

| 全球治理丛书 |

丛书主编 陈家刚
执行主编 闫 健

全球治理：概念与理论

Global Governance: Concept and Theory

主编◎陈家刚

治理、善治与全球治理：理念和现实的挑战

全球治理的结构与向度

悲观的西方，乐观的亚洲——评全球治理的三种视角

新兴大国与全球治理的未来

全球治理与发展中国家：盲点还是未知领域？

重构全球治理

走向真正的全球治理

[美] 托马斯·G. 韦斯

[日] 星野昭吉

[英] 理查德·尤利

[美] 迈尔斯·凯勒

[法] 丹尼尔·康帕格农

[英] 戴维·赫尔德

[英] 托尼·麦克斯格鲁



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

GLOBAL GOVERNANCE SERIES | 全球治理丛书

丛书主编 陈家刚
执行主编 闫 健

全球治理：概念与理论

Global Governance: Concept and Theory

主编◎陈家刚



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

全球治理：概念与理论 / 陈家刚主编. —北京：中央编译出版社，2017. 1
ISBN 978-7-5117-3149-4

- I. ①全…
II. ①陈…
III. ①国际政治—研究
IV. ①D5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 250373 号

全球治理：概念与理论

出 版 人：葛海彦

出版统筹：贾宇琰

责任编辑：贾宇琰 朱瑞雪

责任印制：尹 珺

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612341 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真：(010) 66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：河北下花园光华印刷有限责任公司

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数：336 千字

印 张：22.75

版 次：2017 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：75.00 元

网 址：www.cctphome.com

邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社

微 信：中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：(010) 55626985

总 序

陈家刚

全球化是人类历史深刻变化的过程，其基本特征是，在经济一体化的基础上，世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。随着全球化这种相互联系、相互影响的加深，诸多复杂的全球性问题也随之出现，例如国家间、国家与非国家行为体之间，以及各类非国家行为体之间的相互关系变化，全球经济金融危机、全球卫生和健康问题、全球性能源危机，以及气候环境问题等。全球问题的增加和积累使全球治理变得日益必要和迫切。虽然人们对“全球治理”的认识还存在分歧，并且用诸如“国际治理”“世界范围的治理”“全球秩序的治理”等不同概念来表述，但一般而言，“全球治理”是“治理”理念在全球层面的拓展与运用，二者在基本原则和核心内涵上是一致的，人们总是通过理解“治理”的理念来理解“全球治理”。全球治理的兴起，是全球化发展的必然趋势，也是应对全球性挑战、发展与转型的重要政治选择，是包括中国在内的所有国家必须面对的现实。

全球治理的兴起，既表明全球化所诱发的全球性问题的不断累积和威胁，也反映出既有全球性体制的局限和不足。全球化进程的加速及其对传统国家主权的冲击，是全球治理变得日益重要的主要原因。当武装冲突、人权问题、资源短缺、能源危机、粮食危机、生态恶化、贫困与饥荒、毒品与跨国犯罪、

金融危机、传染病等越来越直接地变成全球性问题时，各个国家、机构或组织内在地需要通过采取联合的、共同的行动，通过具有约束力的国际规则或是各种非正式的安排解决全球性的问题，维护全球性的公共利益。全球问题反映了人类社会生活中共同内容，全球问题所带来的挑战就是人类面临的共同挑战，它所关涉的利益就是人类的共同利益。全球治理的主要目的是要避免全球体系内的危机和动荡。同时，加速发展的全球化带来的跨界和全球性问题，无法仅仅依赖具有自身利益诉求的民族国家得到解决，而是需要国家间以新形式的“超国家治理”为基础通过政治合作加以应对。全球治理中的国家、国际组织、区域组织、非政府组织等将以平等关系，共同承担对于全球性问题的责任。目前的国际体制难以有效解决当前的全球性问题，全球治理需要一系列多层次、多领域、多主体的制度安排。

