

世界事务中的治理

GOVERNANCE IN WORLD AFFAIRS

ORAN R. YOUNG

[美] 奥兰·扬 著

陈玉刚 薄燕 译

东
方
编
译
所
译
丛

上海世纪出版集团

东
方
编
译
所
译
丛

世界事务中的治理

GOVERNANCE IN WORLD AFFAIRS

ORAN R. YOUNG

[美] 奥兰·扬 著

陈玉刚 薄燕 译



上海人民出版社

Shanghai People's Publishing House · Century Publishing Group

图书在版编目(CIP)数据

世界事务中的治理/(美)扬(Young, O. R.)著;陈玉刚,薄燕译. 上海:上海人民出版社,2007
(东方编译所译丛)

书名原文:Governance in World Affairs

ISBN 978-7-208-07099-8

I. 世... II. ①扬...②陈...③薄... III. 国际政治
IV. D5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 077840 号

责任编辑 潘丹榕

封面装帧 王小阳

世界事务中的治理

[美]奥兰·扬 著

陈玉刚 薄 燕 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 14.5 插页 4 字数 209,000

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

印数 1 4,250

ISBN 978-7-208-07099-8/D·1227

定价 25.00 元

作者简介

奥兰·扬 现为加利福尼亚大学圣巴巴拉分校唐纳德·布伦环境科学与管理学院教授，主要研究环境政策和制度。作为一名政治学者，多年来他一直致力于社会－生态系统的研究，以及治理在保证这些系统的可持续性方面作用的研究。现担任国际全球环境变化人文因素项目科学委员会主席。他最新的著作是与两位德国同事合著的《国际环境体制分析：从个案研究到数据库》（麻省理工学院出版社 2006 年版）。

译者简介

陈玉刚 男，1969年生，浙江新昌人。复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、副教授。曾赴爱尔兰、瑞典、法国等做访问学者，主要研究欧洲一体化、国际关系理论、中国外交与对外战略。著有《国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究》、《21世纪全球政治范式》等专著和合著，主编论文集《超越威斯特伐利亚？——21世纪国际关系的解读》，发表论文和报纸评论数十篇。

薄燕 女，1975年生，山东日照市人。2004年毕业于复旦大学国际政治系，获法学（国际关系）博士学位，后留校任教。曾作为访问博士生赴香港大学美国研究中心和耶鲁大学国际与地区研究中心作研究。研究方向为环境与国际关系、国际组织。曾在《欧洲研究》、《美国研究》、《世界经济与政治》等刊物发表论文多篇。

中文版前言

世界事务治理这一核心议题在今天就像本书最初在 1999 年出版时一样紧迫。对民族国家范围之外治理的需求在不断增加,特别是在一个人类行为对我们这个星球的生命支持系统的影响日益扩大和加深的当今时代。自 20 世纪末起,我们已越来越临近一个世界政府的出现,或者一个更有力、更有效的联合国的出现。这样,我们也越来越需要找到提供没有政府的治理的方法。不过,在实现世界事务治理的前景上,情况已经发生了变化。在这篇专为中文版而作的序言里,我集中来讨论一下这些变化中最重要的方面,并对它们在实现世界事务治理方面所产生的影响进行评论。

人类中心时代的开始,也就是人类行为对地球生物物理系统产生广泛影响的时代的开始,不仅仅增加了对治理的需求,而且促进了新的、不同类型的治理的产生。一方面,这是一个关于这些问题的规模的事,譬如说,如果没有所有人及其所生活的社会的参与,要有效地讨论气候变化的问题是不可能的。另一方面,治理需求的增加更体现了当今许多问题表现出非线性的特征,这些问题的演变经常会被中断,而这种中断往往是突然的、恶性的,并且是无法挽回的。这一点在大规模杀伤性武器的使用和气候的急剧变化可能会产生的破坏上表现得非常明显。这些发展变化对于治理来说意义非常深远。治理需求的增加既是质量上的,也是数量上的。治理的供给不会有只是扩大现有的手段和方法的使用范围那么简单,我们还必须找到解决那些我们以前从来没碰到过的、突然改变、无序

