

# 全球治理: 结构与过程

王金良<sup>1</sup>

(1. 华东政法大学, 上海 200042)

**摘要:** 20世纪90年代以来,全球治理这一术语开始广泛传播,然而无论是其价值诉求还是政治主张都面临着太多争议。本文对全球治理的结构、过程、合法性和原动力进行理论总结,并对全球治理的规则和机制进行了相关分析。本文认为,全球治理的原动力在于适当地赋予非国家公共权力治理的合法性,以及普通公民对普遍价值和世界主义的学习能力。

**关键词:** 全球治理; 结构; 过程; 原动力

中图分类号: D5

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2011)04-0043-11

## 一、全球治理的概念

20世纪70年代以来,新科技技术为全球化的发展提供了强劲动力,也加速了全球经济发展的不均衡。到了90年代,一些发展中国家进一步被经济全球化的进程边缘化了,有人认为问题的根源在于国内治理能力不足,并非新自由主义的意识形态之过。这时治理理论初步形成,同时也为全球治理理论提研究供了发展空间。从全球政治变革的进程来看,有多种因素促进了全球治理的发展。其一,全球化催生了对全球治理的需求。全球政治、经济、文化和社

会渗透到全球范围的多元进程,为全球治理提供了可能性。韦斯(Weiss)认为,全球化时代的技术变革,20世纪70—80年代非国家行为体数量和影响的增强,推动了全球治理的发展。<sup>①</sup>从另一方面说,全球化导致了大量对各种国际交往进行不同程度控制的跨国及政府间安排和制度的出现。<sup>②</sup>国内学者蔡拓认为,全球化、全球问题以及民主化推动了全球治理体系的发展。<sup>③</sup>其二,全球问题需要全球治理,其原因是在解决跨国的全球问题时,单个主权国家的治理能力严重不足。全球问题也是全球化发展的产物,全球化带来了交往和互动模式的升级,同时也把地方性问题延伸到全球范围。<sup>④</sup>全球问题如环

收稿日期:2010-10-16; 修订日期:2010-12-31。

基金项目:2010年度华东政法大学科学研究项目“国际非政府组织的政治法律与研究”(BM518729)。

作者简介:王金良(1980—),男,河北磁县人,华东政法大学政治学研究院讲师,主要研究方向:比较政治学。

① Weiss, "Globalization, Good Governance and Global Governance", *Third World Quarterly*, 2000, No. 5, p. 796.

② [美]彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳著,秦亚青等译《世界政治理论的探索与争鸣》,上海人民出版社,2006年版,第82页。

③ 蔡拓著《全球化与政治的转型》,北京大学出版社,2007年版,第284—286页。

④ 最初进入人们关注视野的全球性问题可能是人口问题,尤其是20世纪五六十年代,一些发展中国家的人口迅速增长,并引起了一系列的社会问题。随后环境等问题也显示出其全球破坏性,促使全球问题的研究也日渐成熟。20世纪60年代鲍尔·埃利奇撰写了《人口爆炸》等著作;1970年G. 泰勒出版了《世界末日》一书,到了1972年,罗马俱乐部曾发表过第一个研究报告——《增长的极限》,对全球问题进行了系统研究。

境、金融危机、核扩散、贫穷、难民、人口、资源以及技术发展问题等等已成为当代人类社会共同面临的问题,这些问题需要创新性的全球政策以及更有效的全球治理体制。国际组织、国际法和非国家行为体之间的合作是一种探索中的新型治理方式,为全球治理提供了经验基础。其三,主权国家不再能够完全控制所有国内外事务,甚至不能够有效地进行治理或统治。劳埃德·阿克沃西(Lloyd Axworthy)认为,传统的政治组织即主权国家,不能满足公民的安全要求,需要积极探索一种新型的、超越国家主权的、能够保护公民基本权利的治理模式。<sup>①</sup> 美国学者马丁·休伊森和蒂莫西·辛克莱认为,全球治理兴起的要素包括全球知识权威、技术基础结构以及市场化机制的相互关联。<sup>②</sup> 主权国家不能为国民提供可靠的、公平的和有效的“治理”保障,也就是说全球治理成为一种选择。

怀疑者们从经验层面批判全球治理的设想,认为任何有效的政治组织都是以主权国家为基本单位,所谓全球层面的治理不过是一种主观臆想。然而从本质来说,主权国家这种政治共同体是历史的产物。简而言之,根据特定的自然地域、种族、以及宪法和政治体制,在与其他公共权力组织长期竞争的过程中,主权国家获得了绝对优势,成功垄断了合法的公共权力。从另一方面来说,主权国家的政治控制幅度既可以是小到弹丸之地,也可以是超级大国如美国、俄罗斯,甚至可以形成一种主权共享的超国家组织——如欧盟。这种差别说明:全球治理中的公共权力可以延伸至超越国家的区域乃至全球范围,并能够提供有效的公共产品和服务。概而言之,问题不是能否形成超越国界的治理,而是治理的控制幅度多大是可行的、有效的。

全球治理提供了一种创新的思维,以协调、合作与分享为本质的“治理”已经成为应对各类全球问题的理想选择。然而,学术界对“全球治理”的定义有诸多不同意见,对全球治理的性质、来源、过程、结构、影响、后果以及发展存在分歧。值得注意的是,有人早已论证了国家间