全球治理超越传统的国际政治、国际关系解释模式，能够有效解决人类所面临的许多全球性问题，确立面向未来的、真正的全球秩序。全球治理超越了传统民族国家的界限，将民族国家与超国家、跨国家、非国家主体有机结合在一起，形成了一种新的合作格局。一些重要的国家集团、国际组织、国际非政府民间组织、非政府社团、无主权组织、政策网络和学术共同体等越来越多地影响全球治理规则和治理机制。全球治理在尊重差异的基础上，日益建构起“和而不同”的价值取向。有效的全球治理既要求各国遵循人类的共同价值，又要求尊重各国的文化传统和多样性需求，从而使人类因为全球化的发展而面临的共同问题有了新的解决路径。

全球治理需要创造一个包容性的结构，以应对各种不确定的预期和挑战。全球治理最大的一个挑战，就是民主超越了民族国家边界而拓展到全球层面后，如何能够更好地得到实践。其次，变革现有治理机制，完善和发展出一套新的全球治理机制，如何赢得越来越多的人们的认同？再则，全球性的治理合作面临着巨大的挑战，有效解决紧迫的全球性问题，还需要不同的行为主体进行合作，采取集体行动，不断完善治理能力。最后，全球治理的理想与现实之间的紧张关系依然存在，国家之外的其他行为者依然受到限制、全球和区域治理机制变得极其脆弱，全球性的公民参与对所有公民团体和政府

都是挑战。因此，建构全球治理的长效机制，就需要在国家内的民主与全球民主之间建立起联系；推动全球范围内不同行为的透明度、责任与效率；建构具有公共协调与行政能力的新制度；在共同面对的全球性问题方面推动达成基本共识；重视协商、对话等有效协调机制和方式。推动全球治理发展，需要创建一个包容性的全球治理结构。

全球治理既是当代中国改革发展面临的严峻挑战，也是中国参与全球化进程、塑造大国形象的重要机遇。党的十八大报告明确提出“加强同世界各国交流合作，推动全球治理机制变革，积极促进世界和平与发展”。这是官方对于全球治理问题的最新理论概括和战略判断，它表明，中国正在成为全球治理的重要参与者和治理机制变革的推动者，明确了中国积极参与全球治理的战略选择。全球化的加速推进、全球问题的日益凸显，以及中国国家利益的实际需要，作为一种内在动力和外在诱因，都逻辑地要求中国积极参与全球治理。

全球治理，是一种民主的治理，国家、国际组织、区域组织、非政府组织等将以平等关系，共同承担对于全球性问题的责任；全球治理，是一种规则的治理，全球性规则是治理过程的权威来源，规则的制定与施行是各国及不同组织共同参与的结果；全球治理，是一种诉诸共同利益与价值的治理，维护全球利益是全球治理主体的共同责任；全球治理，是一种协商与合作的治理，维护全球秩序和利益必然是超越暴力和冲突，依赖于协商、对话和合作的治理。

长期以来，中央编译局世界发展战略研究部、中央编译局全球治理与世界发展战略研究中心，立足于中国特色社会主义现代化建设的实际，密切跟踪国际哲学社会科学前沿议题，深入研究全球治理和世界各国发展道路、发展战略，在诸如全球化、全球治理、社会资本、协商民主、风险社会等国际学术前沿领域，以及国家治理、廉政建设、生态文明、党内民主、基层民主、政党政治等重大现实论题等方面，始终处于学术研究前沿并发挥着引领的作用。

《全球治理译丛》总共包括8卷，出发点是结合全球治理理论的最新发

展，选择若干重点领域，比较全面地收集整理重点研究成果，汇集成册，以为学术界开展深入研究提供基础性资源。本丛书的各卷主编既有中央编译局全球治理与发展战略研究中心的青年研究人员，也有合作网络的专家学者。他们系统梳理和研究全球社会组织、全球冲突与安全治理、全球金融与经济治理、全球劳动治理、全球互联网治理、全球生态治理、全球资源治理等领域，这既是他们基于自身学科实际选择的重点研究领域和方向，同时也符合研究中心密切跟踪国际学术前沿、积极拓展学术合作交流的特色。本丛书汇集的成果大部分是已经翻译并发表的成果，有些成果是各位主编联系作者获得的最新研究成果。当然，有些高质量的成果因为联系不上作者等原因未能收录，也是非常遗憾的事情。作为学术界的青年研究人员，由于水平、能力和经验的不足，在编选、翻译，以及编辑过程中存在这样那样的不足，也请学术前辈谅解并不吝批评。感谢中央编译出版社贾宇琰女士的统筹协调，以及各卷责任编辑的辛苦工作。