变化和紧急发生的问题的方法。

另一个显著的发展是评价标准的变化,或者说我们用来评估治理体系尺度的变化。直到现在,我们一般还是满足于用单一标准来评估绩效。我们对经济体制的评价采用社会福利最大化的标准,如世界贸易体制,或者从经验衡量来说,采用经济增长的标准。同样,我们对环境体制的评价采用物种保护或污染控制的标准,对人权体制的评价采用公民自由或个人权利保护的标准。可是,随着可持续发展开始成为评价的一个标准,我们进入了一个全新的、更复杂的情形,三重底线(triple bottom line)的观念开始成为大家倾向的衡量成功的标准。在经济的标准之外再加上社会和环境的考虑,三者放在一起就使得衡量问题特别难以解决(例如如何评价生态系统的服务机构),而更为本质性的是把三重底线作为评价标准向我们提出了新的要求。由于无法同时最大化地满足两个或两个以上不同的要求,我们就必须作出权衡和交换。我们愿意牺牲环境质量来促进经济增长吗?保护人权一定程度上可以以牺牲一些经济为代价吗?这类问题没有正确的答案。时间和空间不同,偏好也会各异。而社会对这些问题的选择本质上其实就是一个政治问题。

另外,我们对治理的两个方面含义之间关系的理解也更深入全面了,它一方面是一种社会功能、制度或体制,另一方面也是能够促进这种功能实现的机制。和统治(government)相比,治理是一种对社会的把舵或指导,用以避免大家都不想要的结果出现(如公地悲剧),促进实现大家都希望的结果(如对内保护公民权利,对外加强安全,应付外来威胁)。从这方面考虑,制度对于治理的实现是非常重要的。但治理不仅仅限于建立和运行制度,其他还包括共同的价值体系、社会规范和文化实践,以及社会团结的观念,即我们通常所说的共同体观念。有效的制度对于治理供给来说是必需的,但光有制度往往是不够的。譬如说,如果没有支持性的文化,以及源自于社会团结觉悟的合法性意识,那么要高度地遵守权利和规则方面的规定几乎是不可能的。但是,如果没有设计得很好的游戏规则,即使是很强的共同体也可能无法满足治理的需要。这就向我们提出了一个有待进一步研究的重要课题,即治理当中以制度为一方,以社会规范、文化和共同体意识为另一方,两者之间互相作用的问题。

还有一个近些年来成为治理研究者关注焦点的是建立起来用以解决具体问题的体制或制度安排之间联系的重要性。我们完全可以理解,研究者往往会把关注焦点集中于具体问题的安排(如贸易体制、气候体制)。每一个这样的体制都高度复杂,它本身就很有研究的价值。但如今我们显然已不能再忽视这些单个制度安排之间的联系了。这种为不同目的而建立的体制之间的相互作用有时是有意安排的,有时是无意的。由于氯氟烃(CFCs)是温室气体,从气候变化的角度来看分阶段淘汰导致臭氧耗竭的物质的使用是一个好消息,而贸易体制的条款则可能反过来会阻碍大家使用贸易限制或贸易制裁的手段来解决诸如臭氧耗竭或有害废弃物的跨边界流动之类的环境问题。

再有,我们已经认识到了制度丛(institutional complexes)或各种安排的聚集束(clusters of arrangements)的重要性,这些制度或安排都有它们各自的建立条约,但又互相紧密地联系在一起。这里一个典型的例子就是各种相关制度安排集合在一起,共同研究植物遗传资源。有关体制聚集一起,共同应对核不扩散、核试验和导弹防御体系的开发也属于这样的情况。更宽泛地说,我们已经越来越对这样一个事实感兴趣,即许多具体问题的体制总是镶嵌在更大或更高层面的治理体系中。当然,这在国内社会中很容易发现,具体问题的安排总是在国家的宪法秩序所提供的总体框架中运转的。但全球层面并不存在相似的力量。因此,只要世界还是由国家组成的,我们就有必要关注政府之间的安排,在讨论全球治理时强调国际法的作用。尽管在全球层面上国家仍是主要的行为体,但今天我们也发现非国家行为体的作用正在加强,一个全球公民社会正在形成。而这些发展只是更广泛变化的一部分,它们共同促使国家体系的衰弱或稀释。在这个意义上,我们可以预期它们会在满足全球层面对具体问题的治理需要上产生深远影响。

