

第一章 世界政治中的治理、秩序和变革

当世界霸权逐渐衰落，当边界和城墙日益消失，当挑战当局的公民拥挤在世界城市的广场，当军事同盟失去活力……仅仅列举世界政治转型的少量变化，就足以说明实现全球秩序和治理的远景目标现在已经成为超越一切的课题。随着转型范围的逐步扩大、步伐日渐加快，阐明秩序和治理的性质也变得尤为迫切。变革意味着在新的模式形成并且深嵌于世界政治的日常议程之前，现存模式的磨损、秩序的减弱以及治理的停滞。这就是当前的形势。人们普遍感到当前正处于历史进程的一个转折点，一个重大关头，由此走向和平合作、扩大人权和到达更高的生活水准的机会，反而比走向激烈的集团冲突、堕落的社会体制、恶化的环境状况的可能性更大。作为所有这些变化的结果，人们对未来又重新获得了某种控制能力，当领导者们和大众习惯了这种骤变，上述安排之一就可能成为现实——而且两者都可能实现。

合作编撰本书的目的即在于以此变革时期为契机，阐明世界秩序的本质，以及世界范围内治理发生的过程。我们无意从冷战和波斯湾军事冲突的碎石瓦砾中预期可能浮现的秩序与治理的具体模式。这样一个秩序轮廓的形成可能会在数年之后。但当前变革的动态以及维持现状的静态如此引人注目，以至于我们必须关注许多关键性的问题才能构建我们对未来的把握。仅仅突出若干极其重要的问题就足以展示我们对于未来的理解。我们所说的全球规模的治理意味着什么？没有政府它将怎样运作？如果治理意味着一种规则系统，如果得不到一个政府有组织的支持，那么这些规则又由谁制定并加以贯彻？全球的主流秩序取决于治理的性质和广度吗？世界秩序到底指的是什么？它以何种形式存在？世界秩序是一种精神的建构，还是关于事物如何运作的主观映像？它是否可作为一种并不明晰且未被公众接受，却对国际行为体行为发挥限制和影响作用的一套规范？它是否包含经验可以辨别的模式与规律？普遍无序的冲突是否可被视为一种秩序形式？或者秩序就是排斥冲突和混乱，强调合作的规范性思考？在急剧变动的时期，是否可能存在一种全球性的秩序？秩序怎样区别于稳定性、利益以及它所基于的物质条件？

这些问题在国际关系学 (IR) 的论著中并未被忽视。^①然而，与后面各章的论述相比，以往对世界秩序的描述的不同之处在于，它们缺乏对各类事件展开于其中的深层制度安排正在经历的根本性变动的阐释。我们的优势在于新近事态的发展带给我们的困惑，这种困惑同时也是一种动力，它促使我们提出本来不会提及的问题，并指明我们本来可能不会去探索的变化方向。

然而事实证明，这些问题容易提出却很难回答。四年之间，我们在五个不同的场合对这些问题进行了探讨，每一次都发现问题的答案难以捉摸。部分原因是我们对于秩序、治理、制度、多头政治的概念的每一次关注都有新的认识，另外还由于我们自己体会到

这些关键概念的内涵外延也具有细微的差别。目前这样的差别仍然存在。仔细阅读后面几章，将会发现我们宁愿照顾到不同的侧重点，也不去寻求勉强一致的陈述。但是，重要的是不被那些细微的差别所误导。我们可以在概念和术语的使用过程中有一些不同，但我们关注问题是相同的。我们一致认为，在中心议题上我们与试图认识世界政治新兴结构的分析家意见相左。但最引人瞩目的是，我们都认为，在一个权力不断经历着重新配置——对外向超国家实体转让，对内向次国家集团转移——的世界上，探究没有政府的治理如何实现已经势在必行。