陈家刚

2016 年 12 月 20 日于北京

全球治理：兴起、挑战与前景

陈家刚

全球化是人类历史发展过程中最为深刻的变化过程，随着基于经济关系的依赖程度、密切程度的拓展，一种内生的、逐步延展和稳固的全球范围内的关系展现在人类面前。随着全球化这种相互联系、相互影响的加深，诸多复杂的全球性问题也随之出现。全球性问题的不断增加和累积使“全球治理”变得更为迫切、现实和必然。全球治理的兴起，是全球化发展的必然趋势，也是应对全球性挑战、发展与转型的重要政治选择，是包括中国在内的所有国家必须面对的现实。深化对于全球治理的认知和理解，将有利于正向地推动全球治理的实践与前景。

一、为什么要讨论全球治理

20 世纪后期，无论从理论研究还是就实践影响而言，全球治理（Global Governance）都受到国际社会的广泛关注，并且正在成为 21 世纪的焦点议题，极大地影响着人类的前景和命运。虽然人们对“全球治理”的认识还存在分歧，并且用诸如“国际治理”“世界范围的治理”“全球秩序的治理”等不同概念来表述，但一般而言，“全球治理”是“治理”理念在全球层面的拓展

与运用，二者在基本原则和核心内涵上是一致的。

（一）治理理论的延伸与拓展

“冷战”后国际政治经济秩序新发展面临的形势就是全球化。“全球化时代”已经成为我们这个时代的普遍称谓。全球化在改变经济关系、经济活动运行机制的同时，也极大地影响着社会和政治关系、运行机制的发展和变化。全球化对传统的国家、政治体制与结构、政策过程都构成了严峻的挑战，普遍而深刻地影响着人类的生活。全球治理的兴起，是全球化发展的必然结果。

20 世纪 90 年代，世界银行、国际货币基金组织等国际金融组织，在评估受援国现状时，对“治理”和“善治”进行了专门研究，并将“善治（good governance）”作为基本的评估标准。对那些未达到其标准要求实现“善治”的国家，它们就会提出改革要求，促使其符合评判标准。1989 年，世界银行首次使用了“治理危机”的表述，并于 1992 年公布了“治理与发展”的研究报告。联合国有关机构于 1992 年成立了全球治理委员会，该委员会 1995 年发表了题为《天涯若比邻》的报告。联合国原秘书长科菲·安南在 2000 年联合国千年首脑会议上所做的报告系统阐述了全球治理。全球治理委员会认为，“治理是各种各样的个人、团体——公共的或个人的——处理其共同事务的总和。这是一个持续的过程，通过这一过程，各种相互冲突和不同的利益可望得到调和，并采取合作行动。这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行权力，以及达成得到人民或团体同意或者认为符合他们的利益的协议。”^①国际机构对新的政治机制的理解，从“治理”逐步发展到了“全球治理”。

1. 全球治理是全球性公共事务的管理方式

在全球治理委员会看来，“全球治理是公私机构管理其共同事务的诸多方

^① [瑞典] 英瓦尔·卡尔松、[圭亚那] 什里达特·兰法尔主编：《天涯若比邻——全球治理委员会的报告》，赵仲强、李正凌译，中国对外翻译出版公司 1995 年版，第 2 页。

式的总和，它是使相互冲突的或不同的利益得以调和，并且采取联合行动的持续过程。”^①而在中国学者看来，“所谓全球治理，指的是通过具有约束力的国际规则解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题，以维持正常的国际政治经济秩序。”^②全球治理可以被看成是全球化时代人类管理全球性公共事务的方式，其重点是应对全球性问题，其目标是实现全球的公共利益。