总的来说,这些发展既突出了治理的重要性,也使努力要满足治理需求的人,或仅仅是理解当今世界满足这方面需求的前提条件的人看到了他们所面临的挑战。这里有一个非常现实的危险,它要么导致把问题过于简单化的倾向,要么把问题看得过于复杂了,从而束手无策。在我看来,这两点我们都要努力地加以克服。面对这些挑战,解决的办法就是紧

紧地抓住治理作为一种社会功能的性质,在各种社会—经济和生物—物理的系统中寻求提供治理的方法。这里需要强调的一点是,我们需要一种分析的方法,可以帮助我们精确且有效地深入分析这类问题,同时在讨论现实世界的治理时又不会对其复杂性缺乏足够的重视。我相信,这一点正是大家在阅读本书时能够得到的。

奥兰·扬

圣巴巴拉,加利福尼亚

2007年1月

英文版前言

这本书所讨论的世界事务治理理论是我一个长期项目辛勤研究的结果,早期的研究成果就是《国际合作》(Cornell 1989)和《国际治理》(Cornell 1994)这两本书。这本新书自成一体,旨在确立一个对全球治理作出综合解释的体制理论(regime theory)框架。这本书的基础是我先前已经出版的一些著作¹中提出来的思想,但同时这本书也反映了我们一贯的努力,以理解像治理体系这样的体制的本质特性,填补这个领域先前工作所留下的一些空白,为世界事务的治理提供一种系统的体制理论的思考。

本书研究的范围比以前出版的书要更宽泛。以前我对国际制度(international institution)的思考都来自对环境和资源体制的经验研究,在本书中,我努力综合各个问题领域,努力在更广阔的国际社会和全球公民社会的背景中来思考具体问题的体制。两条主线贯穿本书各个章节,把本书的各个观点编织成一个整体。一条主线是认为体制是一个发展的系统(dynamic system),因而对体制建立的研究仅仅只是一个开始,后面还要研究一旦投入运行后体制的有效性,以及随时间的发展而变化的过程。另一条贯穿始终的主线是提出了在两种对国际制度理解截然不同的方法间进行对话的重要性——从经济学和公共选择领域产生的集体行动理论,以及从社会学和人类学领域得出的社会实践理论。在这些宏大理论思考的框架下,本书富有特色地论述了四个各自独立的问题:体制任务(regime task)、制度有效性(the effectiveness of institutions)、体制变迁

(regime change)、制度关联(institutional linkage)。放在一起,这些理论的和实际的思考构成了我所认为的体制理论的边界。

国际体制的研究是同时在两个层面展开的。对制度有效性和制度变迁的研究兴趣日益浓厚说明,系统地研究各个体制所需的分析工具正在快速发展起来。可是,同样重要的是,在国际层面上,对体制的研究已日益融入到一场和“没有政府的治理”观念相联系的学术运动中。²如果说国际社会对治理的需要导致了具体问题领域的体制的兴起,那么这些分析工具的明晰化已呈现出远远超越体制本身的知识生产所具有的意义。因此,我们面临的挑战是,不但要拓宽和深化我们对日益重要的经验现象的理解,同时更要看到一种思考国际社会治理新的方法的价值。由于在国内层面对政府解决治理问题的有效性不断表示怀疑,人们的兴趣也就转向了包括国际在内的社会组织的其他层面,因此在国际层面讨论非集权化治理体系的理论也就从中吸引了一大部分人。

