组织身份的认定差异使得安全合作仅限于联合国框架内的小范围制度间互动。一方面，中、俄主导的国际组织常常将“民族分裂主义”与“暴力恐怖主义”联系起来，而北约将恐怖主义与“大规模杀伤性武器”及“失败的国家治理”相联系^②，欧安组织和欧洲委员会将恐怖主义视为对社会安全的威胁，而独联体和上海合作组织则主要将其视为对国家主权的威胁^③。另一方面，在打击恐怖组织上，中亚地区不存在借助权威支配恐怖主义治理的单一国家或组织。

另外在阿富汗易主的“后撤军时代”，美国军事力量返回中亚的试探遭到中亚国家及周边国家的反对，尤其是哈、吉、塔都是集体安全条约组织的成员，任何外国军队在其领土上的存在都必须得到该组织的认可。《集体安全条约组织章程》的第三条和第五条强调了其成员国参与的自愿性和国家主权的至高无上性，而“北约和平伙伴关系计划”资助中亚国家国防部门改革，并定期审查，建立伙伴国信息管理系统（PIMS），促进情报共享^④。事实上，中亚国家除参加集安条约组织和上合组织军事演习外，哈、塔、乌还参与了北约的“草原之鹰”军演。同时接受集安条约组织和北约框架下的军事培训，以至中亚国家的军事系统保留原苏联的框架却向西开放，这种不同的培训体系可能阻碍了一些中亚国家的整体军事能力^⑤。此外，军事大国参与到了中亚地区军火市场的竞争中，虽然俄罗斯占该地区军火市场 62% 的份额^⑥，但美国在对外军售（FMS）系统下向中亚

① 杨恕、张会丽：《评上海合作组织与独联体集体安全条约组织之间的关系》，载《俄罗斯中亚东欧研究》2012 年第 1 期。

② A. B. Kuzembayeva, “NATO – Kazakhstan Cooperation within the Partnership for Peace Programme: Lessons and Perspectives of Further Development”. <https://articlekz.com/en/article/17048>

③ Alessandra Russo and Andrea Gawrich, “Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post – Soviet Space”, *Central Asian Survey*, 2017, Vol. 36, No. 3, pp. 331 – 352.

④ “NATO: U. S. Assistance to the Partnership for Peace”, July 20, 2001. <https://www.gao.gov/products/gao-01-734>

⑤ Sébastien Peyrouse, “The Central Asian Armies Facing the Challenge of Formation”. <http://journals.openedition.org/pipss/3799>

⑥ Asim Kashgarian, “China, Russia Working Together on Security Threats in Central Asia”. <https://www.voanews.com/a/china-russia-working-together-on-security-threats-in-central-asia/6288233.html>

国家提供大量军售^①。

2. 经济领域

中亚国家转型的主要目标之一是建立市场经济体制，加入 WTO，参与全球分工，与域外国家签署了许多双边或多边互惠贸易协定。这主要源于国家自身工业体系的单一性、区域内国家间的弱互补性、客观上对外的强依附性。中亚在经贸领域的制度重合所体现的“象征性地区主义”特征源于地区共同体建设进程中制度统合性的缺乏和市场向心力的低下，具体表现为复杂重叠的地区制度建设和“弱互补与强依赖”的地区市场^②。有学者指出，中亚地区经济在复杂体系中依附性增长，并采取了“有限接触或融合”的合作策略，从而使中亚国家提高在全球价值链中的地位^③。所有的域外国家在参与中亚地区治理中都关注经济合作问题，中亚国家也乐于从外部获取资金、技术和经验支持，同时扩大其商品出口市场。

同时，也有学者指出区域贸易协定（RTA）被制度主导国用来当作产生非经济因素（如外交回报）的制度工具^④。欧盟是中亚国家投资的主要来源地之一，欧盟与中亚的经贸合作，一方面，确保在商品贸易方面相互给予最惠国待遇，同时确保与欧盟进行贸易的商品符合欧盟的技术标准、卫生和动植物检疫要求，保护知识产权。欧盟通过为中亚国家提供国际市场准入机会，提升其价值观在中亚的吸引力并参与地缘政治竞争^⑤。另一方面，欧盟分享经验、指导转型，并将支持中亚国家加入 WTO 作为民主化改造的奖励。