2. 全球治理是一种管理机制或者说制度规则

全球治理意味着在全球政治领域中各种实践领域中的管理机制，正式或非正式地发挥有效的协调和组织作用。最为经典的概括就是詹姆斯·罗西瑙提出的“没有政府的治理”的表述。“全球治理可设想为包括通过控制、追求目标以产生跨国影响的各级人类活动——从家庭到国际组织——的规则系统，甚至包括被卷入更加相互依赖的急剧增加的世界网络中的大量规则系统”。^③从制度规范来说，“全球治理意味着建立一个世界政府来制定法律和政策。对另一些人来说，它意味着简单地建立一些得到主权国家支持的促进共同理解和行动的制度。”^④可以说，全球治理的重点是形成并执行一套权威性的制度规范。

3. 全球治理是不同行为主体之间的合作

日本学者认为，“全球治理既不能理解为全球政府或世界政府，也不能看作是民族国家行为体的简单组合，它是国家与非国家行为体之间的合作，以

① [瑞典] 英瓦尔·卡尔松、[圭亚那] 什里达特·兰法尔主编：《天涯若比邻——全球治理委员会报告》，赵仲强、李正凌译，中国对外翻译出版公司1995年版，第2—3页。

② 俞可平：《全球治理的兴起》，载《学习时报》，2002年1月28日。

③ J. N. Rosenau and E. O. Czempeil, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 9.

④ 转引自俞可平：《民主与陀螺》，北京大学出版社2006年版，第90页。

及从地区到全球层次解决共同问题的方式。”^① 全球治理不仅意味着正式的制度，例如国家、政府间组织通过制定规则维护世界秩序，也意味着其他各种类型的组织和团体，例如跨国公司、多边组织对全球性事务的影响。虽然联合国及其体系、世界贸易组织和相关经济金融体系，以及各国政府的活动是全球治理的核心因素，但它们不是唯一的。正确理解全球治理的内涵、形式、动力和方向，应该将社会运动、非政府组织、区域性的政治组织、议题网络、政策网络、全球公民社会、跨国联盟、跨国游说团体和知识共同体等纳入观察和分析范围之内。

综合起来讲，所谓全球治理，就是在具有约束力的国际制度和规范框架内，各种不同的行为者，通过协商合作，共同应对全球性的经济、政治、环境、健康和安全等问题，以维持正常的全球共同利益和秩序。在一个日益相互依存的世界，人们不仅关心就真正的全球性公共问题达成全球性制度和规范，加强对共同事务的有效管理，而且会以多边合作的形式，对存在于某个民族国家之内，但也有着全球性影响的问题与事务进行合作与协调。全球治理的兴起，既表明人类对全球化时代所面临的共同问题和命运的认知和理解，也意味着共同努力追求全球性安全和繁荣的实际行动。

（二）全球治理兴起的动力

首先，全球治理兴起的最根本的动因，就是全球化及其所诱发的全球性问题，“全球化进程的加速及其对传统国家主权的冲击，是全球治理变得日益重要的主要原因”。^② 而我们从全球治理的目标与宗旨中也可以看出这一点。“发展一整套包括制度、规则及新型国际合作机制在内的体制，以此为基础不

