

# 水的政治

关于全球治理的政治理论、实践与批判

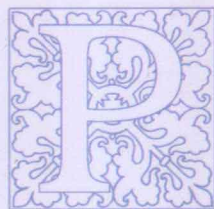
〔德〕佩特拉·多布娜 / 著

强朝晖 / 译

## Wasserpolitik

Zur politischen Theorie, Praxis  
und Kritik globaler Governance

Petra Dobner



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 水的政治

关于全球治理的政治理论、实践与批判

〔德〕佩特拉·多布娜/著  
强朝晖/译

**Wasserpolitik**

Zur politischen Theorie, Praxis  
und Kritik globaler Governance

Petra Dobner



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

水的政治：关于全球治理的政治理论、实践与批判 / (德) 多布娜著；强朝晖译. —北京：社会科学文献出版社，2011. 11

(政治与公共管理译丛)

ISBN 978-7-5097-2783-6

I. ①水… II. ①多… ②强… III. ①水资源管理-研究-世界 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第212199号

· 政治与公共管理译丛 ·

### 水的政治

关于全球治理的政治理论、实践与批判

著 者 / [德] 佩特拉·多布娜 (Petra Dobner)

译 者 / 强朝晖

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 编译中心 (010) 59367004

责任编辑 / 段其刚

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 孙光迹

项目统筹 / 祝得彬

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 17.4

版 次 / 2011年11月第1版

字 数 / 282千字

印 次 / 2011年11月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2783-6

著作权合同

登 记 号 / 图字01-2010-7976号

定 价 / 49.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

# 目 录

## CONTENTS

导 言 .....	1
<b>第一章 浊流与蓝金</b>	
——全球饮用水危机 .....	24
一 知识与预测——“对我们的生存和我们的星球 地球最大的威胁” / 27	
二 水资源危机的起因与维度 / 53	
三 全球水危机对政治行为的全面挑战 / 71	
<b>第二章 世界水资源会议</b>	
——历史回顾与中期结论 .....	77
一 世界环境与水资源会议——从斯德哥尔摩到 伊斯坦布尔 / 78	
二 世界水政治四十年——中期结论 / 105	
<b>第三章 “最后的底线” 抑或最后的希望？</b>	
——饮用水私有化和商品化 .....	107
一 核心概念以及支持和反对私有化的主要论据 / 108	
二 水资源领域的私有化和商品化 / 119	
三 水——资本主义价值增值论的“最后底线”？ / 141	

<b>第四章</b>	<b>全球水治理：理论基础与实证研究</b> .....	144
一	都柏林会议影响：全球水政治的改革 / 144	
二	阶段性总结与下一章展望 / 150	
<b>第五章</b>	<b>回顾公地问题</b> .....	152
一	私人财产所有权的根据 / 155	
二	圈地运动——“原始积累”的理由与批判 / 160	
三	“公地悲剧” / 167	
四	摆脱公地悲剧的途径设想——公共池塘资源、 全球公共品和全球公域 / 171	
五	建立调节生态资源的多重政治机制 / 180	
<b>第六章</b>	<b>公共福祉与私有化</b> .....	182
一	公共福祉之争与公共福祉具体化 / 184	
二	市场对公益的促进作用 / 189	
三	从自由主义到新自由主义：公益私有化 / 197	
<b>第七章</b>	<b>21 世纪的政治与民主</b> .....	217
一	转型中的政治行为与政治决策——执政、调控与 (全球) 治理 / 218	
二	新社团主义：政策网络 / 231	
三	跨国政策网络 / 238	
四	权力分析与全球治理研究的融合与统一 / 249	
五	全球治理的理论 with 实证分析要求 / 257	
<b>第八章</b>	<b>与水政治相关的全球公共政策网络</b> .....	262
一	问题与范畴 / 262	

二	制度化：都柏林会议后的战略网络形成 / 264	
三	核心行为体及其利益 / 277	
四	网络行为与网络权力 / 285	
五	网络目标的实现 / 292	
<b>第九章</b>	<b>理论总结：对公共利益的担忧</b> .....	<b>301</b>
一	全球治理的解决问题能力与缺陷 / 301	
二	公共福祉、人权和民主 / 305	
三	权力转移与国家的新角色 / 310	
四	前景展望：政治新格局 / 314	
<b>参考文献</b>	.....	<b>317</b>

