

观念、话语与制度演化： 国际制度话语权理论与中国实践^{*}

岳圣淞

内容提要：制度话语权是国家行为体在国际事务中为保障利益、履行义务和行使权力，通过言语行为而非物质对抗的方式参与国际制度互动，以影响国际社会对特定议程或问题的政策行动的能力。基于话语制度主义理论，文章搭建起以“观念—话语—制度”为核心的分析框架，以中国参与全球经济治理的制度互动为例，全面检视中国国际制度话语权的实践进程。分析发现，制度演进与行为体观念密切相关。观念映射与话语嵌套机制是行为体通过话语将观念因素导入制度结构的核心手段。在制度创设、制度参与和制度竞争的不同阶段，通过上述机制的运用，行为体得以将政策性、程序性和哲学性观念以特定方式和限度融入制度话语体系，将自身话语优先转化为政策行动的参考依据，从而提升在特定领域的国际制度话语权。作为现行国际体系中的新兴大国，中国综合国力和国际地位的提升很大程度得益于对国际制度的深入参与。对制度话语权理论的再探索有助于弥补现有理论认知的不足，为深入理解中国国际话语权面临的现实挑战提供启发视角，亦有助于为中国探索构建全面系统的国际话语权提升战略提供有益启示。

关键词：国际话语权 国际制度 话语制度主义 制度话语权 全球经济治理

作者简介：岳圣淞，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

^{*} 感谢《当代亚太》匿名评审专家提出的意见和建议。文责自负。

一、引言

在国际局势持续深刻变化的复杂背景下，国际体系中的霸权国与崛起国更注重在各领域国际机制层面争夺主导权，以期在体系运作中获取制度红利、拓展竞争优势，大国竞争的焦点也因此从“器物性权力”转向了“制度性权力”这一新领域。^① 作为当今最重要的两个全球性大国，中美间的战略竞争由物质场域逐步转向以规则、秩序和价值理念为核心的制度场域正是这一趋势的直观体现。^②

近年来，学术界对国际关系中的制度竞争予以了持续关注。秉持不同范式和理论视角的学者尝试为国家间制度互动的原因、方式和影响提供差异化解释，并由此引发了对国际关系权力形态和国家间互动模式的新一轮争论。作为新制度主义的新兴流派，话语制度主义（discursive institutionalism）开创性地将行为体观念和行为体间话语互动确立为解释制度变迁的核心变量，尝试为制度竞争中的权力运作机制提供一以贯之的解释逻辑。^③ 在其看来，观念决定话语，话语建构制度。因此，制度竞争根本上是非物质性的、话语层面的权力之争，即“制度话语权”竞争。^④

这一解释为从学理层面理解制度话语权的内涵及其实践机制提供了启发性。作为一种非物质性权力，制度话语权如何在对外政策的实施过程中发挥作用？对中国而言，特定领域的国际制度话语权如何获取、如何提升，又如何帮助中国实现既定的对外政策目标？通过借鉴话语制度主义理论，本文尝

^① Michael Serazio, “Encoding the Paranoid Style in American Politics: ‘Anti-establishment’ Discourse and Power in Contemporary Spin”, *Critical Studies in Media Communication*, Vol. 33, No. 2, 2016, pp. 181-190.

^② Randall Schweller and Pu Xiaoyu, “After Unipolarity: China’s Vision of International Order in an Era of U. S. Decline”, *International Security*, Vol. 36, No. 1, 2011, pp. 41-50; Radu Pecteu, “Order and Change in International Politics”, *Geopolitics, History, and International Relations*, Vol. 5, No. 2, 2013, pp. 82-87.

^③ Brita Backlund Rambaree, “Discourse and Power in the Institutionalisation of Corporate Social Responsibility (CSR): A Comparative Perspective”, *Cogent Social Sciences*, Vol. 7, Issue. 1, 2021, pp. 1-20.

^④ 陈伟光、王燕：《全球经济治理制度性话语权：一个基本的理论分析框架》，载《社会科学》2016年第10期，第19~20页。

试搭建以“观念—话语—制度”为核心的分析框架，并以中国参与全球经济治理的制度互动为例，全面检视中国国际制度话语权的实践进程。对制度话语权理论的再探索有助于弥补现有理论认知的不足，为深入理解中国国际话语权面临的现实困境与挑战提供启发。在大国博弈日趋激烈的背景下，深刻洞悉国际话语权的理论进展，准确把握国际话语权、特别是制度话语权的演进规律，可为中国探索构建全面系统的国际话语权提升战略，以营造利我的国际制度环境提供有益启示。

二、国际关系中的制度话语权：主流认知及其批判

自20世纪60年代起，西方国际关系学界率先就语言（language）及其衍生出的话语（discourse）的权力属性展开学理性探讨，^①并形成了以米歇尔·福柯（Michel Foucault）的“话语权力”论、爱德华·萨义德（Edward W. Said）的“语言文化”论、安东尼·葛兰西（Antonio Gramsci）的“意识形态话语霸权”论和斯图亚特·霍尔（Stuart Hall）的“舆论话语权”论为代表的四大话语权理论流派。^②在20世纪80年代末西方社会科学领域掀起的“语言转向”大潮下，国际关系学界的批判理论在借鉴上述理论思想的基础上，正式提出了“国际话语权”的概念，并尝试从折中主义的视角对其实践机制进行解释，从本体论层面向传统范式的“物质权力观”发起挑战。^③

现实主义范式的核心假定强调国家行为体的趋利性和权力物质性，国家间的权力竞争被概括为无限度追求物质资源累积的无序性过程。^④在此背景下，语言并未被赋予真实独立的权力意涵。在现实主义看来，所谓“制度话语权”不过是物质权力竞争在“廉价言辞”层面的表象——制度性权力服务

① 有关“语言”和“话语”在社会语境下的概念分野，西方学界的普遍共识是，作为人类描述外部世界的产物和进一步改造世界的工具，“语言”是客观存在的主观表达，具有工具性和客观性。通过“社会人”对语言系统化和理论化的归纳，语言得以衍生为“话语”，并开始带有思想内容的逻辑性、利益群体的价值判断和指向性。

② David Walton, *Doing Cultural Theory*, London: Sage Publications Ltd., 2012, p. 154.

③ Liam Stanley and Richard Jackson, “Introduction: Everyday Narratives in World Politics”, *Politics (Manchester, England)*, Vol. 36, No. 3, 2016, pp. 223-235.

④ 罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，宋新宁、杜建平译，上海人民出版社2019年版，第12页。

于物质性权力，而话语只是传递行为体意图、沟通信息和代为施加制度性权力的信号工具。^① 尽管话语沟通作为降低冲突风险的必要手段为国家在国际交往中判断彼此动机提供了参考，但国家的最终决策仍需通过物化指标确证，否则可能因对方的话语欺骗和话语伪装而造成误判。^② 托马斯·谢林(Thomas Schelling)在其创立的“谈判模型”(bargaining models)理论中曾提出“谈判权”(negotiating power)的概念，认为在国家通过谈判商讨利益分配的过程中，语言的价值得到一定凸显，但这并非因为语言本身能够左右决策，而是语言得到了“物质权力背书”，使实力占优的一方通过胁迫性的信息暗示，强制对手接受要约。^③ 这也被视为现实主义对制度话语权最典型的认知观点之一。^④

相比之下，新自由制度主义在权力观上秉持更加开放的态度。新制度主义认为，物质权力在国际制度建设发挥主导作用，但制度一经形成并进入常态运作，就会产生摆脱主观控制的独立倾向和惰性。因此，制度的发展并不总能遵循创设者的初衷和既定轨迹，而是持续受到制度参与者主观因素和制度内生动力的影响。^⑤ 约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)的“软实力”理论认为，相较于军事、经济和科技等传统“硬实力”，一国的文化、制度与价值观影响力同样不可忽视，制度话语权就是具有代表性的软实力形态之一。制度话语权的核心是一国对他国进行“规劝”(dissuasion)的话语能力，往往由实力占优且有意愿在国际体系中发挥领导力的大国掌握。^⑥ 罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和朱迪斯·戈德斯坦(Judith Goldstein)等学者进一步指出，在复合相互依赖的国际制度环境中，话语能够发挥物质权力所不

① Nicole Deitelhoff, “The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case”, *International Organization*, Vol. 63, No. 1, 2009, pp. 37-39.

② Mark T. Nance *et al.*, “Negotiating the Transatlantic Relationship: An International, Interdisciplinary Simulation of a Real-World Negotiation”, *Political Science & Politics*, Vol. 49, No. 2, 2016, pp. 333-338.

③ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press, 1960.

④ Neil Martin, “Strategy as Mutually Contingent Choice: New Behavioral Lessons from Thomas Schelling’s *The Strategy of Conflict*”, *SAGE Open*, Vol. 6, No. 2, 2016, p. 17.

⑤ 吴志成、李冰：《全球治理话语权提升的中国视角》，载《世界经济与政治》2018年第9期，第4~8页。

⑥ Anders Wivel and T. V. Paul, “Soft Balancing, Institutions, and Peaceful Change”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 34, No. 4, 2020, pp. 483-485.

具备的功能，以非威慑方式改变行为体的决策方向。^① 当国家间对现有制度下的利益分配出现争议时，现有制度的维护者通过主动提供具有战略价值的新信息并以特定形式传达给相关方，鼓励后者主动拓展战略利益的考量范围，引导其重新计算成本收益，促使其同意现有制度安排，确保合作最终达成。^②

随着建构主义的兴起，以“语言游戏论”“交往行动理论”和“言语行为理论”为代表的语言学理论相继进入国际关系理论视野，^③ 使语言在国际关系中的地位、作用与角色得到空前提升。以尼古拉斯·奥努夫（Nicholas G. Onuf）为代表的“规则建构主义”学者和以弗雷德里克·克拉托赫维尔（Friedrich V. Kratochwil）为代表的“规范建构主义”学者率先注意到语言与制度在社会中的互构关系，进而指出，话语互动是国际制度交往的根本形态。制度是社会互动的产物，不具有先验性，而由行为体间话语交流所形成

① Judith Goldstein and Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, pp. 8-10.

② Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2005, p. 245; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little & Brown, 1977, pp. 23-33.

③ 作为国际关系话语研究的基础性理论，语言游戏论、交往行动理论和言语行为理论均提出语言具有实践性、社会性、主体性和动态性等特征，认为不应片面强调行为体对语言的影响，还应注意语言对行为体观念与行为的反向建构作用；语言意义的生成与传递是一个动态过程，除了受行为体个体主观因素的影响外，还受社会环境、语言结构本身以及行为体间互动的影响。有关三种理论及其在国际关系中的应用，较具代表性的成果参见 François Debrix, *Language, Agency, and Politics in a Constructed World*, New York: Routledge, 2015; Thomas Risse, “‘Let’s Argue!’: Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 1-39; Karin M. Fierke, *Changing Games, Changing Strategies: Critical Investigations in Security*, Manchester: Manchester University Press, 1998; Jonathan Hopkin and Ben Rosamond, “Post-truth Politics, Bullshit and Bad Ideas: ‘Deficit Fetishism’ in the UK”, *New Political Economy*, Vol. 23, No. 6, 2017, pp. 641-655; Rodger A. Payne, *Democratizing Global Politics Discourse Norms, International Regimes, and Political Community*, Albany: State University of New York Press, 2004; Paul Nesbitt-Larking and Catarina Kinnvall, “The Discursive Frames of Political Psychology”, *Political Psychology*, Vol. 33, No. 1, 2012, pp. 45-59.

