



译
著
名
系
美
际
国
日
夏

世界 新秩序

A NEW WORLD ORDER

[美] 安妮-玛丽·斯劳特 / 著
Anne-Marie Slaughter

任晓 / 等译

复旦大学出版社



复 旦 国 际 关 系 名 著 译 丛

世界 新秩序

A NEW WORLD ORDER

〔美〕安妮-玛丽·斯劳特 / 著
Anne-Marie Slaughter

任 晓 / 等译

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

世界新秩序/[美]斯劳特(Slaughter, A.)著;任晓等译.

—上海:复旦大学出版社,2010.5

书名原文:A New World Order

ISBN 978-7-309-07020-0

I. 世… II. ①斯…②任… III. 国际政治-研究 IV. D5

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第237828号

A New World Order

Copyright © 2004 by Princeton University Press

Simplified Chinese translation copyright © 2010 by Fudan University Press

Published by arrangement with Princeton University Press

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the Publisher.

(版权所有。未经出版社书面允许,任何人不得以任何形式(包括电子版或其他形式)复制或录制,或采取信息存储和检索本书的任何一部分。)

上海市版权局著作权合同登记图字:09-2009-523号

世界新秩序

[美]安妮·玛丽·斯劳特 著 任晓等译

出品人/贺圣遂 责任编辑/黄昌朝

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海肖华印务有限公司

开本 787×960 1/16 印张 18.25 字数 262千

2010年5月第1版第1次印刷

印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-07020-0/D·443

定价:27.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

2009 年中文版序言

安妮·玛丽·斯劳特

我是在 1994 年开始研究跨政府网络的。我当时知道这并不是一个全新的研究主题；罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈在 1970 年代初已就跨政府网络写了一篇极好的文章。但我正在观察欧盟的演进，它在 1992 年刚实现了单一市场，且我尤其感兴趣于各国家法院法官和欧洲法院法官之间正在形成的网络。我还注意到欧盟的真正工作是由各国监管者网络进行的，他们在欧洲交通部长、农业部长、劳工部长等理事会的指导下行动。与此同时，我正在讲授国际诉讼，阅读涉及全球性破产的案例（来自不同国家的法官们就如何解决各种问题直接相互谈判），或涉及人们在不同国家提起的平行诉讼案例，其中法官们就他们的判决相互进行沟通。此外在国际经济法中，我着迷于巴塞尔中央银行委员会日益重要的作用，以及像国际证监会组织和国际保险监督者组织这一类组织的兴起。总体上，在我看来，这些网络迅速和持续的增长（它们或是环绕在正式组织的边缘，或是出现于正式组织尚未建立之处），以及网络在长期局限于国内舞台上的官员（例如法官）中间的崛起，值得进行更深入的研究。

十五年后，世界正在走出自大萧条以来最为严重的金融危机。若没有 G20，这一危机会糟糕得多。G20 作为跨政府的领导人集团是由 G20 财政部长会议而来的，财长会议自身的创建又是旨在应对 1997 年亚洲金融危机的附带后果。金融和经济监管者的多个网络，当下在金融稳定委员会中走到一起，它实际上承认了这些监管者网络在稳定和刺激全球经

济中所扮演的关键角色。众多文章正在纷纷出现,论述非正式全球治理的价值,而非基于条约的国际组织提供的正式治理的价值。此外,随着亚洲崛起——以中国和印度为首但也包括很多东盟国家——学者以及普通人的注意力都集中到了“亚洲方式”上,即经由非正式的网络而不是经由正式的基于规则的机构(它们规定有约束力的法律义务)建立各种关系,实现工作目标。

在这一背景下,今天当我重读《世界新秩序》时,我有三个总体反应。首先,我比以往任何时候都更加确信这些网络是21世纪合作架构的关键组成部分。21世纪本身就是一个网络化的世纪,以联系来界定要远远超过分离——无论是好是坏。社会网络化了,经济网络化了,地下世界网络化了,甚至精神世界也网络化了!政府也必须网络化。在最多方面具有最多联系的国家将会是最强大的国家,在最多方面具有最多联系的政府将会是最具反应性和最有效的政府。

其次,我也确信我们需要更多地关注正式国际组织。1997年当我在《外交》杂志(*Foreign Affairs*)上首先发表“真正的世界新秩序”一文时,我实际上论证了跨政府网络将会,也应该逐步取代这些组织,因为它们更快、更灵活、更有效。十年之后,我不同意十年前的自己。今年夏天G8在意大利拉奎拉开会,另有不少其他国家的领导人在不同时间加入到八国中间,形成了不同的组合。据《国际先驱论坛报》报道说,结果是该会议实际上成为8+5(中国、印度、巴西、南非和墨西哥)+1(埃及)+5(受邀讨论发展问题的来访非洲国家领导人)。要分辨谁在什么会议中、谁实际上作出了重要决定、谁应负责执行这些决定,这极其困难。