① [日] 星野昭吉：《全球政治学——全球化进程中的变动、冲突、治理与和平》，刘小林、张胜军译，新华出版社2000年版，第277—278页。

② 俞可平：《全球治理的趋势及我国的战略选择》，载《国外理论动态》，2012年第10期。

断应对全球挑战和跨国现象所产生的问题。”^① 每个国家应对全球问题的举措和解决路径形式不一、程度相同，但是因为全球性问题超越了国家和区域的边界，凸显的是其全球性和公共性，所以全球治理就具备了发挥作用的空间和平台。全球性问题是人类面临的共同问题，其带来的挑战也是人类面临的共同挑战，其涉及的利益也是人类的共同利益。全球治理的主要目的，是在全球化与地方化、一体化与碎片化、顺应与抵制并存的总体环境中动态调整权威的分布结构，避免全球体系的危机和动荡，维护全球秩序。因此，当生态恶化、经济与金融危机、地区冲突、能源危机、毒品与跨国犯罪、健康与卫生等越来越直接地演变成全球性问题时，各个国家、机构或组织就需要协商对话，达成采取联合的、共同行动的共识，借助具有约束力的全球性规则或是各种非正式的安排来解决共同问题，从而维持正常的国际秩序，实现全球性的公共利益。

其次，从20世纪70年代以来，相互依赖和技术的飞速发展逐渐让人们认识到，仅凭单个国家的力量无法解决许多问题。国家在明显的多边主义危机的语境下，解决这些议题的能力和意愿的显著不足。非国家行动者在数量和重要性上的纯粹扩张，特别是公民社会和以盈利为目的的公司，尤其是那些具有跨国影响力的公司，在全球事务中发挥着越来越显著的作用。全球化带来的跨界和全球性问题，无法依赖具有自我利益的国家单独加以解决，而是需要国家之间以某种新的形式，例如“超国家治理”加以应对。“在这个日益相互联系的世界里，这些全球性问题的解决不能单靠某一个国家来完成，无论国家擅长与否，充分解决这些紧迫的问题，需要国家之间进行集体协作、采取共同行动。”^② 全球治理中的国家、国际组织、区域组织、非政府组织等将以平等关系，共同承担对于全球性问题的责任。

第三，现有的全球性治理机制、治理手段存在明显的局限。联合国是当

① 转引自〔德〕德克·梅斯纳、〔英〕约翰·汉弗莱：《全球治理舞台上的中国和印度》，载《世界经济与政治》，2006年第6期。

② 〔英〕戴维·赫尔德、〔英〕凯文·扬：《有效全球治理的原则》，载《南开学报》（哲学社会科学版），2012年第5期。

前最为主要的全球性治理主体，但是囿于大国关系、运作机制、关注重点、治理能力等各种历史与现实的因素，在应对国际金融危机、全球气候变化、移民难民问题、打击跨国恐怖主义等问题上，随着具有潜在威胁的问题的交织结构与复杂性，联合国仅仅依靠自身的力量来化解面临的危机和动荡，存在相当的难度。事实上，上述问题显然无法利用一个单一的、集中权力的治理体系来解决。全球治理需要各种多层次、宽领域、多主体参与的制度安排。联合国、各民族国家应该有能力发展、培育“新”的全球行动者去解决这些问题。

（三）寻求新解释的需要

全球化既不是一个同质化的过程，也不是一个平衡发展的过程。它正在加快并强化各个层次的经济和社会互动。全球化过程各种看似对立的因素却一直存在着，例如全球化和地方化趋势并存；一体化和碎片化相互影响；顺应和抵制同时起作用。在全球化的时代，虽然国家的权威在很多重大问题上正面临着挑战，但它依然是治理的核心。不过，这种核心作用正在消减。国家创设的政府间组织在逐步地拓展自身的权威，试图脱离其掌控；地方性的和国际性的非政府组织变得越来越多，并正在极力建构自身的权威和资源。信息和互联网技术的进步为全球性活动中的不同行为者提供了更多的手段。与国家内部治理情形有区别的是，全球范围内的集体行动面临着理论上和实践上的挑战。

因为治理所涉及的不仅仅局限于政府自身，所以，当人类面临着全球性的经济社会发展与变革的现实时，就明显需要一个针对当下现状的新的解释与分析路径。“要使全世界有计划地行动起来，就需要一个理论框架来把握这样一个现实，即超国家管控甚至力量均衡的概念如今都不再具有可行性了。”^①

