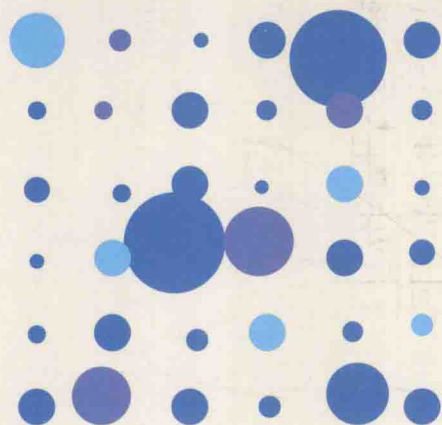


国际战略与国际关系理论青年论丛



21 世纪的全球治理： 制度变迁和战略选择

GLOBAL GOVERNANCE
IN THE 21TH CENTURY:
INSTITUTIONAL TRANSFORMATION
AND STRATEGIC CHOICE

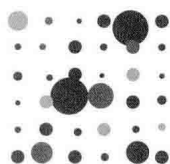
主 编 刘 鸣

副主编 汪舒明



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

国际战略与国际关系理论青年



21 世纪的全球治理： 制度变迁和战略选择

GLOBAL GOVERNANCE
IN THE 21TH CENTURY:
INSTITUTIONAL TRANSFORMATION
AND STRATEGIC CHOICE

主 编 刘 鸣

副主编 汪舒明



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

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪的全球治理：制度变迁和战略选择 / 刘鸣主编. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.9
(国际战略与国际关系理论青年论丛)
ISBN 978-7-5097-7614-8

I. ①2… II. ①刘… III. ①国际关系-文集 IV.
①D81-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 123303 号

国际战略与国际关系理论青年论丛

21 世纪的全球治理：制度变迁和战略选择

主 编 / 刘 鸣

副 主 编 / 汪舒明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀 李 洋

责任编辑 / 许玉燕 李 婧

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：25 字 数：380 千字

版 次 / 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7614-8

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书系第五届上海全球问题青年论坛（2013 年 10 月 12 ~ 13 日）文集，会议由上海社会科学院国际问题研究所和上海对外经贸大学国际战略与政策分析研究所主办。

序 言

天涯若比邻！全球化压缩了地理空间，世界各国之间的利益关联变得空前紧密。地球村人类休戚与共，向着“风险共担”方向加速行进。与此同时，现代化的加速发展和扩展、生产力的快速提升也使人类进入了一个“风险”时代。人祸天灾发生、扩展的可能性及其带来的破坏性都变得更大。此种局面，越来越要求世界各国共同努力，在无政府的国际社会中加强协调和治理，使之变得更加有序。推进“全球治理”应运而兴。中国在参与世界事务中发展和崛起，中国的命运与全球其他国家和地区的命运紧密结合在一起。积极参与全球治理，致力于构建一个更加和平、稳定、有序的世界，符合中国本身可持续发展与安全的要求，也是新兴大国的责任所在。全球治理的理论和实践环境发生了怎样的变化？各种行为体如何参与和影响具体功能领域的治理？中国如何参与新兴的全球治理，如何保持普遍性和特殊性之间的动态平衡？一系列问题都有待中国国际问题研究者深入探析。

2013年10月12~13日在上海召开的第五届全球问题青年论坛就顺应了这种需要。这次会议由上海社会科学院国际问题研究所和上海对外经贸大学国际战略与政策分析研究所联合主办，主题为“21世纪的全球治理：制度变迁和战略选择”。会议议题包括：全球治理的理论探析；重要国际行为体对全球治理的参与和影响；安全、经济和全球公域等功能性领域全球治理的进展和不足；中国参与全球治理面临的机遇、挑战和战略选择等。来自北京、上海、山东、重庆、福建、广东等地的30余位青年学者参加了本届论坛。在短短两天的会议上，学者们相互砥砺、激荡，提高了思

