

多元国家治理模式下的全球治理^{*}

——理想与现实

薛 澜 关 婷

内容提要:全球治理问题的层出不穷及其高度的不确定性凸显了反思全球治理失灵的结构与理念根源的重要性。当前的全球治理失灵本质上源于治理体系中西方中心的意识形态与思维模式。传统全球治理体系脱胎于二战后的国际治理框架,这套治理体系构建主要以西方国家的意识形态与治理经验为基础。新冠疫情的爆发凸显出一些西方国家的国内治理困境,在全球层面缺乏规制的开放自由主义也正在遭遇越来越大的挑战。与其形成对比的是,一些非西方国家的危机应对与治理能力明显提升,并在全球治理的参与过程中更加活跃。这种现象引起西方国家的高度不安,并开始对中国采取遏制策略,客观上加剧了全球治理体系的分裂。毋庸置疑,面临愈演愈烈的全球性问题,分裂无效的全球治理机制将把人类社会带到危险的境地。弥合全球治理理想与现实的鸿沟,核心在于超越二元对立的意识形态,加强不同国家间的深度沟通和交流,在治理主体平等协作的基础上推动形成合理有效的治理规则。

关键词:全球治理 新冠疫情 治理体系

一、问题的提出

2020年初,全球爆发百年不遇的新冠疫情。这场全球性灾难对人类社会形成突发性全面冲击,客观上亦是对当前全球治理体系与各国治理能力的一次重大考验。然而,在这场人类对抗疫情的战争中,全球治理的实际情况令人大跌眼镜:一方面,由于美国对世界卫生组织等国际机构杯葛与刁难,原有国际组织的作用难以充分发挥,导致现有国际卫生治理与协调机制面临困境;另一方面,西方国内疫情治理失序产生了多元的连锁反应。自欧美进入疫情爆发高峰期,以美国为首的一些西方国家不是积极寻求全球性的合作与解决方案,而是以本国优先和“甩锅”舆论战的方式转移本国公众视线。全世界正在陷入单边主义、民粹主义和逆全球化的危机之中。

^{*} 关婷为本文通讯作者。本文为清华大学自主科研项目“新兴技术发展对社会结构和社会治理的影响及应对”(20205080071)和国家自然科学基金项目“全球治理视域下公众政策态度的影响因素及形成机理研究”(72004013)的研究成果。

在新冠疫情的冲击下,当前全球治理体系的弱点与弊病暴露无遗。事实上,自21世纪以来,“全球治理失灵”^①现象已经比比皆是,例如联合国难以就重大问题达成一致,全球气候治理僵局频现,国际组织普遍遭遇转型危机。^② 为什么会产生全球治理失灵?学术界对于该议题的讨论大致可以分为三类:第一类研究从权力视角出发,认为全球治理困境源自世界秩序的失调与大国权力的流散。国际权力转移和权力流散,导致世界主导国维护全球治理机制的意愿与能力明显弱化,难以有效提供国际公共物品。^③ 第二类研究从秩序基础视角出发,认为全球治理失灵根本上是由于国际层面缺乏全体系范畴的权威机构与“世界主义民主”^④。以《威斯特伐利亚和约》体系为基石的传统主权观与全球治理需求之间存在严重脱节,国家利益与全球利益、国家价值与全球价值之间的二元悖论致使全球治理责任错位;^⑤民族国家的实力不均衡,导致了事实上的全球民主赤字以及国际治理体系内在的重大缺陷。^⑥ 第三类研究从治理规则视角出发,认为全球治理现有规则与客观需求之间不匹配。冷战之后,世界秩序发生了重大变化,但国际治理的规则与理念没有发生根本性演进,严重滞后于国际事务的治理需求。^⑦ 在新国际政治经济格局下,全球治理的问题属性与主体结构也发生了深刻的转变。因此,传统国际治理机制在应对新全球性问题时存在结构性失灵。^⑧

毋庸置疑,这三类研究对于理解和分析全球治理失灵现象具有重要的理论意义,但本文认为这三大视角仍然难以充分揭示全球治理失灵的结构性与理念性根源。权力视角研究难以充分解释国际规则迟滞的原因,即为什么世界秩序和权力分布已经发生了变化,但相应的国际制度与治理规则却停滞不前?秩序视角研究虽然反映了全球化现状与国家主权观之间的张力,但却未能解释何种动力阻碍了全体系范畴权威机构的建立。规则视角研究则未能深入剖析全球治理体系内部存在何种紧张关系导致其功能出现问题,进而引起治理失灵。因此,探讨全球治理失灵的原因,除了吸纳权力转移、秩序构建和规则匹配的研究视角,还需要对全球治理体系的建构过程进行深刻反思,从而研究并呈现出这套体系运行中隐含的意识形态与治理模式偏好。

本文认为,反思全球治理失灵的现象,应该对全球治理体系需要调整的理念性与结构性根源进行深层次剖析。本文聚焦于全球治理体系的建构过程,包括影响体系构建的主导力量、意识形态与治理模式等多重维度,力图通过对全球治理体系及其背后的思维理念与治理模式分析来回答以下问题:造成全球治理失灵的理念性与结构性根源是什么?全球治理体系能否在一个更加多元的国家治理模式基础上更新再造?如何再造?

二、全球治理体系的基本概念及理论回顾

理解全球治理体系,首先需要理清全球治理的基本概念。当前学术界对于全球治理概念的

① 秦亚青将全球治理失灵界定为“国际规则体系不能有效实现全球性问题的解决,导致全球层面秩序紊乱的现象”。参见秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》,2013年第4期。

② 薛澜、俞晗之:《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析》,《中国社会科学》,2015年第11期。

③ 朱云汉:《王道思想与世界秩序重组》,《中国治理评论》,2012年第2期。

④ 戴维·赫尔德:《民主与全球秩序——从现代国家到世界主义治理》,第24页,上海人民出版社,2003年版。

⑤ 卢静:《当前全球治理的制度困境及其改革》,《外交评论》,2014年第1期。

⑥ Christopher Chase-Dunn, Bruce Lerro, Hiroko Inoue, Alexis Alvarez, “Democratic Global Governance: Moving From Ideal to Reality”, *International Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2, 2013.