在这一方案中,像联合国、世界银行、国际货币基金组织、国际海事组织、世界贸易组织或国际能源署等的组织开始一目了然。成员是清楚的,程序是具体化的,结果是可执行的——至少在纸面上。我们可能已达到这么一步,跨政府网络的扩散正开始变得利大于弊。至少,我们应寄望巩固许多组织。至多,我们可能考虑将一系列正式网络置于正式机构的界限之下,同时根据成员和决策程序对这些机构进行现代化和更新。

最后,尽管我们的确需要解决跨政府网络的负责任和透明度问题,但比过去任何时候都更为重要的是政府和公民接受和鼓励各位官员参与到

这些网络中。监管者、法官以及日益增长的立法者网络使得我们政治空间的全球化能赶上社会、经济甚至犯罪空间的全球化。这些网络是最佳做法和创新的传送带,使得政府官员相互教育和学习,以提高他们解决地方、国家、地区和全球难题的能力。他们也是自己的一个社会,帮助年轻官员或来自边远省份的官员跨越无所不在的功能界线而找到伙伴。

中国长期以来懂得这种不同省份之间纽带的价值。在我从2007年8月至2008年5月在上海的十个月间,我有机会访问了浦东干部学院,在那里我看到很多市长班和司局长班,他们走到一起接受培训,分享经验。跨政府网络是这种跨越省际边界进行学习的延伸。在某些情况下它们类似于全球官员会议。但即便有时它们似乎离所有的政府都必须服务的人民最远,它们也提供了同行期待和明确界定的专业共同体成员的责任。对法官来说,那是献身于法治的普世理想。对监管者而言,这是效率、透明和诚实的政府。对立法者来说,则是不仅代表个体选民,而且代表公共利益。

我们一旦抓住了全球难题,我们就需要全球的解决办法。我们将永远不会有全球政府,我们也不应该。但政府官员的全球网络可以提供中介基础,以帮助我们国家政府和国际组织的工作既深且远以在全球规模上应对挑战,解决难题。这是21世纪网络化的政府。

2009年9月9日

致 谢

本书的写作前后历时数千日。我是在十年前的1993年开始撰写的。随着它的逐渐成形，一篇又一篇文章，一稿又一稿，它先后吸引了研究团队各位尊敬的助理的注意力：Mirna Adjami, Michele Beardsley, David Bosco, William Bradford, Dana Brakman, S. Chelvan, Sungjoon Cho, Cait Clarke, Aliya Haider, Sharon Kasok, Amir Licht, Neil McDonald, Anja Miller (现在是 Manuel), Gordon Moodie, Paul Oostburg, Laura Palmer, Stephen Park, Heidi Parry, Akbar Rasulov, Donovan Rinker-Moris, Khalil Sharif, Sven Spengemann, Andrew Tulumello, Eli Wald, Stepan Wood, Scott Worden, 以及 Patricia Yeh。这一群体中的一些成员自己也成为了学者，我引用了他们写作和发表的论文，包括 Lore Unt 和 David Zaring。特别要感谢的是团队的领导者 Tim Wu 及之后的 Annecoos Wiersema 和 Gabriella Blum，他们与其他学生一起工作，组织各章所需要的研究，负责填补初稿中的漏洞。我和他们像合著者一样一起工作、像朋友一样互相依赖。感谢他们对手稿的实质性评论以及他们珍贵的组织和研究技能。

其他做出贡献的还包括1998年春季我在哈佛法学院所教的跨政府监管合作研讨班上的学生，这是一个不同寻常的研讨班。学生们就这一主题的不同方面写了研究论文，很多引用于第一章和第五章，包括 Marne Cheek, David Knight, Kal Raustiala, Faith Teo, Jeff Walker 和 Tim Wu。Marne Cheek 和 Kal Raustiala 后来发表了他们的论文，是一流的文章。

我还特别感谢哈佛法学院前院长 Robert Clark, 他资助了许多暑期进行的研究和写作活动。我过去在法学院的同事们听取了无数次阶段性成果的陈述, 并提供了富有助益的评论, 还有很多出席各种法律理论研讨会和国际法研讨会的其他法学院同仁也一样提供了帮助, 包括伯克利、芝加哥、哥伦比亚、杜克、欧洲大学研究院、乔治敦、纽约大学、牛津、洛杉矶加州大学、弗吉尼亚大学、威斯康星大学。我在这些研讨会上所听到的犀利的问题和评论迫使我重新反复思考许多问题。我也感谢哈佛肯尼迪政府学院卡尔人权中心, 它为我 2000—2001 年这一重要的学术休假年提供了办公室和良好服务。