想的深度和广度，结下了友谊。

本书在学者提交论坛的论文基础上结集而成，主要包括五个部分。第一部分聚焦全球治理的理论探析，重点探讨了当今全球治理发展进程中的非中心性、多层次性、碎片化和区域化的一面，但也没有忽略其走向普遍性的一面。第二部分重点探讨了北约、G20、中等强国等行为体在全球治理中的不同角色和地位。第三部分聚焦全球安全 and 经济这两个功能性领域的治理，涉及联合国大力推进的集体安全机制和千年发展目标问题，中国周边安全治理中的中等强国角色，以及毒品恐怖主义问题的发展及其治理等具体议题。第四部分则将主要视角转向网络、太空等新兴的全球公域治理问题，重点探究了国家权力介入全球公域治理的路径和影响。第五部分聚焦中国参与全球治理进程中的一些紧迫问题，如参与东北亚安全治理中的中美协调；参与北极治理、提供发展援助中的机遇和挑战；履行“保护的责任”过程中的战略选择等。值得一提的是，本书中的论文成稿于会议召开之前，文中相关数据等未做改动。

上海全球问题青年论坛是由上海社会科学院国际问题研究所发起的学术论坛，旨在聚焦经典学术，展现青年风采，为青年学者提供学术交流平台。自举办以来，论坛已经获得中国国际关系学界广大青年学者的广泛认可和大力支持，正在向一个规范化的常设学术交流平台发展。我们将继续办好论坛，在主题设计、论文征集、学者交流、深化合作等方面着力提升，并以此为纽带，积极推进国关青年学术共同体构建。

编者

2014 年 8 月

一 全球治理的理论探析

- 机制碎片化、机制融合与全球治理的可能前景 王明国/3
- 去中心化：全球治理制度变迁的逻辑 刘雨辰/20
- 全球治理研究进展及全球治理鸿沟 臧雷振/47
- 多层全球治理：地区间与次国家层次的意义 朱天祥/62
- 全球宪政主义的现状及启示 彭成义/76

二 重要国际行为体和全球治理

- 北约的全球治理战略论析 吴 宇/93
- 基于中等强国视角的澳大利亚 G20 外交 江 涛/111
- 圣彼得堡峰会与 G20 机制未来发展 朱杰进/132
- G20 的发展态势及中国在 G20 中的地位与策略分析 黎 兵/139

三 全球安全和经济治理

把治理引入国家安全领域

- 安全治理研究评介 王伟光/157

联合国集体安全的世界主义伦理建构	张永义/179
基于良知的治理：非政府组织参与全球治理的合法性分析	
——以红十字国际委员会为例	李开盛/192
国际毒品集团与部分政治极端组织合作形态考察	刘锦前/207
理想与现实：千年发展目标的局限与前景	黄超/219

四 全球公域治理

网络时代的权力分析	黄日涵/239
虚拟世界里的真实威胁：网络空间的世界政治化研究	刘建伟/250
网络空间全球治理：国际情势与中国路径	檀有志/267
全球公域：从“部分”治理到“全球”治理	张茗/288

五 中国与全球治理

中国参与北极治理：国际话语错位与应对	孙凯/313
“中美协调”与亚太安全治理	孙西辉/324
中美双领导体制与东北亚安全治理	王俊生/338
“保护的责任”和中国的选择	汪舒明/363
全球发展治理视角下的中国角色及其挑战	
——以发展援助为例	祝鸣/377

—

全球治理的理论探析

机制碎片化、机制融合与 全球治理的可能前景

王明国*

摘 要：全球化背景下的国际机制与组织扩散，导致全球治理机制出现碎片化的趋势。这一命题需要给予应有的理论关注，辨析其基本概念与形成条件，梳理其在全球治理与区域治理中的表现及其原因，探讨其产生的后果与解决的方案。就未来发展而言，全球治理机制需要朝着整体性治理机制的方向迈进，其中机制融合是这一目标得以实现的中间环节。全球治理机制碎片化为新崛起的东亚和中国参与国际合作提供了难得的机遇，同时也迫切呼唤东亚视角下的全球治理观。在此过程中，中国同样需要早谋划，有所应对。

关键词：全球治理 机制碎片化 整体性治理 机制融合

当前，全球治理研究主要是对综合性现象的理论考量或者是对不同类型制度解决治理挑战的经验研究。近年来，学术界有关全球治理机制碎片化（regime fragmentation）的研究不断增多，但是，当前国际学术界对全球