⑦ 秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》,2013年第4期。

⑧ 薛澜、俞晗之:《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析》,《中国社会科学》,2015年第11期。

讨论主要从理论和实践两个维度展开,即治理理论视角与治理实践视角。全球治理概念诞生于20世纪90年代,研究者以治理理论为基础探讨全球治理现象。该概念最早由詹姆斯·罗斯瑙(James N. Rosenau)提出,罗斯瑙将全球治理设想为“包括通过控制、追求目标以产生跨国影响的各级人类活动——从家庭到国际组织——的规则系统,甚至包括被卷入更加相互依赖的急剧增加的世界网络中的大量规则系统”。^①1995年,全球治理委员会发布《天涯成比邻》,从治理角度讨论全球治理的概念,报告指出,“治理是各种各样的个人、团体(公私机构)管理其共同事务的诸多方式的总和。这是一个持续的过程,通过这一过程使相互冲突的或不同的利益得以调和,并且采取联合行动……全球治理是一个广泛、动态、复杂的决策互动过程,这一过程持续性的演变并回应着变化中的环境。”^②治理理论视角为推进和开展全球治理研究奠定了理论基础,然而,全球治理概念亦受到学术界的广泛质疑,认为这一概念讨论“太过空泛”“无所不包”“脱离现实”等等。^③因而,一些研究者逐渐转向现实的分析视角。

21世纪以来,全球治理的概念日趋务实并越来越以问题为导向,研究者愈加关注现实性的全球治理问题。从问题视角出发,日本学者星野昭吉将全球治理定义为“国家与非国家行为体之间的合作,以及从地区到全球层次解决共同问题的方式”^④;世界银行前副行长伊恩·高登(Ian Goldin)将全球治理解读为“管理全球性问题的制度和过程”^⑤;中国学者俞可平认为,“全球治理,是通过具有约束力的国际规则解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题,以维持正常的国际政治经济秩序。”^⑥蔡拓兼顾治理视角与问题视角,将全球治理定义为,“以人类整体论和共同利益论为价值导向的,多元行为体平等对话、协商合作,共同应对全球变革和全球问题挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动。”^⑦

基于已有研究,本文将全球治理诠释为以维持国际秩序和应对全球性问题为目标的多元主体参与的治理过程。相应的,全球治理体系指管理人类公共事务的制度体系,也就是在世界政治领域中所有合法的或运行中的公私机构总体系统,包括组织、机制、原则、规范、规制与决策程序等。^⑧在这一体系中,传统的治理主体包括主权国家以及由主权国家发起或参与的国际组织,新兴的治理主体则包括国际组织、非政府组织、跨国企业、利益团体等。传统治理主体主要负责制定和维持世界秩序规则和规范,新治理主体主要通过非正式制度和治理实践对跨国规则和权威体系的运作过程产生影响。^⑨需要特别指出的是,尽管全球治理体系处于持续性的演变和发展过程中,这套体系的基础性力量仍然以国家主体为主。

全球治理体系的主体间关系及制度间关系十分复杂。已有研究路径可大体分为两类,即以“国家”为中心的分析路径与以“问题(或政策领域)”为中心的分析路径。传统的全球治理研究

① James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-First Century", *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995.

② Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, 1995, pp. 13 ~ 15.

③ Lawrence Finkelstein, "What is Global Governance?", *Global Governance*, Vol. 1, No. 3, 1995. Thomas Weiss, Rorden Wilkinson, "Global Governance to the Rescue: Saving International Relations?", *Global Governance*, Vol. 20, No. 1, 2014.

④ 星野昭吉:《全球治理的结构与向度》,《南开学报》,2011年第3期。

⑤ Ian Goldin, *Divided Nations: Why Global Governance is Failing, and What We Can Do About It*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 4.

⑥ 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》,2002年第1期。

⑦ 蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》,《中国社会科学》,2004年第1期。

⑧ Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, Fariborz Zelli, "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis", *Global Environmental Politics*, Vol. 9, No. 4, 2009.

⑨ 戴维·赫尔德等:《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,第70页,社会科学文献出版社,2001年版。

主要以“主权国家”为中心展开,这部分研究根植于国际关系、国际法、比较政治等领域,通常建立在国家中心主义的假设上,关注国家间关系的正式制度安排与协调机制。^① 这部分研究涉及的国际组织以主权国家发起和参与的国际组织为主。从主权国家与国际组织之间的关系来看,国际组织具有“依附”和“独立”的双重特性:一方面,国际组织是主权国家的“代理者”,被国家授权管理国际事务;另一方面,国际组织在运行过程中具备独立于主权国家的权威来源,包括机构理性、道义性和专业性等。^②

新全球治理主要采取以“问题(或政策领域)”为中心的研究路径,受到社会学、经济学、法学、管理学等不同学科的影响,以治理理论为基础并逐渐形成跨学科导向的研究范式。新全球治理涉及的治理主体不仅包括主权国家和国际机构,还包括非政府主体发起的国际组织、非营利组织、跨国企业等。这类研究主要以“问题(或政策领域)”为中心讨论全球治理的制度安排与治理过程,关注中观层面的理论研究。^③ 代表性理论包括机制复合体理论(Regime Complex)、^④协同治理理论(Orchestration)、^⑤全球治理架构碎片化理论(Fragmentation)、^⑥全球实验治理(Global Experimentalist Governance)、^⑦公私合作伙伴等等。以机制复合体理论为例,随着新国际机构的兴起及全球政治困局的凸显,研究者提出“机制复合体”概念,认为新全球治理制度是由一套松散交叉、扁平多元的标准、规则和机制组成的。^⑧ 在气候变化领域,多种治理机制并存,全球气候治理谱系中既包括各种高度制度化的国际规制,也包括高度碎片化的非正式机制以及处于两者之间的复合机制。^⑨ 从治理主体间关系来看,在不同的治理问题或领域中,治理主体间呈现多种复杂的并行或交织关系,如合作、补充、替代、竞争、对抗等。

上述两类研究路径均在一定程度上反映了全球治理的现象,包括全球治理的制度、主体与运行机制。然而,纵观已有研究,多数仍停留在对于全球治理现象的描述层面。无论是对于治理主体或主体间互动的描述,还是治理机制或治理形态的描述,都还处于呈现全球治理各种错综复杂现象的研究层面。

① David Coen, Tom Pegrarn, “Towards a Third Generation of Global Governance Scholarship”, *Global Policy*, Vol. 9, No. 1, 2018.