考虑到我们的分歧以及达成的共识，本导言的目的就不言自明。它试图强调我们共同关注内容的范围，并且指出各个不同的章节怎样组成一个连贯的整体。

一、治理与秩序

设想没有政府治理的出现就是构想它在所有可行的人类体系中有那些功能不得不发挥作用，而不论这些体系是否已衍生出管理其运作的明确的组织和制度。其中的许多必要功能包括诸如任何体系都有应对外来挑战的需要、制止可能导致无法挽回的分裂的成员内部冲突或派别斗争的需要、获取其生存和福利所必需的资源需要，以及为实现这些需要而制定目标和政策的需要。无论是地区范围还是全球范围的，如果想要经受时间的考验，这些功能性的需求将永远必不可少。

在政府的运作过程中，为满足某一制度的功能性需要而设计各种活动屡见不鲜，政府通常要么制定法律以控制其国内行动，要么签署条约以规范其国际行为。然而，在当前全球变化迅猛、影响

深远的时代，民族国家政府的法律和它们的条约已经遭受到下列因素的破坏：民族和其他次团体开始提出它们自己的要求，而且其凝聚力也日益增强，经济全球化，影响广泛的社会运动，微电子技术造成的政治空间的收缩，以及由货币危机、环境污染、恐怖主义、毒品贸易、艾滋病等充斥于全球议程和众多其他跨国问题而导致的与日俱增的全球相互依存。由于这些中心化与非中心化的动力促成了权力场所的转换，法律和条约因而在一定意义上受到了损害。虽然政府仍然在运作，在许多方面仍然至高无上，但如上所述，他们的一些权力已经被次国家集团所分享。换言之，现在政府的一些治理职能，正在由非源自政府的行为体所承担。

那么，怎样才能准确描述在世界政治中发挥作用的治理的概念呢？它仅仅是国际制度和规制的同义词吗？治理在没有中央权威的情况下会是高效的吗？全球秩序的稳定性和在何种程度上依赖于治理的存在呢？

类似的问题将使我们不得不用冗长的专题论文来阐述政府的性质以及主权国家体系如何比没有主权利量的国际体系更加有利于政府的运作。事实上，冷战的终结以及其他许多成为这一时代的标志的变革证明，对这一问题进行专题研究是有充分理由的。鉴于权威、合法性、服从等的本质与地位发生的深刻变化，也鉴于现代国家、跨国组织、社会运动、共同市场和政党等新兴角色与组织形式的兴起，在一个相互依存性日渐增强的世界上对于政府与治理进行广泛的再思考，这一问题的确极富吸引力。然而，上述内容显然不能成为这项研究的主要任务。这里我们只能简述治理在新的国际背景下所可能具有的含义、它以何种方式相联系以及它未来变化的前景。^②

正如本书的标题所表明的，治理与政府统治并非同义词。尽管两者都涉及目的性行为、目标导向的活动和规则体系的含义，但是政府统治意味着由正式权力和警察力量支持的活动，以保证其

适时制定的政策能够得到执行。治理则是由共同的目标所支持的，这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责，而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从。换句话说，与统治相比，治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望。

所以治理就是这样一种规则体系：它依赖主体间重要性的程度不亚于对正式颁布的宪法和宪章的依赖。更明确地说，治理是只有被多数人接受（或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受）才会生效的规则体系；然而，政府的政策即使受到普遍的反反对，仍然能够付诸实施。在此意义上，治理在维护体系延续上始终发挥着有效作用，否则它就不应当存在（因为人们不会提及无效治理，而只会说无政府状态或者混乱）。另一方面，政府即使不被视为根本不存在（人们往往干脆视之为“软弱”）实际上也很可能是相当低效的。因此，没有政府的治理是可能的，即我们可以设想这样一种规章机制：尽管它们未被赋予正式的权力，但在其活动领域内也能够有效地发挥功能。

由此推断，以没有政府的治理为标识的情况并非不可能出现。的确，如果考虑到所有的那些陷入政治僵局而又严重分裂的国家，就很容易推断出，在少数几个缺乏规章体制以进行有效运作的正统权威之外，这个世界上还有其他的内容，即没有政府的治理。甚至可能还会有人认为，鉴于政府所执行的有害的政策，在某种程度上，没有政府统治的治理比起善于治理的政府更为可取。借用一位愤怒的分析家的简洁评价：“治理的位置已经被政府所侵占。”^③