无论因哪种原因在中亚地区产生或引入多重经贸制度，均会导致 RTA 与 WTO 的制度重合、不同 RTA 之间的制度重合，增加了协调成本并提高了合作门槛。中亚国家中，哈、吉、塔已加入 WTO，哈、吉同时是欧亚经济联盟成员国。制度重合增加了中亚国家理解和应用制度的难度，无论构建还是执行都需要丰富

^① U. S. Department of States, “U. S. Security Cooperation With Central Asia”. <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-central-asia/>

^② 陈颖、王衡：《象征性地区主义及其发生机制——以东亚和拉美为例》，载《国际论坛》2021年第1期。

^③ 肖斌：《复杂系统下的多中心与中亚经济的依附性增长》，载《欧亚经济》2021年第5期。

^④ 胡晓雯：《论 WTO 与 RTAs 争议解决之管辖权冲突——兼谈对中国 FTAs 争议解决机制建设之启示》，载《上海对外经贸大学学报》2017年第1期。

^⑤ Rick Fawn, “Not Here for Geopolitical Interests or Games; the EU’s 2019 Strategy and the Regional and Inter-regional Competition for Central Asia”, *Central Asian Survey*, 2021, pp. 1-24.

的法律训练、技术知识和人力资本^①。吉尔吉斯斯坦加入 WTO 后，国内四家大型银行中有三家倒闭，一方面由于俄罗斯的经济衰退和哈萨克斯坦货币贬值，另一方面由于加入 WTO 时缺少经验，未能作出保护本国利益的过渡性安排^②。持续存在的差异也会使得行为体对规则和规范的理解不同，进而造成其投机行为^③。例如在哈萨克斯坦加入 WTO 后，其关税削减承诺低于欧亚经济联盟平均关税，可能使得其他地区或国家商品先进入哈萨克斯坦市场，再经由哈出口至其他欧亚经济联盟成员国。

RTA 重合体现在：虽然中亚地区具有多边性质的项目及贸易协定数量众多，并且呈现出持续增长的趋势，但与规划相比，最后完成或执行的数量却寥寥无几。2003 年签署的《上海合作组织成员国多边合作经贸纲要》涉及的 127 个项目几乎都没有落实。“一带一路”倡议致力于降低沿线国家贸易壁垒，但欧亚经济联盟作为内向型关税同盟，对内以四大要素自由流动为目标，对外却依然保持较高的关税和贸易保护政策，甚至对中国商品发起反倾销调查^④。《欧亚经济联盟条约》规定：成员国不得与联盟外第三国缔结关于提供关税优惠的区域贸易协定^⑤。“一带一路”框架下中国仅与中亚国家签署合作谅解备忘录，尚未签署自贸协定。欧亚经济联盟与上合组织仅有哈、吉、俄三个行为体重合，而不是形成嵌套关系，这意味着欧亚经济联盟成员若签署自贸区协议，需征求其他成员的同意，因而建立上合组织自贸区的目标难以实现，即使上合组织作为“一带一路”与“欧亚经济联盟”的对接平台，成员国在签证、边防、海关、交通、动植物检验检疫等领域便利化方面还没有取得共识^⑥。欧盟对于与上合组织的合作态度只是在 2019 年新版中亚战略中提到“有兴趣继续观察它的发展情况”^⑦，却没有提及具体的合作意向。

① 刘畅：《国际社会自发性协调与机制复合体研究——以可持续发展标准领域的机制为例》。

② Bulat Mukhamediyev and Azimzhan Khitakhunov, “Central Asian Integration and Its Impact on Regional Trade and Economy”, proceedings of the 17th Eurasia Business and Economics Society Conference, 2017.