② Michael N. Barnett, Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999.

③ 薛澜、俞晗之:《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析》,《中国社会科学》,2015年第11期。

④ Kal Rausthala, David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”, *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004.

⑤ 协同治理研究国际组织引入第三方实现治理目标的过程,其中国际组织扮演“协调员”和“乐队指挥”的角色。参见 Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal and Bernhard Zangl, “Orchestration: Global Governance through Intermediaries”, in Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Bernhard Zangl, Duncan Snidal eds., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 3 ~ 36.

⑥ 全球治理架构碎片化理论关注重要政策领域的治理架构碎片化,包括协同、合作、冲突的碎片化。参见 Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, Fariborz Zelli, “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, Vol. 9, No. 4, 2009.

⑦ 全球实验治理以问题解决为导向,关注参与的制度化过程和多层次集体问题解决过程。参见 Gráinne De Búrca, Robert O. Keohane, Charles Sabel, “Global Experimentalist Governance”, *British Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, 2014.

⑧ Kal Rausthala, David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”, *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004.

⑨ Robert O. Keohane, David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 1, 2011.

三、建构视角下的全球治理体系分析框架

为了更加深刻地解读全球治理体系的运行机制,本文从体系建构的视角出发,提出“建构视角下的全球治理体系分析框架”(图1),将全球治理体系的形成过程抽象为两个层面、六个关键步骤,以理清全球治理体系的运行过程与理念价值之间的相互关系,进而指出全球治理规则主导力量的意识形态与治理经验对于全球治理规则形成的重要基础性作用。两个层面是指全球治理的实践层面与理念层面,六个步骤是指全球治理规则形成及运行过程中涉及到的主要环节。需要特别说明的是,在现实世界中,这六个步骤之间没有特定的顺序关系,这些步骤在不同程度、不同维度上是同步进行、共同作用的,多种复合互动机制共同促进全球治理体系的演化。为了方便描述,本文按照编码顺序对这些步骤一一展开描述。

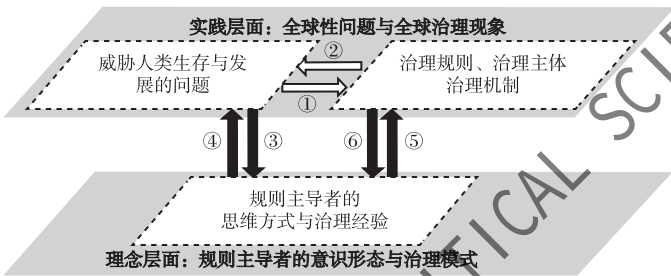


图1 建构视角下的全球治理体系分析框架

如图1所示,治理体系形成的根本动因,源自人类对生存或发展产生威胁的挑战或问题的应对。多数现有研究所描述和分析的,停留在①和②两个步骤,①表示人类面临的客观问题与挑战形成各种治理规则出现的动因,②表示这些规则的使用与主体间的互动,主要是为了应对和解决这些问题。然而,在讨论全球性问题与全球治理规则的过程中,研究者往往容易忽视规则主导者在理念层面的作用。也就是说,在解决客观问题并形成治理规则的过程中,规则主导者亦扮演了极为重要的角色。③与④两个步骤分别呈现出规则主导者对于客观问题的感知过程和识别过程。对于客观问题的感知与识别,既受到问题自身的影响,又受到规则主导者理念的影响。也就是说,规则主导者在一定程度上既有解读和定位问题的权力,也有议题设置的能力,即“定义问题”(problem identification)与“建构问题”(problem construction)。^① 在确定并定义了治理问题之后,步骤⑤指规则主导者在其意识形态与思维模式下,依据其已有的治理经验,针对特定问题或领域设计治理规则。步骤⑥则是在这些设计规则落实于实践层面过程对规则主导者所产生的正向或负向激励的作用。⑤与⑥两个步骤,体现了治理规则运行与规则主导者意识形态之间的互动过程。治理规则设计与执行过程,在很大程度上受到规则主导者的意识形态、思维方式与治理经验的影响;而这些意识形态和思维方式可能造成的正面或负面影响,又在规则使用过程中(即应用治理规则解决问题的过程中,步骤①和②)被进一步强化。这样,实际问题解决情况就对设计规则(given rules/ designed rules)和规则主导者(formulator of rules)形成反馈机制,即规则在实

① Bentley B. Allan, “Producing the Climate: States, Scientists, and the Constitution of Global Governance Objects”, *International Organization*, Vol. 71, No. 1, 2017.