## 图表索引

表 1	水消费量与收入关系（水资源脆弱度）	46
表 2	问题维度一览表	76
表 3	私营企业参与下的职责分配状况	121
表 4	世界十大水务公司一览表（1999 ~ 2006 年）	123
表 5	供水与卫生设施服务业私人投资在不同国家的分布情况（2004 年）	125
表 6	德国十大城市供水业私人持股比例一览表	129
表 7	康萨苏专家组建议	274
图 1	1995 年可更新水资源人均拥有量	38
图 2	预计 2025 年可更新水资源人均拥有量	40
图 3	1995 年水资源生态需求（生态稀缺指数）	43
图 4	2001 年水消耗量占可利用水资源总量比例	45
图 5	1900 ~ 2000 年全球水资源消费示意图	53
图 6	全球水资源网络机构设置示意图	277
图 7	四大水资源委员会人员构成情况示意图	279
图 8	世界水资源委员会成员在委员会范畴之外的个人交叉关系	280
图 9	萨拉杰丁的个人网络关系	282
图 10	世界水资源委员会与世界银行集团关系图	284

# 导 言

水的政治是生活在任何年代、任何地区的人类所必须掌握的一门艺术，以便凭借它对水的消费和利用进行管理，在适当满足各方竞争性需求的同时，使水资源得到持久的保护。与可以一次性分配的土地资源有所不同的是，水是“流动的”。水的供应是一项长期社会任务，能否完成这项任务，取决于人们是否能够持久、全面、灵活且有针对性地对各种政治和技术手段加以运用。明智的水政治要求做到公平、有远见、理性和节制，并对生态依存关系和生态恶化程度时刻保持清醒的认识（Meadows, 1972）。因此，在世界上，无论是任何宗教还是有关统治术的论著，都对如何正确对待水的问题给予了极大关注。<sup>①</sup> 其原因在于，水资源的理性管理具有潜在的

---

① 在摩西五经第二卷（《出埃及记》）中，上帝以甜水施与者的面目出现，并借此要求人们服从他。“摩西率领以色列人从红海往前行，到了书珥的旷野，在旷野走了三天找不着水。到了玛拉却不能喝那里的水，因为水是苦的。百姓就向摩西发怨言说，我们喝什么呢？摩西呼求主，主指示他一棵树，他把树枝丢在水里，水就变甜了。他在那里为他们定了律例、典章，在那里试验他们。又说，你若留意听主的话，又行我眼中视为正的事，留心听我的诫命，守我一切的律例，我就不将加与埃及人的疾病加在你身上，因为我是你的主，你的医生。”（摩西五经第二卷，22~26）在各种有关穆罕默德的传说中，都包含一个共识：水是一种馈赠，它使万物得以生存，因此每个人都拥有获得水的权利。某些传说认为，“先知禁止贩卖水，以避免将水据为己有。此外，在（转下页注）



稳定政权的作用，相反，傲慢、无能或谬识则有可能使人类、环境和政治陷入深刻的危机。

从传统来看，水的协调管理是一项由地方机构、国家或由二者共同担负的公共事务。<sup>①</sup> 地方或地区在水资源管理上所考虑的，是资源的地方性以及地区需求和消费结构的特殊性。从世界范围看，水资源作为一种地方性公共财产由各种五花八门的机构进行管理和经营，其中很多机构已颇有历史。在地方或地区层面之上，国家通常也对水资源管理承担责任，尽管其与地方的意见未必总能保持一致（Ostrom, 1999; Shiva, 2002; Petrella, 2000: 9）。某些学者认为，由于水资源的有效管理要求必须拥有稳定、完善、擅长规划的管理机构，因此，国家作为政治组织的作用大大加强 [Berber, 1955: 3; Wittfogel, 1957; Herzog, 1988: 175; 并参见 Witzgen 等人对 Wittfogel 的批评 (Witzgen, 2000)]。自 16 世纪以来，在欧洲的水资源管理领域国家一直扮演着积极角色。对这一问题一个规范性解释是，国家对公共利益负有责任，满足和保障公共利益同时也是国家统治合法性的核心来源。国家的该项职责也是对下述事实的客观反应：无论水域本身还是其管理的复杂性都已超出地区界限，因此需要由更高层次统筹协调。