的规则和规范演绎而来。^① 制度一经确立，又会反向制约行为体的言语行为。^② 安佳·埃尔夫德（Anja Eleveld）则指出，制度对行为体的影响反映在常态化的言语互动中，行为体的社会身份、利益趋向与价值偏好通过对制度话语的反复重申、强化和阐释得到潜移默化地形塑。结合自身的经历与知识背景，行为体逐渐习得、内化并持续更新对言语行为基本规律及其演绎形成的制度框架的“共有知识”。^③ 由于身份、利益和价值偏好的不同，行为体在资源稀缺的世界中容易出现目标冲突，而制度框架有助于引导行为体按照既定程式解决问题，确保其在面对冲突时会优先考虑通过交流协商而非诉诸武力来平衡利益分配、降低冲突风险。^④ 鉴于话语本身具有主观性，交流中的话语体现了不同行为体对制度的主观价值判断，因此，交流就是对制度意义进行竞争的过程。^⑤

西蒙·施普林格（Simon Springer）认为，话语权因在制度运作中的效能超越了物质权力而在社会实践中具有优先性。^⑥ 这主要体现在四个方面：

^① Stephen Bell, “Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt’s Constructivism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3, 2012, pp. 714-719.

^② 规则（rule）和规范（norm）是建构主义范式中的两个核心概念，也是区分规则建构主义和规范建构主义理论差异的关键。相关研究认为，规则是针对特定行为提出的约束性、禁止性表达，一般源于经验事实；规范是在规则基础上融入主观判断的标准依据，主要源于观念共识。而制度则是在涵盖了规则和规范的基础上，通过决策和执行程序的嵌入形成的能够指导各领域社会实践、具有普适性意义的行为准则体系。本文不再对规则与规范的形成过程展开讨论，只聚焦制度与话语之间的构成性关系过程。相关代表性研究参见 Nicholas G. Onuf, *Making Sense, Making Words: Constructivism in Social Theory and International Relations*, Oxfordshire: Routledge, 2013; Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions on the Conditions of practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, New York: Cambridge University Press, 1989.

^③ Anja Eleveld, “The Role of Ideas in Policy and Institutional Change: A Comparison of the Open Functional Approach, Constructivism and Discourse Theory”, *Political Studies*, Vol. 64, No. 1, 2016, pp. 77-87.

^④ Charlotte Epstein, “Who Speaks? Discourse, the Subject and the Study of Identity in International Politics”, *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 2, 2011, pp. 327-329.

^⑤ 惠耕田：《限制权力，为规范开辟空间——克式规范建构主义研究》，载《国际政治研究》2005年第4期，第70页；范菊华：《规范与国际制度安排：一种建构主义阐释》，载《现代国际关系》2002年第10期，第59~60页。

^⑥ Simon Springer, “Neoliberalism as Discourse: Between Foucauldian Political Economy and Marxian Post-structuralism”, *Critical Discourse Studies*, Vol. 9, No. 2, 2012, pp. 133-140.

第一，社会意义建构。在充满主观的国际体系中，虽不可否认物质的客观实在，但物质性权力与资源需要在言语行为中被定义、赋值和认可，才能最终转化为“有意义”的社会资源并获得合法性承认。这是话语在制度演进中发挥的基础性权力。^① 第二，驱动制度演进。在建构主义看来，制度在社会互动中形成和发展，始终处于动态调整中。但制度本身并不具有制动性，而是依赖行为体持续的言语行为实现进化。^② 第三，影响制度路径。语言不仅构成了制度的本体，还持续影响着制度路径。由于制度结构源于言语行为模式、制度内容源于言语行为规则，因此，行为体对制度的建构、解构和重构都必须以作为“元制度”的言语行为框架为路径遵循。^③ 第四，维护制度稳定。社会化言语行为依赖于特定语境，制度发挥作用的边界与制度语境涵盖的范围重合。因此，当处于同一制度语境中的不同行为体对制度的理解产生争议时，利益相关方会通过强化制度话语巩固共有身份和利益，将削弱制度权威的挑战性话语排除出制度语境，并判定其非法、剥夺其意义，以维护制度的稳定。^④

回顾既往研究可以发现，相较于现实主义鲜明的物质主义权力观，新自由制度主义虽部分认可了话语的制度权力功能，但仍坚持以逻辑实证主义路径认知其实践作用。受此影响，其所指涉的“话语的制度性权力既不能脱离特定的制度本体得到一般性阐释，亦不能通过对施动者主观行为特征的判断来辨别其在不同制度场景中的效能差异”。^⑤ 相比于理性主义范式，建构主义在本体论层面对话语作为非物质权力的地位予以肯定，并通过建立语言学意义上的分析框架，为理解话语在社会条件中的权力运作提供了具象化且可操

^① Milana Ljubcic, “Identity and Total Institution”, *Sociologija*, Vol. 57, No. 2, 2015, pp. 231-242.

^② Oscar L. Larson, “Using Post-Structuralism to Explore the Full Impact of Ideas on Politics”, *Critical Review*, Vol. 27, No. 2, 2015, pp. 177-179.

^③ 韩东屏：《制度安排权分配制：决定社会形状的元制度》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第11期，第188~190页。

^④ Sabine Saurugger, “Constructivism and Public Policy Approaches in the EU: From Ideas to Power Games”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6, 2013, pp. 889-902; Wesley W. Widmainer and Susan Park, “Differences beyond Theory: Structural, Strategic, and Sentimental Approaches to Normative Change”, *International Studies Perspectives*, Vol. 13, No. 2, 2012, pp. 123-134.

^⑤ Vivien A. Schmidt, “A Curious Constructivism: A Response to Professor Bell”, *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3, 2012, pp. 705-713.

作的理论模型，但其理论弊端也十分明显。这主要表现为三个方面：第一，过于强调行为体话语对制度的单向作用，忽略了二者的互构特征。建构主义强调制度的形成与演化始终依赖社会互动，但这一过程不仅包括制度创设阶段行为体通过话语建构制度框架的行为，还包括制度运行中行为体根据制度反馈对言语行为展开的持续调整。^① 单纯强调前者，仅能为制度的强化和延续提供理论证据，但无法解释制度在实践中的竞争、消亡、替代和再生等变迁。^② 第二，将行为体的言语行为设定为制度演化的逻辑起点，忽视了观念因素对行为体言语行为的先导性和决定性作用。^③ 建构主义尽管一定程度上意识到行为体主观因素的多样性及其对制度影响的不可预测性，但为满足理论框架简约性和科学性的目标，仍旧选择将行为体的独立认知与判断能力排除在变量体系之外，强调制度语境能够对与制度相关的言语行为进行有效筛选，避免非理性言语行为对制度合法性和稳定性的冲击，实质上仍未摆脱实证主义制度研究中对施动者经验理性假定的窠臼，故无法对国际制度变迁的自主性与多元化趋向提供有力解释。^④ 第三，在广义的社会语境而非制度语境下探讨话语权的作用机制，忽视了制度的阶段性特征，亦无法区分制度话语权的双重属性。建构主义认为，制度环境是社会环境的组成部分，行为体参与的制度互动与其他领域的互动并无本质差异。^⑤ 事实上，行为体在不同阶段参与制度互动需要获取与之匹配的权力或权利资源，方能确保利益目标的实现。^⑥ 由于制度语境的缺位，既有研究无法客观反映行为体在制度实践中对制度话语权的真实诉求及其应用方式，这也是学界对其解释力局限的最主要批判。

^① Colin Hay, "Good in a Crisis: The Ontological Institutionalism of Social Constructivism", *New Political Economy*, Vol. 21, No. 6, 2016, pp. 527-530.

^② 韩雪晴：《理性偏好、共同体意向与国际制度性话语权的建构》，载《欧洲研究》2022年第3期，第35~37页；田野：《建构主义视角下的国际制度与国内政治：进展与问题》，载《教学与研究》2013年第2期，第58~59页。

^③ Jef Huysmans, "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security", *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 27, No. 1, 2002, pp. 41-46.

^④ Stephen Bell, "Do We Really Need a New 'Constructivist Institutionalism' to Explain Institutional Change?", *British Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4, 2011, pp. 887-890.

^⑤ 李昕蕾：《国际政治中的国家学习机制与话语建构：中国能源安全观念的绿化及其对能源和气候外交的影响》，载《复旦国际关系评论》2013年第12辑，第249页。

^⑥ 王明国：《全球发展倡议的国际制度基础》，载《太平洋学报》2022年第9期，第37~38页。

表 1 主流范式对制度话语权的认知谱系

谱系指标 主流范式	权力属性	权力来源	理论基础	实践功能
现实主义	否认	依附于物质权力	权力转移、谈判模型	信息载体、沟通工具
新自由制度主义	部分承认	部分源于物质权力、 部分源于制度过程	软实力理论、复合相互依赖理论	议程设置、优化信息配置、促进合作达成
建构主义	完全承认	独立并超越物质权力、 源于社会结构	规则建构主义、 规范建构主义	社会意义建构、驱动制度演进、影响制度路径、维护制度稳定

资料来源：作者自制

三、观念、话语与制度演化：话语制度主义的分析框架

囿于不同范式在本体价值和认识论上不可通约的理论分野，主流研究尚未就制度话语权的产生、演化与作用机制形成系统的理论框架。^① 作为新制度主义的新兴流派，话语制度主义为弥补上述缺陷而进行的探索取得了显著进展。话语制度主义最早由美国学者约翰·坎贝尔（John L. Campbell）和薇薇安·施密特（Vivien A. Schmidt）提出。^② 在继承制度主义对国际制度演化阶段性规律认识的基础上，话语制度主义综合借鉴了认知社会学、公共政策领域的政策话语分析，以及国际关系学反思主义话语理论，对制度话语权做出了迄今为止最清晰和完整的概念界定——制度话语权是国家行为体在国际事务中为保障利益、履行义务和行使权力，通过言语行为而非物质对抗

^① Roger A. Payne and Nayef H. Samhat, *Democratizing Global Politics Discourse Norms, International Regimes, and Political Community*, Albany: State University of New York Press, 2004, pp. 14-29.