③ 刘畅：《国际社会自发性协调与机制复合体研究——以可持续发展标准领域的机制为例》。

④ “Central Asia’s Silk Road Rivalries”. <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/245-central-asias-silk-road-rivalries>

⑤ “Treaty on the Eurasian Economic Union”. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/kaz_e/wtacckaz85_leg_1.pdf

⑥ 肖斌：《解析新版〈上合组织成员国多边经贸合作纲要〉》，载《世界知识》2019 年第 23 期。

⑦ “The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership”, European Commission. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf

制度重合同样也增加了中亚国家受域外国家或世界及地区经济形势牵连的风险，尤其是中亚国家以能源和原材料为主较为单一的出口结构，受到国际大宗商品价格变动和西方制裁俄罗斯的影响较大。哈夫纳认为国际制度重叠产生了“反制度”（Counter-regime）效应，导致国家利用多重身份“挑选法院”（Forum-shopping）。“挑选法院”的行为实际是权力大国的游戏，以牺牲小国或发展中国家的利益为代价^①。

中亚地区的交通运输合作十分广泛，中亚国家愿意发挥其地缘优势，发挥过境潜力，而域外大国同样也希望通过建设或改善中亚地区的运输线路，将中亚发展成为互联互通的地区，而不是竞争和对抗的地区。主要的制度有中国提出的“一带一路”倡议，欧盟的“全球门户计划（Go Global）”及“交通走廊发展计划”（TRACECA），由亚洲开发银行主导的中亚经济合作计划（CAREC），俄罗斯—印度—伊朗主导的国际南北交通走廊等。这些项目都弥补了中亚资金短缺的现实劣势，在公路和铁路系统改造升级中发挥重要作用。但是各国技术标准与操作程序缺少统一规范，如铁轨距离、轴承参数、信号系统不同，实际建设中难以付诸实施；边境口岸缺乏通用的海关程序、文件、语言，不透明的非制度过境成本依然存在；投资国对交通线路的设计及建设优先次序不同，中国的重点是东西走廊建设，欧洲的重点是从西向东的“欧洲—高加索—亚洲”国际运输走廊，亚洲开发银行的重点是连接中亚与印度洋、中亚—里海—地中海，即连接中亚与海洋，而美国的重点是减少俄罗斯对中亚能源运输的控制，建立连接阿富汗的南北通道，这导致中亚国家难以将有限的人力、物力、财力进行有效分配。交通运输的制度间合作极其重视信息的对称与共享，各大国主导的交通运输改善项目纷繁复杂，但实际落地项目却远不如预期。2007年欧盟的中亚战略提出建立“欧盟—中亚运输走廊”未能实现，美国的“新丝绸之路愿景”以失败告终，中亚经济合作计划进展缓慢。

四 “意大利面条碗”效应： 中亚地区制度重合失效原因和治理困境

有学者曾将中亚地区的秩序形容为“套娃模式”，由于权力结构和不同行为

^① Emilie Hafner-Button, *Coercing Human Rights*, New York: Cornell University Press, 2009, p. 145.

体之间的互动模式，中亚依靠大国相互制衡形成了对地区秩序的多层次和双向性影响^①。这种相互制衡的具体做法体现在中亚国家选择加入由不同大国主导的地区性国际制度，一方面利用重叠区域主义作为国际承认的工具，另一方面通过游走于不同多边制度，最终可选择有效提高其偏好的谈判场所^②。

（一）中亚地区制度重合的原因

中亚地区形成“意大利面条碗”效应的原因在于内外部不同国家的利益选择、制度偏好与战略目的不同，背后反映的是制度主导国角色认知差异。

从内部来看，中亚五国虽然有共同的历史记忆、相似的国家组织结构和传统文化，但是因自然资源禀赋差异、苏联时期的不同经济分工和转型基础、领导人的战略选择和国家发展道路不同，在对于国际制度的选择上也呈现出差异性，主要有三类制度选择方式。第一类，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦，三国同为邻国，在制度选择上平衡中俄的倾向更加明确，如同时为上合组织、独联体、集安组织成员国，在打击“三股势力”、加强经济联系和贸易畅通、解决阿富汗问题上都与中俄保持了高度密切的合作关系。第二类，乌兹别克斯坦的制度选择具有摇摆倾向，根据其内外部安全环境进行调整，在独立之初它加入集体安全条约，后在 1999 年退出并加入具有反俄目的的“古阿姆”集团，在“安集延事件”发生后退出该组织再次加入集安组织，而现在不隶属于任何军事联盟并禁止其他国家建立军事基地，在安全领域强调国家的中立标准，但依然与俄罗斯及其他集安组织国家进行军事合作；虽参加北约和平伙伴关系计划，但却未与其签署具体行动计划（IPP）。第三类，土库曼斯坦 1995 年被联合国认定为永久中立国，其中立国身份和较为封闭的国内环境使其成为最少参加国际制度的中亚国家，当前仅以观察员国身份参与独联体和突厥国家组织，而更倾向于选择加入制度化程度较低的机制或条约。