践中的有效性提升了规则主导者的合法性,反之则降低规则主导者的合法性。由此,全球治理机制的建构和运行形成闭环。

上述研究与分析表明,无论是国际治理、地方治理、抑或是议题治理,规则主导者的意识形态、思维方式与治理经验对于治理体系的形成具有至关重要的作用,值得深入理解与研究。应用上述研究框架,下文将对传统国际治理体系的形成过程展开分析,并重点剖析隐含于这套全球治理体系下的意识形态与治理模式。

四、传统国际治理体系的建构与挑战

从全球治理体系建构的过程来看,无论是国家协作的制度安排还是问题导向的机制运作,其理念支撑多数都源于西方中心的意识形态和治理模式。由于传统国际治理体系在一定程度上是以西方国家治理模式为基础建立起来的,并且长期以来由西方国家主导,因此,当前的全球治理运作,从本质上讲仍主要以西方理念与治理经验为基石。这里提及的“西方”,主要指西方的意识形态和治理模式;“西方国家”主要指政治学意义上(而非地理学概念)的西方国家,即在国际政治秩序中所形成西方阵营中的国家,该阵营倡导三大基本政治理念与价值导向:自由民主、资本主义和世俗民族主义。^①具体而言,本文指代的西方国家,既包括以欧美为首的传统西方国家,也包括一些地理学意义上的非西方国家,如韩国、日本等。相应的,本文中的“非西方国家”,指除了上述西方国家以外的其他国家,包括中国、印度、土耳其、巴西及一些其他发展中国家。下文对传统国际治理体系建构的过程与挑战展开具体论述。

(一)传统国际治理体系建构

传统国际治理体系的形成以第二次世界大战的结束为开端。二战之后,世界各国对于和平、稳定的国际环境具有一致性的诉求。为了建立和平、稳定的国际环境,以美国为首的西方国家主导构建了以联合国系统为中心的国际安全治理体系和以布雷顿森林体系为中心的世界经济治理体系,从而确立基本的国际治理体系。这套国际治理体系具有两个突出特点:第一,它构建了基本的国际安全秩序与国际经济秩序,^②为形成二战后的基本世界秩序奠定了重要基础,是全球治理体系的基石;第二,这套国际秩序的构建受到以美国为首的西方国家的绝对主导,并与其国家利益交叠而生。基于美国和传统欧洲发达国家在当时特殊的经济与政治地位,这套治理规则体系自确立伊始,即兼具实现国际和平稳定目标以及维护西方价值理念和国家利益的双重特性,^③突出表现为美国对国际规则的主导及其霸权地位的共生性。^④

在这种历史条件下,西方国家主导构建了当前国际治理的基本框架和运行模式。西方国家治理模式、治理理念与主流价值观对于国际治理体系形成和制度构建产生了重要的影响,^⑤特别

① Charles A. Kupchan, *No One's World: the West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, 2012, p. 6.

② 在国际政治安全领域,美国倡议并策划成立了联合国和北大西洋公约组织;在国际金融领域,美国在布雷顿森林体系框架下推动建立了国际货币基金组织和世界银行;在国际贸易领域,美国发起拟定了关税及贸易总协定(GATT),该协定为世界贸易组织的成立奠定了基础。

③ 例如,国际社会60年以来遵循一个不成文的惯例,即世界银行行长一向由美国指定,国际货币基金组织总裁由欧洲人出任。参见朱云汉:《王道思想与世界秩序重组》,《中国治理评论》,2012年第2期。

④ 高程:《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》,《世界经济与政治》,2013年第12期。

⑤ Matthew D. Stephen, "Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance", *Global Governance*, Vol. 23, No. 3, 2017.

是美国凭借其霸权地位对二战之后国际多边主义秩序的形成起到了重要的奠基作用。^① 如肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)指出,国际权威与体系的塑造很难脱离为其提供体系基础的国家。^② 正因如此,国际治理体系的构建在很多方面借鉴了西方国内的治理理念与经验,直接移植了大量西方意识形态和治理模式。一方面,国际社会广为推崇西方国家所倡导的自由主义民主制度和开放市场经济模式;另一方面,国际治理遵循以《威斯特伐利亚和约》体系为基石的国家中心治理原则,以及全球化背景下的市场自由和平等竞争原则。与之相应,西方主导的国际治理表现为多种主体分裂的形式,^③包括国家中心治理与自由市场主导模式。这套体系的运行过程遵循现实主义的政治逻辑和自由主义的经济逻辑,奉行权力优先原则。

此外,多数现有的国际制度与规则同样是在西方国家主导下创建和运行的,这些规则的内容制定和运作过程亦暗含着对于西方国家的倾斜。^④ 以国际援助项目为例,多项研究表明,西方国家发起援助项目的最终目标不仅是“援助需要帮助的国家”,而且是通过援助项目增加自己的国家利益。^⑤ 威廉·伊斯特利(William Easterly)和克劳迪亚·威廉姆森(Claudia R. Williamson)发现,西方国家提供的援助资金与被援助国的国内政策和国际动向存在密切相关性,即被援助国更可能采取西方国家提出的政策建议(如开放市场),并在国际平台上多与西方援助国的投票立场保持一致。^⑥ 这种西方国家的“规则外溢”^⑦,主要来自于两方面原因:第一,规则制定的转化成本低:西方国家治理的一些规则具有“普适主义”的倾向,直接进行复制能够降低制度创新的成本;^⑧第二,有利于巩固西方主导地位:由于制度在不同条件下具有“非中立性”,^⑨推动西方化的国际规则有利于降低霸权法则的维持成本并促进西方国家利益的最大化。^⑩ 因此,西方国家对于推动“国内规则国际化”具有高度的内在激励。这种现象的产生,亦是源自于西方意识形态与思维模式在规则制定过程中产生的副产品。

(二)传统国际治理体系的问题与挑战

二战之后的国际治理体系鼓励全球化的推广,但却难以应对全球化挑战。虽然这套国际治理模式对于推动经济发展、自由贸易、和平管理、民主化扩张贡献很大,但难以解决全球化与民族国家治理产生的负外部性。其最根本原因在于,全球化问题与国家治理负外部性在区域或全球范围内产生,民族国家却无法在治理范围与治理经验上覆盖这些问题。^⑪ 更重要的是,规则制定者们通常也缺乏解决这些全球性问题的治理经验。不仅如此,也有研究表明,传统国际治理体系

① John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982.

② Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill Higher Education, 1979, p. 88.