认为治理总是有效，也就是假定在治理与秩序之间存在一种紧密的联系。甚至可以认为治理就是秩序加上意向性。全球秩序包含那些世界政治不同发展阶段中的常规化安排。一些安排是基础性的（例如大国之间权力的分布，它们之间的等级区分，限制其

相互作用的规则，以及它们关于强力、外交、合作以及冲突的作用的前提共识)另一些则是相当程式化的(例如贸易、邮政和护照程序协议)。但是不管它们是基础性的还是程式化的，就维持这些安排的人而言，并非所有的协议都是他们自觉努力的结果。一些安排实际上源于个体决定的集中，这些个体决定提出的目的就在于服务直接的子系统所关注的目标，但是它最终汇聚成为系统广度的秩序安排。一个自我调节的集合体可以促进秩序的形成，市场价格的制定为此做出了例证：卖方关心从他们的货物上获得尽可能多的利润，买方则想方设法尽量少付钱，但是这些个别讨价还价的结果往往导致一个稳定有序的具有系统广度的商品市场的形成。与此相似，大赦国际的个体成员的工作是处理非法监禁和刑讯逼供的特定案例，但是他们集体努力的结果却在全球秩序维度上做出了实质性的贡献，保护了少数人的权利。我们还可以参考1989年秋大批东德人迁往西德的例子：作为冷战秩序的参与者，两国默认禁止通过东西德边境迁移，但是东德单个家庭逃亡西德的结果打破了这一共识，并且由这些家庭的决定结果累积的影响力仅在数周内就加速了整个治理体系的崩溃，并开始了一个远未成型的新体系。

另一方面，构成全球秩序基础的一些制度安排萌芽于维持世界秩序的自觉活动。如绝大多数市场都设立了监管和防止不公正行为的相应规则和监督机构；大赦国际也设有一个执行委员会负责将案件分派给个人并定期发布有关人权领域整体情况的报告；冷战期间，东德以行政官员和法律体制借助警察力量确保继续彼此间的默契，即禁止向西德移民，只是由于后来西德、匈牙利和其他国家的政府不断鼓励新秩序的产生，才使这一共识很快崩溃。正是在充满意向性的秩序维度上，才能辨识出它与治理的紧密联系。

上述事例有助于阐明治理的概念以及它在何种意义上比政府

统治的内涵更加丰富和广泛，但显然仍不足以消除治理概念的模糊性。统治与治理的区别、治理与秩序的联系也并非不言自明。实际上有些语言（如德语）缺乏表示治理含义的明确词语。在使用这样的语言的各种文化之间，也没有就法律和宪法权威支撑的统治体系达成共识，这在它们各自的政治进程中可能性不大，因而更不可能出现简单明了，用一个字眼就能标识治理这一概念的共用词汇。不过，即使在一国的语言中存在这样的词汇，在其概念使用的过程中仍然不免遇到困难。在英语中，“治理”一词的使用包含着许多细微的差别（但它们彼此并非互不相容）。如上所述，有些表述从功能的角度来理解治理，即从任务的角度理解，而这种任务是维持现行主导秩序的常规安排所必须履行的，并且承担这一任务的可能是政府，也可能不是。另外一些观察家将治理与维持日常制度安排正规运作的调控能力联系起来。还有人把治理与独立于在没有政府权威的之外行使权力的情形相联系。此外还有人把治理看做一种价值分配模式，而政府则是完成这一分配的一种操作机制。在某些情况下，治理等同于与统治相仿的体系和问题解决手段。^④