^① [美] 托马斯·G. 韦斯：《治理、善治与全球治理：理念和现实的挑战》，载《国外理论动态》，2014年第8期。

“全球治理”这一概念，可以理解一个尝试。借助这个工具，人们可以把握和描述国际体系面临的持续加快的转型。当然，“分析家们当然不满于用传统的框架和词汇来描述国际关系；今天的概念工具还只是初步意义上的”。^①

在全球社会政治结构转型过程中，不断扩大的参与、对社会公正和共同利益的优先考虑、可持续性的发展，以及协商合作共识等治理机制，越来越广泛地得到人们的认同。由此，遵循这些原则的组织形式到底是什么？他们构建、创造和确立的权力来源和权威形式是什么？以及这些形式会导致什么样的后果？对全球治理这一术语含义的普遍困惑导致了大量棘手问题的出现，其中最为关键的是，是否有科学的、客观的标准来区别全球治理与国际政治。“我们不仅仅应该将全球治理认为是后冷战多元化时代的一个描述性符号，更应该将全球治理看成是关于‘在不同历史时期世界是如何治理、如何组织和如何变得有序的’等问题的一个有序集合。”^②

所有重要的学术概念在形成、传播过程中都会面临激烈的争论甚至质疑，而且对概念的理解当然也会存在各种不同的主观认知。因此，“对全球治理的反思不应该是某种‘正确’概念的毫无根据的或者徒劳无益的探求。相反，它应该是一种对它深处于其中的具体的历史语境（即多维度的全球化）所进行的探索。”^③ 哲学、政治学、经济学、社会学、国际关系学等，深化对全球治理的分析和认知，既要关注当下最为直接的挑战和问题，也要依赖于具体的社会和历史环境。只有这样，逐步累积的全球治理的知识，才能够促进我们对于当前全球性变革的历史基础、深刻根源和现实变化的理解，所有这些，都需要一个明晰的“全球治理”解释路径。

① [美] 托马斯·G. 韦斯：《治理、善治与全球治理：理念和现实的挑战》，载《国外理论动态》，2014年第8期。

② [美] 托马斯·G. 韦斯、[英] 罗登·威尔金森：《全球治理：拯救国际关系？》，引自 *Global Governance*，2014（20），pp. 19-36。

③ [法] 丹尼尔·康帕格农：《全球治理与发展中国家：盲点还是未知领域？》，载《国外理论动态》，2013年第4期。

二、全球治理的价值、重点与分歧

（一）全球治理的价值

首先，全球治理超越了传统民族国家的界限，将民族国家与超国家、跨国国家、非国家主体有机结合在一起，形成了一种新的合作格局。民族国家依然是国内和国际政治生活的主体，从而也是全球治理的主体，但一些重要的国家集团和国际组织如联合国、世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行、二十国集团（G20）、东南亚国家联盟、上合组织、亚洲基础设施投资银行等开始超越各主权国家的传统边界，深度参与全球事务，对国际社会的政治经济进程产生直接的重大影响。一些非政府的国际民间组织、各种跨国社会运动、无主权组织、政策网络和学术共同体、慈善组织、绿色组织等正在迅速增加。它们既在国内影响民族国家的政策制定和实施，也在国际上影响全球治理规则的制定和全球治理机制的形成。

其次，全球治理使人类面临的共同问题有了新的解决路径。全球治理势必要涉及经济与金融危机、气候变暖与环境恶化、疾病蔓延、人道主义灾难、极端主义和恐怖主义等威胁人类生存的重大问题。单一国家或组织无法独立应对和解决这些问题。因此，在民族国家寻求独立自主处理上述挑战时，全球治理又提供了新的选择，即全球范围内的各种协作会形成巨大的合力、责任和能量，从而给予有效化解。

第三，全球治理在尊重差异的基础上，日益建构起既具有普遍性，又尊重特殊性的价值取向。全球治理的价值，就是国际社会所要达到的理想目标，也是得到各个国家普遍认同的追求，也就是全人类都接受的价值，例如自由、平等、公平正义、责任、合作、透明、廉洁等。这些价值应当是超越国家、种族、宗教、意识形态、经济发展水平等之上的全人类的价值。但全球治理同时尊重将差异性容纳进其普遍性诉求之中。有效的全球治理既要求遵循人