③ 戴维·赫尔德等:《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,第618页,社会科学文献出版社,2001年版。

④ 杨雪冬为《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》撰写的译者序,戴维·赫尔德等:《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,译序,第15页,社会科学文献出版社,2001年版。

⑤ 马凯硕:《大融合——东方、西方与世界的逻辑》,第191页,海南出版社,2013年版。

⑥ William Easterly, Claudia R. Williamson, “Rhetoric Versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices”, *Social Science Electronic Publishing*, Vol. 39, No. 11, 2011.

⑦ “在全球治理上,规则外溢(rule externalization)是指一国的国内规则能够发挥国际效力,对其他国家或非国家行为产生约束作用。”参见徐秀军:《规则内化与规则外溢:中美参与全球治理的内在逻辑》,《世界经济与政治》,2017年第9期。

⑧ 杨雪冬为《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》撰写的译者序,戴维·赫尔德等:《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,译序,第15页。

⑨ 张宇燕:《利益集团与制度非中性》,《改革》,1994年第2期。

⑩ 徐秀军:《规则内化与规则外溢:中美参与全球治理的内在逻辑》,《世界经济与政治》,2017年第9期。

⑪ 杨雪冬为《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》撰写的译者序,戴维·赫尔德等:《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,译序,第23页。

并未真正将应对全球性问题作为核心的治理目标,且缺乏有效的治理机制和应对方案。^①

第一,全球化在推动全球经济“非理性繁荣”的同时,也直接或间接地使人类面临更加严峻的全球性问题,包括金融危机、跨国犯罪、核扩散、重大传染性疾病、气候变化等。这些问题自身具有高度的复杂性、不确定性和外部性,需要国家之间的有效协调与合作,以及公正合理的公共物品供给。然而,由于国际层面不存在具有绝对强制效力的法律,国家之间协调机制的作用原理也不同于一国之内地方政府之间的协调方式,“搭便车”问题普遍存在。2020年全球爆发的新冠疫情,更是以疾风迅雷之势对人类社会形成突发性的全面冲击,直接暴露出当前全球卫生治理体系的缺陷和短板。在充满不确定性的治理挑战面前,重大突发事件对于全球治理与国内治理产生多重外溢效应,直接导致现有治理机制或体系的破坏或断裂。

第二,随着全球化进程的加速,各国的国内治理失效对于国际秩序产生了显著的负外部效应。^②受新冠疫情影响,全球经济正在进入衰退,爆发主权债务危机的风险进一步增大。西方一些国家主权债务风险管理难度越来越高,政府监管倒退并陷入危机强化的恶性循环过程,^③因而,如何有效应对国家治理失效产生的负外部效应,也成为全球治理的另一个重要课题。在传统国际治理体系的建构过程中,西方国家的国内治理模式为国际治理框架与体系的塑造提供极为重要的经验借鉴与理念支撑。但是,在世界各国多元并存和相互影响的情境下,仅凭西方的国家治理模式与治理经验难以解决不同国家层面危机所产生的负外部性问题,因为这些问题本身已经超越了传统民族国家主权体系内问题的范畴。在这种情况下,规则制定者显然难以照搬或复制某一种国家治理模式或经验。

除了上述两类全球性问题,西方自由民主、资本主义和世俗民族主义价值观也给当前国际治理体系的运行带来了重重困境。已有研究表明,传统国际治理体系存在广泛的权力不平等与不均衡。现代国家体系的扩展表现出典型的“等级制”和“不均衡”,即政治和经济全球化格局以“西方”和“北方”为核心,且全球化体系内权力、资源与机会分布极度不平衡。^④在实力严重不均衡的国际政治经济格局中,国际治理体系自身存在严重的民主赤字,国际民主与西方国家民主之间存在着难以调和的矛盾。^⑤由此,国际治理对于民族国家、跨国企业、社会组织、公众等不同主体所产生的影响也是不均衡的,在国际治理的规则制定与执行过程中,不同治理主体能够发挥的作用也存在诸多障碍与局限性。

20世纪70年代以来,在“新自由主义”的标签下,以美国为首的西方国家进一步推动全球范围内的市场开放,构建世界自由金融体系,放松资本出口管制,全力推行国际资本与市场自由化,即全球化。^⑥西方推行的全球化将国际治理的秩序和规则纳入原始资本主义的运行逻辑,在推动全球经济“非理性繁荣”的同时,也导致国家之间与国家内部产生明显的不均衡再分配效应——全球化的财富、权力和利益越来越多地集中在全球精英群体之中。跨国企业、商业银行等利益集团影响国际机构与国家决策,并对国际治理与国内治理产生与其地位不相称的“结构性

① Ian Goldin, *Divided Nations: Why Global Governance is Failing, and What We Can Do About It*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 2.

② 陈志敏:《国家治理、全球治理与世界秩序建构》,《中国社会科学》,2016年第6期。

③ 巴里·艾肯格林,《全球金融新风险与中国的应对》,《东北亚论坛》,2019年第5期。

④ 戴维·赫尔德著:《民主与全球秩序——从现代国家到世界主义治理》,第84页,上海人民出版社,2003年版。

⑤ Christopher Chase-Dunn and Bruce Lerro, “Democratizing Global Governance: Strategy and Tactics”, in Thomas Reifer, *Global Crises and the Challenges of the 21st Century*, Paradigm, 2012, pp. 39~64.