虽然治理这一概念具有多重含义，但以下的各章都认可其中一个方面的含义。即尽管集中探讨“没有政府的治理”无需将国家政府或次国家政府从分析框架中排除，但确有必要假定国际层次上某一居中心地位的政府权威的缺省。换言之，没有政府的治理这一概念尤其有助于世界政治的研究，因为在人类活动的这一领域明显缺乏某种中央权威，尽管同样明显的是，在全球事务中通常也存有一定程度的秩序和制度性安排。既然存在这样一种缺乏中央权威却仍能在全世界范围内强制实施某些决定的秩序，因此，首当其冲的任务就是探究通常与治理相联的那些职能在不具备政府制度的世界政治中能在多大限度内履行其职责。

许多国际政治学者倾向于使用“无政府状态”来标明世界政治

缺乏中央权威的状况。对他们而言，无政府状态不具有积极或者消极的内涵，它也未必暗指现在的世界秩序是以普遍的混乱、动荡为标志的。实际上，“无政府状态”仅仅是在描述世界政治中央权威这一意义上使用的一个术语，这种权威凌驾于各国政府之上，并有能力（必要的话还包括武力）指挥各国行动。然而，对于一些分析家而言，无政府状态意味着缺少一种模式化的统治，意味着各行其体有一种不考虑普遍原则、规范、规章和程序而各行其是的倾向。对无政府状态含义的这种认识似乎颇有争议。如一位观察家认为，考虑到体现于条约、国际法惯例以及国际组织的权威，国际体系（尽管缺少居于中心地位的政权或世界政府）已经远远超越了无政府状态。^⑤

总之，治理与秩序无疑是明显的互动现象。作为设计用来调整维持世界事务的制度安排的活动，治理显然塑造了现存全球秩序的特质。然而，如果构成秩序的种种模式不利于治理的实现，它是无法进行这种塑造的。因此，秩序既是政府统治的前提条件又是政府统治的结果。它们之间不存在孰先孰后的问题，它们互为解释。没有秩序就没有治理，没有治理也没有秩序（除非一定时期的混乱也被认为是秩序的某种形式）。

二、治理、规制与制度

人们可能会感到疑惑，上面对于治理的描述与当前世界政治研究中颇为时髦的国际规制概念究竟有何不同。^⑥如同治理一样，规制也被设想为某种制度安排——“一套或隐含或明示的原则、规范、规则和决策程序，行为主体们的期望即以之为中心而聚拢”^⑦——以此维持和调节跨国活动。同治理一样，规制也包含政

府和非政府的行为体，为了共同利益而同时进行的合作，证明了接受那些原则、规范、规则和决策程序来区分并赋予规制以凝聚力是正确的。所以，实际上，由于规制大多都在没有中央权威的情况下运作，它们很容易被描述为没有政府的治理形式。那么，难道它们不是等同于全球秩序中固有的治理吗？是的，二者并不相等。尽管这两个概念具有相似性，但它们绝不相同。上面引述的被广泛接受的关于规制的特征的定义所附加的一个短语总结了它们主要的区别：任何规制的原则、规范、规则和程序都被界定为“在国际关系的一个给定范围内”^⑧的集中。另一方面，如同本书所界定的那样，全球秩序中的治理并不局限于某个单一行为领域。它指的是通行于规制空隙之间的那些制度安排，或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时，或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序。例如就冷战而言，在所涉及的治理中军控规制就比诸如人口的自由迁移问题来得重要，美苏军控谈判与贸易谈判不同，它决不会受苏联犹太人移民出境问题干扰。

概言之，全球秩序中固有的治理是一个内涵广泛的概念。如同一位规制理论家所说的，“国际秩序是管理国际社会所有（或者几乎所有）成员的多领域具体事务的广泛制度框架”，而“国际规制则是更加专业化的制度安排，它涉及明确界定的活动、资源或者地理区域，而且经常仅仅涉及国际社会成员的一些子集团。因此，在我们谈到关于捕鲸、北极熊的保护、电磁波频谱的使用，以及南极洲人类活动等问题的時候常常提及国际规制。”^⑨