^② 约翰·坎贝尔与薇薇安·施密特被视为国际关系学话语制度主义学派的共同创建者，但二者的学理性贡献体现在不同领域。坎贝尔主张从宏观层面探讨话语权与国际制度演进的关系，将制度话语权作为一个整体概念加以理解。施密特则主张在微观层面建立起更为完整的“观念性逻辑”，在国际制度的语境中深入探讨观念与话语的互动如何产生权力效能。从理论建构层面看，二者分别为话语制度主义提供了认识论和方法论基础，互为补充。有关话语制度主义理论内涵的评述，参见 B. 盖伊·彼得斯：《政治科学中的制度理论：新制度主义（第三版）》，王向民、段红伟译，上海人民出版社 2018 年版，第 115~130 页；沈燕培：《理念、话语与制度变迁——话语性制度主义介评》，载《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》2017 年第 3 期，第 324~327 页。

的方式参与国际制度互动，以影响国际社会对特定议程或问题的政策行动的能力。^①

在话语制度主义看来，制度是存在于行为体观念层面的动态、开放的场域架构。^② 制度的动态演进与参与制度过程中行为体的观念变化密切相关。高度的观念共识能够有效维系制度运作，而观念的差异、竞争和冲突则会导致制度的变迁、更替或消亡。^③ 参与国际制度的行为体的观念时刻处于动态调整中，其调整过程在政策性观念、程序性观念和哲学性观念三个层次得到完整体现。^④ 政策性观念是国际关系行为体一切对外政策行动的根源，包含了其对外部环境判断的类型学框架、对自身利益范围及影响的测度体系，以及由此形成的针对具体问题的解决方案集。^⑤ 程序性观念是对政策性观念抽象归纳后产生的更为一般化的流程图式，用于指导行为体在面对既定情势时

① 需要指出的是，话语制度主义语境下的“国际制度话语权”同中文宏观语境下的“国际制度性话语权”存在本质差别。话语制度主义强调话语权在国际制度形成与演化全过程中的本体性地位，即国际制度的本体是由语言符号以特定形式排列组合而形成的话语体系，语言是一切制度体系得以产生的基础性“元制度”。因此，任何行为体通过言行为参与制度建构和制度互动本身就是行使权力与权利的表现。而广义上的国际制度性话语权则认为，语言是行为体确保参与国际制度获得特定利益的辅助性工具，通过特定话语的使用以改变国际制度的内容，促使其朝着有利于自身的方向发展。从这一意义上来说，国际制度性话语权本质上并不是一种权力或权利，而仅仅是一种“话语影响力”。有关两种概念的界定和区分，参见 Zoltan Grunhut, “The ‘Expertisation’ of European Studies: A Critical Perspective on Discursive Institutionalism”, *Eastern Journal of European Studies*, Vol. 11, No. 1, 2020, pp. 260-262.

② 话语制度主义将制度指涉为“场域”的观点源于对布迪厄“场域理论”本体论认识的借鉴和吸收。有关国际关系领域制度本体和权力场域关系与实践的相关研究，代表性的研究成果参见 Gerald Berk and Dennis Galvan, “How People Experience and Change Institutions: A Field Guide to Creative Syncretism”, *Theory and Society*, Vol. 38, No. 6, 2009, pp. 543-580; Mariano Croce and Andrea Salvatore, “Normality as Social Semantics: Schmitt, Bourdieu and the Politics of the Normal”, *European Journal of Social Theory*, Vol. 20, No. 2, 2017, pp. 275-291; 吴贤军:《中国和平发展背景下的国际话语权构建研究》，福建师范大学博士学位论文，2015年6月；岳圣淞:《场域视角下的国际话语权：理论、现实与中国实践》，载《当代亚太》2020年第4期，第124~155页。

③ Ninni Wahlström and Daniel Sundberg, “Discursive Institutionalism: towards a Framework for Analysing the Relation between Policy and Curriculum”, *Journal of Education Policy*, Vol. 33, No. 1, 2018, pp. 163-183.

④ Zoltan Grunhut, “The ‘Expertisation’ of European Studies: A Critical Perspective on Discursive Institutionalism”, *Eastern Journal of European Studies*, Vol. 11, No. 1, 2020, pp. 257-263.

⑤ 本文认为，政策性观念在不同国家行为体的决策认知中呈现明显差异，且在同一国家行为体的不同决策阶段也不尽相同。以中国为例，自改革开放以来，中国在对外政策领域的政策性观念经历了从“韬光养晦”“有所作为”到“主动谋势、奋发有为”的转变。

迅速缩小决策参考范围、遵循既定方向和模式化路径思考解决方案。^①同时，它还行为体的行动选择预设了一系列社会化背景下具有明确优先级的道义与伦理秩序图谱，确保行为体的政策行为始终不偏离“程序性正义”的轨道。^②哲学性观念是行为体基于自身知识背景、生存体验和实践经历形成的价值理念体系，^③是承载并巩固政策性观念和程序性观念的“公共哲学”“公共情感”与“观念内核”。^④

在制度过程的不同阶段，行为体观念在各个层次上发挥的作用及其影响权重也存在差异。话语既是观念的核心载体，也是制度得以符号化和实体化的唯一途径：^⑤一方面，话语为制度构建框架、阐释内涵、建构语境、划设边界；另一方面，处于同一制度场域内的行为体通过话语习得和话语建构参与制度运行。^⑥行为体对制度的创设、维护、支持、修正、质疑、挑战、破坏或重塑等意念性表征都须经历观念映射（ideational projection）和话语嵌

① Pertti Alasuutari, “The Discursive Side of New Institutionalism”, *Cultural Sociology*, Vol. 9, No. 2, 2015, pp. 182-184.

② 话语制度主义对程序性观念的解释是，在社会化的国际制度环境中，行为体普遍自愿遵守并默认其约束力的行为默契，如在出现制度争议时优先协商而非直接诉诸单边制裁、优先接受大国协调和第三方调解、承认国际斡旋与仲裁的法律效力、认可国际制度中商定达成的表决机制等。有关这一问题的专门研究，参见 Oscar Fitch-Roy *et al.*, “Ideas, Coalitions and Compromise: Reinterpreting EU-ETS Lobbying through Discursive Institutionalism”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 1, 2020, pp. 82-101.

③ 话语制度主义将国家行为体的“哲学性观念”概括为一国历史记忆、民族信仰、文化传统、道德标准和理想信念等精神元素凝聚而成的、反映其核心价值理念的“共有知识”，如“人类命运共同体”理念即是中国在新形势下在对外政策领域提出的典型的哲学性观念。国家决策者的内政外交决策必须以承袭共同的价值观为基础，方能获得合法性认同，其参与国际制度的行为也必须以符合其价值理念的方式展开。有关这一问题的论述，参见 Patric Raemy, “A Theory of Professional Identity in Journalism: Connecting Discursive Institutionalism, Socialization, and Psychological Resilience Theory”, *Communication Theory*, Vol. 31, No. 4, 2021, pp. 841-861.

④ Vivien A. Schmidt, “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’”, *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1, 2010, pp. 22-24.

⑤ Oscar Larsson, “Advancing Post-Structural Institutionalism: Discourses, Subjects, Power Asymmetries, and Institutional Change”, *Critical Review*, Vol. 30, No. 3-4, 2018, pp. 325-346.

⑥ Daniel Beland, “Ideas, Institutions, and Policy Change”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 5, 2009, pp. 701-718.

套 (discourse nestification) 机制融入制度话语体系,^① 通过“将政治思想和政治行动导入特定方向的制度化的意义结构”,^② 争夺将自身话语优先转化为具有权威、排他与合法性的政策行动参考依据的制度话语权。在此背景下,国际制度的变迁就直观地表现为制度话语权此消彼长的竞争过程。^③

在制度创设阶段,政策性观念和程序性观念发挥支配作用。因此,无论是制度主导国还是普通参与国,都倾向于求同存异,以尽快建立制度体系,确保各方利益能够得到及时保障。在此背景下,政策性观念和程序性观念经由类比、互文、隐喻、链接、安全化、术语化和拟态化等观念—话语嵌套机制形成“前景性制度叙事”,为制度确立包含问题描述、情势界定、方案选择、效力边界、判例参考、权责分配、表决程序、争端解决和保障机制等核心内容的实体性条款提供基础。^④ 条款内容一经参与各方商定确认,即形成相互关联、自成体系的制度语境,对条款内容的理解须始终遵循制度语境。^⑤ 话语制度主义认为,制度形成过程中,观念向话语的映射通过嵌套机制实现。^⑥

① 关于嵌套的理论机制研究参见 Francois Debrix, *Language, Agency, and Politics in a Constructed World*, Florence: Routledge, 2003; Thomas Jacobs, “Post-structuralist Discourse Theory as an Independent Paradigm for Studying Institutions: Towards a New Definition of ‘Discursive Construction’ in Institutional Analysis”, *Contemporary Political Theory*, Vol. 18, No. 3, 2019, pp. 379-401; Johannes Urpelainen and Thijs Van de Graaf, “Your Place or Mine? Institutional Capture and the Creation of Overlapping International Institutions”, *British Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 4, 2015, pp. 799-827.

② 维维恩·A. 施密特:《话语制度主义:观念与话语的解释力》,马雪松、田玉麒译,载《国外理论动态》2015年第7期,第10~13页。

③ Simon T. Franzmann, “Competition, Contest, and Cooperation: The Analytic Framework of the Issue Market”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 23, No. 3, 2011, pp. 317-343.

④ 嵌套种类多样,上述仅列举具有代表性的几种。不同情况下,行为体在嵌套的选择与搭配方面具有主动权且存在个体偏好。关于不同嵌套机制作用方式的研究,参见 Vivien A. Schmidt, “Speaking of Change: Why Discourse is Key to the Dynamics of Policy Transformation”, *Critical Policy Studies*, Vol. 5, No. 2, 2011, pp. 106-126; Vivien A. Schmidt, “Theorizing Ideas and Discourse in Political Science: Intersubjectivity, Neo-Institutionalisms, and the Power of Ideas”, *Critical Review*, Vol. 29, No. 2, 2017, pp. 248-263.

⑤ Martin B. Carstensen and Vivien A. Schmidt, “Power through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 3, 2016, pp. 319-326.

⑥ 嵌套是指具有一定词汇和句法结构的话语模型。单一嵌套可对应多种观念原本、帮助其按照行为体的期望生产出发挥特定作用的话语产品。如在微观层面的制度建构过程中,行为体的“政策性观念”可借助“类比”嵌套产生判例条款,也可借助“安全化”嵌套产生争端解决条款。

制度本体由话语构成，话语嵌套是制度嵌套得以最终实现的基础手段。制度嵌套的最终形态、功能机制和影响范围都取决于行为体对制度话语的动态调控。^① 鉴于新制度脱胎于现有相关制度，故而会在功能层面与后者产生交叉或重叠，发生“制度嵌套”现象。制度嵌套被视为新兴国家开展制度创设、同现行制度展开竞争以更好地维护自身及具有共同制度需求的国家共同利益的有效手段，因此，在各领域的国际制度创设中得到广泛运用。^②

进入制度运行阶段后，随着制度缺陷逐渐暴露，加之参与各方对制度效果的评价、对其未来演化方向及预期收益的认知出现分化，前景性制度叙事的权威性与合法性受到质疑。^③ 为避免现行制度的不合理约束损害自身权益，部分新兴国家和制度参与国会基于个体独特的制度体验，从政策适切性和程序合理性角度向制度叙事发起挑战，提出“协商性话语”。协商性话语并不旨在全面解构现有制度叙事，而是仅针对其薄弱和不合理环节或具体条款内容提出完善性“话语动议”，目的是向制度主导国发起权益声索，促使其主动反思制度不足、重视各方诉求、推动制度改革。^④ 面对质疑，主导国会视情势与条件部分或全部接受协调性话语，并对其进行主观再阐释、形成“交往性话语”。交往性话语不仅包含对协调性话语的直接回应，还包含主导国对制度改革限度及其必要性的辩护，以及对未来可能出现的同质性问题的预防性政策规划。通过主动接纳异见话语、允许其嵌套入现行制度话语体系，主导国与异见方得以实现暂时的制度和解，但这一举措也不可避免地对制度话语体系的稳定性形成冲击，客观上稀释了主导国的制度话语权优势。因此，为降低未来协调性话语再次出现的可能，主导国还会考虑推动自身哲学性观念在制度环境中的普世化话语传播、建构更具观念强制力的“背景性制度叙事”以巩固制度合法性的观念共识、强化制度的价值观语境。^⑤ 例如，

① 刘玮：《兼容性制度竞争：双层对冲与地区制度的嵌套设计》，载《世界经济与政治》2020年第2期，第69~73页。

② 陈伟光、刘彬、聂世坤：《融合还是分立：全球经济治理制度变迁的逻辑》，载《东北亚论坛》2022年第3期，第35页。

③ Martin B. Cartensen and Vivien A. Schmidt, “Ideational Power and Pathways to Legitimation in the Euro Crisis”, *Review of International Political Economy*, Vol. 25, No. 6, 2018, pp. 753-778.