关系之外的非国家权威。早在20世纪70年代,罗伯特·基欧汗和约瑟夫·奈就指出,世界政治由国家间关系和跨国关系组成。其中,跨国公司、非政府组织以及其他跨国行为体构成的跨国关系有独立的地位和影响,是全球议题的决策节点。<sup>③</sup> 1992年,詹姆斯·罗西瑙提出了全球治理的初步设想,在其代表作《没有政府的治理》一书中,提出全球治理中各行为体之间的相互依赖关系能够提供某种形式的秩序,这种秩序能够弥补国家间关系的“无政府状态”。可见,“全球治理”这一术语最直接的指向并不是一种完全超越主权国家统治的全新治理体系,而是批判国际社会中的“无政府状态”。<sup>④</sup> 同时,使用“全球治理”也是为了强调与国家体系、国际体系和跨国体系的区分,以及与“国际治理”、“世界治理”的差别,从而突出全球治理的本质。遗憾的是,罗西瑙并没有精确地定义全球治理的内涵,只是提出了应当遵循的原则和规则。同样,1995年全球治理委员会对全球治理的定义也是十分模糊的,只是强调了非国家公共权力的重要性,以及治理规则的广泛影响。

1995年,罗西瑙重点强调了全球规制的重要性,进一步完善了全球治理的概念。他认为,从个人到全球各个层次的组织之间的互动,形成了某种规则体系,在这种规则指导下,能够实

<sup>①</sup> 劳埃德认为,依照传统,主权国家能够提供社会秩序,然而当今时代的全球化、经济发展的多元化、失败国家治理的失范等因素削弱了主权国家为公民提供安全的能力。Lloyd Axworthy, *Human Security and Global Governance: Putting People First, Global Governance*, 2001, pp. 19-23.

<sup>②</sup> 俞可平、张胜军编《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社2003年版,第45-47页。

<sup>③</sup> 跨国互动与跨政府互动关系加起来就构成了跨国关系,如果再加上国家间互动关系,就构成了整个世界政治的内容。从这个定义可以看出,基欧汉认为世界政治就是国家间政治与跨国政治的总和。Robert Keohane and Joseph Nye, “Transnational Relations and World Politics: An Conclusion”, *International Organization*, Summer 1971, Vol. 25 Issue 3, pp. 729-734.

<sup>④</sup> 詹姆斯·罗西瑙认为:在当今全球社会中,在许多方面主权国家仍是至高无上的,但次国家集团已经开始分享多种原属于国家的权力。尽管这些次国家集团没有被赋予正式权力,但在相关活动领域中也能够有效地发挥功能。[美]詹姆斯·罗西瑙主编,张胜军、刘小林译《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版,第3-8页。

现全球治理的目标。<sup>①</sup>然而,罗西瑙认为,任何具备权威影响的公共权力组织都是全球治理的一部分,“全通道”网络为公共权力组织提供了基础的操作体制。全球舞台中的规模大的和规模小的、正式的和非正式的、经济的和社会的、政治的和文化的、国家的和跨国的、国际的和次国家的、侵略的与和平的、自由的和独裁的各种实体共同组成了一个高度复杂的全球治理体系,这些实体通过正式的或非正式的规则体系获得“权威场所”(spheres of authority, SOAs)。<sup>②</sup>相对而言,麦克格鲁的定义更为明确,他认为全球治理关注的是国际(跨政府)组织与非国家行为体之间的正式或非正式的行为方式。<sup>③</sup>

“全球治理”概念为理论发展奠定了基础,然而上述几种概念并不能明确地指出谁在治理?如何治理?治理的有效性又如何?以及经验层面的全球治理处于何种状态。这些“全球治理”的定义基于“治理”的原则,如非正式规则、多边主义、非强制性、协商性等,并未明确解释全球治理的结构和过程。具体来说,第一、没有明确全球治理的主体。在当今全球政治中具有权力影响的行为体多之又多,就非国家行为体来说,包括国际组织如联合国、北约、欧盟等;跨国公司如微软、波音等;国际非政府组织如国际特赦组织、绿色和平组织等;国际媒体如时代华纳集团、英国广播公司等;宗教团体如基督教、伊斯兰教等,政党、基金会、工会以及其他形式的知识团体和精英团体等,其他组织包括解放组织、游击队、秘密社团、恐怖组织、黑社会组织,等等。因此,需要从中抽取符合具备全球性影响、具备“治理”而非“统治”特征的公共权力组织,否则会导致“全球治理就是发挥权力或权威影响的所有内容”。第二、没有明确解释全球治理的过程。劳伦斯·芬克尔斯坦(Lawrence S. Finkelstein)认为:在“全球治理”的概念中,“全球”和“治理”都具有理论上的模糊性,不能明确地界定哪些不是“全球的”,哪些不属于“治理”。<sup>④</sup>事实上,“全球治理”需要与国家间关系、国家政治和地方政治进行区分,以及与区域治理、国家治理、地方治理以及协同治理<sup>⑤</sup>相区

分,从而获得独立的属性。这种区分来自两个方面,“全球”指的是各类公共权力组织具有全球影响,解决的是单个主权国家无法解决的“全球问题”;“治理”则是一种与等级制政治统治有区别的原则,它表现为无中心、网络型或并行的原则,这就规定了任何主权国家主导的政治行为不属于“全球治理”的理想模式。

对于全球治理理论,国内学界反应比较敏锐;同时,学术界同仁对全球治理有着独特的观察和理解。从根本上说,全球治理还只是一种宽泛的理论思考和价值诉求,并未形成全面的系统的理论框架。蔡拓认为中国对全球治理的理解受制于多种国内国际环境的影响,如融入国际社会的能力、国家主权意识以及国内公民社会的成熟程度。<sup>⑥</sup>国内学者俞可平认为源于西方的全球治理理论还很不成熟,其中基本概念还十分模糊,在一些重大问题上还存在着很大的争议。<sup>⑦</sup>对于全球治理理论的重要分歧,可以说源自于对全球治理的特殊理解,以及对其中核心概念的不同解释。同时,这种分歧也反应了人们信奉全球层面上的不同公共权力——各种超国家、国家、地方政府以及非国家的公共权力,即哪种层面公共权力或公共权力的联盟才能有效地、公平地代表全球化时

① Rosenau, James, N., "Govenance in the Twenty - first Century", *Global Governance*, 1995, Vol. 1, Winter, pp. 13 - 14.