该论断的提出将国际秩序中的治理与规制当作国际制度中不同的子属类别。然而，额外的概念分层看来是可选择而不是必需的。制度既然意味着权威的原则、规范、规则和程序，因而就有可能忽视那些对国际秩序和规制的运作中必不可少的非正式、非权威的方面。

三、分析性秩序与规范性秩序

引发全球性变动的动因非常有助于将“秩序”区分为分析性概念与规范性概念。由于变化将增加不确定性，变动过程越活跃，不确定性就越强烈，因为人们会为失去变动前的稳定而感到不安，而且还会担心变动后的制度与条件未必比变动前的更加令人满意。因此相对于它们要替换的制度安排而言，变革的动力注定集中在对即将浮现的全球性安排的渴求上。也就是说，随着关于全球秩序的问题——即指在应付冲突和实现目标的根本性安排问题——在政治领域浮出水面，规范性的关注一定会加强。但是，以经验为根据探寻基本制度安排并分析其潜在结果的研究方法，显然与对制度安排赞成或反对的判断存在巨大的差异。可凭经验识别秩序需要的关键在于判断，而规范性的秩序则要求准确的描述，并且由于区分这两种观点的界线十分模糊易变，所以这两种学术上的分析都可能面临重重困难。尽管如此，二者的分界仍然很重要，遇到此类情况时尤其值得国际关系分析家们充分重视。对于规范性判断和经验性观察之间的区别的任何感觉迟钝，都要蒙受用个人偏好的结论掩盖合理的分析，或将个人偏好的结论与经验误判的建议相混淆的风险。或许没有足够的敏锐可以防止这些界线上的混乱——因为从某些方面来说观察是一种高难度的规范性工作——但是只要我们不懈地对自身的倾向性进行自我监督，以使美好的愿望能够成为我们思想火花的发源地，或使经验主张得以成为我们所作判断的源泉，那么，上述混乱显然可以被减少到最低的程度。^⑩

区分经验性和规范性秩序的问题可以通过下面的问题来说

明，即以高度混乱著称的全球秩序的制度安排是否也可以看做是一种秩序形式。如果“经验性的秩序”意味着全球事务随着时间变化的制度安排，那么各种各样的大量制度安排显然都有资格成为秩序的某种形式。例如，历史上就记载了单个国家支配世界政治的霸权秩序时代，国家结成联盟以抵消彼此力量的均势时代，两极对立争夺世界领导权的时代以及许多国家角逐全球影响力的多极化时代。事实上，已经有学者指出将来可能形成的八种秩序形式。^①

无论具有何种独特的形式，任何全球秩序都可以被定位为一个连续的统一体，它把那些极端的促进合作与团结的制度安排与维持冲突和混乱（即无秩序状态）的制度安排区别开来。从这个角度来看，20 世纪大部分时期的热战、冷战以及意识形态竞争，完全可以被认为是一种国际秩序，与 19 世纪部分时期欧洲协调下相对稳定和平的状况并无不同。换句话说，不管历史上的任一时刻多么不令人满意，它都有可能被看做是一种国际秩序。

但是很多分析家不赞同这种表述。他们把秩序与最小程度的稳定和连贯性联系起来，因而把以战争、剥削以及其他许多有害行为为标志的国际史时期看做无秩序的制度安排，也就是“混乱”、“熵”或其他代表无序的称谓。在他们看来，秩序带有积极的、规范性的涵义，即便他们也承认稳定和连贯性过强可能代表着某种停滞、极小或根本没有发展的制度安排。

无论我们于何时分析政策问题、分析促进或阻止新的全球安排的问题，经验性秩序和规范性秩序之间的区别也都是十分明显的。那些将体系秩序的众多形式与诸多政策目标相联系的人的出发点都必然是某种规范性的秩序映像。他们可能只极力倡议采取那些具有牢靠的经验性评价的行动，但是通过从评价到建议的转换，他们又必然进入规范以及秩序的王国，这种规范和秩序是为了增进或阻挠特定价值的建立而构建或加强的。例如，当人们关注