④ Vivien A. Schmidt, “Trapped by Their Ideas: French Elites’ Discourses of European Integration and Globalization”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 7, 2007, pp. 997-1000.

⑤ Vivien A. Schmidt, “Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again”, *World Politics*, Vol. 61, No. 3, 2009, pp. 534-536.

在现实的国际制度实践中，西方国家长期试图将以“人权、民主和自由”为核心的“普世价值”嵌入国际制度体系，凭借制度霸权向该国展开所谓“全人类价值理念”的输出，正是这一意图的典型表现。^①

随着制度互动的不断深入，主导国与新兴国家中的崛起国围绕制度实践中出现的问题展开的辩论愈发激烈，双方的观念竞争从政策和程序性观念层面转向哲学性观念层面，协调性话语和交往性话语的频繁交锋导致现行制度话语体系的持续动荡。^② 为维系现存制度，主导国通过对交往性话语的回溯和对价值观语境的强化，为凸现现行制度的优越性与排他性合法效力提供话语支撑。同时，主导国对参与现行制度的其他国家展开规劝、引导其理性权衡继续参与现行制度的优势和参与新制度的风险，为自身赢得维护制度主导权的话语空间，进而继续掌握制度话语权优势。^③ 崛起国则在整合既往协调性话语的基础上结合自身的哲学性观念，提出明显区别于现行制度且具有明显竞争优势的前景性制度叙事和背景性制度叙事，塑造符合自身制度理念的价值观语境，建立新的制度话语体系，与现行制度话语体系展开竞争。^④

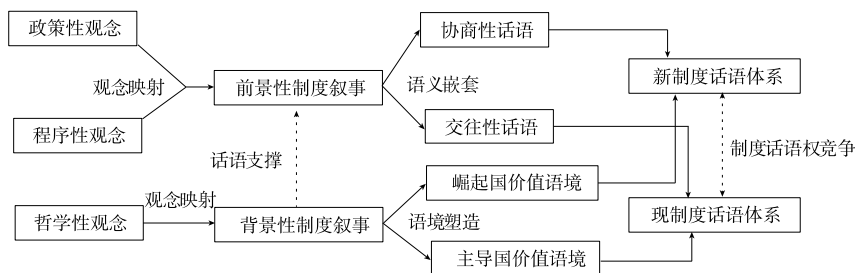


图1 观念—话语映射与制度话语权的实践取效图示

说明：—►表示行为体现实话语互动行动的具体步骤，……►表示抽象话语运作和话语权力竞争的机制化过程

资料来源：笔者自制

① Vivien A. Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’”, *Political Studies*, Vol. 61, No. 1, 2013, pp. 17-19.

② Vivien A. Schmidt, “How, Where and When Does Discourse Matter in Small States’ Welfare State Adjustment?”, *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, 2003, pp. 136-146.

③ Leonard Seabrooke, “What Do I Get? The Everyday Politics of Expectations and the Subprime Crisis”, *New Political Economy*, Vol. 15, No. 1, 2010, pp. 55-57.

④ Cynthia Hardy and Steve Maguire, “Organizing Risk: Discourse, Power, and ‘Riskification’”, *The Academy of Management Review*, Vol. 41, No. 1, 2016, pp. 80-108.

四、中国在全球经济治理中的制度话语权实践

自1949年中华人民共和国成立以来，中国广泛参与各领域国际制度。目前，中国已成为在经济领域参与国际制度互动系统性最强、议程范围最广、政策影响最大的国家。这一历时数十年之久的制度过程不仅完整涵盖了国际经济制度演进的各个阶段，还连贯反映出中国在不同历史时期，基于对自身实力水平和客观环境变化的认知而持续进行政策调整的行动脉络，为动态观测中国国际制度话语权实践的决策动机和观念逻辑演变提供了理想的案例参考。从现实政策意义上看，作为国际体系的重要一员，中国综合国力、国际地位和国际影响力的提升很大程度得益于对国际经济治理制度的积极参与及其制度话语权实践。^① 鉴于此，本文以中国在全球经济治理领域的制度话语权实践为例，全面检视中国制度话语权的生成路径、发展趋势以及当下和未来阶段面临的挑战。

（一）观念调整、制度习得与话语互动模式的形成：中国参与全球经济治理体系初期的制度话语权实践（20世纪80年代~20世纪末）

客观而言，从中华人民共和国成立到20世纪70年代末，中国在国际社会各领域制度体系中均很大程度地处于游离和边缘化状态。面对严峻复杂的国际环境，中华人民共和国成立后将发展对外关系的根本目标设定为维护政权、保卫国家安全、争取国际支持与认同，以及推动战后反殖民运动四个方面。^② 自20世纪60年代起，社会主义阵营出现分化，中苏关系由“蜜月期”走向破裂，客观上促使中国开始重新审视自身的战略处境并进行对外政策调整。在此背景下，“一条线”和“一大片”外交思想的提出，为中国成功跨越意识形态藩篱、同更多爱好和平的国家一道共同遏制苏联的“社会帝国主义”倾向提供了有力的观念共识基础。1971年10月，中华人民共和国在联合国的合法席位得到恢复。重返联合国有力地拓展了中国国际话语权的提升空间，使中国在更高的平台上广泛而深入地参与国际事务、提高自身的国际

^① 朱培丽：《中国制度话语权的建构：挑战与应对》，载《江汉论坛》2022年第6期，第39~40页。

^② 张蕴岭：《中国对外关系40年：回顾与展望》，载《世界经济与政治》2018年第1期，第6~10页。

影响力成为可能。^①

为了恢复在国际货币基金组织（IMF）和世界银行等国际金融组织中的合法席位，1980年3月25日，以时任亚洲部主任敦辛（Tun Thin）为团长的IMF代表团来京，就恢复中国在IMF的合法席位问题进行磋商。4月17日，IMF恢复了中华人民共和国的合法席位。同年4月13日，时任世界银行行长罗伯特·麦克纳马拉（Robert S. McNamara）率团来京，就恢复中国在世界银行的合法席位问题进行磋商。5月15日，中国在世界银行及国际开发协会和国际金融公司的合法席位也得到了恢复。^②

1986年，时任中国驻日内瓦代表团团长钱嘉东大使向关税与贸易总协定（GATT，后扩展升级为世界贸易组织）总干事阿瑟·邓克尔（Arthur Dunkel）提交了关于恢复中国关贸总协定缔约国地位的申请，正式开启了中国“复关”谈判的历史进程。^③此后，在历经15年、三个阶段、数百轮旷日持久的双多边谈判后，中国最终同世界贸易组织（WTO）所有成员就中国加入WTO后若干年的市场开放领域、行动时间表、具体实施方案、准入标准和政策限度等问题达成全面协议。2001年11月11日，中国在多哈签署《入世协议书》，正式成为WTO第143个成员。^④

回顾中国参与全球经济治理体系初期的制度话语权实践历程可以发现，在融入现行制度体系的最初二十余年间，通过对既定制度话语的积极接纳、主动习得和规范践行，中国结合自身对国际制度的认知和利益诉求的变化，形成了一套行之有效、对接现行制度框架的动态话语互动模式，在话语层面打通了国内政策与国际制度的沟通渠道，实现了以制度参与塑造制度环境、以制度红利促进发展、在确保自身制度话语权利的同时适度提升制度话语权力的阶段性目标。总体上，其行动路径分别在参与WTO、世界银行和IMF的制度互动中得到集中体现。

① 张磊：《中国重返联合国五十年：发展历程与演进逻辑》，载《国际观察》2021年第5期，第26~30页。

② Catherine R. Schenk, *China and the International Monetary Fund: 1945-1985*, Tokyo: Springer, 2015, pp. 275-309.

③ 范黎波、钱弥纶：《我国加入世界贸易组织的历程》，中国商务部网站，2021年11月10日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/202111/20211103216235.shtml>。

④ Petros C. Mavroidis, *China and the WTO: Why Multilateralism Still Matters*, Princeton: Princeton University Press, 2021, pp. 18-59.

第一，通过既定制度条款与自身诉求表达的有机融合，形成话语嵌套，将约束性话语转化为促进自身发展的制度承诺，充分保障了自身的制度话语权利不受侵害。事实上，在“复关”到“入世”谈判的过程中，中国就始终坚持以发展中国家身份平等入世，拒绝接受美西方国家提出的不合理制度约束，为自身在入世初期争取了宝贵的政策调适空间和制度缓冲期。相关制度条款在经历中国与有关各方的多轮协商后达成共识并被明确写入中国的《入世协议书》及9个附属附件和《中国加入工作组报告书》中。^①这份长达900余页、涵盖1600余项条款的制度文本文件成为保障中国作为WTO成员合法权益的根本依据并沿用至今。在履行入世承诺、推动贸易自由化和投资便利化的同时，中国在WTO的贸易争端解决机制、贸易政策审议机制、多边贸易谈判机制等领域也很快实现了从“制度见习生”到“合格履职者”的角色转变。在维护国际公平贸易秩序和利用规则捍卫自身合法权益等方面，中国得到国际社会的广泛认可。

第二，及时准确地将参与制度互动的经验融入制度话语体系，形成协商性话语，有效维护了现行制度的合法性和有效性，为制度运作发挥了建设性作用，间接提升了中国的国际影响力。尽管中国是现行全球经济治理体系“三大支柱”的创始成员国，但由于历史原因，中国参与上述机制并发挥实质性作用的时间相对较晚。基于这一现实情况，中国对参与初期的制度收益并未抱有过高的期待，而是希望以积极主动的姿态同有关各方加强合作，早日获得国际社会对其作为“合格制度参与者”形象的认可。^②这在中国同世界银行的合作中体现得尤为明显。自恢复合法席位以来，中国同世界银行在贷款、制度普及和国际发展经验传播方面的合作取得了显著成果。世界银行的贷款不仅弥补了中国经济建设和社会发展所需的资金缺口，而且在推动中国国内制度创新和技术创新等方面也发挥了明显作用。^③随着中国经济的快速发展和国际影响的不断扩大，“中国样板”也被世行作为可供广大发展中

^① Hugh Jorgensen and Daniel Strube, *China, the G20 and Global Economic Governance*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, November 2014, pp. 1-26.