⑥ 马克·马佐尔:《谁将主宰世界:支配世界的思想和权力》,第284页,中信出版社,2015年版。

影响”,^①一定程度上腐蚀了民族国家的自主性,并进一步加剧了全球不平等。无规制或弱规制下开放自由主义理念的推广与落实,给西方国家的国内治理与全球治理都带来了新的困难与挑战。

五、国际秩序格局的新变化

当前,人类面临的全球性挑战日益严峻。虽然治理问题、治理主体与治理机制已经发生了显著转变,^②但是全球治理体系转型却严重滞后并陷入僵局。近年来,全球治理体系中的国家力量对比正在发生重大变化:以美国为首的西方国家面临多重国内治理困境,随着美国领导力的下降,特朗普政府主导的新全球战略布局明显受到本国国内治理困境与国际秩序变化的内外两重限制;以中国为代表的非西方国家不断提升自身的国家治理能力,并在参与现有全球治理体系的过程中愈加活跃。西方与非西方国家力量对比格局的变化,对西方主导的全球治理体系产生一定冲击,引起西方国家的高度不安。英美等国开始采取一系列遏制中国的策略,并对国际组织实施政治裹挟,以此来维护西方在全球治理体系中的实质性主导地位。

(一) 西方国家与非西方国家力量对比的格局演变

从西方国家与非西方国家力量对比的演变视角来看,各国国内治理现状对其参与全球治理亦产生较大的影响。近年来,以美国为首的西方国家发展面临社会、经济与政治三大困境。首先,社会发展不平等不均衡愈演愈烈,国民资本私有化、贫富分化水平持续加大。自20世纪70年代起,西方发达国家私有化进程普遍加快,公共资本与国民收入的比值持续下降,私人财富急剧增长。^③其次,整体经济增长速度减缓,政府债务水平和财政赤字日益严重。从经济总量上来讲,1990年,传统七国集团经济体占世界经济总量的66.23%,这一比例在2017年下降至45.94%(图2)。西方发达经济体政府总债务与GDP之比从2007年的74.5%上升到了2018年的103.8%,^④特别是欧盟国家普遍面临降低政府债务规模的压力。第三,西方自由主义民主制面临前所未有的挑战,突出表现为国内政党危机、代表性危机与信任危机。研究表明,经济不平等削弱了西方民主社会中民众选举参与的意愿,进而影响了西方民主制度的活力和代表性,造成西方政治参与困境与民主危机。^⑤以美国为代表的西方国家的国内社会、经济与政治三大现实困境导致西方各国不得不采取内顾型方式参与全球治理,一定程度上阻碍了全球治理体系的改革进程。以英国“脱欧”、特朗普执政为标志,西方国家出现孤立主义与“反全球化”浪潮。

与之形成对比的是,20世纪90年代以来以中国为首的新兴国家快速崛起,非西方国家越来越多地参与国际事务,并在现有国际治理体系中发挥越来越积极的作用。以金砖五国为代表的新兴经济体占世界经济总量从1990年的7.84%增加到2017年的24.89%,同年超越了美国所占世界经济体量(图2)。当前,中国已经成为世界经济增长贡献率最大国、全球第一出口国、全球第二大进口国、吸引外资第一大国和对外投资第二大国。2021年美国新闻(U. S. News)最新公布的全球最具影响力国家排行榜显示,美国、英国、中国、俄罗斯、德国分别位列全球最具影响

① 戴维·赫尔德:《民主与全球秩序——从现代国家到世界主义治理》,第262页,上海人民出版社,2003年版。

② 薛澜、俞晗之:《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析》,《中国社会科学》,2015年第11期。

③ 托马斯·皮凯蒂:《21世纪资本论》,第187—188页,中信出版社,2014年版。

④ 姚枝仲:《2018:世界经济增长动能减弱》,《当代世界》,2019年第1期。

⑤ 韩冬临、杨端程:《经济不平等与西方民主社会中的选举参与》,《世界经济与政治》,2019年第11期。

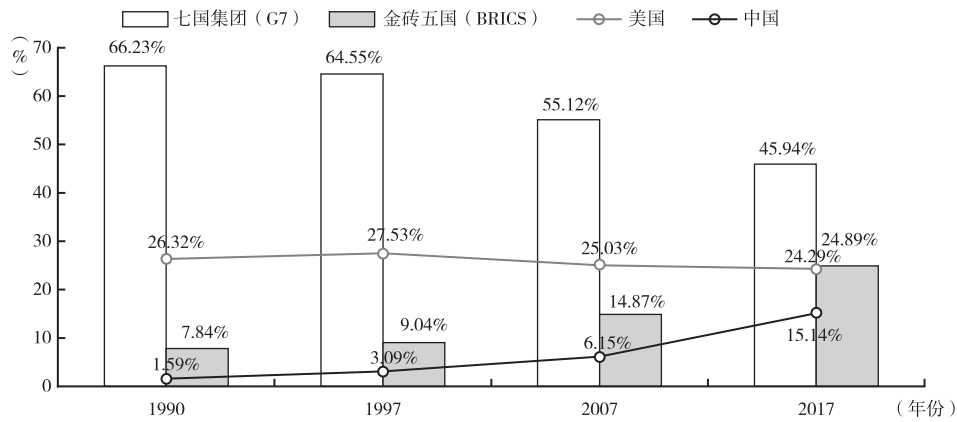


图 2 不同经济体占全球 GDP 的比例

(来源:作者统计,各个国家数据来源于 World Bank, TheGlobalEconomy.com)

力国家的前五名。^① 此外,非西方国家在全球治理体系中发挥的作用日益显著。特别是在 2008 年全球金融危机以来,中国在国际治理及联合国体系中的参与度与日俱增,对全球治理体系中增量资源的贡献度愈加显著。自 2000 年以来,中国缴纳联合国会费分摊比例大幅增加,从 2001 ~ 2003 财政年度的 1.545% 增长到 2019 ~ 2021 年度的 12.005%。^② 不仅如此,以中国为首的新兴国家积极开启全球治理与区域治理新议程。2009 年 9 月,二十国集团领导人会议 (G20) 取代八国集团首脑会议 (G8),被确定为国际经济合作的主要论坛。2012 年以来,中国积极推进人类命运共同体建设与新型大国关系建设。2013 年,中国提出建设“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的一带一路倡议;2013 年起,新型国家主导的金砖国家新开发银行与亚洲基础设施投资银行先后开启。随着新兴国家积极参与全球治理体系,非西方国家在全球治理领域的议程设置能力与话语权逐渐上升。