Kal Raustiala 和 Michael Barnett 阅读了全部初稿并提供了极有帮助的建议, 使第五章的大幅度改写成为必要。他们提供了关键和道义鼓励。我也感谢作为普林斯顿大学出版社评阅人之一的 Sean Murphy, 一位难得的同事和朋友, 他提出了不少很有帮助的建议; Lori Damrosch 也作了类似的详细评阅。另外, 我还感谢 Grady Klein 把我脑中一个网络化的世界秩序转变为封面上生动的图画。Jonathan Munk 用轻盈而灵巧的手进行了专业编辑。

我特别要感谢多位恩师、同事和朋友, 很多都引在脚注里了, 但有些值得在这里一提。Robert Keohane 一直具有极大的个人和思想影响力, 我每一步他都给我反馈、建设性的批评和道义支持。他和 Joseph Nye 本身就是极有影响的合著者; 他们播下许多思想的种子, 让我今天得以收获。他们还是极好的朋友。Chuck Sabel 在过去三年的各种会议上提供了令人惊奇的思想火花和远见, 使我确信民主实验论的潜力, 帮助我看到了自身工作的新亮光。Ben Kingsbury 一如既往是我的思想良心, 推动我想明白我这一玫瑰色远景的实际结果。

Fareed Zakaria 选择发表了我这里所提出的论题的最初版本, 即《外交》75 周年一期文章“真正的世界新秩序”。他给予的信任票使我完成这一项目信心倍增。最后, Abe 和 Toni Chayes, 他们的书《新主权》是数十年来国际法方面出版的最重要的著作之一, 影响了本书的几乎每一页。当我想到他将永远不能阅读这本书时, 数年前失去 Abe 的伤痛至深, 但 Toni 一贯的支持和信心, 以及她对本书特定部分明快的反应, 使得拜读和

依靠他们的书成为一种常在的喜悦。

我的孩子 Edward Moravcsik 和 Alexander Moravcsik 是在写作本书过程中出生的,他们已经知道把我的电脑视为他们的敌人,我因快乐和消遣而感谢他们。对我的父母 Ned 和 Anne Slaughter,我欠他们很多,尤其是当我连续七个夏天在乌姆布里亚逗留“完成”我的书时,他们体现出的耐心我深表谢意。我的兄弟 Hoke 和 Bryan Slaughter 给我幽默、爱和一贯的支持。Elizabeth Sullivan 和 Katherine Sullivan 这对可爱的姐妹在上述的逗留期间逗我的孩子们高兴快活而我则在楼上写作,非常感谢。

若没有普林斯顿大学出版社一位出色的编辑 Ian Malcolm,这本书无法诞生,他说服我在 2002 年夏天将手稿发给他,并在其后一年间逐行逐段地编辑。他在最后阶段彬彬有礼的存在和压力是宝贵的。然而,最高的荣誉和最大的感激是属于 William Burke-White 的,我不可或缺的特别助理、合著者、知心朋友和听写员,以及 Terry Murphy,四年间他作为伙伴和朋友在几乎所有事情上和我一起工作,对文稿进行技术处理。没有他们两位,这本书永远不会诞生。

最后,我把本书献给我的丈夫 Andrew Moravcsik。写作本书的十年是我们婚姻的最初十年。他使之成为我生命中最好的十年,每时每刻与我一起痛苦和喜悦。对本书的完成没人比他更高兴,对本书的完成没人比他贡献更大。

安妮·玛丽·斯劳特

ABA	美国律师协会	ABA
AIPO	东盟议会间组织	AIPO
APEC	亚太经合组织	APEC
ASEAN	东南亚国家联盟	ASEAN
BIS	国际清算银行	BIS
BvG	德国联邦宪法法院	BvG
CEC	环境合作委员会	CEC
CEELI	中东欧法律倡议	CEELI
CICA	中亚安全和建立互信措施会议及互动	CICA
CICTE	美洲反恐怖主义委员会	CICTE
CINC	总司令	CINC
CITES	濒危物种贸易公约	CITES
COPA	美洲议会会议	COPA
COSAC	共同体和欧洲事务委员会会议	COSAC
CPA	英联邦议会协会	CPA
CPSS	支付与清算体系委员会	CPSS
CSCE	欧洲安全与合作会议	CSCE
DOJ	司法部	DOJ
EC	欧洲共同体	EC
ECHR	欧洲人权法院	ECHR