^② 谢世清：《中国与世界银行合作30周年述评》，载《宏观经济研究》2011年第2期，第8~12页。

^③ 《中国与世界银行集团合作概况》，中国财政部网站，2010年9月30日，http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/cw30/bjzlC/201009/t20100903_337285.htm。

国家参考的成功案例。^① 世界银行对中国发展成就、经验及理念的宣传，客观上促进了国际社会对中国发展的理解、认同和支持。另一方面，作为“南南合作”的长期支持者和积极参与方，通过充分利用世行这一最大多边开发机构在发展援助方面所具备的独特优势，中国得以持续扩大自身在发展中国家的影响力，为未来参与制度决策、提升制度话语权奠定了声望基础。^②

第三，积极参与制度框架下的危机决策，在力所能及的范围内为制度运作提供支持，并适时推动“中国方案”融入现行制度话语体系，为制度完善提供建设性话语增量。在这一方面，中国同 IMF 为应对 1997 年东南亚金融危机而展开的合作堪称经典案例。为有效缓解金融危机的负面影响，中国政府积极参与了 IMF 对亚洲有关国家的援助，先后向泰国、印度尼西亚和菲律宾等国提供了高达 40 亿美元的双多边经济援助。^③ 考虑到当时中国有限的经济规模和金融实力，这一额度充分体现了中国作为负责任大国的国际担当。与此同时，在日元大幅贬值、中国出口面临严峻竞争压力的背景下，中国政府本着高度负责的态度，从维护本地区稳定和发展大局的角度出发，做出人民币不贬值的决定，并出台了一系列扩大内需、刺激经济增长的政策，有效保证了较高的经济增长，为缓解亚洲经济紧张形势、带动亚洲经济复苏发挥了重要作用，赢得了国际社会的广泛赞誉。

1998 年 11 月，时任中国国家主席江泽民在亚太经合组织（APEC）第六次领导人非正式会议上发表讲话，提出了“加强国际合作制止危机蔓延”“改革和完善国际金融体制”“尊重有关国家和地区为克服这场危机自主做出的选择”三项原则主张，^④ 引发国际社会的广泛关注。2000 年 5 月，在泰国清迈举行的东盟+中日韩“10+3”财长会议上，与会各方共同签署了旨在建立区域性货币互换网络的《清迈倡议》，中国为推动倡议达成、协调各方立场做了大量工作，发挥了重要的建设性作用。《清迈倡议》是东南亚金融

^① World Bank Group, *Innovative China: New Drivers of Growth*, Washington D. C.: World Bank Group, DRC, 2019, pp. 10-55.

^② 《中国与世界银行合作三十周年：平等合作 互利共赢》，中国中央人民政府网站，2010 年 9 月 14 日，http://www.gov.cn/jrzq/2010-09/14/content_1702394.htm。

^③ Lawrence J. Broz *et al.*, “Explaining Foreign Support for China’s Global Economic Leadership”, *International Organization*, Vol. 74, No. 3, 2020, pp. 434-436.

^④ 《江泽民：1998 年 11 月 18 日在亚太经合组织第六次领导人非正式会议上的讲话》，央视网，1998 年 11 月 19 日，<https://www.cctv.com/special/756/1/50301.html>。

危机后，亚洲国家间金融合作最重要的制度性成果，对防范金融危机、推动进一步的区域货币合作具有深远意义。^① 对于中国而言，参与东南亚金融危机治理很大程度上成为其在全球经济治理中制度话语权提升的重要转折点。危机过后，世界对中国在国际金融体系中的作用更加注目，人民币国际化呼声高涨。^② 与此同时，广大发展中国家，特别是中国周边国家对中国在金融危机中发挥“稳定器”的作用抱有更高希望，客观上提振了中国在下一阶段投入更多资源、以更加积极主动的姿态展开制度话语权提升行动的信心。

（二）观念更新、制度塑造与话语体系的建立：中国参与全球经济治理体系成熟期的制度话语权实践（21 世纪初~2010 年）

21 世纪的最初十年见证了中国经济史诗级的高速增长期。凭借年均 9.6% 的增长速率，中国的经济体量在短短十年间迅速扩张了五倍，并在 2010 年一跃成为全球第二大经济体。^③ 时至今日，国内外学界仍试图从不同视角为这一“深刻改变 21 世纪世界局势的里程碑事件”提供差异化解释。^④ 其中，制度主义视域下的一种代表性观点认为，主动融入全球经济制度体系为中国经济实现跨越式增长提供了历史性契机。通过积极参与制度互动，中国得以加速推动国内经济转型并同国际制度框架成功接轨，从而充分享受了制度红利，为自身发展赢得了相对较长的战略机遇期。^⑤ 话语制度主义在此基础上进一步指出，中国在 21 世纪初取得的巨大经济成功不仅证明了其前期制度参与的必要性和制度性权利对激发其经济内生动能的有效性，也为其实实现广泛和长期的制度权力输出提供了先决条件。^⑥

事实上，回顾这一时期中国在全球经济治理体系中的制度话语权实践历程可以发现，从观念更新、策略优化到话语体系的构建，制度性权利的获取

① 陈凌岚、沈红芳：《东亚货币金融合作的深化：从“清迈倡议”到“清迈倡议多变化”》，载《东南亚纵横》2011 年第 5 期，第 36~40 页。

② 刘玮：《兼容性制度竞争：双层对冲与地区制度的嵌套设计》，第 65~68 页。

③ Cao Yongxin, “Socialist Factors in China’s Economic Miracle and Development Achievements”, *International Critical Thought*, Vol. 10, No. 1, 2020, pp. 1-3.

④ Yang Hongxing and Zhao Dingxin, “Performance Legitimacy, State Autonomy and China’s Economic Miracle”, *The Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 91, 2015, pp. 66-75.

⑤ André Lieber, “The Distributed Cognitive Economics of Reform: A Framework”, *Journal of Interdisciplinary Economics*, Vol. 27, No. 1, 2015, pp. 49-75.

⑥ Brita Backlund Rambaree, “Discourse and Power in the Institutionalisation of Corporate Social Responsibility”, *Cogent Social Sciences*, Vol. 7, No. 1, 2021, pp. 11-20.

与制度性权力的输出贯穿于中国参与制度互动的全过程，二者始终相辅相成、相互促进，共同服务于中国提升自身制度话语权这一核心目标。这主要体现在以下三个方面。

第一，通过加速制度观念的更新，确保自主意识和利益认知同制度演化趋势动态匹配。在政策性观念层面，中国首先更新了对国际局势的总体认知，指出当今世界已经进入全球化、多极化深入发展的新阶段，和平与发展仍是当今时代的主题。在此背景下，国家间各领域相互依存度不断提高、利益深度交融；^① 各领域国际制度体系的系统性、网络化与融合度不断提升，共同构成了维护国家间关系稳定发展的合法性依据。^②

在程序性观念层面，中国充分肯定国际制度体系在保障国家发展、促进国际合作方面发挥的主导性作用，通过协商性话语的提出明确表达参与现行国际制度体系，特别是国际经济制度体系并致力于维护其权威性和稳定性的积极意愿。在此基础上，中国基于前景化视角，从战略层面重新界定了自身的国际身份，并以此作为履行国际责任与义务的原则遵循——在巩固“发展中大国”身份的同时，中国将自身定位为“国际体系中的负责任大国”“国际秩序与国际制度的积极拥护者、参与者、建设者和维护者”，并将逐步实现从“新兴经济大国”向“全球性大国”的身份转型。^③

较之于前一阶段，中国在这一阶段参与全球经济治理制度互动中的程序性观念发生了明显变化。一是自主意识和批判意识明显增强。在经历了漫长的见习期和适应性调整后，中国对现行制度体系运作中出现的各类问题和不足有了更深的体会。基于此，中国以客观公正的态度对现行制度的不足做出评判，而不再选择“战略性沉默”，并积极呼吁各制度参与方共同行动、展开制度协调，对制度体系进行功能型修复。^④ 二是群体性责任意识不断凸显。

① 《2002年政府工作报告——2002年3月5日在第九届全国人民代表大会第五次会议上》，中国中央人民政府网站，2006年2月16日，http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201164.htm。

② 胡锦涛：《在全国宣传部长会议上的讲话》，载《十五大以来重要文献选编·下》，人民出版社2003年版，第2220~2221页。

③ 《中国的和平发展道路》白皮书，中国国务院新闻办公室，2005年12月22日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2005/Document/307900/307900.htm>。

④ 赵柯：《提高中国在全球经济治理中制度性话语权的途径》，载《理论视野》2016年第4期，第7~9页。

随着自身综合实力的提升，中国也意识到，作为制度参与国不应只享受制度红利，还应本着负责任的态度切实参与制度完善过程，确保制度体系能够长期有效地运作，最大限度地服务于最广大参与国的共同利益。作为当今世界最大的发展中国家，中国对现行制度体系做出建设性贡献的意义已不仅仅是为维护自身的制度权益，而是着眼于维护广大发展中国家的群体性利益。在现行制度体系无法满足最广大弱势群体诉求的情况下，中国选择以群体性代表的身份主动发声，也充分体现了中国负责任大国的责任与担当。^①从这一意义上说，程序性观念的转变是客观环境与中国自主战略意识觉醒共同导致的必然结果，其不仅令国际社会听到了不同于西方世界的“中国声音”，充分领略了中国仗义执言、独立自主和自信自强的大国风范，更为中国在这一时期制度话语权的提升奠定了理念基础。

第二，持续优化行动策略、提升议程设置和议程引领能力，以更加开放和建设性姿态参与现行制度体系话语互动、切实提升制度性话语权。相较于参与制度互动初期，中国在这一阶段对现行全球经济治理制度的参与积极性进一步提升，同IMF、世界银行和WTO的互动与合作不断深入。其中，在参与IMF的制度互动方面，自1997年东南亚金融危机中展开了卓有成效的合作后，双方持续保持着密切沟通与协调，合作的深度和广度不断提升。IMF通过年度磋商、高层访问、技术援助和培训等多种形式，为中国宏观经济管理和结构性改革提出了大量有价值的政策建议，并为中国培养了大量专业人才。^②与此同时，中国也通过IMF对外宣传宏观经济政策和对国际经济金融体系的想法和改革建议，积极参与国际货币和金融规则制定，并对有关成员国实施贷款和援助。^③特别是在推动IMF代表权和投票权体制改革方面，中国在很大程度上扮演了广大发展中国家和新兴国家集团的意见领袖和代言人角色。在中国的大力推动下，IMF于2006年正式启动“两步改革程序”——第一步，批准将包括中国在内的54个成员的“特别提款权”（SDR）提升200亿额度；第二步，于2008年宣布启用更为精简的份额计算

^① 刘勇、张译文：《中国参与全球经济治理的新模式及路径研究》，载《经济纵横》2017年第11期，第35~37页。

^② 张谊浩、裴平、方先明：《国际金融话语权及中国方略》，载《世界经济与政治》2012年第1期，第113~114页。

^③ 郑伟：《中国参与全球经济治理的动因、方向及路径选择》，载《国际贸易》2017年第12期，第9~13页。

公式，大幅提升 GDP 在份额计算中的权重，以平衡发达国家同新兴国家间的份额分配，确保大多数成员的投票权和代表性与其在世界经济中的相对地位更加匹配、更能反映世界经济的现实发展趋势。^①

在同世界银行的合作方面，截至 2010 年，中国已累计从世行旗下的国际复兴开发银行（IBRD）和国际开发协会（IDA）获得贷款承诺 478 亿美元，获得国际金融公司（IFC）的贷款和股本投资共计 47 亿美元，多边投资担保机构（MIGA）共支持 34 个担保项目，累计担保金额约 5 亿美元。^② 这些贷款为推动中国经济建设和社会发展做出了重要贡献。值得关注的是，随着综合实力的显著增强，中国逐渐从世行的借贷国转变为捐款国，开始积极通过向世行捐款和购买债券为其他发展中国家输送发展资金，支持世行的全球减贫与发展事业。2007 年 12 月，我国首次向 IDA 捐款 3000 万美元。2008 年 10 月，中国再次以创始捐资国身份向世行“南南知识合作基金”捐款 30 万美元，受到国际社会普遍好评。^③ 2008 年 11 月，中国在二十国集团（G20）华盛顿峰会上积极参与 IFC 的全球贸易融资计划，并于次年 4 月认购了其在中国发行的 15 亿美元私募债券，支持发展中国家的贸易融资。更重要的是，在寻求自身制度性话语权提升的主观意识推动下，中国更加深入地参与到世行的各种改革和决策中，引导世行的智力结构和政策业务朝着更加公正务实的方向发展。特别是 2008 年全球金融危机后，中国积极参与世行投票权改革方案的讨论和磋商。最终，世行于 2010 年 4 月 25 日率先落实了 G20 匹兹堡峰会共识，使发达国家向新兴市场和发展中国家转移 3.13% 的投票权。其中，中国的投票权从 2.77% 上升到 4.42%，跃升为世行第三大股东。^④ 这一改革能够在短时间内顺利完成，无疑与中国的积极推动和大力协调密不可分。

① Martin A. Weiss, “International Monetary Fund: Reforming Country Representation”, in Rachel E. Layton ed., *The International Monetary Fund (IMF) Financial Crisis and Select Issues*, New York: Nova Science Publishers, 2010, p. 42.