(二) 国际秩序格局变化引起西方国家的紧张与不安

世界政治和经济权力由发达国家向新兴国家和发展中国家转移,国际力量对比正在接近质变的拐点。西方国家与非西方国家力量对比格局不断演变,给以美国为首的西方国家带来了越来越大的压力,这种压力更多的是来自于西方中心视角下的意识形态解读。在西方中心的思维模式中,凡事非此即彼、非黑即白。从这种思维模式出发,只有保证西方国家对全球治理规则的绝对主导权,才能保证决策与行动的正确性。换句话说,虽然全球治理规则已经在客观上遇到重重障碍,需要做出适当调适,但是规则主导者却已经陷入“控制惯性”。在国内治理经验难以充分供给全球治理规则的情况下,意识形态之争逐渐上升为一些西方国家行动的主旋律,甚至不惜以强力干预的方式影响全球治理的议程设置。

近年来,西方国家对于联合国体系内中国籍国际组织高级职员遴选的关注与政治干预大幅提升。多年来,联合国体系内中国籍高层的比例一直很低。自 2015 年起,中国籍高级官员先后

① 这项调查从领导力、世界联动力、文化影响力、政治影响力与国际联盟力五个维度评判,超过 11000 位精英 (informed elites) 参与调查。U. S. New& Global Report, “Most Influential Countries”, <https://www.usnews.com/news/best-countries/best-international-influence>, 2021 年 5 月 20 日。

② General Assembly of the United Nations, Committee on Contributions: Regular Budget and Working Capital Fund, <https://www.un.org/en/ga/contributions/budget.shtml>, 2021 年 5 月 20 日。

任职国际电联、民航组织、粮农组织等国际组织总干事,引起西方国家的广泛关注。2019年6月,中国农业部副部长屈冬玉当选联合国粮农组织总干事。一些西方媒体对此表达担忧,如德国《南德意志报》对此事刊发题为《一个拥有全球议程的巨人》的新闻报道:“这是北京在多边机构中的最高位置。这对北京来说极为重要,在外交界看来,这是欧盟和美国的一大失败。”^①2020年初国际知识产权组织(WIPO)总干事遴选事件再次体现了一些西方国家的不安与争夺。^②2019年11月,中国外交部提名WIPO现任副总干事王彬颖女士参加竞选。基于专业能力、资历背景等多方面评判,大多数专家认为中国候选人是WIPO总干事最合适的人选。然而,美方提出“中国威胁论”,担心中国候选人当选可能会对知识产权国际规则的制定施加影响,并动用全球资源采用游说、劝退、威胁等非正式方式影响投票,强力干预WIPO总干事选举过程,导致中国候选人最终在2020年3月第二轮投票中以28票对55票落选。

西方国家与非西方国家对于全球治理的不同诉求导致国际组织运行与改革陷入困境。新世纪以来,诸多国际机构的机构改革陷入停滞并被迫寻求改革,英美为首西方国家的干预和撤离与新兴国家的参与和支持形成鲜明对比。以世界贸易组织(WTO)为例,WTO是典型的西方主导建立的国际多边贸易制度,旨在推行全球市场自由化与公平贸易。中国自2001年加入WTO,完全接受并遵守这项西方主导的国际规则,并凭借自身努力成为该制度的受益者,成长为全球经济增长与国际贸易的最大贡献者。随着以中国为首新兴国家国际贸易地位的改变,国际社会与新兴国家期待推动WTO规则朝向更加公平合理的方向改革,以确保WTO在全球经济治理中承担更大的责任并发挥更大的作用。^③然而,在当今国际单边主义和保护主义浪潮冲击下,以美国为首的一些西方国家却希望WTO能够保持“西方优先”国际贸易制度的传统,美国连续29次动用一票否决权阻碍上诉机构遴选新法官,导致WTO最核心的贸易争端解决功能陷入瘫痪。2020年5月14日,世界贸易组织总干事罗伯托·阿泽维多宣布提前一年离职,全球最大的贸易协调机构接近停摆。

客观而言,非西方国家治理模式可以对现有西方治理模式提供合理的补充,为改革全球治理体系、提升全球治理效度做出重要贡献。中国国家现代化的过程展现出人类社会发 展路径的多元性:^④中国治理模式在应对复杂矛盾与变动环境中表现出高度的制度韧性和调适能力,呈现出“开放型吸纳”^⑤和“适应性改革”^⑥的整体特征;通过优化治理体系、提升治理能力与效率的路径推动治理现代化转型。这些经验能够为推动全球治理改革提供参考与借鉴,但是,以美国为首的一些西方国家在心态上仍然将现代化等同于西方化,难以接受“非西方化”的现代化路径。虽然中国国家治理绩效已经获得国际社会的普遍认可,但由于其基本政治制度与西方国家存在显著差异,中国的治理绩效反而引起西方国家高度警惕和不安;加之西方国家内部治理面临重重困境,这种紧张关系被进一步放大。随着中国越来越多参与全球治理实践,中国治理模式的负责、公平、务实和包容等原则必然被希望纳入在全球治理的规则体系之中。在这种紧张关系下,非西方治理模式被解读为对西方主导的全球治理体系的挑战。

① 《陈旭大使接受〈环球时报〉专访》,2020年3月6日,<https://www.mfa.gov.cn/ce/cegv/chn/dbtzyhd/t1753074.htm>,2021年5月20日。

② 余敏友、刘衡:《WTO争端解决与中国的实践:评中国在WTO近十年的表现——兼论中国在WTO中的角色变化及其影响》,《WTO法与中国论丛(2011年卷)》,2011年中国法学会世界贸易组织法研究会会议论文集。