本书缩略语

ECJ	欧洲法院	
EEC	欧洲经济共同体	
EFTA	欧洲自由贸易区	
EMP	欧洲—地中海伙伴关系	
EP	欧洲议会	
EPA	环境保护署	
ERISA	雇员退休收入保障法案	
EU	欧盟	
FAA	联邦航空管理局	
FAO	联合国粮农组织	
FATF	金融行动特别工作小组	ABA
FBI	联邦调查局	AMA
FDA	食品与药品管理局	APBA
FINCEN	金融犯罪执法网络	ASBA
FIU	金融情报社	BSA
FOIA	信息自由法	B&B
FTC	联邦贸易委员会	CEA
GATT	关税与贸易总协定	CEEA
GC	全球契约	CEA
GLOBE	全球环境平衡立法者	CECE
IAIS	国际保险监督者协会	CMA
ICC	国际刑事法院	CPIA
ICCB	比、荷、卢经济联盟议会间磋商理事会	CPA
ICN	国际竞争网络	CSAC
ICPAC	国际竞争政策顾问委员会	CIA
ICTY	前南斯拉夫国际刑事法庭	CISA
IDEC	国际毒品执法会议	CAT
IIN	美洲国家间儿童研究所	DIJ
ILA	国际法律协会	IEA
ILC	国际法律协会常设国际刑事法院委员会	EURR

IMF	国际货币基金组织
INECE	国际环境遵守与执法网络
IOSCO	国际证监会组织
IPU	议会间联盟
LAWASIA	亚太法律协会
MOU	谅解备忘录
MRA	相互承认协议
NAA	北大西洋会议
NAAEC	北美环境合作协议
NAFTA	北美自由贸易区
NATO	北大西洋公约组织
NATO—PA	北约议员会议
NCSL	州议员全国会议
NGO	非政府组织
OAS	美洲国家组织
OAU	非洲统一组织
OCSA	美洲最高法院组织
OECD	经济合作与发展组织
OSCE	欧洲安全与合作组织
PAEAC	欧洲—阿拉伯合作议员协会
PGA	全球行动议员组织
PROFEPA	<i>Procuraduria Federal de Proteccion al Ambiente</i> (墨西哥环保署)
SAARC	南亚地区合作联盟
SAFTA	南亚自由贸易区
SAPTA	南亚优惠贸易协议
SEC	证券交易委员会
U. K.	英国
UN	联合国
UNCITRAL	联合国国际贸易法委员会

目 录

2009 年中文版序言 / 1

致谢 / 1

本书缩略语 / 1

导论 / 1

第一章 监管者：新外交官 / 29

第二章 法官：构建全球法律体制 / 58

第三章 立法者：正在滞后 / 104

第四章 一个分解的世界秩序 / 131

第五章 一种有效的世界秩序 / 164

第六章 一种公正的世界秩序 / 212

结论 / 254

参考文献 / 263

译后记 / 277

导 论

一种可能性的存在并非独立于我们意识之外。在真实世界中这种发展的可能性依赖于人们富有想象力的把握,而正是这些人推动真实世界的运转。

——尼尔·麦考密克¹

恐怖分子、买卖武器者、洗钱者、贩毒者、拐卖妇女儿童者和知识产权的现代抢夺者都是通过全球网络运作的²。有意思的是,各国政府也如此。政府官员——警方调查员、金融监管者,甚至法官和立法者——越来越在全球范围的网络上交换信息和协调行动以打击全球犯罪,解决共同的难题。这些政府网络是 21 世纪世界秩序的一个重要特征,但在解决全球治理的各种核心问题时人们对其重视不够,支持不大,利用不足。

想一想 9·11 事件发生后的例子。布什政府迅即组织起一个特定的国家联盟以便在反恐战争中为其提供帮助。公众的注意力集中于军事合作,但金融监管者的通过网络确认和冻结恐怖组织资产,执法官员通过网络分享关于恐怖嫌疑分子的信息,情报行动人员通过网络努力防范另一次袭击,这些都是同样重要的。的确,边界的“新安全”和集装箱炸弹方面的专家坚持说,负责海关、食品安全以及各种监管的国内机关必须把它们的触角延伸到海外,途径是通过重组并与外国对口单位更密切地合作³。当美国得出结论,根据国际法它无权拦截朝鲜船只把导弹运往也门后,它转向各国的执法当局,相互协调,在领土之外执行其国家刑事法律⁴。网络化的威胁要求作出网络化的反应。