除此之外，根据最新测绘和统计结果，全世界共有 263 个江河

---

（接上页注①）先知看来，如果某个水源的所有者拒绝一个快要渴死的人得到水，是一种犯罪”。（Lee, 2003: 30 以及下页）印度教将水视为“生命的最初源泉和唯一‘永恒’的元素。毗湿奴神自我宣称，‘我是最原始的创造者，我是水，是最初的生灵，是生命的源泉’”。（Kürschner-Pelkmann, 2003a: 5）巴比伦国王汉谟拉比通过“灌溉事务局”管理运河系统。除法律条款以及对灌溉或筑坝事务中的疏忽行为的惩处措施外，《汉谟拉比法典》序言中列举了赞美国王的 26 条理由，其中 14 条都是歌颂他作为水的施与者的角色。（Lee, 2003: 25）

① 法国是一个例外。法国乡镇早在 19 世纪中期即允许授权私人负责供水。20 世纪中期，私人企业占全国供水总量的比例为 75%。目前法国大约 80% 人口的饮用水来自私人供应商。（Laimé, 2005）法国各大私人供水商同时也是世界最大的跨国供水企业。

流域 (river basins) 是跨越国界的。<sup>①</sup> 对于生活在这些水道或水域沿岸的居民来说, 水也是跨国政治的一项传统课题。在这一问题上, 追求国家利益最大化的主权思想与保证下游居民享有未受损害之水源权利的公平理念时常发生冲突。<sup>②</sup> 由国家共同体对水资源管理进行高层协调的最早尝试可追溯至 1911 年 (*Institute of International Law*, 1911), 其目的是防止改变水道的单边行为, 并推动共同委员会的成立。然而, 这些倡议从最初提出, 到 1966 年通过的《国际河流水利用赫尔辛基规则》(*Institute of International Law*, 1967), 直到 1997 年通过的《国际水道非航行使用法》(United Nations, 1997), 其性质从总体来看尽管意图良好, 但却定义模糊, 例如, 在对上游国家潜在的违规获利行为的处罚问题上, 有关措施迄今仍显得过于软弱乏力 (Wolf/Giordano, 2005; Durner, 2008)。其提出的解决方案, 目标是为双边协议制定普遍准则, 而并没能促成全球水资源管理机构的建立。因此, 这些双边协议与国

- 
- ① 根据 1958 年的最初统计, 全球共有 166 条国际河流, 1978 年修订为 216 条 (Biswas, 1978)。由于政治变迁以及现代科技和绘图技术的进步, 到 1999 年, 这一数字增长至 261 个河流域。2001 年的最新统计将国际河流域的数目调整为 263 个。所谓“河流域”是指“为某条一级河流提供水源 (既包括地表水也包括地下水) 的区域, 后者既可以是一条河也可以是一个湖泊, 它直接流入大海、某个封闭的湖泊或内陆水域。因此, ‘river basin’ 在美国也被称为 ‘watershed’ (水域), 在英国也被称为 ‘catchment’ (汇水区)。我们将长期跨越两个或两个以上国家边界的这类水域称作 ‘国际水域’” (Wolf, 1999)。
- ② 1895 年的“哈蒙定律” (Harmon Doctrine), 是极端主权要求在水资源问题上的突出表现: 在美国与墨西哥之界格格兰德河的法律纷争中, 首席检察官哈蒙为维护美国利益声称, 河流上游居民可以随意使用水资源, 而不必顾及下游居民的利益。“国际法的基本原则是维护每个国家在其领土之内对其他国家的绝对主权。……因此, 一个国家在本国领土行使权力中的所有特例, 都必须建立在这个国家内部意见一致的基础之上。在这一问题上, 没有任何其他合法渠道。” (Op. Attorney Gen, 1895: Vol. 21: 274) 经过多年争执之后, 1903 年, 两国为结束争端做出决定: 美国每年保证 7400 万立方米河水流入墨西哥。几年后, 该条款被重新修订, 其结果对墨西哥更为有利 (水量增至 18 亿立方米!)。1940 年代初, 哈蒙定律正式宣布作废 (Dellapenna, 2001: 270)。