类的共同价值，又要求尊重各国的文化传统和多样性需求。

（二）全球治理的重点

1. 国家与非国家行为者

全球治理意味着在全球性事务中，行为主体已不再局限于国家本身，或者正式的政府间机构。非国家行为体参与全球型网络化管理的特征日益显著，非政府组织（NGO）、企业、个人都已经逐渐成为全球治理的重要参与主体。一方面，要认识到国家的作用依然强大，“尽管在全球化影响下，国家中心治理的主导地位受到来自超国家中心治理的挑战，但总体而言，国家中心治理依然保持着相对的优势地位。”^①另一方面，必须承认，国家不再是唯一的权威行为者。例如，在解决全球经济平衡和气候变化问题时，最理想的情境是达成多边合作共识，而非仅仅局限于若干国家行为者。因此，如何认知全球治理中的多元行为主体，如何在充分发挥国家的有效领导力的同时，容纳多样性的存在和影响力，是构建全球治理结构的重要内容。

全球治理要求非国家行为体发挥更为积极主动的作用。联合国、国际货币基金组织、世界银行、欧盟、东盟、非盟等，以及大型跨国公司、慈善组织、环境保护组织，乃至个人行为者，都将成为全球治理的重要角色。当然，全球治理机制在限制国家行为的同时，例如加入世界贸易组织的国家必须接受其争端解决机制权威性；也限制了社会的选择范围，例如非国家行为者如果缺乏合法性，那么其得到的支持就将是非常有限的。“全球性规则也会对个人产生不利的影响。如果这些机构缺乏合法性，它们的权威就无从找寻，也无权享有民众的支持。”^② 全球治理机制在带来收益的同时也增加了挑战。

① [日] 星野昭吉、刘小林：《全球治理的结构与向度》，载《南开学报》（哲学社会科学版），2011年第3期。本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（10JZDH047）。

② [美] 艾伦·布坎南、[美] 罗伯特·基欧汉：《全球治理机制的合法性》，载《南京大学学报》，2011年第2期。

2. 合法性

全球治理的合法性意味着权威和权力的运行过程能够得到认同。我们可以将其理解为全球治理的行为主体具有制定规则以及试图确保这些规则得到遵守的正当性，服从规则的民众有理由去遵循规则或者至少不干扰他人服从规则。

阐释全球治理机制合法性需要一套规范的标准，这种标准能够提供对全球治理机制进行客观评判的基础，当不同政策对象群体或个体因这些机制未能满足其对全球性公平正义的需求而产生不满诉求时，就能够推动进一步的变革。全球治理机制要确保其合法性，就必须能够引导公众遵循民主和法治的原则，区分合法与不合法、公平与不公平的治理机制，从而对合法性的评判达成合理的一致。“如果确立广泛认可的标准，无论是合乎该标准还是努力去达成该标准，都会增进有价值的全球治理机制的公众支持度。”^①具有合法性的全球治理机制应该能提供并维护国家无法供给的权益和秩序。

全球治理的合法性，并不一定与民族国家的合法性标准保持一致。它也不像国家政府一样在其领土内行使垄断暴力。全球治理的合法性，需要得到全球治理过程的行为者的认同和支持；其次，全球治理的合法性，应该合乎最低道德接受度、相对获益和机制的整体性；三是需要具备一定的认知优势，以便于做出可靠判断。全球治理的合法性，应该是持续的、可调整的、灵活的。这样，才能够保证全球治理的顺利运转。

3. 全球治理与民主

全球治理最大的一个挑战，就是民主超越了民族国家边界而拓展到全球层面后，如何能够更好地得到实践。人们面对全球性问题时，一方面是全球利益，另一方面是国家利益。全球性的民主，怎样来解决全球性的问题呢？

^① [美] 艾伦·布坎南、[美] 罗伯特·基欧汉：《全球治理机制的合法性》，载《南京大学学报》，2011年第2期。