再转向全球经济,财政部长和央行行长的网络一直是对国家和地区金融危机作出反应的关键行为者。八国集团是一个国家首脑的网络,也是财政部长的网络;是财政部长们就负债最严重的国家关于减免债务的呼吁如何作出反应一事做出关键决策。财政部长和央行行长单独举行记者会宣布对危机的政策反应,如1997年的东亚金融危机和1998年的俄罗斯危机⁵。20国集团是一个专门成立为防止未来危机的网络,现由印度财政部长领导,由20个发达国家和发展中国家的财政部长组成。更广泛地看,国际证券专员组织(IOSCO)在1984年得以建立,1990年代继之而起的有国际保险业监督者协会的创立,以及所有三个组织加上世界上负责金融稳定的各国和国际官员形成了一个网络,形成了金融稳定论坛⁶。

在国家安全和全球经济之外,各国官员的网络正在努力工作,改进跨越边界的环境政策。在北美自由贸易区内,美国、墨西哥和加拿大的环保机构已经建立了一个环境执法网络,提高了这三个国家环境监管的有效性,尤其是在墨西哥。从全球范围看,环境保护署(EPA)及其荷兰的对口部门成立了国际环境遵守和执法网络(INECE),该网络向全世界的环保机构提供技术援助,举行环境监管人员学习和交换信息的全球性会议,并且开办了一个网站,上面有培训录像及其他信息。

建立网络的并非只有监管者。各国法官通过会议、司法组织和互联网相互交流各自的裁定。宪法法院法官越来越多地相互援引各种问题上的裁决,从言论自由到隐私权不等。确实,美国最高法院安东尼·肯尼迪大法官援引了欧洲法院(ECJ)在2003年一个重要判定中的一项裁决,否决了得克萨斯州的一个反鸡奸法。不同国家破产领域的法官们就多个小条约进行谈判,以解决复杂的国际案子;跨国商业争端中的法官们已开始视自己为全球司法体系的一部分。各国的法官也就贸易和人权问题与其国际同行直接互动。

最后,甚至立法者,由于他们与植根于领土的选民的直接联系,是最自然地偏袒内向的政府官员,可他们也在跨越边界。国际议会组织尽管无效,传统上却一直颇有意义,但今天各国的议员正在举行会议,就死刑、人权和环境问题采取和公布共同的立场。他们在立法倡议中相互支持,提供培训项目和技术援助⁷。

每一个网络都有特定的目标和活动,这取决于其议题领域、成员和历史,但总起来看,它们也履行某些共同的职能。它们扩大监管范围,允许各国政府官员跟踪各家公司、公民组织和罪犯。它们在网络成员之间建立起信任和联系,这反过来又激励大家努力建立良好声誉,避免坏名声。这些是长期合作必不可少的条件。它们就其自身活动定期交换信息,开发优秀工作实践的数据库。例如,在司法领域就共同法律问题的不同解决方案建立数据库。它们向欠发达国家的监管者、法官或是立法者提供技术援助和职业社会化。

在一个全球市场、全球旅行和全球信息网络、大规模杀伤性武器和全球规模环境退化的世界里,各国政府必须具有全球触角。在一个它们运用其硬实力经常受到限制的世界里,政府必须能够利用软实力:说服和信息的力量⁸。与此相类似,有效全球监管的一系列重大障碍在于许多发展中国家就是没有能力把纸上的规则转化为实际行为变革,在这样的世界里政府不仅要能够谈判缔结条约,而且要提升能力使之得到服从。

政府网络被理解为一种全球治理模式,能满足这些需求。就像商业和公民组织已经发现,它们结成的网络成为为信息时代有效运作提供速度和灵活性的理想模式。但与联合国秘书长安南所倡导的无一定目的的“全球政策网络”(在那里从来不清楚谁代表谁行使权力)不同,这些是由各国政府官员组成的网络,他们或由选举产生的官员任命,或者直接选举自己。在最佳情况下,它们能行使一个世界政府的许多功能——立法、行政和司法——而无其形式。

一个政府网络的世界,作为一种外交政策选择,与传统国际组织并行甚至在其之内运作,对美国应尤其具有吸引力。美国一直坚持认为许多国际问题具有国内根源,并在国内这一层次上而非只是在国家之间得到阐明,但也要理解多边而非单边地阐明这些难题的重要性,理由在于这样做的合法性、分散压力和有效性。正如下面将进一步讨论的,政府网络可以为失败的、赢弱的或转型国家中的国内政府提供多边的支持。在重建一个国家如伊拉克、或在支持和改革其他国家政府,以避免专制和自我毁灭方面,它们可以发挥关键作用。

此外,政府网络对美国的力量带来另一方面的影响,它在全世界引起