家或地区水政治一样，仍然局限于国家中心主义政治的传统模式，而1972年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议所提出的全球性水政治则与此迥然不同。<sup>①</sup>

斯德哥尔摩会议堪称独立的国际环境法的开端，它首次对如何从全球视角对待水资源问题做出了诠释。环境法的全球化基于人类的一项共识：在现有国家疆域之内，生态环境无法得到足够的保护，因为政治权限往往会导致对山川湖泊等生态实体的恣意妄为，而面对由此导致的生态后果，受领土所限的国家区域性政权难以做出恰当的反应。

斯德哥尔摩倡议是真正全球化视野的先驱，它同时也（仍然）对国家主权给予了极大尊重。该倡议与以往国际法规的区别在于，后者主要着重于协调国家之间的关系，而前者则首次赋予人类环境以独立地位，将保护人类环境确定为国际社会的一项任务。这种将人类环境视为与国家相对应的外部存在的观察方式，超越了此前占主导地位的国际视角，呼吁各方以世界共同体的姿态对待生态问题。自此之后，对生态基础的担忧促使人们形成了一种同舟共济的视角，并由此彻底突破了国家或民族视野的藩篱。斯德哥尔摩会议是政治领域新架构的开端，全球水政治的创立借此弥补、超越并最终战胜了地区政治、内政、外交等传统政治分野。此外，本次会议在水政治领域划出了一条新的战线，以国家利益为本的单边行为与只有依靠多边行动才能应对的全球生存挑战各据一方，展开交锋。全球水政治标志着一个新时代的开端，政治领域的传统结构趋向转

---

① 库尼西（Kunig）通过对国际水法的观察，做出了类似判断：“从总体上看，在可预见的时间内，国际水法将难以超越1997年通过的《国际水道非航行使用法公约》。该公约经过近30年的铺垫，将此前取得的法律进展最终付诸条文。公约呼吁在适当、理性、分享的基础上利用水资源，强调饮用水和家庭用水优先，要求就有可能对其他国家造成明显负面影响的政策措施及时交换数据和信息。该公约的一个重要特点是，它认为水冲突在很大程度上可以或必须在双边或地区框架内解决，而并非如气候政策那样，需要由全球性机构出面做出决策。”（Kunig, 2004）

型，下至地方层面的各级机构、行动空间、行为体以及力量对比不断发生调整，而这些正是本书所研究的课题。

全球水政治自 1970 年代诞生以来，其内容并不局限于环境问题，其组织形式也已突破了由联合国领导的国际社会。斯德哥尔摩倡议主要关注的是国家和国际水资源管理问题，而在 5 年后召开的后续会议上，如何避免全球水危机则成为人们讨论的主题。

这一目标迄今仍未实现。目前世界上仍有 10 亿人无法得到清洁的饮用水，大约 25 亿人缺少卫生设施。据 2003 年联合国世界水资源发展报告分析，2000 年约有 2200 万人死于水媒疾病，其中大多数是年龄不足 5 岁的婴幼儿。此外，水资源匮乏以及水污染也对工农业生产、环境与世界和平形成了严重威胁。所有预测都清楚地指向同一个结果，即伴随着世界人口增长、工业化加剧和气候变化等问题的加剧，尤其是在发展中国家不断扩张的大城市中，如果不采取全面的应对措施，现有问题必将演变为一场全球性危机。因此，联合国教科文组织的下述判断是颇有根据的：“在人类面临的各种社会和自然资源危机当中……水危机是对我们的生存和我们所在的星球最大的一种威胁。”（UNESCO, 2003c: 4）