从外部国家来看，不同世界性或地区性大国对于中亚国家的战略偏好和制度选择不同。在分析中亚国家时学者往往会关注或强调其亚欧大陆“心脏地带”或文明的“十字路口”的特殊地缘位置，事实上域外国家的利益相关性也与其相距中亚的地理位置密切相关。中俄及伊斯兰国家与中亚国家接壤，在边界安全、经济贸易、跨境民族、交通运输、自然资源等领域具有直接利益相关性，通

^① 曾向红：《欧亚秩序的套娃模式：地区分化及其影响》，载《世界经济与政治》2019 年第 5 期。

^② Alessandra Russo and Andrea Gawrich, “Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post-Soviet Space”, *Central Asian Survey*, 2017, Vol. 36, No. 3, pp. 331-352.

过具有约束性规章制度的国际组织进行持续性沟通合作，以符合自身发展需要、保护国家不受到威胁或侵犯并追求共同目标；日本、印度等地区性大国不直接与中亚国家接壤，中亚国家由于其深处内陆不便的交通状况不是其首要贸易伙伴，也无较强的合作基础，没有强烈的意愿形成一个正式的、规律性的、联系紧密的国际组织框架，但中亚五国地理上的邻近和国家形态的相似性，使其愿意形成一个“C5+1”的多边对话机制，大大提高了沟通的效率和合作的效果；而域外国家由于距离遥远，历史上的联系较弱，西方国家的首要目标是向中亚国家进行软性的民主输出，防止中亚国家“阿富汗化”，通过签署合作条约、制定发展战略进行合作。美国以“大中亚计划”“新丝绸之路愿景”“新中亚战略”“重建更美好世界”等方式参与到中亚的地区治理中，欧盟较多地关注互联互通项目，拓展其能源进口渠道。以上分析是指某一国家的优先选择或制度运作的主要方式，不代表单一国际制度类型是地区/国家的唯一选择，其通常也采用了多种方式并存或互相补充的方式，形成了制度的嵌套或重叠。

这种地缘政治带来的利益偏好反映的是国际制度的主导国对自身角色认知的差异，这种角色间重叠的复杂现实导致解决问题的途径不同，容易引发角色间冲突^①。俄罗斯在中亚扮演着“保护者”的角色。苏联解体后俄罗斯对中亚的外交战略经历了从“甩包袱”到逐渐加强影响力输出、将其视为“传统势力范围”和“战略缓冲地”的转变，在军事安全、经济贸易、能源运输、文化教育全方位巩固与中亚国家的联系，是中亚地区具有最大影响力但不是绝对影响力的大国。中国在中亚扮演着“合作者”的角色。中国与中亚国家合作的主要方式是基于共识的地区主义^②，从边界问题、消除对抗、维护地区安全稳定等传统安全领域到打击“三股势力”、防治毒品和枪支走私等非传统安全领域，从高级政治到低级政治，合作扩展到经贸往来、基础设施建设、传染病防治、科技文化交流等领域。伊斯兰国家在中亚扮演着“文化使者”的角色。土耳其、沙特阿拉伯、伊朗等地区性大国参与中亚地区治理的切入点主要是迎合中亚国家在转型过程中为加强内部凝聚力和民族认同，复兴伊斯兰教、民族文化“再传统化”的社会转型方向，借助宗教、文化、语言等纽带，拓展其在中亚地区的影响力。美欧国

^① 杨双梅、曾向红：《国家角色间冲突的应对——以美国参与中亚区域治理为例》，载《俄罗斯研究》2020年第5期。

^② 姜毅、文龙杰：《上海合作组织：基于共识的地区主义建设》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第3期。