和通常一样,我要在此特别感谢那些对本书的研究提供过帮助的人们。体制理论在 20 世纪 90 年代扩展到了欧洲,这是一个很大的发展,使得我有幸能和以下这些学者展开富有建设性的对话,他们是托马斯·贝尔瑙尔(Thomas Bernauer)、赫尔穆特·布赖特梅尔(Helmut Breitmeier)、安德烈亚斯·奥布瑟(Andreas Obser)、沃尔克·里特伯格(Volker Rittberger)、彼得·桑德(Peter Sand)、奥拉夫·施拉姆·斯托克(Olav Schram Stokke)、阿里德·翁德达尔(Arild Underdal)、尤尔根·韦特斯达德(Jørgen Wettstad)、米夏埃尔·齐恩(Michael Zürn)。现在在日本和亚洲其他地方的学者也对体制的课题进行研究,事实上,本书的最后一章部分是因一位日本学者的要求而加的,是一篇反映在北美起源的体制理论的演化发展的论文。这是一个令人鼓舞的发展,我欢迎来自其他国家的、通过不同视角研究同一个问题的学者的交流,以使我有机会完善体制理论的各个核心观点。

康奈尔大学出版社的编辑罗杰·海登(Roger Haydon)在我在这个出版社出版的所有书中起了非常重要的作用,他促使我在 20 世纪 80 年代写了《国际合作》这本书,他一直认为我的研究成果会有很多读者。我在达特茅斯(Dartmouth)的同事和全球治理研究的合作者康拉德·冯·莫

尔特克(Konrad von Moltke),对我理解国际体制提供了难以估量的帮助。我希望我对他也起了同样的作用。吉恩·莱昂斯(Gene Lyons)和迈克尔·马斯坦多诺(Michael Mastanduno),作为达特茅斯的约翰-斯隆-迪基(John Sloan Dickey)国际问题研究中心(Center for International Understanding)前主任和现主任,对我长期以来从事的国际社会中的治理问题的研究提供了莫大的支持。我多年的助手尼基·梅纳德(Nicki Maynard),以及在她带领下的学生助手们,都通过各种方式为我提供了一个富有效率的工作环境。他们对我的帮助是我用任何言语都难以表达的。

我要感谢他们允许我在本书中使用原先在其他一些地方已使用过的资料,第一章是我编辑的《全球治理:来自环境经验的启示》(*Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge: MIT Press, 1997)一书中写的结语的修订版,第五章起初是我在美国科学发展学会(American Association for the Advancement of Science)1998年度会议上的一个发言,后来发表在《国际环境事务》(*International Environmental Affairs*)杂志第10期(1998年秋,第267—289页)上,题目叫《国际环境体制的有效性:一项中期报告》(*The Effectiveness of International Environmental Regimes: A Midterm Report*),第七章是由我发表在《全球治理》(*Global Governance*)第2期(1996年1—4月,第1—24页)《国际社会中的制度关联》一文发展而来的。

最后,这些年来本书的研究得到了来自各方面的物质支持,包括福特基金会(Ford Foundation)、系统分析方法应用国际研究所(International Institute for Applied Systems Analysis)、麦克阿瑟基金会(MacArthur Foundation)、国家自然科学基金会(National Science Foundation)以及达特茅斯的迪基中心(Dickey Center)。没有这些基金的慷慨资助,我的研究项目仍会是非常有限的。

奥兰·扬

沃尔科特,佛蒙特(Wolcott, Vermont)

注 释

1. 在《国际合作》(*International Cooperation*)和《国际治理》(*International Governance*)两本书外,还有 Oran R. Young and Gail Osherenko, eds., *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1993),以及 Oran R. Young, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance* (Ithaca: Cornell University Press, 1998)。

2. James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)。

缩写和简写表

AEPS: Arctic Environmental Protection Strategy(北极环境保护战略)

AGBM: Ad Hoc Group on the Berlin Mandate(柏林授权特设小组)

AHLs: Allowable harvest levels(允许捕捞水平)

AMAP: Arctic Monitoring and Assessment Programme(北极监督和评估项目)