自斯德哥尔摩会议以来日趋紧迫的危机压力更加迫使我们必须找到一种持久的解决办法，同时大幅度地提高全社会的危机意识。目前在全球水政治议题中，除生态问题之外，还包括社会政策、安全政策以及经济领域的各种预定目标（参见 Bhatia/Falkenmark, 1993; Spillmann, 2000; Gleick, 2002）。此外，行为体、行动方式、目标、利益、机构、管理模式以及国家的角色都已发生转变。在斯德哥尔摩会议上，主权国家被视为核心管理机构，其自上而下的等级制管理模式被看做解决危机的关键。30 年之后，人们却认为，在水资源这一事关人类生存保障的领域里，国家的控制欲是低效率的元凶之一，而最初以市场作为辅助手段的谨慎思考，在过去几年中已变成一种优先解决方案。自 1990 年代初以来，尽管激烈的抗

议声音不断,<sup>①</sup> 然而要求对水资源管理甚至包括部分水资源本身实行经济化和私有化的呼声,却在各种倡议中逐渐占据上风。以往被视为纯粹公共财产的水资源,如今成为一种可以私人拥有的经济物品,也就是商品。

除此之外,参与制定水资源政策的行为体由地区、国家扩展到国际组织、非政府组织、专家、大型企业,甚至还包括一批国际“政治掮客”(Politikbroker)。<sup>②</sup> 后者中的一些人是曾在国家或国际组织中担任要职的“国际大亨”(global players),由于以往的身份,他们拥有颇具影响力的、广泛的社会关系,因而在全球水政策的制定和实践中扮演着核心角色。在后面几章中,我还将对此做出详细阐述。与此同时,以水政治作为研究对象或与水政治发展相伴而生的机构或组织逐渐增多,其相互之间既有合作,却也不乏矛盾。因此,即使在领土层面上,对水资源问题的管辖权也出现了相互交叉重叠的现象。水政治不再单纯属于地区或国家的职责,而是通过全球性协议等多种方式被重新界定。

回顾以往,尽管水政治全球化可以用人类环境的全球责任这一合乎情理的理由来解释,然而就水政治脱离国家范畴的问题,这一解释却既不充分,同时也难有说服力。水政治全球化的根本原因在于,实现全球水资源的可持续性,其困难性远远超越了单个国家由

---

① 最著名的例子是发生在玻利维亚科恰班巴(Cochabamba)的一场冲突。2000年,科恰班巴市民反对政府通过的供水私有化以及大幅提高水价的措施,由此导致市民和军队之间的流血冲突,造成至少6人死亡,数百人受伤。最后,政府被迫撤销了与私人服务商 Aguas del Tunari 公司签订的供水协议。此后,该财团以及供应商向世界银行下属的“解决投资争端国际中心”(International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID)仲裁法庭提出起诉,索要5000万美元的赔偿金,其中一半是赔偿投资损失(企业对外公布的投资额仅为1000万美元),另一半系补偿其未能实现的预期利润(Environment News Service, 2006)。

② 该术语出自保罗·萨巴蒂尔(Paul Sabatier)的“倡议联盟架构”(Advocacy Coalition Framework):“当不同联合体的政策出现冲突时,可以由第三方行为体,这里可称之为政治掮客,从中进行调停。其主要目标是促使双方达成理性性的妥协,从而降低冲突的危险性。”(Sabatier/Jenkins-Smith, 1999: 122)

法律赋予和实际拥有的行为能力。这不仅涉及那些跨国界的水域，同时也涉及诸多社会、生态和经济因素，在全球水资源供应以及如何以全球视角对待水资源的问题上，这些因素都发挥着重要作用。<sup>①</sup> 鉴于水资源的地方性以及水资源保护与管理机构所具有的内生性特点，只有在充分尊重地区或地方特殊性的前提下，水政治全球化才能真正构成一个适宜的框架。