② “Projects & Operations”, The World Bank, May 31, 2023, https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?&.searchTerm=&.countrycode_exact=CN&.os=0&.qterm=null.

③ 谢旭人：《加强务实合作 实现互利共赢——纪念中国与世界银行合作 30 周年》，载《中国财政》2010 年第 8 期，第 13~15 页。

④ 谢世清：《中国与世界银行合作 30 周年述评》，载《宏观经济研究》2011 年第 2 期，第 8~12 页。

在同 WTO 展开的互动合作方面，入世十年来，中国一方面积极践行“入世承诺”，加速提高对外开放政策的稳定性和透明性，逐步扩大农业、制造业和服务业的市场准入，下调进口产品的关税税率，取消所有进口配额、许可证等非关税措施，全面放开外贸经营权，大幅降低外资准入门槛。另一方面，中国还主动承担与自身发展水平相称的国际责任，通过参与相关规则和标准的制定，为提升制度体系的程序性公平与透明度发挥了建设性作用。这主要反映在中国参与多哈回合谈判的过程中。作为新成员，中国积极参与作为多哈谈判核心议题的农业谈判，还广泛参与非农、服务、规则等其他领域议题的谈判，独立提交 40 多个谈判案文，联合其他成员提交案文 100 余份。^①与此同时，中国还积极行使世贸成员权利，凭借不断增长的制度影响力和话语权维护了 WTO 制度体系的合法性与权威性。截至 2010 年年底，中方已发起反倾销、反补贴、保障措施调查共 186 起，构建了贸易救济法律体系和维护产业安全工作机制。^②通过相关制度的实践，中国不仅丰富了自身参与制度互动的经验，也有力地捍卫了自身的制度权益，提升了对 WTO 制度体系的影响力。

第三，主动拓展多边话语平台，探索新的话语权增长路径。随着制度参与的不断深入，中国也愈发感受到现行制度体系存在的“结构性弊端”。由于现行制度体系的三大正式机制均由西方主导创设，为维持对上述机制的长期控制权，西方国家集团在制度框架形成之初就预设了一系列条件苛刻、相互交织的复杂的程序壁垒，以强行压缩制度体系内的话语权分配和流动的空间，也令作为制度体系后来者的其他参与国只能接受现行制度约束，被动承担“后发劣势”带来的高昂制度成本。^③受此影响，在制度运作进入常态化阶段后，由于话语权不足，广大发展中国家和新兴国家群体的制度改革提案长期得不到应有重视，对现行制度体系在投票表决权让渡、份额分配等方面

① 黄志雄：《WTO 多哈回合谈判与中国的多边外交探析》，载《国际论坛》2008 年第 6 期，第 60～63 页。

② 《站在改革开放新的起点上——写在中国入世十周年之际》，中国中央人民政府网站，2011 年 12 月 10 日，https://www.gov.cn/govweb/jrzg/2011-12/10/content_2016713.htm。

③ 陈伟光：《全球治理与全球经济治理：若干问题的思考》，载《教学与研究》2014 年第 2 期，第 53～61 页。

的改革，乃至涉及具体领域制度条款修订的技术性调整都难以推进。^① 西方国家却能够凭借话语权优势甚至事实性“一票否决”的话语权垄断对他国展开制度施压。这严重干扰了制度体系正常功能的发挥，也一定程度削弱了制度本身的合法性与公信力。^② 在此背景下，以中国为代表的新兴国家开始尝试通过参与并创建更具代表性的“小多边”机制规避现行制度体系的“结构性钳制”，并通过在特定领域交往性话语的提出，在话语议程上与现行制度体系形成对接，发挥制度补充性作用，从而实现制度话语权的实质突破。^③ 基于这一考量，中国在这一阶段更加重视参与以 G20 和“金砖国家”（BRIC）合作机制为代表的非正式框架下的制度互动。

作为 G20 创始成员，中国参加了历次 G20 财长和央行行长会议及领导人峰会。2005 年，作为 G20 轮值主席国，中国成功举办了第七届 G20 财长和央行行长会议。此次会议以全球经济前景展望、国际发展与联合国千年发展目标推进以及国际经济制度性改革为核心议题，人民币国际化首次被列为国际金融领域改革的核心议题之一。^④ 上述议题设定在很大程度上凸显了中国作为主席国和世界最大发展中国家对全球经济治理领域的战略性思考，有力地提升了中国在 G20 框架下参与全球经济治理的议程设置与议程引领能力，使国际社会开始真正意识到中国在现行制度体系中的话语影响力。^⑤ 2008 年金融危机后，中国国家主席不仅出席了 G20 历次峰会，并在会上发表了一系列重要讲话，宣介中国政府采取的相关举措，阐明中国的全球经济治理立场，并提出一系列应对金融危机的重要主张。在此过程中，中国不仅积极支持 G20 在全球经济治理中发挥更大作用，同时本着建设性态度参与 G20 机制建设，积极提供中国方案，贡献中国智慧，为 G20 建设与发展发挥

① 陈东晓、叶玉：《全球经济治理：新挑战与中国路径》，载《国际问题研究》2017 年第 1 期，第 11～22 页。

② 黄仁伟：《全球经济治理机制变革与金砖国家崛起的新机遇》，载《国际关系研究》2013 年第 1 期，第 54～70 页。

③ 洪邮生、方晴：《全球经济治理力量重心的转移：G20 与大国的战略》，载《现代国际关系》2012 年第 3 期，第 39～40 页。

④ 李晓、冯永琦：《国际货币体系改革的集体行动与二十国集团的作用》，载《世界经济与政治》2012 年第 2 期，第 120～124 页。

⑤ 何帆、冯维江、徐进：《全球治理机制面临的挑战及中国的对策》，载《世界经济与政治》2013 年第 4 期，第 19～22 页。

了独特而重要的作用。^①

相较于 G20，金砖国家合作机制从建立之初就具有明显区别于前者的去西方化特征。^② 这不仅体现在其成员国均属于发展中国家和“南方国家”，还反映在这一机制框架下的话语议程设定及程序性制度的确立上。^③ 自 2009 年首届“金砖国家峰会”成功召开以来，历届峰会围绕核心讨论议程已取得了积极成效，包括推动现行全球经济治理体系朝着公平、公开、公正的方向改革，着力提高新兴经济体和广大发展中国家的代表权和发言权，呼吁国际金融机构负责人和高级领导层遴选遵循公开、透明和择优原则，实质性向发展中国家开放人选比例，遏制贸易保护主义势头，坚决捍卫国际体系的多元化和民主化等。^④ 作为金砖国家中经济体量最大、对全球经济增长贡献最大的国家，中国在该机制中具有最强的国际影响力和明显的制度话语权优势，其在机制框架下提出的制度性话语概念、原则提案和行动倡议往往能够在短时间内得到各方的认可和支持，并迅速落实。尽管如此，中国并未选择参照西方制度主导经验，借助程序性或法理性制度框架人为制造“话语壁垒”、寻求“话语权垄断”，将金砖机制转化为实现自身战略目标、同现行国际体系展开竞争的制度工具，而是始终坚持并明确强调这一机制对现行制度体系的补充性功能定位。同时，通过提出“金砖+”合作理念，中国也向国际社会传递了积极践行多边主义、支持金砖国家朝着制度性开放的方向发展的积极意愿。这一理念也在此后金砖国家框架下一系列多边机制的建立中得到了充分贯彻。^⑤

（三）观念整合、制度重构与话语体系竞争：中国参与全球经济治理体系竞争性主导期的制度话语权实践（2011 年至今）

21 世纪的最初十年是中国对制度观念、行动策略和话语议程展开全方位调整的阶段。2010 年后，中国参与全球经济治理进一步由“成熟期”转向

① 《新闻背景：中国在 G20 中的独特作用与贡献》，中国中央人民政府网站，2016 年 8 月 26 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/26/content_5102677.htm。

② Urvashi Sarkar, “BRICS: An Opportunity for a Transformative South?”, *South Asian Survey*, Vol. 21, No. 1-2, 2014, pp. 127-128.

③ 徐秀军：《制度非中性与金砖国家合作》，载《世界经济与政治》2013 年第 6 期，第 78~80 页。

④ 蔡春林、刘畅、黄学军：《金砖国家在世界经济中的地位和作用》，载《经济社会体制比较》2013 年第 1 期，第 40~50 页。

⑤ 朱杰进：《金砖国家合作机制的转型》，载《国际观察》2014 年第 3 期，第 59~73 页。

“竞争性主导期”。基于现阶段维护自身不断扩展的制度权益这一利益诉求，中国建立起了一套相对完整的制度话语体系，从而能够一定程度发挥主观能动性，凭借战略资源的相对优势对现行制度体系进行塑造，实现从“制度话语权利享有者”向“制度话语权力输出者”的身份转变。^① 相比于此前两个阶段，在该阶段，作为新兴崛起国的中国已具备了丰富的制度互动经验，其资源水平、行动能力及推动制度体系重构的主观意愿也明显增强。结合对现行制度体系基本架构、运作模式和执行成效的全方位认知，中国在当前阶段就制度参与、制度创设和制度竞争展开了系统性谋划，并从观念、话语和行动三个层面持续推进其制度话语权提升进程。

1. 通过政策性观念、程序性观念和哲学性观念的有机整合，为提升制度话语权奠定基础

在政策性观念层面，中国认为，当前的国际局势虽总体稳定，但国际关系和国际秩序加速调整变化的趋势不容忽视。其一，新兴市场和发展中国家继续保持整体崛起势头，以金砖国家为代表的新兴国家机制化合作不断深化，日益成为牵动国际形势发展的重要力量。其二，国际金融机构和金融监管改革虽取得一定进展，但并不明显，而 G20 则成为全球经济治理的重要平台。其三，国际金融危机深层次影响持续显现，世界经济复苏乏力，风险上升。其四，一些国家主权债务危机愈演愈烈，主要经济体增速下滑，新兴市场国家也面临外部需求萎缩、内部通胀加剧等挑战，全球各种形式的保护主义明显增多。由此可见，世界经济治理机制亟待改革和完善。^②

基于上述判断，中国及时更新了参与国际制度互动的程序性观念，在肯定现行制度体系在全球经济治理中发挥重要作用的同时，也明确对现行制度运作中出现的不公正、不合理现象展开批判，并主张“国际经济金融组织应切实反映国际格局的变化，要增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和话语权，以使全球治理体制能够更加平衡，更能反映出大多数国家的意愿和利益”。^③ 在此基础上，中国将自身在国际制度体系中的身份定位由此前的“负