ATCMs: Antarctic Treaty Consultative Meetings(南极条约咨询会议)

ATS: Antarctic Treaty System(南极条约体系)

BEAR: Barents Euro-Arctic Region(巴伦支欧洲北极地区)

CAFF: Conservation of Arctic Flora and Fauna(北极动植物保护)

CCAMLR: Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources(南极海洋生物资源保护公约)

CFCs: Chlorofluorocarbons(氯氟烃)

CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora(濒危野生动植物国际贸易公约)

COP: Conference of the parties(成员国大会)

CPRs: Common pool resources(公共汇集资源)

CRAMRA: Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities(南极矿产资源活动管理公约)

CSD: Commission on Sustainable Development(可持续发展委员会)

DSPs: Dispute settlement procedures(争端解决程序)

ECOSOC: Economic and Social Council(经济及社会理事会)

EEZs: Exclusive economic zones(专属经济区)

EMEP: Environmental Monitoring and Evaluation Programme(环境监督和评估项目)

EPA: Environmental Protection Agency(环境保护署)

EU: European Union(欧盟)

FAO: Food and Agriculture Organization(粮农组织)

FCCC: Framework Convention on Climate Change(气候变化框架公约)

G-8: Group of 8(八国集团)

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade(关税及贸易总协定)

GEF: Global Environment Facility(全球环境基金)

GNP: Gross national product(国民生产总值)

IASC: International Arctic Science Committee(国际北极科学委员会)

ICSU: International Council of Scientific Unions(国际科学学会理事会)

IIASA: International Institute for Applied Systems Analysis(国际应用系统分析研究所)

IMF: International Monetary Fund(国际货币基金组织)

IPCC: Intergovernmental Panel Climate Change(政府间气候变化工作小组)

IRD: International Regimes Database(国际体制数据库)

IWC: International Whaling Commission(国际捕鲸委员会)

LMEs: Large marine ecosystems(大型海洋生态系统)

LRTAP: Long-Range Transboundary Air Pollution(长程越界空气污染)

MOP: Meeting of the parties(成员国会议)

MARPOL: International Convention for the Prevention of Pollution from Ships(防止船舶造成污染国际公约)

MSY: Maximum sustainable yield(最高可持续产量)

NAFTA: North American Free Trade Agreement(北美自由贸易协定)

NAMMCO: North Atlantic Marine Mammals Commission(北大西洋
海洋哺乳动物委员会)

NCPs: Noncompliance procedures(不遵守程序)

NGOs: Nongovernmental organizations(非政府组织)

NIEO: New International Economic Order(国际经济新秩序)

NMP: New Management Procedure(新管理程序)

NOx: Nitrogen oxides(氧化氮)

NPT: Nonproliferation Treaty(不扩散条约)

NSF: National Science Foundation(国家科学基金)

OECD: Organization for Economic Cooperation and Development
(经济合作与发展组织)

POPs: Persistent organic pollutants(持久性有机污染物)

RMP: Revised Management Procedure(修正的管理程序)

SCAR: Scientific Committee on Antarctic Research(南极研究科学
委员会)

SIRs: Systems for implementation review(执行评估体系)

SO₂: Sulfur dioxide(二氧化硫)

SSTs: Supersonic transports(超音速运输)

TACs: Total allowable catches(可捕捞总量)

TNCs: Transnational corporations(跨国公司)

UN: United Nations(联合国)

UNCED: United National Conference on Environment and Devel-
opment(联合国环境与发展大会)

UNCLOS: United National Convention on the Law of the Sea(联合
国海洋法公约)

UNDP: United Nations Development Programme(联合国发展署)

UNEP: United Nations Environment Programme(联合国环境规划署)

UNESCO: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Or-
ganization(联合国教科文组织)

■ 世界事务中的治理

VOCs: Volatile organic compounds(挥发性有机混合物)

WHO: World Health Organization(世界卫生组织)

WTO: World Trade Organization(世界贸易组织)

WWF: Worldwide Fund for Nature(世界自然基金会)