现存的全球安排影响个人的方式，以及他们的言论、结社和信仰自由受到或可能受到支配他们全部生活的惯例和制度怎样的制约时，考虑对人权的维护或者增进，就必然陷入规范性秩序的诸多问题之中。

四、经验性秩序诸层面

全球秩序的规范性维度十分普遍而且无法回避，尽管如此，梳理并逐个分析全球秩序的经验性维度也是可能的。只要对观察可能巧妙地滑向判断保持警惕，人们就能够描述各种行为并且预期结果，而无需通过赞成或反对前者或称许或否定后者的做法。换言之，至少在推迟或延缓判断上成功的可能性是更大而不是更小。正如规范性理论家总是乐于描述行为、结果或制度中固有的理想的或不理想的特质一样，经验主义理论家也总是格外关注行为、结果或制度中所内含和预示的内容，而不管它可能是不理想的。实际上我们有充分的依据认为，这些规范性的评价与建议越是植根于经验证明合理的判断，它们就越有可能更加透彻和有效。也就是说，要使政策目标以符合人们感情需要的方式实现，它们就必须与最低限度的经验环境相联系，在这一环境中可以采取任何措施来实现上述政策目标。对这种经验环境的偏好有可能使得那些对经验性与规范性秩序不加区分但又试图理解并且影响它们的行为者们感到困惑。

但是，这并不意味着探索和预期全球秩序的经验内容是一件轻而易举的工作。从规范性中寻求经验性只是若干重要步骤的第一步。其后同样艰难的任务包括，在若干不同层次上描绘经验性秩序、理解人类事务的极端复杂性并且逐步剥离使之得以维持的

不同层次的秩序。如果想要使全球政治保持连贯发展，除规范性的方法以外，没有其他制度安排可供选择。更确切地说，构成国际关系秩序、地理区域秩序或整个世界政治秩序的模式可以在不同的地点、以不同的进度通过不同的形式反复出现。每一种模式塑造着其他的模式，同时也被其他的模式所塑造，从而构成一个有机的整体，一种面对——挑战、变动直至其基础不再符合人的需求、愿望、能力和实践之前——有着不同程度的成功与失败的秩序。

因此，占主导地位的全球秩序，无论在任何时期以何种面目出现，比起任何其他国际秩序来说，都包含更为广泛的地点、变化速度以及结构轮廓。此处的全球秩序也被称作“世界政治”，它是包括各个从事跨国活动的地区、国家、各种国际关系、社会运动以及私营组织等内容的全方位概念。这些跨国活动的目的和范围可能局限于某些特定的问题、双边的利益考虑或是地区的争端，事实上世界舞台上发生的事件很少是想要产生世界性后果的，然而它们仍然是现行全球秩序的一部分。也就是说，发生在不同地点的活动可能彼此无关，它们所引发的反应影响也不可能超出特定的区域或超出它们发生于其中的各种关系之外，不过，在一定意义上它们却也是占主导地位的全球秩序的一种表现形式，因为尽管它们的影响范围非常狭窄，但仍处于推动世界政治历史进程的制度安排框架之内。

再换一个角度来说，全球主流秩序的中心特征就是该体系中行为体间的相关度，而这种相关度又是不同秩序的制度安排的标志。例如，在过去的数个世纪之中，落后的运输和通信技术使全球体系的各组成部分彼此分隔，这使得主流秩序在很长时间里由高度分散的制度安排所维持。在此类早期秩序中欧洲无疑占据着支配地位，但是它在全球范围的支配地位直到 19 世纪的中期才在全球范围得以确立。^⑫然而，在 19 世纪中期，在远东向西方开放之前，尽管当时政治家与历史学家的注意力主要集中在欧洲，但在世