^① 孙文莉、谢丹：《G20 平台的制度性话语权：中国定位及提升路径》，载《国际论坛》2016 年第 6 期，第 37~38 页。

^② 《2011 年国际形势和中国外交——访外交部长杨洁篪》，中国中央人民政府网站，2011 年 12 月 19 日，http://www.gov.cn/jrzq/2011-12/19/content_2023433.htm。

^③ 习近平：《推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》，载《人民日报》2015 年 10 月 14 日，第 1 版。

责任参与者、建设者和维护者”调整为“国际规则的制定者”和“公共产品的提供者”。中共十八届五中全会公报中提出，中国将“积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体”。^①这一政策宣示表明，中国将以更加积极主动的姿态参与到国际经济治理的制度建设进程中来，以充分履行自身作为负责任大国的责任和义务，为维护自身和广大发展中国家利益、推动国际关系民主化和全球治理体系变革、维护世界和平稳定和发展做出重要的制度性贡献。^②

值得关注的是，相较于此前两个阶段，中国在这一阶段开始注重将凝聚自身历史文化和外交传统精髓的哲学性观念整合进观念体系中，以“人类命运共同体”理念的提出为代表，进一步强化对国际制度发展趋势、意义和规律的战略认知，并推动其成为指导自身参与制度实践的理念遵循。^③自十八大报告中首次提出这一概念后，习近平主席在国际场合多次强调人类命运共同体理念的内涵与价值。2015年9月，习近平主席在第70届联合国大会一般性辩论中发表了题为《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体》的重要讲话，从政治、安全、经济、文化和生态五个方面全面阐释了构建人类命运共同体的总体框架和实践路径。^④2017年1月，习近平主席在联合国日内瓦总部发表了题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲，进一步提出对话协商、共建共享、合作共赢、交流互鉴和绿色低碳五个基本原则，^⑤使这一理念在短时间内获得了国际社会的广泛关注，并被多次写入联合国等国际组织和多边机构的政策文件中，成为中国推动全球治理体系变革的重要制度性话语成果。

2. 进一步优化行动策略，在参与现行制度体系互动的同时，积极支持新型多边机制发展

① 《授权发布：中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，新华网，2015年10月29日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm。

② 左凤荣主编：《世界大变局与中国的国际话语权》，商务印书馆2020年版，第120页。

③ 岳圣焘：《话语、理念与制度创新：“人类命运共同体”视角下的全球治理》，载《战略决策研究》2020年第1期，第42~43页。

④ 参见习近平：《携手构建合作共赢新伙伴，同心打造人类命运共同体》，人民网，2015年9月28日，<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0104/c416126-29746010.html>。

⑤ 参见习近平：《共同构建人类命运共同体》，中国司法部网站，2021年1月1日，http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/ttxw/202101/t20210101_127149.html。

在现行制度体系中，历经多年的投票权改革和份额让渡，中国在 IMF 中的投票权升至第三位，并成为世界银行第三大股东。2016 年 10 月 1 日，人民币正式成为 IMF 特别提款权的组成货币，在新的货币篮子中占比 10.92%，位列第三。随着综合实力和国际影响力的显著提升，中国在 WTO 中的身份也从普通成员国成长为核心决策圈的重要一员。在多哈回合谈判期间，中国通过调整本国外贸政策主动与 WTO 规则对接、积极履行承诺，并在谈判多次陷入僵局时为协调各方立场做出了大量努力。^① 2013 年 12 月，“巴厘一揽子方案”最终达成，《贸易便利化协定》（TFA）获得通过。作为 WTO 成立以来达成的首个多边贸易协定，TFA 具有重要的历史意义。中国在推动协定达成的过程中发挥了积极的建设性作用，体现了中国坚定支持多边主义、维护国际体系稳定、促进全球经济可持续发展的一贯立场。

在新型多边机制中，中国继续参与 G20 和金砖国家框架下的互动，支持其同现行制度体系形成对接并发挥功能性补充作用，还加强了对 G20 和金砖国家合作机制制度话语体系的资源供给，从而拓展了制度话语权的实践平台。^② 2016 年，中国成为 G20 轮值主席国并承办杭州峰会。中方对此予以高度重视，将其视为提升自身在全球经济治理体系中制度话语权的重要契机。为此，中国在此次峰会的议程设置、分论坛选题、主旨演讲、协定文本内容等方面展开了积极谋划，力图将中国多年来参与全球经济治理制度互动积累的经验 and 理念融入其中，通过话语嵌套将核心概念打造成引领未来全球经济发展 and 经济治理体系转型的标杆性制度话语，实现对制度话语体系的主观塑造。^③ 基于此，中国秉持着开放、透明、包容的核心办会理念，广泛征求与会各方意见，在会前进行了大量研讨活动，积极听取国内外政界、商界、学术界、民间团体和国际组织代表的意见和建议，最终将会议主题确定为“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”，并将加强政府间宏观政策调控、创新全球经济增长方式、推动更加高效的全球经济金融治理、推动更加强劲的国际贸易和投资、探索包容性和联动式发展等议题纳入各个分论坛的讨论

^① 张帆：《国际公共产品理论视角下的多哈回合困境与 WTO 的未来》，载《上海对外经贸大学学报》2017 年第 4 期，第 6~9 页。

^② 吕松涛：《提升中国在 G20 中的制度性话语权：机遇、挑战与路径》，载《东岳论丛》2017 年第 12 期，第 79~82 页。

^③ 王文、刘迪：《G20 的新兴国家时代：历史、现状与未来》，载《学术探索》2023 年第 2 期，第 47~50 页。

框架。^① 上述议题的选择是中国在对全球经济发展现状展开战略性思考的基础上，从发展中国家一员的身份视角出发，提出的对未来全球经济治理不同领域的具体关切。这不仅涵盖了对制度改革的期待，也提出了解决相关领域具体问题的方向性路径，因而具有强烈的实践导向性和政策启发价值。^②

2016年G20杭州峰会的成功举办，标志着中国在全球经济治理领域的制度话语权水平达到了一个全新的高度。会议如期通过了包括《二十国集团创新增长蓝图》《二十国集团迈向更稳定、更有韧性的国际金融架构的议程》《二十国集团全球贸易增长战略》《二十国集团全球投资指导原则》《二十国集团落实2030年可持续发展议程行动计划》等一系列重要成果文件，从金融、贸易、可持续发展等领域为未来五到十年的全球经济发展全方位锚定了战略方向。会议还制定了《2016年二十国集团创新行动计划》《二十国集团新工业革命行动计划》和《二十国集团数字经济发展与合作倡议》，以推动全球经济治理体系顺应新时期世界经济的新趋势，有效应对数字信息化时代传统经济治理模式面临的重大挑战。与此同时，为回应中国对维护全球化背景下广大发展中国家共同发展利益的重要关切，推动全球经济实现更加普惠的发展，会议还发起了《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》和《全球基础设施互联互通倡议》。^③ 上述成果文件的达成，意味着中国发起的制度话语倡议和会议期间主动提出的新理念、新思路以文本形式固定下来，成为指导未来各国参与全球经济治理制度互动的原则遵循，这使中国话语能够在实践中发挥制度效用。^④ 更重要的是，通过此次峰会的举办，中国还在一定程度上推动了“人类命运共同体”理念在制度语境中的传播，完成了将政策性观念、程序性观念和哲学性观念完整融入制度话语体系的初步尝试。会议通过的《二十国集团落实2030年可持续发展议程行动计划》明确指出，“可持续发展议程具有普遍、变革、不可分割、融合的特性，以及不让任何一个人掉队、在地球上生活的每个人享有尊严、实现以人为本的可持续发展的重要性；尊重各国主导权和优先事项，注重实现务实和互利共

① 裴长洪：《世界经济形势与中国应对：G20杭州峰会》，载《IMI研究动态》2016年合辑，第1910~1913页。

② 黄薇：《习近平主持G20峰会的四大亮点》，载《人民论坛》2016年第25期，第12~14页。

③ 相关成果文件参见《二十国集团领导人杭州峰会成果文件选编》，外文出版社2017年版。

④ 黄彪文：《大国形象与国际话语权建构——基于G20杭州峰会的语料库分析》，载《跨文化研究论丛》2019年第2期，第93~104页。

赢的成果，保持开放、灵活和透明”。^① 这是“人类命运共同体”理念首次在国际制度语境中得到完整的内涵阐释，有力地增强了国际社会对这一理念的制度实践的重要性认知。

在参与金砖国家合作机制互动方面，自2009年首届金砖国家峰会成功召开以来，中国持续推动该机制朝着开放、包容、互惠互利和可持续发展的方向发展，支持其成为现行全球经济治理体系的有益补充，为维护广大发展中国家的制度权益发挥重要作用。2010年后，在中国的主导和大力促进下，金砖国家机制框架的多边合作和制度体系建设进程明显提速。2011年，南非正式加入金砖国家集团，“金砖五国”（BRICS）正式确立，这使该制度体系的核心成员国分布更具代表性。2013年，金砖国家新开发银行（New Development Bank, NDB）和金砖国家应急储备安排（Contingent Reserve Arrangement, CRA）的相继建立，标志着金砖国家合作机制制度化水平的实质提升。^② 中国在上述两个机制的建立过程中均发挥了主导作用。在成员各方的共同努力下，上述两个机制在建立之初就在初始资金认筹、投票权分配、管理机构设置、人事任命、运行流程等程序性条款的设计上展现出明显高于现行西方主导下的全球经济治理机制的公平性和透明度。与此同时，在成员国权益保障和功能性定位方面，上述两个机制均明确强调了“优先保障发展中国家群体权益”的根本原则，并坚持同现行制度体系形成对接，特别是加强同IMF的制度合作，满足现行制度功能对发展中国家需求供给不足的制度缺陷，推动实现全球经济治理制度资源更加均衡合理的分配。^③ 2017年9月，金砖国家领导人第九次会晤在中国厦门举行。作为东道国，中国将此次峰会的主题确定为“深化金砖伙伴关系 开辟更加光明未来”，中国国家主席习近平在演讲中指出，应在回顾此前金砖合作机制成功经验的基础上，进一步深化金砖国家合作的深度和广度，打造“金砖+”的合作模式，开辟金砖国家团结合作的第二个“金色十年”；通过金砖国家合作的深化，提升

^① 《二十国集团落实2030年可持续发展议程行动计划》，载《二十国集团领导人杭州峰会成果文件选编》，外文出版社2017年版，第55~75页。

^② 朱杰进：《金砖国家新开发银行的制度创新与发展前景》，载《当代世界》2021年第10期，第21~25页。

^③ 李一平、付宇珩：《国际合作中的领导权竞争：以“一带一路”倡议与金砖国家合作的战略对接为例》，载《东南学术》2019年第3期，第120~122页。

广大发展中国家整体在全球经济体系中的发言权、代表性和影响力。^① 通过会议主题和议程的设定，以及具体行动计划的推进，中国在金砖国家合作平台中的主导地位进一步确立，其话语影响力也在这一制度框架下得到了充分彰显。^②

3. 创设新制度体系，促进话语资源更均衡分布，加速制度体系和制度话语权格局重构

话语制度主义认为，竞争性主导期是国际制度演化进程的必经阶段，制度创设是竞争性主导期开始的关键标志。^③ 鉴于现行制度主导国与新兴崛起国在制度运作中的矛盾愈发凸显，双方对现行制度体系的存续问题存在根本性分歧。由于触及了自身的核心利益，主导国无意再做出制度让步，单纯的制度调整也已无法满足新兴崛起国的制度诉求。在此背景下，新兴崛起国将通过新制度的创设推动制度体系格局的改变，为获取制度主导权拓展影响力平台。在这一方面，中国发起并主导的“一带一路”国际合作倡议、“丝路基金”和亚洲基础设施投资银行（AIIB）被视为中国在全球经济治理领域进行制度创设、展开制度竞争、推动制度体系重构并最终获取制度话语权优势的关键举措。^④

“一带一路”国际合作倡议由“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”两部分组成，由中国国家主席习近平分别于2013年9月和10月提出。截至2023年1月，中国已同151个国家和32个国际组织签署了超过200份共建“一带一路”合作文件。^⑤ 在“一带一路”框架下，中国同相关国家围绕基础设施、能源、环保、科技、贸易、投资、金融、教育和文化等展开了务实合作。截至2022年8月，中国与沿线国家货物贸易额累计高达

① 习近平：《在金砖国家领导人厦门会晤记者会上的讲话（2017年9月5日）》，载《习近平在出席金砖国家领导人厦门会晤时的讲话》，人民出版社2017年版，第32~33页。

② 徐秀军：《金砖国家合作：推动经济全球化持续前行》，载《世界知识》2022年第14期，第25~27页。

③ Endrit Kromidha *et al.*, “Discursive Institutionalism for Reconciling Change and Stability in Digital Innovation Public Sector Projects for Development”, *Government Information Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 2017, pp. 16-25.