② [美]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁编,曹荣湘等译:《治理全球化》,社会科学文献出版社2004年版,第73-76页。

③ McGrew, A. G., "Globalization and Territorial Democracy", in McGrew, A. G., ed., *The Transformation of Democracy*, Cambridge: Polity, 1997, p. 15.

④ Lawrence S. Finkelstein, "What Is Global Governance?", *Global Governance*, 1995, 1, No. 3, p. 368.

⑤ 现代国家具有双重责任:一要对本国人民负责;二要对国际社会负责。国家不能再以主权的名义为所欲为,而要接受本国人民、非政府组织、评估机构、国际组织等多种形式的交叉监督。[法]陈力川“协同治理的国际思考与实践”,<http://www.china-elections.com/NewsInfo.asp?NewsID=2126>.

⑥ 蔡拓著《全球化与政治的转型》,北京大学出版社,2007年版,第294页。

⑦ 在《全球治理引论》一文中,俞可平最早系统地介绍了全球治理理论,梳理了全球治理的基本概念、主要内容、以及各种有代表性论点,着重总结了全球治理理论的源起、产生原因、治理主张和理想诉求。俞可平“全球治理引论”,《马克思主义与现实》2002年第1期。

代人们的公共利益。

本文认为,全球治理就是具有全球影响的国家和非国家公共权力组织,通过压力集团、多边主义或混合网络的模式,包括各种正式的、非正式的规则、规范和制度,解决任何单个主权国家不能独自解决的全球政治、经济、社会和环境等问题。这个定义强调了全球层面的非国家公共权力的重要性,认为其赋予了全球治理进行“治理”的重要特征。依照这个定义,历史上国家主导的局部全球化世界的治理并不属于此种概念,原因是全球治理是应对当代全球问题而萌发的一种侧重于非国家公共权力的新型治理形态。与法定的、正式的国家政治相比,非国家公共权力是全球治理的重要内容,也反映了最近全球政治变革的重要特征。

## 二、全球治理的结构

全球治理的结构指的是国家与非国家公共权力之间的相互关系,即国家与非国家的公共权力之间的权限问题。秉承西方政治的悠久传统,政治的良好形式源于核心公共权力即中央政府的分权和制衡的制度设计。<sup>①</sup>在这种制度框架中,核心公共权力必须是强大的,只有这样,才能保证威斯特伐利亚体系以来形成的主权原则,才能支撑以主权国家为基本单位的国际体系。然而在全球治理体系中,公共权力的主体还包括各种非国家的公共权力,主要是具有全球影响,以及进行全球事务管理、治理的组织,它们在全球层面上制定和执行政治经济规则,同时也促进全球基本价值观的形成。

全球治理的结构具有多元性、复杂性和变革性特征,任何简化模型都不能涵盖它的所有内容。关于全球政治中的权力结构,学术界出现了多种理论模式。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈列举了五种可能的治理形式:单边行动和强国集团行动体现了国家中心的治理,而区域合作、多变合作和跨国跨政府合作则是社会

中心的治理模式。<sup>②</sup>罗西瑙更为简明地描述了全球政治的结构,即主权国家与非国家权威——两枝世界理论(two worlds of world politics)。两枝世界其中一枝是由主权国家和政府支配的国家间体系;另一枝是由与国家或竞争或合作的各种类型的非国家公共权力组成的多元中心体系,它们共同组成了一个高度复杂的全球治理体系。<sup>③</sup>马蒂亚斯·科尼格—阿尔基布吉使用公共性、授权性和包容性三个标准,把全球治理的理想结构分为6种,即全球政府间主义、全球超国家主义、直接霸权、直接的全球跨国家主义、授权的全球跨国家主义、直接垄断和间接垄断类型。<sup>④</sup>无论采用何种全球治理结构类型,国家与非国家公共权力之间的划分是一个关键标准。

从根本上来说,这些设想源自古老的政治思想传统,即公共权力中国国家权力与社会权威的分野。同样是共同体的概念,“国家”和“社会”常常被人混淆,在学术研究中的“国家”实际上包含着社会权威的内容。国家就是整个政治关系与社会关系的总和,这意味着剥夺了社会权威和跨国行为体的话语权,然而国家政府并

<sup>①</sup> 一般而言,公共权力指的是国家政府的管理和统治的权力,它来自于全体公民,是为了实现公众利益而管理公共事务的权力。从这个意义上来说,公共权力特指的是国家权力,包括各种国家机构和组织的立法权、司法权和执法权等。

<sup>②</sup> 这五治理模式分别是:(1)在领土疆界内采取单边行动,降低脆弱性;(2)强国或国家集团采取单边行动;(3)区域合作,增强政策的有效性;(4)全球层次的多边合作,建立管理全球化的国际机制;(5)跨国或跨政府合作。[美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译《权力与相互依赖》,北京大学出版社,2002年版,第311-315页。约瑟夫·奈又有三维棋局的说法:按照军事、经济和社会等行为领域的角度,把世界权力看作是一个三维棋局。第一维的军事权力主要由美国等少数强国控制着;第二维的世界经济权威结构主要由美国、欧洲和日本控制;第三维的权威存在于国家之外的各种跨国领域,主要由各种非国家行为体控制。Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of the American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford, University Press 2002, p. 39.