此外，在水政治领域里，生态维度总是与经济和基础设施维度密不可分。为了使人有条件使用水，既需要对原始水资源进行处理加工，同时还必须修建配套的供、排水设施。因此，水不仅是人类环境的一部分，而且还是一种服务类产品。在组织这类服务的过程中，政府的调控作用是不可或缺的，它既要体现公共责任与公共供给之间的关系，也要为私人或公私合营的供应商敞开渠道。水务行业政策环境的全球化并不能简单地归结于原始的生态考虑。尽管全球化已成为政治领域一个广泛认可的概念，然而在水资源问题上，全球责任却具有另外一种含义。一方面，保护水资源即是保护人类环境，因此可以找到充分的生态学理由来解释全球视角的重要性；另一方面，对服务业实行全球调控的需求是经济调控的重要组成部分。由于保护资源可持续利用符合全人类的利益，因此第一种解释通常可以被各方顺利接受，在现实中也很少受到质疑。相比之下，在如何适当经营水资源这一“商品”的问题上，各方的认识和理念则千差万别。因此，水政治全球化的经济学观点所遇到的争议远远超过了生态学解释。

水政治全球化的第三个维度反映在政治机制层面，其表现是政治动向向全球行为体和全球性机构逐渐转移。在这里，“全球”概念指的是，水政治的行为体和机构在表达倡议和参政诉求时，其对象不再是主权国家。尽管这些行为体和机构不可能完全摆脱国家的制约，然而其更多采取或推崇的是一种后国家主义政治模式。

---

<sup>①</sup> 参见第一章中的详细分析。

——所谓**全球性**是指某个行为体、机构或某项政策在国家之外作为行为人或某个领域的决策者展开行动，并力图在全球层面发挥作用。水政治的空间架构之所以是全球性的，是因为其主要行为体对国家的基本政治权限感到怀疑，并对国家作为政治调控重要主体的角色发出挑战。因此这些行为体的行为并不是

——**国际性的**，因为所谓国际是指国家之间的传统合作模式；另外，它们也不是

——**超国家的**，因为并没有出现形式上的主权转移。某种超国家政体的形成与合法化既没有发生，而且也不在追求目标之列。政治全球化这种形式，充其量只能理解为一种跨国化形式，因为

——**跨国**是指某种超越国家界线的行为，因此全球政治必然是跨国界的。然而跨国化的概念在这里并不完全准确，因为无论是国际（国家间）还是超国家的概念，仍然保留了与国家的语义学关联，而后者正是我们将在这里研究分析的全球政治行为体所排斥的。

即使我们努力在理论上厘清这些概念，但现实的模糊性却是无法消除的。国家是政治组织的主要模式，即使“全球”和“全球化”等概念一再强调自己的视角已彻底摆脱这一政治形式，国家仍然是必须时刻顾及的重要因素。因此接下来，我们在对水政治进行分析研究时，将会提及跨国化和全球化两个概念，因为两者的视角截然不同：跨国视角是将主权国家作为发展变化的出发点，而全球视角则更多反映出某种后国家主义全球政治的目标。

总体来看，全球水政治的超国家特征表现在三个不同方面：其一，与人类环境的关联，它所强调的是独立于国家这一政治组织形式之外的生态依存关系；其二，对水资源管理全球化的追求是经济全球化的一部分；其三，政治职责转移的目的是，在作为政治调控行为体和领土区域的国家之外，形成某种具有政治影响力的力量。

斯德哥尔摩会议 20 年后，世界环境峰会在里约热内卢召开。会议通过的《21 世纪议程》第 18 章，就全球水资源协调管理制订

了全面计划 (BMU, 1993)。自此之后, 无论是里约热内卢会议后续进程, 还是各种世界气候协议和规划以及 2000 年制定的联合国千年发展目标 (Millenium Development Goals, MDGs),<sup>①</sup> 都为解决全球水危机问题全面采取行动 (参见第二章)。尽管解决问题的进展仍然不尽如人意, 但我们并不能因此妄下定论, 认为全球水政治的有关计划以及由此形成的相关机制一无是处。反之, 如果不对全球水政治的现有机制和规划能否达到解决全球水资源危机的目标提出疑问, 同样也是草率和不负责任的。如果不采取行之有效的政策措施, 生态灾难和人类厄运就会降临。因此我们必须行动起来, 继续就政治领域中的全球水政治问题进行更深入的研究, 以客观现实为基础, 积极采取符合原则的手段, 共同寻找解决危机的方案。