④ Zhu Jiejun, “Is the AIIB a China-controlled Bank? China’s Evolving Multilateralism in Three Dimensions (3D)”, *Global Policy*, Vol. 10, No. 4, 2019, pp. 653-659.

⑤ 《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》，中国“一带一路”网，2023年1月6日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

12 万亿美元，对沿线国家的非金融类直接投资超过 1400 亿美元，沿线国家对华实际投资接近 900 亿美元。^①“一带一路”有力助推了中国与沿线国家的经济增长。

“丝路基金”的设立是“一带一路”国际合作倡议实施的重要组成部分，旨在为参与共建“一带一路”的国家提供资金支持，助力“五通愿景”之一的“资金融通”目标的实现。2014 年 11 月 8 日，习近平主席在“加强互联互通伙伴对话会”上宣布，中国将出资 400 亿美元成立“丝路基金”。同年 12 月 29 日，“丝路基金”在北京正式注册成立。2017 年 5 月 14 日，习近平在首届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上宣布，中国将加大对“一带一路”建设资金的支持，向“丝路基金”新增资金 1000 亿元人民币。^②截至 2022 年年底，“丝路基金”累计签约项目近 70 个，承诺投资金额共计 210 亿美元，项目覆盖全球 60 多个国家和地区。^③

与此同时，为解决以世界银行和亚洲开发银行（ADB）为代表的现行全球经济体系架构下的多边融资机构对亚洲地区基础设施建设提供融资的规模额度不足的问题，中国发起建立亚洲基础设施投资银行的倡议。自 2013 年 10 月习近平出访东南亚期间提出这一倡议，到 2015 年 12 月 25 日正式成立，亚投行的筹建经历了两年多的时间。在功能定位上，亚投行被明确界定为具有政府间国际组织性质的亚洲区域多边开发机构，注册资本 1000 亿美元，投入运营后资金规模将持续扩大；其成立宗旨是促进亚洲区域的建设互联互通化和经济一体化的进程，重点支持基础设施建设，并且加强中国及其他亚洲国家和地区的合作。^④亚投行是历史上第一家由中国发起建立的多边开发银行。中国在亚投行创立之初就将精简（Lean）、清洁（Clean）和绿色（Green）确立为其核心发展目标，希望将亚投行打造为遵循高标准、国际

① 蒲小平：《“一带一路”十年建设的成就及时代内涵》，载《国际论坛》2023 年第 3 期，第 41～43 页。

② 《公司足迹》，丝路基金官方网站，2022 年 12 月 19 日，<http://www.silkroadfund.com.cn/web/gywm/gsgk/gszj/gszjqb/index.html>。

③ 《发挥中长期投资优势，服务‘一带一路’高质量发展》，中国外汇网，2022 年 10 月 11 日，<http://www.chinaforex.com.cn/index.php/cms/item-view-id-51949.shtml>。

④ “Asian Infrastructure Investment Bank: Who We Are”，AIIB Official Website, January 2023, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>。

化、开放和高效模式运作的多边金融机构。^① 截至 2022 年年底，亚投行董事会共批准了 202 个项目，总金额接近 389 亿美元，撬动总投资约 1 千亿美元，惠及 33 个领域的域内和域外成员。^② 这些项目涵盖交通、能源、城市发展、水资源等基础设施建设，同时涉及公共卫生与教育领域的社会基础发展，为推动全球共同发展和可持续发展做出了重要贡献。

总体来看，通过“一带一路”国际合作倡议的提出和持续推进，以及“丝路基金”和亚投行的创设运营，中国得以基于自身在全球经济治理体系中长期积累的制度互动经验和对当前全球经济发展态势的理解与展望，系统性地将自身对国际制度体系的政策性、程序性和哲学性观念融入制度创设进程中，形成了一套完整和全面的制度话语体系，并以此作为推动制度体系和制度话语权格局重构的重要抓手。具体来说，其成效和影响主要体现在三个方面。

首先，从新制度体系的“物理特征”看，尽管上述机制在名称上均强化了“亚洲”的地域属性，但实际参与国却不仅限于亚洲地区，而是涵盖了世界各大洲、处于不同发展阶段、具有不同制度诉求的广大国家、地区和国际组织。正因如此，上述机制在创立之初就具有了更加广泛的代表性和影响力。另一方面，新机制始终强调同现行相关制度体系的对接与融合，确立了其“为现行制度体系提供补充和完善的制度功能”这一基本定位。并且，广大制度参与方兼具多重身份，在参与中国主导创设的新机制的同时，并不影响其对现行制度的参与，由此形成了新机制与现行机制的嵌套和叠加。在此背景下，作为新机制的发起方和主导者，中国的制度主导权可以从新机制逐步扩散至现行制度体系，从而改善自身在制度体系间的权力流通渠道。

其次，从新制度体系的“理念特征”来看，相较于西方主导的全球经济治理模式，新制度的功能设计涵盖了制度演化的全过程，并具有明显的动态性特征。不同于传统制度体系运作模式“头痛医头、脚痛医脚”的功利性治理观念，“一带一路”国际合作倡议始终将发展作为推动制度演化的核心力量，“丝路基金”为制度参与方提供发展所必需的物质支持，亚投行则通过

^① “Infrastructure for Tomorrow”, AIIB Official Website, January 2023, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>.

^② “Asian Infrastructure Investment Bank Annual Reports and Financials”, AIIB Official Website, January 2023, <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/overview/index.html>.

“强化制度执行功能”为制度体系的长期有效运作提供合法性保障。在程序性条款的设计上，新制度充分反映了中国作为全球性大国、新兴国家、发展中国家重要一员和国际社会负责任大国对国际制度公平性、公正性和透明度的创新性理解。无论是在“一带一路”推进过程中逐步确立的总体原则、合作规范，以及涉及具体领域的操作规程和标准，还是作为实体性制度机构的“丝路基金”和亚投行在运作过程中所遵循的根本宗旨、职能、组织架构和运营方案，创新发展、平等包容、互利互惠和可持续发展的理念均得到充分体现和全面贯彻，为突破现行全球经济治理体系中代表性和发言权分配机制不合理、份额让渡改革难于推进的困局和完善全球经济治理程序性改革提供了启发性思路。

最后，从新制度体系的“话语特征”来看，不同于西方基于强权政治和实力对抗思维构建起的制度语境，中国主导创设新制度的宏观语境源于自身的发展实践、制度参与经历和以发展中国家身份对全球治理展开的战略性思考，因此对仍处于同一发展阶段的广大发展中国家和新兴国家具有更强的“推己及人”的感召力和影响力。更重要的是，中国在制度创设中所采用的话语旨在为参与国提供一种“前景性制度叙事”，通过提供合理的制度权利承诺促使参与国形成对新制度发展前景的客观预期，使其意识到自身不仅是制度的参与者和获益者，同时还是制度的建设者和维护者，从而激发其参与制度互动的主动性和积极性。这与西方试图强化排他性的价值语境、借助制度话语的强制力来对参与国形成“制度威慑”的做法具有本质不同。在此基础上，通过倡导和平发展、自主发展、均衡发展、人本发展、全面发展和务实发展的制度话语体系，中国得以在新制度创设过程中将发展权的基本要素细化为政治、经济、社会、文化和生态五个方面的基本人权，并将其确立为支撑制度话语体系合法性和权威性的核心价值观，为提升自身的制度话语权发挥理念引领和支撑作用。^①

五、结 语

在现实的国际关系中，国家行为体对制度话语权的认知、认同与践行正

^① 蒲小平：《“一带一路”十年建设的成就及时代内涵》，第49页。

在与日俱增。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视全球治理背景下中国国际制度话语权的提升问题。习近平强调：“推动全球治理体制更加公正、更加合理，为我国发展和世界和平创造有利条件”，“这不仅事关应对各种全球性挑战，而且事关给国际秩序和国际体系定规则、定方向；不仅事关对发展制高点的争夺，而且事关各国在国际秩序和国际体系长远制度性安排中的地位和作用”。^①

基于话语制度主义理论，本文搭建了以“观念—话语—制度”为核心的分析框架，以中国参与全球经济治理的制度互动为例，全面检视中国国际制度话语权的实践进程。分析发现，制度演进与行为体观念密切相关。观念映射与话语嵌套机制是行为体通过话语将观念因素导入制度结构的核心手段。在制度创设、制度参与和制度竞争的不同阶段，通过上述机制的运用，行为体得以将政策性、程序性和哲学性观念以特定方式和限度融入制度话语体系，将自身话语优先转化为政策行动的参考依据，从而提升在特定领域的国际制度话语权。学界普遍认为，相较于历史上历次具有标志性意义的大国竞争，当前中美战略竞争最显著的特征之一即是“制度导向性”的凸显。^②这不仅体现为双方展开各领域竞争时所遵循的各自独立、自成体系的理念模式和行为逻辑的系统性与完整性，^③更重要的是，作为实力日益接近且均有能力主导国际制度的大国，中美全方位的制度竞争旨在通过国际话语权的争夺，以制度权力的相对收益谋求物质权力的绝对收益。^④从这一意义上说，“制度话语权”之争将成为两国未来战略博弈的核心表征。

① 习近平：《推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》，载《人民日报》2015年10月14日，第1版。

② Jacques de Lisle and Avery Goldstein, *China's Global Engagement: Cooperation, Competition, and Influence in the 21st Century*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2017, pp. 1-17; Victor D. Cha, "Allied Decoupling in an Era of US-China Strategic Competition", *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 13, No. 4, 2020, pp. 509-536; 李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社2017年版，第2~6页。

③ Zhang Jue and Xu Jin, "China-US Strategic Competition and the Descent of a Porous Curtain", *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, No. 3, 2021, pp. 325-332.

④ 吴心伯：《论中美战略竞争》，载《世界经济与政治》2020年第5期，第99~101页。