<sup>③</sup> Rosenau, James N., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press, 1990, pp. 243-315.

<sup>④</sup> 戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁编,曹荣湘等译《治理全球化》,社会科学文献出版社,2004年版,第41-47页。

不能代表整个社会的活动和行为。<sup>①</sup> 在全球政治层面,现实主义者加重了重“国家”、轻“社会”的价值取向。然而也有人坚持社会性权威的研究进路,认为全球社会权威与国家世界同样重要。<sup>②</sup> 罗西瑙提到过未来的全球秩序社会图景,是一种自治的、多中心的、依赖于个人对普世价值学习和接受能力的社会性世界。“国家”与“社会”反映了全球政治本体论的长期论争,侧重社会性权威的非国家公共权力的重要性正在上升。由于对全球政治结构中核心公共权力的本质、政治过程解释不同,因而出现了多种全球政治的框架,即全球帝国、(新)地区主义、世界政府、全球治理和全球公民社会。这几种全球政治设想对国家权力的依赖依次递减,对非国家公共权力依赖依次递增。可以说,全球帝国是信赖国家权力的原教旨主义,而全球公民社会是非国家公共权力的原教旨主义,全球治理处于稍倾向于非国家公共权力的中间状态。

第一,全球帝国。即全球性或世界性的超级大国,通常是幅员辽阔、政治、经济、文化和军事实力超群的具有全球影响力的国家。按照约瑟夫·奈的说法,全球帝国不仅是有能力而且还得有意愿来支配世界。历史上曾多次出现过具备地区性影响力的大帝国,但只有20世纪80年代末的美国才真正符合全球帝国的重要特征。全球帝国亦即超级霸权国家治理的典型,吉尔平等人认为,只有霸权国家而不是世界政府或其他的非国家公共权力才有意愿和能力提供保证稳定和开放贸易制度的国际公共产品。<sup>③</sup> 可见,国际政治经济学家们认为霸权国家足以提供国际公共物品,解决全球问题,创建和推行国际体系中的准则和规范。按照这种基本思路,霸权国家就是全球政治结构中的核心公共权力。当前各种国际组织的创设,国际法与国际条约的制定都受到美国支配,这从经验上契合了全球帝国治理的特征。

但全球帝国的首要原则是本民族的利益,因而不免会因此控制和支配其他主权国家。目前美国多少有全球帝国的行事风格,尽管能够

提供一定的全球社会秩序,但受制于多种国内因素的影响。而此次金融危机的阴霾还笼罩在美国,迟迟未散,这严重影响了美国对外充当霸权国家的信心和能力。全球帝国的全球政治结构是现实主义应对全球问题的一种解释,然而有先见之明的现实主义者明白,从长期来看,霸权国家提供的国际公共产品如国际制度等最终将脱离霸权的控制,从而改变国际治理的性质。

第二,(新)地区主义。从本质上说,地区主义是在超国家区域内实现多边治理的产物,反映了局部全球化世界内长期的和结构性的特征。地区一体化是全球治理的重要组成部分,也是探索新全球治理方式的一个模版。欧洲共同体的“特殊体制”的一个最典型特征是没有通过政府进行治理。<sup>④</sup> 在地区一体化框架下,处于中心位置的公共权力是超国家组织,其合法性来自成员国的法律和政策协调一致原则。然而,地区主义并不否主权国家的身份和地位,因而如何保持成员国的文化特性也是地区一体化发展的前提。迄今为止,地区一体化最成功的范例是欧盟,它最初由经济理性(煤钢联营)推动,进而成为政治理性(解决安全困境)的产物。如今,欧盟已是一个整合多个民族国家而形成的治理网络,它的未来不仅仅局限于大型的联邦或邦联国家。在这种后现代形式公共权力架

<sup>①</sup> Peter Willetts, "Transnational Actors and International Organizations in Global Politics", in J. B. Baylis and S. Smith eds., *The Globalisation of World Politics*, Oxford and New York: Oxford University Press, second edition, 2001, pp. 356 - 383.

<sup>②</sup> 如罗西瑙认为,当代国家权威构成了一个同时向上、向下扩散的碎片化世界。俞可平、张胜军编《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社2003年版,第61-62页。德国学者岑皮尔也有“国家世界”与“社会世界”的提法,并认为社会世界将要求参与政治和决策。[德]恩斯特·奥托·岑皮尔著,晏扬译《变革中的世界政治》,华东师范大学出版社2000年版,第68-89页。蔡拓教授认为,全球治理的精髓和要义在于从政府转向非政府;从国家转向社会;从领土政治转向非领土政治;从强制性、等级性管理转向平等性、协商性、自愿性和网络化管理。蔡拓著《全球化与政治的转型》,北京大学出版社2007年版,第288-293页。

<sup>③</sup> [美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译《国际关系政治经济学》,经济科学出版社,1989年版,第89-91页。

<sup>④</sup> 贝阿特·科勒-科赫认为:在欧洲层级不存在政权的代表,欧盟是负有直接责任的最高决策机构,而代议制民主只存在于成员国内。俞可平、张胜军编《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社2003年版,第270页。