家在中亚扮演着“民主保卫者”的角色，旨在向中亚国家输出民主制度，在苏联解体后把握住了中亚地区“权力真空”的时期，将北约与欧盟的影响力扩展至中亚国家，为其民主化、市场化转型提供“样本”甚至是现成方案，并提供必要的资金支持。虽然在“9·11”事件后北约曾驻军中亚，但当前西方国家对中亚的外交方式以软性手段为主，主要依靠经济、技术、媒体、教育、非政府组织等达到其民主化改造的目的，挤压俄罗斯的战略空间、削弱中国的经济吸引力。

（二）中亚地区制度重合问题的解决困境

中亚地区制度重合是否可以摆脱“意大利面条碗”效应？应该如何摆脱？摆脱不了怎么办？这不仅是外部国家参与地区治理需要思考、解决的问题，也需要中亚国家自身进行“制度挑选”。有学者指出，利用相对收益的方式及领域的外部性影响了国家之间合作的敏感度，敏感度越高，合作越不容易形成^①。

1. “意大利面条碗”效应的摆脱困境

中亚地区制度的重合实际上是从“无意之举”到“有意而为”。冷战结束后，中俄选择新建制度而西方选择拓展制度。苏联解体成 15 个独立民族国家后，原有作为同一个国家的必要联系需要依靠国际组织来进行重建，这促使独联体、欧亚经济联盟、集安组织的产生。中国与原苏联的边界问题变为中国与俄、哈、吉、塔四国的边界问题，通过五国两方的“上海五国”机制加强相互信任，这是中国建立国际制度的初衷之一，另一原因是中国与中亚在商品结构上存在互补性，不断提升的贸易往来水平促进了丝绸之路经济带倡议的诞生。而西方选择在原有制度上拓展制度，是因为欧盟与北约已经是成熟的联合体，并且其成员国在联合国、世界贸易组织等国际组织中占有很大的话语权，在与中亚国家建立多边关系的时候不用“另起炉灶”，而是在原有国际组织的基础上设立“多边+中亚”的合作方式，如下设项目办公室、委员会、建立伙伴关系甚至邀请中亚国家加入其主导的国际组织等，进一步扩大原有组织的吸引力和影响力，维护其主导的国际秩序。

制度重合的“有意而为”主要在于以下四方面。（1）某一国际制度因内部反对者的出现无法形成共识，需要建立一个排除潜在反对者的新国际制度（图 3 ①）。如集安条约组织缩小合作范围，承担了独联体的安全职能；上合组织在扩员后来自印巴的不确定性因素增加，选择建立“C5+1”中国—中亚外长对话机

^① 肖河、潘蓉：《大国经济竞争策略的选择机制》，载《国际政治科学》2021 年第 4 期。

制，专注于中国与中亚地区的合作。(2) 为形成战略对冲而建立国际机制（图 3②）。由于中亚国家处于亚欧大陆“心脏地带”，其连接东西、贯穿南北的交通枢纽地位受到大国的青睐，欧盟与俄罗斯都欲建立由自己主导的能源与贸易运输通道。与中国“一带一路”类似的互联互通倡议多达十几条，因利益冲突和利益交叉引起的竞争、排斥、抵触，甚至拆台问题可能时有发生^①。(3) 现有国际制度无法满足逐渐提升的关注程度和战略倾向时，需要建立约束性更强、更加紧密的国际制度，将合作常规化（图 3③）。正如前文所述，国际制度分为国际组织、国际机制与国际条约三个等级。当国际条约、软性计划或倡议无法达成既定目标、或合作程度需要深化时，主导国倾向于提升国际制度的约束和制度化程度。如美国在 2005 年后军事基地逐渐退出中亚地区，其对中亚的影响力达到谷底，对中亚的项目计划也未能达到预期，转而建立“C5+1”美国—中亚对话机制，逐渐提升美国在中亚地区的话语权和影响力；制度主导国也因增加影响力而升级国际制度，如土耳其与中亚国家的合作经历了从突厥语国家论坛、合作委员会到突厥国家组织的转变。因此，中亚地区的国际制度数量不降反增，越来越多的国家参与到中亚地区的博弈中。(4) 某一主导国主动建立更大范围的国际制度，将不同小范围的国际制度（即便是其他国家主导的国际制度）整合到自己所创建的国际制度中。当然，这种国际制度必须得到参与国的认可，而新制度的建立者以主动分享地区领导权的方式将“潜在竞争者”转变为“协作竞争者”以维护其领导权^②（如图 3④）。俄罗斯提出“大欧亚伙伴计划”，其包括上合组织、欧亚经济联盟，同时向东盟和欧盟开放，并与中国签署《关于欧亚经济伙伴关系协定联合可行性研究的联合声明》，通过与中国分享地区领导权，避免地区竞争恶化，同时向潜在竞争者开放。