* 王明国，上海对外经贸大学国际战略与政策分析研究所副教授。

治理机制碎片化的作用与程度还存在争论。^① 有人认为碎片化具有肯定的、积极效应，但也有人持否定观点。总体而言，这些具有不同价值观及功能的国际组织之间既相互补充，又相互竞争。^② 全球治理机制碎片化的现实反映出由于行为体权力和偏好的差异，当前并不存在一个显著优越的治理机制。因而，不同程度的全球治理机制和不同的机制碎片化是富有学术成果的研究领域。

机制碎片化同样对国际制度理论形成了挑战。自诞生始，国际制度就被视为是在专门问题领域运作的自我限制的制度（self-contained institutions）。尽管制度理论本身内涵丰富，议程不断发展，但是直到最近，国际制度理论很少承认如下现实：国际机制不是自我限制的，相反，是广泛重叠并彼此竞争的。这反映出，长期以来国际机制可以从系统其余部分中分解（decomposable），从某种意义上说，它们并没有和其他议事领域的机制共同运作。^③ 虽然机制多样性与不一致性本身不难被学界认知与理解，但到目前为止，有关机制密度增加和机制碎片化的关注非常缺乏。因而，各自不同特征、成员身份、主题领域与空间范围的全球治理机制及其框架结构成为国际制度理论发展关注的重点之一。

一 机制碎片化及其概念辨析

国际关系领域的机制“碎片化”是指国际政治特定领域协调公私规

① Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli, “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” *Global Environmental Politics*, Vol. 9, No. 4, 2009, p. 15. 学界最新研究成果为《全球环境政治》（*Global Environmental Politics*）2013年秋季号刊载的特辑“世界环境治理的制度碎片化”，参见 Fariborz Zelli and Harro van Asselt, “The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses,” *Global Environmental Politics*, Vol. 13, No. 3, 2013, forthcoming.

② Gráinne de Búrca, Robert O. Keohane, and Charles Sabel, “New Modes of Pluralist Global Governance,” January 25, 2013, p. 2, <http://ssrn.com/abstract=2225603>.

③ Kal Raustiala, “Institutional Proliferation and the International Legal Order,” August 4, 2012, p. 19, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2124038.

范、条约和组织时不断出现的多样性与挑战。^① 安德里斯·奥夫（Andries F. Hof）等学者从碎片化机制与普遍性机制（universal regimes）比较的视角出发，认为机制碎片化强调同一问题的若干平行条约，不同成员分别参与其中，具有低度参与（low participation）的特征；普遍性机制则是指所有成员均参与协商进程的单一性、全面性机制，具有深度参与（full participation）的特征。^②

（一）机制碎片化的渊源

从学术渊源上看，碎片化一词原本属于国际法的术语，并通过国际法学与国际关系学跨学科合作引入国际关系学与全球治理领域。国际法领域的碎片化即法律碎片化，是指国际法具有规范传播的功能，能够扩展至未被管制的领域，比如贸易、人权以及环境领域。机制碎片化的雏形在国际法领域出现可以追溯到冷战刚结束之时。早在1992年，国际法学者就敏锐地指出了条约、决议以及“结果文件”等大量增加导致的规则交织与程序冲突，杰弗雷·帕默尔（Geoffrey Palmer）将其称为“条约拥堵”（treaty congestion）。^③ 进入21世纪以来，法律多元主义也开始关注治理中的碎片化问题。不同于法律中心主义，法律多元主义尊重法律来源的多元化，主张法律既包括官方法也包括非官方法，官方法是正式的、国家层面的成文法，非官方法是非正式的、民间层面的习惯法。从后果上讲，法律多元主义破坏了法律规则的一致性。

联合国国际法委员会（ILC）在2002年设立了“法律碎片化”议题专门研究小组，并于2006年以此为主题发表了报告《国际法的碎片化：国

① Fariborz Zelli and Harro van Asselt, “The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses,” *Global Environmental Politics*, Vol. 13, No. 3, 2013, forthcoming.

② Andries F. Hof, Michel G. J. den Elzen and Detlef P. van Vuuren, “Environmental Effectiveness and Economic Consequences of Fragmented versus Universal Regimes: What can We Learn from Model Studies,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 9, No. 1, 2009, p. 39.

③ Geoffrey Palmer, “New Ways to Make International Environmental Law,” *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 2, 1992, pp. 259 – 283.