界其他地方发生的事件无疑也应当算作全球秩序的一部分。随着科学技术使得地理的和社会的距离大为缩小，我们可以认为占优势的秩序已经变得日益集中，在一个地方所发生的事，其影响力要比以前更广地扩散至世界的其他地方。今天，随着交通和通信技术发展的异常活跃，第三世界问题比以前更为突出，随着各国经济的全球化比以前更为彻底，占优势的秩序或许比以前任何时期都包含了更多的相关性（尽管在维持现存秩序的制度安排在其范围和影响力上仍存在非相关的行为）。例如，目前的全球秩序包括西方秩序，也包括伊斯兰秩序，双方共处于一种不稳定的、疏远的和充满磨擦的关系之中，而这种关系常常既以孤立的无关联行为为标志，又以相互包容而作出和解努力为标志。

简言之，这里所设想的全球秩序是一套制度安排，尽管这些制度安排不见得必然与一种连贯的模式相联系。构成当前及未来的全球秩序之所以是有机的整体，一定意义上就是因为其不同的行为体都是同一星球资源的分享者，而且它们都须共同应付诸如有害和污染等共同的环境问题。

可以认为，维持全球秩序的众多模式是在三种基本层次上展开的：(1) 观念的主观的层次，在这一层次上人们对各种处理事务的制度安排或有模糊的感觉，或有敏锐的洞察，或是通过其他方式加以理解；(2) 行为的或客观的层次，在这一层次上人们规律性或程式性的行为常常无意中维护了现行秩序的全球制度安排；(3) 集团的和政治的层次，正是在此层次上治理得以出现，统治导向的制度以及政权得到确立，观念和行为模式基础上的政策得到执行。第一层次包括精神状态、信仰体系、共同价值，以及任何其他他是否做出反应而预先过滤各种世界政治事件的态度或认知模式。据此看来，观念层次经常明显出现在演说、社论、书籍以及任何其他媒介的主题中，通过这些媒介，国际关系学者表达他们所理解的世界秩序是怎样形成的。除了不确定性较高的全球秩序演进

阶段之外，在观念层次上得到充分表达的秩序的周期性主题，倾向于被盟友和对手所广泛接受，并达成主观上的、把所有的考虑都纳入到一个前提（关于全球性事务安排的性质）之内的一致。从这一角度出发，冷战仅仅是一套被全球接受的假想，即美国与苏联卷入一场谋求影响力和权力同时在意识形态上的相互争斗。

维持任何全球秩序的第二层次的活动不是行为者的所思所想，而是有规律、模式化的行为，行为者通过这些行为来表达他们对于观念的理解。他们相互威胁、谈判、武装、退让或相反，从事那些明显有利于形成和加强全球秩序主导观念的周期性行为。^③例如在冷战鼎盛时期，超级大国不断要求盟友支持它们的政策，这些要求成为现存秩序的重要组成部分（尽管现在看来，后来逐渐出现的对这些要求的反抗清楚地表明该秩序开始出现裂隙）。

第三层次的活动涉及主流秩序中更为正式和组织化的内容。它们是体系中各行为体创立的制度与规制，例如布雷顿森林体系、经济互助会委员会（COMECON）以及联合国。作为体现观念和行为倾向的操作方式，它们显然是推动全球政治向前发展的核心要素。

应当强调指出，无论处理全球事务在历史上任一阶段如何有序，它都是在这三个层次上同时活动的结果。第2章讨论的欧洲协调就是明显的例子，或许冷战时期更是如此：如若不是东西方的官僚和公众都于主观上相信必须战胜对方的残酷竞争逻辑，冷战本来不会持续40多年。如若没有官僚和公众有意或无意地宣扬残酷竞争逻辑的合法化行为，冷战也不可能坚持下去。而且，如若没有北大西洋公约组织（NATO）、华沙条约，其他许多阐述和指向意识形态的整齐划一，以及指导双方人员行为的所谓的铁幕（它本身就是主流秩序下界线分明的象征）等等的一些制度安排，竞争也显然难以为继。一旦事件的进程开始在观念、行为、制度上破坏这些前提与模式，冷战就会迅速瓦解，每一层次的变化发展都会加强