问题领域与行为体的重合并没有形成区域制度的有效对接，甚至制度间的矛盾愈演愈烈。这主要源于在不同情形下，行为体对其参与制度的嵌入程度不同。从“认知”到“角色”再到“行动”的传导，是一国外交战略的内生性逻辑自洽过程^③。这种“认知”包括自我认知和外部认知两个方面。而认知差异与利益偏好的结合造成制度间存在合作条件却缺少合作动力。这种差异与偏好既有来自制度主导国家的自我认知和角色塑造，也有来自中亚国家对于外部行动目的感知。

① 徐绍华、李海樱、蔡春玲：《中外丝绸之路战略比较研究》，载《云南行政学院学报》2016 年第 1 期。

② 顾炜：《领导权与大国欧亚地区竞争的演化》，载《世界经济与政治》2021 年第 10 期。

③ 尹晓亮：《日本在东亚地缘政治变动中的外交逻辑——从认知结构、角色构建到外交行为》，载《日本学刊》2018 年第 2 期。

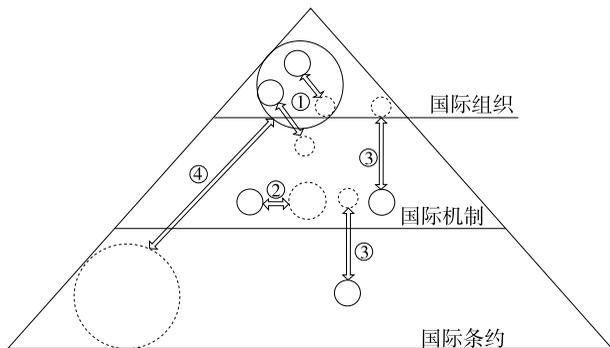


图3 中亚地区国际制度的演化路径

* 实线为原有制度，虚线为新建制度；圆圈大小表示制度参与国家（正式成员）数量的变化
资料来源：作者自制。

首先，对国家角色认知存在差别，尤其是大国对其在中亚国家的角色与定位的认知不同，其背后反映的是各国在中亚的利益偏好不同。制度中的主导国家往往凭借自身优势干预制度安排，从而成为国际体系中的收租人，垄断着国际财富和资源的分配，进而实现自身利益和价值偏好的最大化^①。俄罗斯的“大国心理”在冷战后并没有消失，将中亚视为“传统势力范围”和“战略后院或缓冲地带”的思想根植于俄罗斯精英的外交决策中，保持俄罗斯在中亚的绝对影响力，削弱其他国家的参与是俄罗斯对中亚外交政策的根本目的。中国将周边中亚国家作为“首要”外交对象，以维护中国西部边疆的安全与稳定，并追求在上合组织地区率先建立“地区命运共同体”，为“人类命运共同体”建设提供样本，促进建立更加公平合理，向多极化发展的国际秩序。美国在中亚地区致力于实现的一个重要目标是把中亚国家纳入到以美国主导的大西洋—欧洲共同体中，无论是克林顿政府时期提出的“扩大”战略，小布什政府时期对原苏联国家“颜色革命”的支持，还是奥巴马政府执行的“新丝绸之路愿景”，特朗普政府的“新中亚战略”都体现了这一长期目标^②。有学者指出，反对俄罗斯主导的一体化和插手后苏联空间事务是美国的长期政策^③。欧盟与伊斯兰国家都是以向中亚国家进行软性民主文化或宗教文化输出为出发点，通常特别关注人权、腐败、言论自由或宗教宣传等。