际法的多样化和扩展引起的困难》，认为不同的国际组织和国际争端解决机构对一般国际法原则存在着相互冲突的解释。例如，安理会决议与国际法院裁判的冲突，正是国际法碎片化的表现之一。^① 具体地说，由于无政府状态的国际社会缺乏统一的立法机构，国际法没有形成国内法的效力与规范体系，而处于一种几乎完全分散的、各行其是的状态，呈现出不成体系的碎片化形态。与此同时，国际司法管辖机构也呈现出扩散式发展，不仅数量大大增加，还由临时设立向常设机构发展；国际司法审判机构的裁判不但解释和补充着现有国际法，其本身也在不断地被重复引用中成了事实上的国际法。在国际法领域，机制碎片化已经把更多的国家纳入更为具体的法律约束中。

在国际关系学领域，机制碎片化的研究成果直到 2004 年才得以发表在国际关系学领域的顶级杂志《国际组织》上，美国加州大学洛杉矶分校国际法学者卡尔·罗斯提亚拉（Kal Raustiala）和戴维·维克特（David G. Victor）选择了植物遗传资源这一并不引人瞩目的领域分析了机制的扩散与复杂性。^② 但很快，有关机制碎片化的研究扩展开来，贯穿国际合作多领域，如人权、欧洲安全、选举监督、贸易、知识产权、气候变化等领域。不过，较之国际关系，学者更多地关注机制碎片化与国际合作的关系以及应对机制碎片化的管控措施的特点，国际法学者更关注碎片化法律秩序的特征与负面后果。

机制碎片化的概念来源及其国际法方面的学术渊源有着重要的启示意义。长期以来，国际制度理论的跨学科背景和多元化趋势的特征是国际制度理论发展的重要动力，只是学界更多地强调经济学的重要地位。在国际制度理论的产生过程中，经济学起到了重要作用。不过，就国际制度理论

① International Law Commission, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law," *Report of the Study Group of the International Law Commission*, A/CN.4/L.682, Geneva; ILC, 13 April 2006. 转引自王玫黎、谭畅《冲突与协调：安理会与国际法院的关系新论》，《西南政法大学学报》2012 年第 5 期，第 40 页。

② Kal Raustiala and David G. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources," *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 279.

各个时期学术兴奋点的演进而言，国际法学的智力支持起到了非常关键的作用，恐怕没有哪一个学科的重要性能超越国际法学提供的持续智力支持。可以说，借鉴和研究国际法学的相关知识为国际制度研究者提供了丰富的研究议程。

当前，全球化的快速发展与全球性挑战的大量涌现，使得全球治理成为关注的焦点，国际制度理论出现了一次重要转向，即治理转向。全球治理机制构成了全球治理诸要素的核心。在这一转向的过程中，国际法学可以提供具有价值的理念以及新的研究方法。比如，国际法新近出现的四个概念框架：互动国际法（interactional international law）、全球行政法（global administrative law）、国际宪政主义（international constitutionalism）和全球法律多元主义（global legal pluralism）。这些概念框架有助于国际关系学者用来分析和探讨全球治理。其内在的逻辑就在于，全球治理要求各国公民能够成为行为得体的全球公民，这为国际法与国际关系学跨学科合作提供了新契机。

（二）机制碎片化的特征

从理论上分析，机制碎片化具有如下特征：机制密度（regime density）增加，议题领域界限模糊以及相关行为体扩大。

国际组织数目的增加引得机制密度增加。机制密度是指应对相同或相关问题的组织数目，包括政府间组织和非政府组织。^① 从 20 世纪 90 年代开始，国际组织就很少能独善其身、独立运作。机制密度增加的表现是在传统成员国外交之上和之外的国际组织秘书处间发生的联络外交（liaison diplomacy）实践的增加。国际组织开设了联络办公室，并寻求在其他组织中的观察员地位。比如，世界贸易组织在其他 31 个国际组织中具有观察员

① Kenneth W. Abbott, Jessica F. Green, and Robert O. Keohane, "Organizational Ecology in World Politics: Institutional Density and Organizational Strategies," March 9, 2013, Prepared for the 2013 Annual Convention of the International Studies Association, April 3 - 6, 2013, San Francisco, California, p. 6, http://www.iilj.org/research/documents/Organizational_Ecology_Abbott_Green_Keohane.pdf.