另外两个层次的发展变化，由此加速了这一进程的终结并朝向现在的后冷战时期转变。再次要注意这三个层次上的行为都是转变的必要组成部分。如果东欧人没有逐渐理解到苏联不应当控制他们的行为，冷战就可能不会结束。如果没有人们集中在城市广场和柏林墙头（柏林墙本身就是冷战边界过时的一个象征）要求革新的行为，冷战也不可能消亡。同样，没有主要大国政策创新及其盟国积极寻求新的松散的权力结构取代残酷竞争的荒谬逻辑，后冷战时代的秩序也许就不会来临。

对有兴趣进一步探究全球秩序起源的分析家来说，上面的三维表述或许尚不足以说明问题。他们可能认为，该表述不能区分经验性秩序的来源和实践，而且它也不能明确全球秩序是世界政治系统化的行为还是这些行为的结果。他们还可以问，在冷战期间哪一种模式构成了那个时期的全球秩序？是军备竞赛、威慑政策、间谍网络，对第三世界影响的争夺，还是截然对立的意识形态的争论？全球秩序是诸如古巴导弹危机、僵持的首脑会议、关闭的边界、反对技术传播的禁令、敌对民众之间的相互警惕等等这些活动的结果吗？抑或由于怀疑与敌对的意识结构使得公众以及精英从事这样的活动并促成这样的结果？

既然任何全球秩序的不同观念来源、行为模式以及政治制度都是相互作用的，即每一部分都是一个来源、一种行为和一个与另外两者相关的结果，回答这样的问题将毫无意义。强调每个层次都是主流秩序必要的但不是充分的决定因素就已足够。只有那些关心历史演进的人才有必要明确因果关系的时间顺序，追溯它的发展和衰落。而对于那些只关注分析而不是叙事的人来说，观念、行为以及制度动因的相互作用本质才是他们关注的焦点，而时间的先后可以简单地看做是一个没有明确答案的“鸡生蛋、蛋生鸡”问题。

然而，对特定因果关系的回避不应当成为贬低三种层次的多

方向互动作用的借口。例如，我们不能否认，在物质条件得到改善并且对于观念、行为、制度上的转变施加压力很久之后，惰性和转变的代价很大程度上仍然维持着这一秩序的存在。然而一旦变革的动力对主流秩序的观念基础造成强烈的挑战，并且导致态度与倾向的转变，这一秩序的行为和制度层面必将受到削弱，并且最终被粉碎。相反，如果一个新秩序的行为和制度基础不受旧的习惯势力惰性的影响，得到发展并且占据优势地位，那么在强大的压力之下相应的观念将会很快跟上。简言之，与人类事物的任何其他领域一样，世界政治也是竭力促使信仰与行为的一致为特征，反之亦然，所以将多向互动的结果归结为缺少强有力的因果推动无疑是错误的。准确的说法应当是，由于事态向多方向发展的可能性如此之大，所以互动的看法要比将之纳入暂时的因果关系更为可取。

冷战可以再一次说明，至少通过事后的认识，人们能比较容易地辨别出模式化的行为，比如军备竞赛促进了联盟体系和首脑会议制度化的实践，这些制度安排是如何向主观上形成共识施加压力的，享有共识的精神状态是如何影响军备竞赛，并促使军控制度化的，所有的这些都进一步强化了这一区分冷战前后秩序并自身作为全球秩序之一的思想体系。总之，从相互作用的角度来看，全球秩序是不可分割的。它既是思想又是实践，既是原因又是结果，既是假设又是制度。无论是什么帮助促进了事件发生——对手的混乱状态、同盟者的讨价还价、问题的出现、争论的平息——理想的和制度化的方式，它们都是特定历史阶段世界政治的主流秩序的组成部分。实际上正是这一秩序使该历史阶段可以辨别。

另外，如若把全球秩序的若干方面看做一种动态互动的状态，那么它们之中的任一方面都可以作为有意评价某一秩序可行性的分析家的切入点。人们可能特别关心促进秩序成长的适宜土壤，但不久以后，这一关注将引导他们考察和检验体现秩序中行为与