

信息链接:《南京大学学报》2011年第2期“当代西方研究”专栏评介

全球治理的新挑战及其机制的合法性

吴志成

冷战结束后,随着全球化进程的深入发展、全球性问题的日益突出和国际政治经济格局的调整,全球治理已经不只是一种单纯的国际政治理论,而且是目前国际社会一个极其紧迫的现实问题,对国际关系产生着深刻的影响。在某种意义上,全球化与全球治理不仅成为当今国际社会使用频率极高的时政话语和国际学术界十分流行的研究议题,而且早已摆上了国际组织、各国政府和政治家们关注的重要议事日程。围绕这一主题,《南京大学学报》2011年第2期“当代西方研究”栏目以“全球化与全球治理”为专题,专门组约了来自英国、美国和中国学者的三篇文章,分别就全球治理的重构、全球治理机制的合法性、全球化背景下全球治理面临的新挑战等问题进行深入探讨。尽管这三篇论文的研究视角和分析方法不完全一致,但它们有一个共同的目的,就是基于全球化与全球治理之间的内在逻辑,因应当今世界加强全球治理的必要性、紧迫性,以期抛砖引玉,引发中国学界对全球治理问题进一步的关注与思考。

国际著名学者、全球治理研究的权威专家、英国伦敦经济与政治学院教授戴维·赫尔德在《重构全球治理》一文中,详尽分析了全球性挑战的深层次动力、全球治理的难点与困境、以及重构全球治理的任务与政策设计等,进而阐释全球治理的属性和充分治理的标准。赫尔德指出,人类共同面临的问题越来越深入和广泛,然而,应对这些问题的手段却很脆弱和不完善。特别是一些日益紧急的全球性问题加剧了寻找解决途径的紧迫性,这些问题主要表现在以下三个方面:全球共同关心的问题(如全球变暖、生物多样性和生态系统损失、水缺乏)、人类可持续发展问题(如贫困、冲突预防、全球传染性疾病)以及全球竞赛规则(核扩散、有毒废物处置、知识产权、贸易规则、金融和税收规则)^①。在相互联系、相互依赖日趋加深的当今世界,全球性问题很难由单个国家的行动解决。若要充分解决这些问题,世界各国必须进行合作,采取集体行动,进而不断完善治理能力。全球性议题强调团结合作、社会公平、民主和政策有效性,这四个方面反映了全球治理的属性与充分治理的标准。在赫尔德看来,全球治理的推动力主要是指脆弱的全球结构、华盛顿一揽子政策(华盛顿共识与华盛顿安全议程)和当代地缘政治分布的新兴体系。然而,现有的国际机制急需进行改革,决策者与决策执行者之间的对称性与和谐性受到了挑战。若要真正克服全球治理进程中存在的诸多问题,国际社会必须加强全球合作治理,切实推动并协调国家的集体行动,不断强化国际机制的有效性,发展多边规则与程序。与此同时,全球治理过程中的民主问题亦不容忽视。

美国杜克大学教授艾伦·布坎南和美国人文与科学院院士、美国政治学会前主席、普林斯顿大学罗伯特·基欧汉教授的《全球治理机制的合法性》,将概念分析和道德判断相结合,试图从规范的角度构建全球治理机制合法性的公共标准,从而为评估全球治理机制提供基础。文章认为,关于全球治理机制合法性的讨论常常充满着困惑,因为学界从未就此建立起适当的分类标准。但是,合法性的概念对研究全球治理机制十分重要,对合法性的评估不能简化为对自利的探讨。作者着重探讨了全球治理机制合法化的充要条件,即所谓的“复合标准”,这种标准要求确保民主国家对问责渠道达成一致。合法性复合标准的要素具体包括:一是全球治理机制应该体现民主国家持续