地位，而有超过 60 个国际组织在世贸组织拥有观察员地位。有近 100 个国际组织在《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）拥有正式的成员地位，这还不包括联合国附属各机构。而 2010 年在墨西哥坎昆举行的《联合国气候变化框架公约》第 16 次缔约方会议，有 1000 名来自世界各地的人士为各类国际组织代言。机制密度增加对全球治理产生了影响，随着新条约以指数率倍增，现有的国际组织不知不觉地进入邻近领域，全球治理更加紧密了。^①

在国际机制理论的传统定义中，议题领域是国际机制的核心组成部分。假定存在几层议题领域，较大的议题领域将涵盖范围较小的议题领域，这样有关议题领域的概念便无法准确地反映到实际运用中去，因而必须对议题领域进行明确的定义。罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）认为议题领域是指“一些实际上需要通过共同协商或者通过同样的官僚部门紧密协调的手段处理的议题，它们与那些通过单独的或者非协调的方式解决的议题是相对的”。^②进而，基欧汉认为，“问题密度的增加将导致对国际机制的更大需求和更为广泛的机制。由于更大的问题密度可能成为高度相互依赖情势的一个特征，相互依赖的加深将导致对国际机制需求的增强”。^③一方面，基欧汉认为问题重叠与协调费用的增加，会推动国家通过建立国际机制来使合作行为合理化。进而言之，随着机制自身的重叠与冲突，某种形式的超机制在日益复杂的问题领域中被合理化。但是，现实情况往往是出现了机制扩散和复合体，而非某种超机制。另一方面，不断增加的相互依赖导致了对新增协议的大量需求，进而激发人们建立更多机制去推动和促进合作，判决争端并解释条款，从而进一步增加机制密度。

总之，议题领域通过人类干预模式的变化而被界定和再界定，议事领域的范围与国际机制密切相关。不过，机制碎片化的构成要素就不需要共

① Orsini Amandine, Jean-Frédéric Morin and Oran R. Young, “Regime Complexes: A Buzz, A Boom or A Boost for Global Governance?” *Global Governance*, Vol. 19, 2013, p. 28.

② Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 61.

③ Robert O. Keohane, “The Demand for International Regimes,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 341.

同协商或者官僚部门协调，可以突破某个特定主题或问题的限制。当前，在明确的制度边界内协商新的条约已越来越不现实。规定遗传资源获取与惠益分享（ABS）的《名古屋议定书》清晰地反映了当前机制密度增加和条约拥堵的状况。建立遗传资源及相关传统知识获取与惠益分享的国际制度是《生物多样性公约》（CBD）过去 10 年来的一项主要任务。1992 年的《生物多样性公约》为达成一项具有法律约束力的议定书，不得不慎重分析与应对贸易、农业、健康、知识产权、生物保护等方面现存的国际规则和规范。

此外，碎片化的治理机制使得相关行为体的范围扩大。长期以来，治理机制的行为主体是国家政府等行为体，非政府组织、跨国公司、个体精英以及其他社会力量没有被纳入机制创建进程。全球治理机制碎片化由于降低了行为体的准入门槛和成本，为问题领域的私营行为体参与治理进程创造了条件。有关私营行为体和国家之外的治理形式已经成为近期制度研究关注的重要领域，私营行为体在政策制定与履行等方面发挥了越来越重要的作用。

（三）全球治理机制与国际机制

当前，学术界普遍忽视国际机制与全球治理机制这两个概念之间的区别。实际上，两者间既有很多相似和关联的地方，也有值得注意的差异。为此，要把握并运用治理机制碎片化的概念，就需要审慎辨别全球治理机制与国际机制之间的联系与区分。全球治理是通过制定和实施全球的或跨国的规范、原则、计划和政策来实现共同目标和解决共同问题。治理机制是全球治理理论五大要素的核心。自由制度主义者认为解决全球事务的关键是建立涵盖跨国政策网络和多边机构的全球治理机制，来调节诸多议事领域的跨国行为。

具体而言，全球治理机制与国际机制具有如下两方面的关联：一方面有效的国际机制促成全球治理，全球治理需要国际机制的支撑来发挥重要作用；另一方面，全球治理的实践有助于形成新的国际机制。制度理论是不断发展的理论，而理论发展的重要方面来源于实践。全球治理机制的实