构中,有多种跨国和跨政府联系通道,从而限制了单个国家的主权。

第三,世界政府。世界政府就是需要所有国家削弱和放弃其最高统治权,组成单一的、最高的政治实体。这种单一主权的世界政体,有解释、执行法律,统一管理全球公共事务的最高权力,其目的在于提供一种全新的超国家治理形态,以实现人类社会长期追求的和平与发展的目标。从根本上说,世界政府没有脱离国家政治架构的基本理念,不过是把核心公共权力拔高到了全球层面,在全球层面设立独立的、最高的立法、行政和司法部门,各个次级政治单位成为地方政府。当然也有其他形式的世界政府设想,如1996年沃伦·W. 韦杰(Warren W. Wagar)曾畅想过一种全球社会共同体形式——由“世界政党”组成“联合世界政府”。<sup>①</sup>也有世界联邦主义(World Federalist Association)的设想,就是按照联邦和民主制的基本原则,在全球成立一个世界政府。迄今为止,世界政府可能是一个美好愿望,尤其是现实世界中从来也没有出现过任何形式的世界政体。英国学者赫德利·布尔对此提出批评,认为中央权威可能只是体现了处于主导地位的大国的价值理念,而且仅仅依靠全球主义者的说服和倡导,无法让全世界的人们转变观念以支持这种变革。<sup>②</sup>基欧汉也认为,如果想要真正实现有效治理,就应该通过政府间合作、跨国网络而不是世界政府来实现。<sup>③</sup>对于未来的世界新秩序,世界政府的支持者们有深邃的哲学思考,但并不能有力回应上述批评。

就经验层面而言,世界主义者寄希望于联合国承担合法的统治权力,认为它能够提供全球社会所需的秩序和保障。第二次世界大战结束后,为了保障持续的和平与安全,在欧美等战胜国倡议下创设了这一国际组织。然而联合国成立初期,制定的大多数国际协定和条约缺乏国际强制执行机制,基本上没有能力解决国家间的争端。同时,在是否批准和执行条约方面,国家特别是强国拥有较大的主动权。联合国的基本缺陷在于缺乏独立的权力,以至于能否

在重大国际事务上取得成绩取决于大国间的共识。<sup>④</sup>如果联合国能够在全世界事务中发挥重要影响,就需要确保全球各地区的公平参与权,需要创造性地满足不同地区的代表权,以及整合其合法性资源。人们对联合国改革提出了多种建议,如联合国拥有自己的军队、全球征税,安全理事会常任理事国不再行使否决权、改革联合国大会的代表权,提高国际非政府组织的参与和政治地位,等等。这些措施都隐含着希望联合国能够充当一种独立的、高于主权国家的公共权力组织的想法。但目前联合国只能提供一个商议的平台,从而协调每个成员国的合法利益。这种状况与世界政府理念相距甚远,倒是体现了全球治理的基本要求。

第四、全球公民社会。全球公民社会是所有独立于国家和市场的体系和领域,涵盖了所有国家(包括政党)和市场之外的组织和协会。它包括了传统上称为利益集团的全部组织——这并不仅是指持有某种主张的非政府组织,而且还包括工会、专业协会(例如由医生和律师组成的协会)、商会、道德协会以及其他协会。<sup>⑤</sup>20世纪90年代中期以来,以全球环境、人权、反战、消费者权益等反体系运动的全球公民社会发展到了一个新阶段。各种私人组织、志愿活动、非赢利组织和公民社会组织的兴起改变了国家统治的内外环境,把民族国家之内的许多个人、集团和组织解放出来,成为由多元化力量共同主宰的“全球公民社会”。乐观主义者认为,全球公民社会奉行了“参与”、“平等”、“解放”和“进步”的政治哲学,这有助于瓦解传统公共权力的压制和统治。通过社会运动、跨国治

<sup>①</sup> Wagar, W. Warren, "Toward a praxis of world integration", *Journal of World - Systems Research*, 1996, p. 2

<sup>②</sup> [英]赫德利·布尔著,张小明译《无政府社会》,世界知识出版社2003年版,第243-246页。

<sup>③</sup> Robert Keohane, "Governance in a Partially Globalized World", *American Political Science Review* 2001, vol. 13, No. 1.

<sup>④</sup> [美]小科尼利厄斯·墨菲著,王起亮等译《世界治理》,世界知识出版社2007年版,第117页。

<sup>⑤</sup> [美]托马斯·卡罗瑟斯,蒲燕译“市民社会”,《国外社会科学文摘》2000年第7期。摘自 *Foreign Policy Winter*, 1999—2000。

理网络等方式,全球公民社会向目标国家施加压力,促成了新的国际政策和法律规范,也可以监督国际规范的评估和执行。应该说,全球公民社会是全球治理的重要组成部分,然而这种全球政治结构过于相信非国家公共权力的影响和治理能力。目前看来,即使国家统治存在着公平和效率困境,也没有迹象表明国家的政治形态即将消失。

如上所述,在全球政治的变革进程中,理想的全球治理模式倾向于国家与非国家公共权力之间的互补和平衡关系,同时认定多边主义的“治理”而不是等级式的“统治”是变革的合理方向。表1简单地描述了全球帝国、地区主义、世界政府、全球治理以及全球公民社会的行为体,以及其中核心公共权力的本质。

表1 不同主体的公共权力本质

区别 体系	主要的行为体	公共权力的本质	互动关系
全球帝国	霸权国家	强制性	等级制
(新)地区 主义	地区一体化 组织	领导性	多边协调
世界政府	世界政体	强制性权威	等级型
全球治理	主权国家、非国家 公共权力	分割的权威	治理、多头 政治
全球公民 社会	非国家行为体、 社会运动网络	社会性、无中心	自我管理/ 身份政治

资料来源:作者整理

### 三、全球治理的过程

全球治理的过程指的是全球各层次的公共权力遵循的正式或非正式程序、规则以及制度,也是控制和管理国家与非国家公共权力之间关系的原则,强调了全球层面公共权力治理的动态过程。根据主权国家与非国家的公共权力之间互动关系的差别,全球治理的过程可以用多

边治理、压力集体以及混合网络模式来描述。罗西瑙对全球治理过程的归纳更为精细,依据权力流向(单向或多向),以及治理原则的性质(正式、非正式、混合型),他把全球治理的类型划分为自上而下型、自下而上型、市场型治理、网络型治理、并行型治理和默比乌斯型治理六种模式。<sup>①</sup>其中,在单向的全球治理过程中,以政府、跨国公司和政府间组织为主导体现了自上而下的治理,反之以社会群体、非政府组织和国际非政府组织为主导则表现了自下而上的治理;同时,从公共权力多向的互动过程看,政府、政府间组织、非政府组织以及国际非政府组织之间形成了网络型、并行型治理过程,其中没有任何一种公共权力处于主导地位。最后是国家与非国家公共权力的混合型,单向度的权力过程是市场型治理,而多向度的权力过程是默比乌斯型治理。

借鉴罗西瑙对全球治理过程的解释,在简化了其中逻辑关系的前提下,本文认为,国家权力主导的治理就是多边治理模式,并非国家公共权力居于主导地位就是压力集团模式,两者的混合型可称之为治理的混合网络模式。下文分别解释这三种全球治理过程的区别与联系。

第一,多边治理。按照约翰·鲁杰的说法,多边主义指的是按照某种原则来协调三个或更多国家之间的关系,也是一种多边主义的制度安排。<sup>②</sup>全球治理的多边治理过程意指国家与非国家公共权力之间的关系是平等的,或者是竞争性的。由于大多数重要的治理行为与大国国家和政府间组织相关,因而多边治理是现阶段全球治理的主要方式。这种治理过程中,国家和政府间组织相对占有主导地位,非国家的公共权力如跨国公司和非政府组织到相关议题框架中,成为重要的辅助者和合作者。国际行动——由发达国家和国际性机构的政府、人民

① [美]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁编,曹荣湘等译:《治理全球化》,社会科学文献出版社,2004年版,第86-92页。

② [美]约翰·鲁杰编,苏长河译《多边主义》,浙江人民出版社,2003年版,第9页。

或组织采取的——能够决定全球化过程是带来更大程度的公平、和平和繁荣,还是带来燃料紧张、导致对抗与暴力的冲突。<sup>①</sup>从经验层面来说,联合国、国际货币基金组织、世界贸易组织和世界银行等国际组织代表了当代全球治理的多边主义原则。如1999年在几个发达国家倡议下成立的金融稳定论坛(Financial Stability Forum),这个论坛由发达国家货币、财政和金融监管当局、国际金融机构、国际管理与监督集团、中央银行委员会专家以及欧洲中央银行的专家等组成,是国际金融体系重要的决策协调和咨询机构。<sup>②</sup>金融稳定论坛的合法性是治理的有效性,如促进国际金融稳定和降低国际金融风险。目前金融稳定论坛的多边治理是一种有效的途径,但这个过程离不开强力国家的支持,因而如何实现其向代表性合法转换也是一个重要工作。

第二,压力集团模式。在这种模式中,非国家公共权力通过向政府、国际组织等决策机构施加压力,以期改变在具体问题领域中的决策结果,迫使全球问题决策朝着有利于其自身利益或特定目标的方向发展。压力集团模式形象地描述了全球治理参与的过程,此处用“利益团体”来描述是不恰当的,原因是全球治理中非国家公共权力组织具有普世主义价值观,同时其目标是解决各种全球问题。压力集团的全球治理过程又可细分为跨国倡议网络和跨国社会运动两种不同形式,相同的是,两者都同国外的跨国组织结成同盟,迫使本国政府或他国政府改变相关政策,以达到追求的目标。不同的是,跨国倡议网络指的是为了解决某一跨国问题形成了网络,这个网络拥有相同的价值观,共同的话语,通过跨国信息交流和服务联系在一起。而跨国社会运动至少在两个国家进行社会动员,一国之内的内部政治问题引起了跨国组织和普通民众的关注,形成实力强大群众性社会运动,借此向本国政府施压。

在压力集团的治理过程中,全球治理包括了政治权威的使用、政治经济利益的分配以及如何获取合法性等内容。其中,尽管其中非国

家公共权力只是全球政治决策的外部环境,但问题议程的设置体现了非国家公共权力相对的主导性。如联合国环境与发展大会于1992年6月在巴西里约热内卢召开,全世界有170多个国家的政府首脑参加了这次会议,同时有大约2000多个国际非政府组织和团体围绕这次会议对与会人员进行游说工作,而且有些大的国际非政府组织被允许以代表的身份直接参与到会议进程之中。在这次全球论坛中,非政府组织给与会代表提供相关信息和知识、印发材料宣传自己的主张,直接进行游说活动。它们甚至在自己内部议定出三十多个“条约”草案,据此向政府领导人施加压力,这和议会制国家中的院外集团大致相似,被称之为“影子议会”。在压力集团的治理过程,非国家公共权力占据主导地位,其权力流向是自下而上的。但在压力集团的治理过程中,非正式的规则和网络控制着治理的方向,因而全球治理的效力有待提高。

第三,混合网络模式。与前两种模式相比,全球治理的混合网络过程更接近于现实情况。从宽泛的意义上来说,混合网络模式是多边治理和压力集团模式的混合,也是全球治理中的国家与非国家公共权力之间的混合,即没有哪种权力处于首要地位。这是一种包含国家、次国家以及跨国和国际层次的各种权力组织构成的复杂治理网络,其中权力关系的流向是复杂的、相互的,它们通过正式和非正式的规则形成特定的治理网络。目前保护野生动植物的治理网络可视为范例,这是一个包含多层次公共权力的跨国治理网络。简单地对全球治理过程进行类型化描述具有一定的误导性,但却表明非国家公共权力应该也能够具有治理的功能和合法性。

如果期望当前全球治理在形式、程序和后果方面都达到现代民主政治或多头政治的目标是不现实的,比较合理的发展方向是建立一套宽松的体制。全球治理面临着许多现实的

<sup>①</sup> 世界银行网站: <http://www.worldbank.org/>.

<sup>②</sup> 金融稳定论坛: <http://www.financialstabilityboard.org/>.



制约因素,对全球治理的前景不能抱过分乐观的态度。<sup>①</sup>就目前而言,全球治理过程有重大的缺陷。第一,全球治理的公共权力合法性缺失。主要表现为非国家的公共权力缺乏制度化的实施机制,结构相当松散,没有正式的权威实施机制。非国家公共权力关注的问题单一,功能有限,彼此之间权能划分不合理,而且往往只在乎与其自身利益切实相关的目标。在这样一个多种公共权力非均衡发展的框架内,全球治理的公共权力的合法性和代表性不够,决定了全球治理的过程必然是不均衡的。第二,由谁主导全球治理的过程?不可否认,全球治理中的公共权力处于关键位置,然而只是强调其权力而忽视结构,就很可能导致国家、非国家的公共权力为了自身或其他利益而扭曲治理的诉求,这样全球治理也就变成了争夺权力、财富等目标的角斗场。针对不均衡的全球治理,很多学者提出了尖锐批评,如哈曼认为,在这个有利于超级公民和跨国公司支配的体系中,许多国际规则正在被用来削弱国家和政府的权威。<sup>②</sup>罗伯特·考克斯早就指出,国际组织是权力机构及其意识形态的创造物,而且它们进一步强化了霸权的世界秩序。<sup>③</sup>从本质上说,现存的全球政治框架实际上更多地反映了全球某一特定阶级或团体的利益。<sup>④</sup>目前多次爆发的针对世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织的抗议活动证明了这一点。<sup>⑤</sup>同时,发达国家在全球治理过程中处于优势地位,国际组织的结构不公平以及谈判能力不足,削弱了许多发展中国家政治参与的能力。与许多国际条约的谈判一样,不久前签订的《哥本哈根议定书》也是大国强国设置和控制会议议程的结果。

#### 四、全球治理的原动力

##### 第一 全球治理的经验层面。

全球治理要求全球政治结构发生重大变革,即由国际体系的“无政府状态”转向一种有秩序的全球治理状态。就经验层面而言,不少人认为

当代全球政治仍是一种以美国为主导的“一超多强”的国际体系。也有人从全球政治变革的趋势出发,认为如果非国家的公共权力获得进一步发展的空间,全球治理终将走向一种理想状态。如全球治理委员会以及世界社会全球化委员会(World Commission on the Social Dimensions of Globalization)认为全球治理可以实现,但面临着很多困难。当然,也有激进的人士认为,全球治理的本质就是不公正的,其治理结构总是有利于具有优势地位的国家、组织和阶层。与其说对全球治理有着多种解释,不如说全球治理发展方向并不确定。

几个世纪以来,最乐观的乌托邦式的超国家治理没有取得任何实质性进展,只到20世纪初众多国际组织以及国际非政府组织的出现和成长。截至2002年,各种国际组织的数目已经将近6万多个,当然其中大约90%的是

<sup>①</sup> 俞可平、张胜军编《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社2003年版,第29-31页。

<sup>②</sup> Edward S. Herman, "The Threat of Globalization", *New Politics*, vol. 7, No. 2, Winter 1999.

<sup>③</sup> Robert Cox, "Gramscian, hegemony and international relation", *Millennium*, No. 12, p. 172.

<sup>④</sup> 有部分西方马克思主义者持有这种观点,如斯克莱尔认为跨国资本阶层主要由四类人组成:一是跨国公司经理及其在当地的代理人;二是全球化的官员和政界人士;三是全球化的职业经理人;四是全球化的商人和媒体。[英]斯克莱尔著,刘欣、朱晓东译《跨国资本家阶层》,江苏人民出版社,2002年版,第18-25页。按照两位作者的说法,非中心和地域化的权力机构控制着整个全球领域。Hardt, Michel and Negri, *Antonio, Empire*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2000, pp. 12-14. 也有人指出,国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织被当成自由主义意识形态阵地的铁三角,成为维护全球市场经济体系的重要力量。O'Brien, R., Goetz, A. M., Scholte, J. A. and Williams, M., *Contesting Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 233.