① 刘世强：《霸权依赖与领导国家权势衰落的逻辑》，载《世界经济与政治》2012年第5期。

② 曾向红、黄敬荣：《上海合作组织对中俄在中亚地区互动的的影响》，载《兰州大学学报（社会科学版）》2013年第2期。

③ 李永全：《欧亚地缘政治形势与大国博弈》，载《俄罗斯研究》2020年第4期。

其次，大国间的相互认知不同，即其对他国利益偏好的判断存在偏差。美国“9·11”事件发生后，俄罗斯对美国的中亚驻军采取了默许态度，一方面其自身忙于国家转型，无暇顾及中亚国家的安全保障；另一方面，美国清剿塔利班和“基地”组织有利于减少对俄罗斯国内安全的影响，俄能够集中精力处理对车臣的反恐行动，并且美国的军事力量进入中亚，可以对中国、土耳其、伊朗及阿拉伯国家起到战略平衡的作用。在2005年吉尔吉斯斯坦与乌兹别克斯坦先后发生“三月事件”和“安集延事件”后，俄罗斯将两起事件认定为“颜色革命”，对美国战略目的的认知发生转变，要求美国关闭在中亚的军事基地。俄美两国的关系此后不断恶化，俄罗斯欲将美国排除中亚的目的更加强烈。当前美国同时将中俄两国作为“战略竞争对手”，欲在中亚地区撬动恐怖主义杠杆，利用恐怖势力的溢出效应强化与中亚国家的安全合作及对对手的战略遏制^①。在中俄间，中俄两国的主要合作方向是政治与非传统安全领域，一方面，俄罗斯出于对地缘政治利益的保护，与中国合作的态度有时表现为同意但不支持；另一方面，“结伴不结盟”是中俄合作的根本准则，中俄不会将上合组织升级为同盟组织。

最后，中亚对大国的认知不同。有学者通过对中亚地区存在的各种地区合作组织进行比较，发现中亚国家出于维护政权稳定的考虑而不愿意让渡国家主权，以致它们只愿意采取最低程度的一体化措施推进国家间合作，目的在于一方面希望最大限度地获得地区合作收益，另一方面又可以有效避免外部干预^②。在中亚国家存在内部反对派和不确定的跨国网络结合的情况，即存在认证争议的恐怖组织与国内政治势力的结合，这种模糊的定义和划分导致中亚国家惧怕域外大国以打击恐怖主义为由对其内政进行干预。中亚国家的威权主义传统常常受到来自西方对人权问题的指责，而上合组织不干预中亚国家内政，中亚国家又希望其“有限度”地参与。中亚对于“一带一路”的参与态度积极，又受到西方“债务陷阱论”“中国威胁论”等观点的影响，担忧向中国开放市场后对本国工业体系的冲击。在这种既支持又反对的矛盾中，中亚国家善于利用“平衡外交”，通过参加不同大国主导的国际制度寻找自身定位。

2. 摆脱“意大利面条碗”效应的尝试

面对制度重合的现状，为减小制度碎片化带来的治理效率低下，该地区部分

^① 杨育才、袁毅：《美国中亚战略调整及地区政策走向》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020年第2期。

^② 曾向红：《深入研究中亚地区合作的意义与路径》，载《国际关系研究》2020年第2期。

国际制度采取了以下四种制度间合作方式，共同治理中亚地区：

第一，制度嵌套。一种是联合国框架下的综合治理，如联合国与上合组织在打击毒品走私、减贫脱贫、阿富汗问题、打击恐怖主义、减少贸易壁垒、防止人口走私等方面的治理合作，联合国亚洲及太平洋经社理事会下多边交通运输项目的合作等。另一种是某一国际制度并入另一国际制度当中，如中亚合作组织并入欧亚经济共同体（后升级为欧亚经济联盟）。