③ 薛澜、张帆、武沐瑶:《国家治理体系与治理能力研究》,《公共管理学报》,2015年第3期。

④ 孙柏瑛:《开放性、社会建构与基层政府社会治理创新》,《行政科学论坛》,2014年第4期。

⑤ 薛澜、赵静:《转型期公共政策过程的适应性改革及局限》,《中国社会科学》,2017年第9期。

六、超越分裂:构建多元国家模式为基础的规则主导体系

随着西方主导国际秩序的松动,世界地缘政治版图正在面临分裂的危机。^① 在全球疫情的冲击下,世界经济进入新一轮衰退,西方的国内治理正在遭遇巨大挑战,传统国际治理体系面临多重挑战与困境。面对世界政治经济格局的变化和美国领导力的下降,西方学者对于全球治理普遍持较悲观的态度,认为国际体系可能正在面临分裂的危险。如亨利·基辛格(Henry Alfred Kissinger)指出,未来大国之间的冲突可能演变成新型冷战,即演变成与国家结构和治理形式相一致的不同势力范围,甚至不排除产生战争的可能。^② 中国在此次抗疫中的出色表现令西方国家产生更大的危机感,一些西方国家加紧采取全方位“遏制中国”战略。然而,此次疫情危机已经充分显示,分裂无效的全球公共卫生治理将会置人类于整体性健康危机之中。人类社会面临的各种全球性问题层出不穷,分裂无效的全球治理机制将会导致整个人类社会的生存陷入危险境地。

那么,如何理解全球治理失灵的现象?我们认为,理解全球治理规则主导者的思维方式和意识形态是非常重要的研究维度。为什么一些西方学者对于全球治理普遍持悲观态度?关键在于他们难以超越自身非此即彼、二元对立的思维方式和意识形态。从“修昔底德陷阱”“金德尔伯格陷阱”“撒玛利亚人困境”“伊斯特利悲剧”等命题的讨论就能够见微知著,这些命题本身就是西方中心思维的反映。“修昔底德陷阱”与“金德尔伯格陷阱”是在霸权主义视角下提出的大国争霸与全球公共物品供给逻辑;“撒玛利亚人困境”与“伊斯特利悲剧”则是在西方中心主义视角下所提出的对于国际援助计划失败现象的困惑。这些命题背后隐含的假设有三个:第一,国家行为体是全球治理的基本单元;第二,国家行为体之间为零和博弈;第三,全球公共物品由霸权国家提供。从这种思维方式出发理解和建构出来的世界规则仍是霸权逻辑。然而,霸权逻辑显然难以解决诸多全球治理问题,这是由全球性问题与全球治理的属性决定的。

从问题属性来看,全球治理的问题包括对人类社会形成整体性冲击的全球性问题与国家治理负外部性问题,具有高度的外溢性、突发性和不确定性。第一,全球性问题特征不同于国内治理问题,解决这类问题可以从不同主体的治理经验中获得启发,但难以照搬、复制某一种治理模式。因而,无论是西方国家主导、还是非西方国家主导,抑或是非国家主体主导,一元主导方式均难以有效妥善的解决这类问题。第二,全球治理涉及到不同治理主体间的有效协作,但国家主体间协作却遭遇到国际社会意识形态的壁垒。全球性问题危及人类的生存与发展,是超越意识形态的,相应的全球治理规则也应是围绕解决问题所设置的。但是,在当今的国际政治秩序中,随着西方与非西方相对力量的变化,西方中心的意识形态和思维模式导致一些西方国家越来越不安和紧张,建起更高的意识形态壁垒,严重阻碍了全球治理体系的有效运行。

因而,造成当前全球治理失灵的根源,在于西方中心思维下的一元治理模式。局限于西方思维框架与治理模式,既难以有效应对新全球性问题,也难以适应新世界格局。改革全球治理体系,需要从理念上超越传统以西方中心的意识形态与治理模式,逐步构建以多元国家治理模式为

① Foreign Policy Special, “How the World will Look after the Coronavirus Pandemic”, *The Business Standard*, 2020年3月23日, <https://tbsnews.net/coronavirus-chronicle/how-world-will-look-after-coronavirus-pandemic-59878>, 2021年5月20日。

② 亨利·基辛格,《世界秩序》,第486页,中信出版社,2015年版。

基础的规则主导体系。在这个过程中,西方国家对于全球治理模式的态度和认知层面的转变对于建立新全球治理秩序极为重要。一方面,西方国家应当转变观念,放弃对治理模式非黑即白的简单分类,充分正视非西方治理模式的合理性和有效性,并对不同治理模式予以更多的宽容和理解。如果简单地将与己不同的治理模式一概妖魔化,甚至采取遏制和敌对手段,将给人类社会带来更大的分裂和灾难。另一方面,西方国家应当认识到国际社会多元治理模式的合理性和必要性。应对人类社会日益严峻的问题与挑战,需要具备在开放系统中“渐进调适”的改革思维与适应能力。

回归本论,应如何解决全球治理失灵的基本问题?从上面的分析我们可以看到,不同国家间在全球治理分歧的背后,不再是简单的国家利益的纷争,还存在着思维模式和意识形态的隔阂。因此,解决当前全球治理的困境,首先应当加强不同国家在思维模式和意识形态方面的深度沟通与交流,在此基础上探讨如何在治理主体平等协作的基础上形成有效的治理规则。在当前阶段,国家仍是全球治理规则制定与运行过程中的重要主体,特别是大国需要发挥负责任的积极作用。从事实来看,非西方国家作为多元治理主体,其行动能力大大增强,全球治理规则需要作出适当调适,让这些国家主体获得更多平等参与的权利与权力。全球性问题的爆发及其对人类社会形成的整体性冲击,才是未来人类生存与发展的终极挑战。改革全球治理体系,需要超越西方模式与非西方模式非此即彼的思维陷阱,站在人类社会整体发展的角度寻求合理的制度安排。

作者:薛澜,清华大学公共管理学院(北京市,100084)

关婷,北京师范大学政府管理学院(北京市,100875)

(责任编辑:孟令梅)

政治学研究
CASS JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE