 全球化论丛II

全球化： 全球治理

主编 / 俞可平
副主编 / 张胜军

社会科学文献出版社

全球化论丛 II

俞可平/主编

全球化： 全球治理

主 编 俞可平

副主编 张胜军

社会科学文献出版社

·全球化论丛Ⅱ·

全球化：全球治理

主 编 / 俞可平
副 主 编 / 张胜军

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮 政 编 码 / 100005
网 址 / <http://www.ssdph.com.cn>
责任部门 / 编辑出版中心
(010) 65232637
责任编辑 / 杨振东 宋月华
责任校对 / 以 兰
责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 客户服务中心
(010) 65285539
法律顾问 / 北京建元律师事务所
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京四季青印刷厂

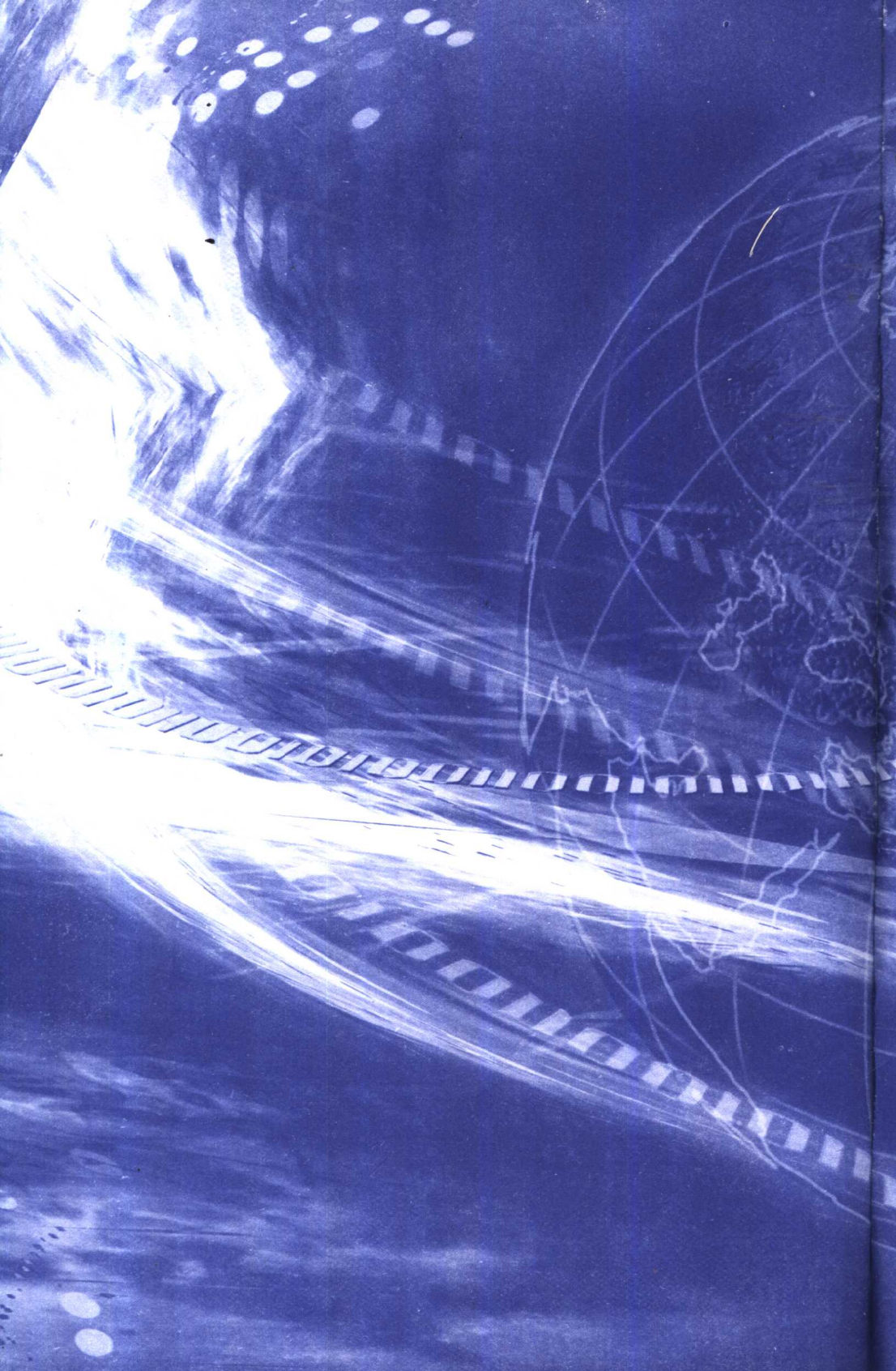
开 本 / 889×1194 毫米 1/32 开
印 张 / 11.5
字 数 / 266 千字
版 次 / 2003 年 6 月第 1 版
印 次 / 2003 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80149-987-5/D·169
定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究





全球化论丛 II

QUANQIUHUALUNCONG II

图书在版编目 (CIP) 数据

全球化：全球治理/俞可平主编. —北京：社会科学文献出版社，2003.6

(全球化论丛Ⅱ)

ISBN 7-80149-987-5

I. 全… II. 俞… III. 国际化—研究 IV. D81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 021400 号

全球化论丛（Ⅱ）总序

1998年我在“全球化论丛Ⅰ”的总序中曾经指出：“全球化既是一种客观事实，也是一种发展趋势，无论承认与否，它都无情地影响着世界历史的进程，无疑也影响着中国的历史进程。”当时说这话时，理论界有一些人不但不承认全球化已经是一个客观事实，甚至连“全球化”这一概念也反对使用。现在3年时间过去了，若再有人不承认全球化的事实，反对使用这一概念，恐怕会被认为很不合时宜了。全球化对世界历史进程和中国历史进程的影响正在变得越来越深刻，这些年来国内和国际发生的各种重要事件，没有一件不与全球化相关。中国加入WTO，我们不可避免地将更深入地参与全球化进程。随着全球化对人类和对中国社会的影响的加大，我们对全球化的研究也在不断深入。坦率地说，我在主编“全球化论丛Ⅰ”时，可供选择的国内学者的研究成果并不多，所以，那套丛书大部分内容是介绍国外学者的研究成果的，而且大部分作品都是对全球化问题的一般性论述。令我欣慰的是，当现在主编这套“全球化论丛Ⅱ”时，国内关于全球化研究的文献已若汗牛充栋，许多成果都来自具体的专题研究。所以，与第一套论丛相比，此编有两个特点。其一，大部分

内容反映的是中国学者的研究成果，国外学者的作品居于次要的地位；其二，这些作品已不是泛泛而论，而是专门性的研究成果。其中的相当部分内容反映了全球化研究领域的前沿理论，如全球化与西方化的关系、全球治理与国家主权、全球化与中国的发展等等。我们期望这套论丛也能像“全球化论丛 I”那样对推动国内的全球化研究起到积极的作用。

俞可平

2001年7月6日

目 录

全球治理引论	俞可平 / 1
全球治理理论的兴起 [美] 马丁·休伊森、蒂莫西·辛克莱 / 32	
面向本体论的全球治理	[美] 詹姆斯·N. 罗西瑙 / 55
全球治理：迈向一种分权的世界秩序的理论 奥兰·扬 / 68	
治理和后国家政策过程	罗杰·赛本 / 93
全球化是否终结了民族国家	迈克尔·曼 / 111
走向真正的全球治理	[英] 托尼·麦克格鲁 / 144
全球治理需要全球政府	罗纳德·J. 格罗索普 / 164

全球公民社会中的治理	保罗·韦普纳 / 181
飘移世界中的政治	罗伯特·莱瑟姆 / 203
世界经济的善治	海基·帕托马基 / 237
欧洲治理的演变与转型	〔德〕贝阿特·科勒-科赫 / 268
欧盟治理：寻求民主的合法性	〔德〕贝阿特·科勒-科赫 / 293
欧盟治理：比较评价	〔德〕赖纳·艾辛、贝阿特·科勒-科赫 / 309
行动的呼吁：珍爱“我们的全球之家”	/ 332
专有名词对照表	/ 350

全球治理引论

俞可平

冷战结束后，随着全球化进程的日益深入和国际政治经济格局的调整，全球治理（global governance）的问题正在日益引起国际社会的关注。它已经不是一种单纯的国际政治理论，而是目前国际政治中一个紧迫的实践问题。全球治理究竟是什么，它有哪些基本要素，全球治理兴起的原因何在，其前景如何？这些问题不仅为各国学者所关注，更为国际组织、各国政府和政治家所关注。要从理论上比较全面而深入地理解这些问题，有必要首先弄清楚治理和善治（governance and good governance）的理论。因为从一定的意义上说，全球治理是国家层面的治理和善治在国际层面的延伸。本文将分三个部分，第一部分论述治理与善治的一般理论，第二部分阐释全球治理理论的基本内容，最后一部分着重分析全球治理产生的原因并对这一理论做一简要的评估。

一

20世纪90年代以来，在西方学术界，特别是在经济学、政治学和管理学领域，“治理”一词十分流行。正如研究治理问题

的专家鲍勃·杰索普 (Bob Jessop) 所说的那样：“过去 15 年来，它在许多语境中大行其道，以致成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’。”^①“治理”概念之所以引起学者的广泛关注，主要是因为许多学者看来，随着全球化时代的来临，人类的政治生活正在发生重大的变革，其中最引人注目的变化之一，便是人类政治过程的重心正在从统治 (government) 走向治理 (governance)，从善政 (good government) 走向善治 (good governance)，从政府的统治走向没有政府的治理 (governance without government)，从民族国家的政府统治走向全球治理 (global governance)。因而，治理、善治和全球治理不仅引起了学者的关注，也为政治家和政治组织所关注。以克林顿、布莱尔、施罗德、若斯潘等人为代表的“第三条道路”或“新中派”明确地把“少一些统治，多一些治理” (less government, more governance) 当做其新的政治目标，这一目标构成了“第三条道路”的重要内容。“施罗德把‘新治理’作为目前大讨论和推行新政治的一个主导概念，其背后的含义是：国家现在已经不可能通过自己的行动解决所有问题了，要从新的角度出发，推行‘新治理’，而新治理的核心是‘公民社会’。国家的行动能力受到限制，这是施罗德提出新治理的基本前提”^②。

一些重要的国际组织也纷纷发表正式报告，专门阐述治理、善治和全球治理问题。例如，世界银行 1992 年年度报告的标题就是“治理与发展” (Governance and Development)，经济合作与发展组织 (OECD) 在 1996 年发布一份名为“促进参与式发展

① 鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学杂志》1999 年 2 月号。

② 张文成编《德国学者迈尔谈西欧社会民主主义的新变化与“公民社会模式”》，《国外理论动态》2000 年第 7 期。

和善治的项目评估”(Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance); 联合国开发署(UNDP) 1996年的一份年度报告的题目是“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”(Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division); 联合国教科文组织(UNESCO)在1997年也提出了一份名为“治理与联合国教科文组织”(Governance and UNESCO)的文件;《国际社会科学杂志》1998年第3期出了一个名为“治理”(Governance)的专号。在前社会民主党国际主席、德国前总理勃兰特的倡议下,瑞典前首相卡尔森(Ingvar Carlsson)等28位国际知名人士鉴于联合国在1990~1991年海湾战争中所树立的威望,在1992年发起成立了“全球治理委员会”(the Commission on Global Governance),并且在1995年联合国成立50周年之际发表了题为《我们的全球之家》(Our Global Neighborhood)的行动纲领,目前该报告已经被翻译成15种语言在世界范围内广泛流传。该委员会在1999年再度发表了一份报告,进一步阐述公民社会和改善世界经济管理对于全球治理的重要意义。

20世纪90年代以来,西方学者,特别是政治学家和政治社会学家,对治理做出了许多新的界定。全球治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中明确指出:治理与政府统治不是同义语,它们之间有重大区别。他将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。换句话说,与政府统治相比,治理的内涵更加丰

富。它既包括政府机制，同时也包括非正式的、非政府的机制^①。

治理理论的另一位代表人物罗茨（R. Rhodes）认为：治理意味着“统治的含义有了变化，意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同于前，或是以新的方法来统治社会”。接着，他还详细列举了六种关于治理的不同定义。这六种定义是：①作为最小国家的管理活动的治理，它指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效益。②作为公司管理的治理，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。③作为新公共管理的治理，它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。④作为善治的治理，它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。⑤作为社会——控制体系的治理，它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。⑥作为自组织网络的治理，它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络^②。

研究治理理论的另一位权威格里·斯托克（Gerry Stoker）对目前流行的各种治理概念做了一番梳理后指出，到目前为止各国学者对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点。

①治理意味着一系列来自政府，但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战，它认为政府并不是国家惟一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其

① 罗西瑙：《没有政府统治的治理》（*Governance without Government: Order and Change in World Politics*），第5页等，剑桥大学出版社，1995；《21世纪的治理》（*Governance in the Twenty-first Century*），《全球治理》杂志1995年创刊号。

② 罗茨：《新治理：没有政府的管理》（*The New Governance: Governing without Government*），《政治研究》1996年第154期。

行使的权力得到了公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

②治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中，存在着界线和责任方面的模糊性。它表明在现代社会，国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会，即各种私人部门和公民自愿性团体，后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样，国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。

③治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说，致力于集体行动的组织必须依靠其他组织；为达到目的，各个组织必须交换资源、谈判共同的目标；交换的结果不仅取决于各参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

④治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理责任。

⑤治理意味着，办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中，还存在着其他的管理方法和技术，政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导^①。

在关于治理的各种定义中，全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员在《我们的全球之家》的研究报告中对治理做出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的

① 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999年2月号。

利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也涉及私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动^①。

从上述各种关于治理的定义中我们可以看到，治理一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的在于在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。所以，治理是一种公共管理活动和公共管理过程，它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。

“治理”（governance）与“统治”（government）从词面上看似乎差别并不大，但其实际含义却有很大的不同。在不少学者眼中，区分治理与统治两个概念甚至是正确理解治理的前提条件。正如让-彼埃尔·戈丹（Jean-Pierre Gaudin）所说，“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念”^②。治理作为一种政治管理过程，也像政府统治一样需要权威和权力，最终目的也是为了维持正常的社会秩序，这是两者的共同之处。但两者至少有四个基本的区别。

首先，治理与统治最基本的，甚至可以说是本质性的区别就是，治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是政府机关；而统

① 参见全球治理委员会：《我们的全球之家》（Our Global Neighborhood），第2~3页，牛津大学出版社，1995。

② 让-彼埃尔·戈丹：《现代的治理，昨天和今天：借重法国政府政策得以明确的几点认识》，《国际社会科学》杂志（中文版）1999年2月号。

治的权威则必定是政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的联合。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。治理的主要特征“不再是监督，而是合同包工；不再是中央集权，而是权力分散；不再是由国家进行再分配，而是国家只负责管理；不再是行政部门的管理，而是根据市场原则的管理；不再是由国家‘指导’，而是由国家和私营部门合作”^①。所以，治理是一个比政府更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但却不能没有治理。

其次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威，而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。

再次，管理的范围不同。政府统治所涉及的范围就是以领土为界的民族国家，一个国家的政府统治如果超越了自己的领土，而延伸到其他国家，那就是对其他国家主权的侵犯，为国际法所不允许。人类迄今还没有产生凌驾于主权国家之上的、对各国政

^① 弗朗索瓦-格扎维尔·梅理安 (Francois-Xavier Merrien): 《治理问题与现代福利国家》，《国际社会科学》杂志 (中文版) 1999年2月号。