① [英]戴维·赫尔德:《重构全球治理》,《南京大学学报》2011年第2期。

的认可,即民主问责渠道应该发挥良好功效;二是机制应该合乎最低道德接受度、相对获益和机制整体性的独立标准;三是这些机制应该具备一定的认知优点,用以对能否达到以上三种独立标准做出可靠判断,同时通过这些机制与有效的外部认知代理人的互动,最终实现对其目标、问责细则及其职能分工的批判性修正^①。有关合法性的全球公共标准能够引导公民遵循民主原则,区分合法与不合法的治理机制,从而对合法性的评判达成合理的一致。如果确立广泛认可的标准,无论是合乎该标准还是努力去达成该标准,都会增加有价值的全球治理机制的公众支持度。全球治理机制包含各种多边机制,如世界贸易组织、国际货币基金组织等,这些机构类似于国家政府,因为它们同样也颁布规则并对遵循或者触犯这些规则的后果给予明确规定,同时声明自己拥有此种权威。然而,全球治理机制从未奢望获得完备的政府职能。这些机制并非像国家政府一样在永久专属的领土内合法行使垄断暴力,同时这些机制的设计和主要行为也需要国家的一致同意。从全球治理机制的功能来看,它能促进国际合作,同时协助建立一种协调性框架,以限制自主的跨国非国家行为体滥用机制。当然,全球治理机制也限制了社会的选择,有时甚至制约着民主国家主权的运用,在给全球社会带来收益的同时,也增加了负担,对个人产生不利的影响。

吴志成和王天韵的论文《全球化背景下全球治理面临的新挑战》,从当代世界全球性风险不断上升的客观现实出发,系统阐述了在全球化的大背景下,当代全球治理发生的新变化以及在经济、政治、社会、金融、环境等领域所面临的一系列新的挑战,积极回应国际社会日趋增大的加强全球治理的呼声。论文指出,全球化是当代世界不以人的意志为转移的客观进程和发展趋势,它的深入发展正在以巨大的渗透力和广泛的波及范围深刻地影响着现实世界。在某种意义上,全球化在极大地促进世界经济发展的同时,其负面效应也助推了各种全球性问题的凸显和全球性危机的迅速蔓延,国际社会加强全球治理的呼声与需求日趋增大。新世纪以来,特别是全球金融危机的爆发,使得全球性风险呈现出不断显化与上升的趋向,全球治理也面临着越来越多的新挑战。这些新的挑战主要表现为:全球经济发展进程越来越不平衡,贸易保护主义抬头并转向隐蔽化,货币纷争成为主要大国共同的纠结,金融资本市场安全问题日益凸显,国际贫困与社会不平等依旧突出,全球气候环境面临更严峻的挑战,世界粮食与能源短缺的压力增大,大规模杀伤性武器呈现扩散趋势,跨国流动的便利引发世界的高风险,国家权力出现一定的流散与弱化,新兴大国的影响和作用明显提升,加强全球合作治理成为客观必然,等等^②。人类共同面临的全球性挑战使得世界各国各地区的前途命运更加紧密地联系在一起,国家间共同命运感上升,没有一个国家和地区可以在全球挑战中独善其身,也没有一个国家和地区能够以一己之力迎接挑战。为此,世界各国必须加强合作和协调,“共同安全”和“共同发展”也应成为世界各国政治家们的战略共识和政策行动。

全球治理是各国政府、国际组织、公民社会等多元行为体以人类整体论和共同利益论为价值导向,为尽可能增加共同利益而进行民主协商与合作,共同应对全球变革与挑战,解决全球性问题的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动。其核心是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利和平等的新的国际政治经济秩序,包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。在全球治理的现实进程中,世界各国采取合作行动,也取得了一定的成效。但是,现有全球治理框架的合法性有限而且脆弱,全球治理发展的现实制约因素依然存在。因此,在研究全球治理时,我们不能忽视国际政治现实,在参与全球治理行动的同时,要在维护国家利益并适应现实国际政治环境的前提下,与其他国家和多层级行为体积极合作,共同促进全球治理的发展。

^① [美]艾伦·布坎南、罗伯特·基欧汉:《全球治理机制的合法性》,《南京大学学报》2011年第2期。

^② 吴志成、王天韵:《全球化背景下全球治理面临的新挑战》,《南京大学学报》2011年第2期。