<sup>⑤</sup> 这类跨国抗议活动在西方发达国家频繁发生,主要是通过全球化途径来对抗各种形式的政府间组织所倡导的新自由主义意识形态。如在1994年国际货币基金组织和世界银行成立50周年期间,华盛顿爆发的群众抗议事件,1999年在西雅图发生的反全球化群众运动,2000年在布拉格发生的抗议国际货币基金组织和世界银行的社会运动,以及2001年4月在魁北克发生的抗议第三届美洲国家首脑会议事件,紧随其后的是2001年7月在热那亚召开的七国峰会期间,爆发了有大约20万人参加的反全球化群众示威活动。

国际非政府组织。<sup>①</sup> 19世纪反奴隶制的跨国社会运动以来,从1945年联合国的成立,到1987年在联合国主持下签订的《蒙特利尔议定书》,1995年世界贸易组织开始运作,1999年禁雷治理网络主导下签订的《渥太华公约》等等,都是全球治理重要事件。可以看出,国际组织、国际非政府组织的发展与全球治理的发展具有同步性关联。非国家行动体的权力,灵活性的治理行为是全球问题提供解决之道,也为多边治理、压力集团和混合网络治理创造新的可能性。当前世界政治的转型尚在出级阶段,并无清晰可辨的形态特征。<sup>②</sup> 全球治理是一种关于全人类公平、正义以及效率的理想诉求,问题是非国家公共权力的增长是否迎合了全球政治变革的长远图景? 如果当前的全球治理能够成功解决全球环境问题,以及能够持续地保障全球经济秩序,我们宁愿相信全球治理是一种现实选择。

## 第二,全球治理的原动力。

一是全球治理的主体变革。当前全球治理需改革国际组织,赋予其他非国家公共权力主要包括国际非政府组织行动的合法性。也有人认为,区域治理是未来全球治理的必然选择,区域治理能够决定全球治理的发展方向。然而从根本上说,无论何种政治共同体,其合法性和代表性在于每个公民本身。全球层面的治理着眼于公民在超国家或跨国事务上的参与,这种自愿参与使公民得以学习民主、公共事务管理,进而形成新的非政府组织,最终达成治理的目的。<sup>③</sup> 罗西瑙认为宏观全球秩序的微观基础,即全球普通公民的分析能力和集体行动能力。<sup>④</sup> 约翰·波利(John Boli)也认为个人主义的、平等的公民权是国家权威的基础,也是世界主义的世界公民的基础。<sup>⑤</sup> 当代大众教育的能力和水平不是以往任何时代可以比拟的,普世主义和世界公民思想的传播终将决定政治共同体的建构,也将从根本上决定了全球治理的命运。

二是全球治理的机制。多年来学者们尝试解释机制和制度的进化问题,主流观点坚持

降低交易成本是制度改变的主要原因,当然不免有历史进步论的嫌疑。从交易成本的角度出发,全球治理进一步发展,能够为超国家事务即各种全球问题提供平台,也能够为国家和非国家权力的合作设定机制。奥兰·杨注意到了全球治理体制的有效性常常取决于自上而下操作的体制与目标区域实际情况的适应程度。<sup>⑥</sup> 可见,如果一种全球治理机制是有效的,那么必然能够降低解决全球问题的成本,反过来推动全球治理的深度发展。从另一方面来说,全球公民社会对于传播、推广和促进非正式规则、制度的创新起到了关键作用,也为压力集团和混合网络型治理铺平了道路。

## 五、结 语

当前全球利益的分配具有多元化和跨国化的趋势,同时全球问题的发展也需要一个切实可行的全球治理框架。为解决某些治理问题,以非国家的公共权力为代表的公民社会组织逐渐发展起来,并在全球治理方面取得了一些成就,但很难预见这些针对具体问题领域的非国家公共权力能够形成一个成熟的、完整的全球治理体系。从国际政治现实情况来判断,国家政府仍占有主要地位,国家利益仍是最主要的诉求,因而全球治理必须为合法的国家利益留有足够空间,否则这种治理模式就是理想化的,其命运也是注定的。

现阶段的全球治理发展并不尽如人意,但

① Union of International Associations, *Year Book of International Organizations 2002 - 2003: Guide to Global and Civil Society Network*, 39th edition, p. 1853.

② [美]詹姆斯·罗西瑙主编,张胜军、刘小林译《没有政府的治理》,江西人民出版社,2001年版,第318页。

③ 蔡拓《全球化与政治的转型》,北京大学出版社,2007年版,第298页。

④ 同②,第319-324页。

⑤ John Boli, "Conclusion: World Authority Structures and Legitimations", in John Boli and George M. Thomas, eds, *Constructing World Culture: International Nongovernment Organizations Since 1875*, Sanford University Press, 1999, pp. 284 - 287.

⑥ [美]奥兰·杨著,陈玉刚、薄燕译《世界事务中的治理》,上海人民出版社,2008年版,第12页。

也不是新自由主义意识形态的招摇过市。倡导全球治理的意义,不是在经验层面制定行动的路线图,而是为解决当代全人类共同面临的全球问题提供一种创新思维和集体行动的基本框架。它的理想诉求,实际上是千百年来人们对

美好政治体制向往的延续,即寻求国家权力与非国家公共权力之间的终极平衡。

责任编辑 薛迎春

## Global Governance: Structure and Process

WANG Jinliang<sup>1</sup>

(1. *East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China*)

**Abstract:** Ever since the 90s of the 20th century, the term of Global Governance has become very popular, however, either in light of its value appeal or political ideas, the term has been faced with too much controversy. This paper is intended for drawing a theoretical conclusion of the structures, processes, legitimacy and vital force of the global governance. This paper also makes a relevant analysis of the regulations and mechanism of global governance and thins that the vital force of global governance lies in appropriately offering legitimacy to non-state public power governance and providing ordinary citizen with proficiency in learning universal value and cosmopolitanism.

**Key words:** global governance; structure; process; vital force