第二，主导大国进行制度间的对接。中俄主导的国际制度形成了两种形式的对接，一种是国际组织与国际倡议对接，以另一国际组织为平台，这种方式的突出代表是“一带一路”与欧亚经济联盟对接，并以上合组织为对接平台。可实现对接的条件是，中俄同属于上合组织，俄罗斯主导的欧亚经济联盟和中国提出的“一带一路”不具有排他性，认同彼此国际制度的理念和作用。而中美不同属于任何中亚次区域组织，并且互信任缺失，以至对接条件不足。另一种是同一领域不同制度间的对接，如上合组织、独联体、集安条约组织成员国在安全领域的合作，TRACECA 与 CAREC 签署谅解备忘录，在交通运输网建设上交流经验、分享资源、联合培训等。对接的条件是有重合的参与行为体，在同一区域面临着相似的威胁或发展利益，愿意通过合作的方式解决彼此关切。

第三，由中亚国家自行主导地区性国际制度的对接。亚洲相互协作与信任措施会议是由哈萨克斯坦发起的，主要宗旨和目标是制定和落实多边信任措施，促进亚洲和平、安全与稳定。它既囊括了亚洲主要国家，又将美国、欧安组织、阿拉伯国家联盟、突厥国家组织和国际移民组织等域外国家和包含中亚的国际组织作为观察员国邀请参会。中亚区域经济合作会议同样邀请 CAREC 计划、上合组织、欧洲复兴开发银行、伊斯兰开发银行等国际机构代表与会。

第四，浅层次的制度互动。这种浅层次的互动有两种表现形式：其一，主动邀请其他国际组织以观察员身份参与制度互动，或就某一问题进行国际组织间的特别会议；其二，通过低层次的制度涵盖原有高层次制度，如“大欧亚伙伴关系”“欧亚经济伙伴关系”包含了欧亚经济联盟、上海合作组织，同时向欧洲和亚洲其他国家开放。

结 论

中亚地区国际制度重合一方面是中亚国家的自主选择，通过参加区域性制度与

大国进行“平衡外交”，既能保护其极为珍视的主权，减少外部安全威胁，又通过与不同大国合作提升制度选择的灵活度，为内部发展尽可能多地争取外部帮助，并在独立三十年间逐渐融入到世界体系中，增加市场开放程度；另一方面是域外国家通过制度安排参与中亚地区治理的行为方式，扩大自身在中亚的利益和战略目标。当制度重合产生负面效应时，各国会创建新的制度来应对现有制度中的“制度占据”（Institutional Capture）^①，逐渐形成了制度重合与制度再建的“死循环”中，导致中亚地区的制度数量有增无减。每个制度背后都有主导大国的身影，中亚制度间重合矛盾无法解决的本质是大国、大国间、中亚五国对大国认知偏好和利益差异。强国有能力选择、退出以及在众多制度中寻求符合自身利益的制度，易于利用“战略不一致”（Strategic Inconsistency）在其他场所中故意形成不一致的规则和规范，因为强国具有更强的行政能力参与并制定有关协商与机制的战略^②。

国际制度在行为体、问题领域及治理方式上的重合虽然会导致中亚地区部分问题治理的失效，但仍然存在少量制度间“弱合作”的努力以减少“意大利面条碗”效应。一方面这些外部主导的制度为中亚国家之间的内部矛盾提供了沟通的媒介和平台，甚至促进了中亚地区内部的一体化趋势；另一方面，制度间的选择性合作形成了“清谈式的软性制度主义”，其不是合作效率低下、没有行动约束力的代名词，清谈的最大效力在于它所构建的关系和关系网络过程^③。各种制度的重合交织将身处不同大洲的国家利益汇聚至中亚地区，增加了彼此间的互动能力，即借中亚搭建彼此间沟通与合作渠道，也为中亚国家提供更多的选择性和灵活性。中亚地区的制度间合作方式有制度嵌套、主导大国对接、中亚自主对接、浅层次互动四种模式，可为其他区域提供借鉴与参考。制度重叠的理想状态应该是互补的而不是相互掣肘的。如何通过制度间互动形成有效的多行为体地区治理模式，将是未来需要深入研究和实践的方向。

（责任编辑 张昊琦）

^① Van de Graaf, T., “Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA”, *Global Environmental Politics*, 2013, Vol. 13, No. 3, pp. 16–20.

^② Laurence R. Helfer, “Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking”, *Yale Journal of International Law*, 2004, Vol. 29, No. 1, p. 17.

^③ 魏玲：《关系、网络与合作实践：清谈如何产生效力》，载《世界经济与政治》2016年第10期。