在着手对全球化政治领域的形成、结构和结果进行研究时, 我们首先面临的问题是, 必须找到一个与研究对象相适应的研究视角。从相互交叠的不同视角出发, 我们既可以将这一政治领域的格局变化定义为全球化, 也可以定义为政治领域与国家范畴的脱离, 因此, 我们的研究对象从国家和国际机构的行为, 转向全球治理领域。相比之下, 前者的脉络相对更易梳理, 而后者则复杂而混乱, 无论在理论上还是结构上都更难以把握。对全球治理 (Global Governance) 进程的研究是一个挑战, 其根本原因在于, 全球治理的复杂性决定了, 无论条件分析还是规范评价, 结果都有可能千差

---

① 2000 年 9 月, 第 55 届联合国大会通过了一项关于 2015 年底之前实现预期发展目标全面声明 (即“千年宣言”)。2001 年 9 月, 联合国时任秘书长安南向联合国大会提交了一份关于实现千年宣言的“路线图”, 将千年宣言称为千年发展目标。该“路线图”以分目标的形式, 为宣言确定的 8 项发展总目标制定了明确的衡量标准, 其中与水问题有关的目标是: 到 2015 年底之前, 将全世界无法获得清洁饮用水以及缺少足够卫生设施的人数各减少一半。8 项总目标分别为: 1) 消灭极端贫穷和饥饿; 2) 普及小学教育, 确保不论男童或女童都能完成全部初等教育课程; 3) 促进两性平等与妇女权利; 4) 降低儿童死亡率; 5) 改善产妇保健; 6) 抗击艾滋病病毒/艾滋病、疟疾以及其他疾病; 7) 确保生态环境的可持续能力; 8) 促进全球发展合作 (United Nations, 2005)。



万别。詹姆斯·罗森诺（James Rosenau）对此的解释虽然颇有诗意，但却难以令人振奋。他将全球治理称作是“数以万计——这里的‘万’并非一个虚数——的监管机构，各自拥有不同的历史背景、目标、结构和程序。也许其中某个机构的历史、文化或结构与另外一些机构有相似之处，然而它们之间不存在任何一种完全相同的特征和属性。”（Rosenau, 2005: 48）众多行为体、众多战略，没有等级秩序或至少没有制度明确的等级秩序，一堆堆杂乱无章的信息和真伪难辨的知识，以及混乱、缺乏法律约束性的决策程序，这一切使得对全球治理进程的研究、监管和评价成为一项耗时而棘手的任务。鉴于这些显而易见的困难，目前的全球治理研究大多只是一种陈述性工作。由于这项政治变革无疑是当今政治学的最大挑战之一，因此，这样的研究水平难免令人有些遗憾。

在各类学术著作中，人们几乎一致认定，在理论上对全球治理的概念做出准确定义，是十分困难的。<sup>①</sup> 相比之下，大家对这种政治管理模式的普遍积极评价则显得过于草率和令人质疑。德国联邦议院“世界经济全球化”调查委员会认为，全球治理是“一项政治规划，其目的是帮助消除国际市场上出现的经济、社会和环境政治方面的不良趋势。……换言之，是为了在社会和生态意义上持久地保存、保护和管理全球生态财富。其最高目标是，使全球化以及各国政府、国际机构和经济界行为体的一切与此相关的行为能够为所有人带来好处”。（Deutscher Bundestag, 2002: 418；另参见 Commission of Global Governance, 1995；Messner, 2003）其中有可能遭受非议的并不是其对全球治理成果的期待，而是其内在包含的假定，即认为“政治现实的核心永远是如何解决集体性问题，而不是——至少首先不是——如何赢得权力和维护权力。……这种

---

<sup>①</sup> 参见 Keohane 等人的观点：“这种政治结构的复杂性使得因果关系与作用模式的确定变得十分困难，此外，实证分析的难度也随之增加。这一正处于发展之中的治理模式是全新的，它发生在许多不同的层面之上。”（Keohane, 2005: 121）