

普通高等教育“十三五”规划教材



21世纪政治学规划教材

国际政治系列

全球治理概论

Global
Governance:
An Introduction

蔡拓 杨雪冬 吴志成 主编

 北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



博雅

全球治理概论

Global
Governance:
An Introduction

蔡拓 杨雪冬 吴志成 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

全球治理概论/蔡拓,杨雪冬,吴志成主编.—北京:北京大学出版社,2016.9

(21世纪政治学规划教材·国际政治系列)

ISBN 978-7-301-27442-2

I. ①全… II. ①蔡… ②杨… ③吴… III. ①国际政治—高等学校—教材
IV. ①D5

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第193691号

书 名 全球治理概论
Quanqiu Zhili Gailun
著作责任者 蔡拓 杨雪冬 吴志成 主编
责任编辑 陈相宜
标准书号 ISBN 978-7-301-27442-2
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路205号 100871
网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博:@北京大学出版社
电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印 刷 者 三河市博文印刷有限公司
经 销 者 新华书店
730毫米×980毫米 16开本 28.5印张 465千字
2016年9月第1版 2016年9月第1次印刷
定 价 62.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

序 言

当代人类社会正处于大变革、大转型之中。这种巨变不仅反映在各个民族国家之内,更展现于世界舞台之上,全面、深刻地影响着人类文明的走向与进程。在用于描述当下这种巨变的词汇与概念中,最突出的是全球化、全球治理、可持续发展,以及其背后所倡导和张扬的新文明观、新时代观、新发展观、新伦理观等。而全球治理,又因其融理论与实践品格于一身,打破界限并贯通国际与国内,着重于用治理这一新方式处理人类公共事务,所以备受瞩目。正是在这个意义上,才有了当今时代是全球化与全球治理时代之说,标示着全球治理在人类文明发展史上的重要地位。

事实的确如此。近三十年的人类生活表明,我们正经历着前所未有的全球性问题的挑战——“9·11”事件、国际金融危机、全球气候问题的严峻、全球公域问题的凸显、全球发展问题的波折、全球公共安全的忧虑、全球难民问题的压力、核安全的博弈等等。这些跨越国界,关系到整个人类生存与发展的问題绝非一国之政策与努力所能应对,它们都是全球治理的议题与对象,需要国际社会的整体智慧与共同努力。因此,全球治理首先不是一个理论问题,而是人类实践的历史性课题。当然,全球治理的实践又必然涉及观念的转变、制度的设计与政策的调整,它是一个系统工程。正因为全球治理是当下人类面临的最急迫、最严峻的现实,所以关心和研究全球治理,加强人们对全球治理的理解与认识,就有着极为重要的意义。这正是我们编写《全球治理概论》的主要考虑。

除此之外,中国国力与国际影响力的提升,也促使国家把全球治理摆到更重要的议程。中共十八大明确向全世界宣示,积极参与全球治理。中国政府已把倡导共商共建共享的全球治理理念,加强全球治理理论研究,高度

重视全球治理人才培养列为重要工作。这些无疑为深入推动全球治理研究,广泛开展全球治理教育提供了新的环境与可能。中国在自身的发展过程中,必须确立世界的视野与胸怀,充分认识全球治理与国家治理的互动关系,自觉提供更多全球公共物品,推动全球治理健康发展,否则,受制于国家主义的束缚和民粹主义的裹挟,中国的崛起就会事与愿违,付出沉重代价。编写《全球治理概论》,在全社会开展全球治理相关理论与实践的教育,培养自觉认同和积极参与全球治理的公民,对当代中国显然有着更为现实的意义。

鉴于上述全球治理在当代世界和当代中国的重要性,本书的定位首先是作为高校大学生的全球治理教材。大学生是青年中的佼佼者,如果青年大学生们都具有全球意识与世界情怀,能够在认识全球治理的过程中自觉投身于全球治理的事业,那么世界与中国必将会美好。因此,我们衷心希望本书的出版能促进全国各高校开设全球治理课程,全面推行全球治理教育。当然,本书也适合作为社会各界开展全球治理教育的读本与参考书。

作为国内第一本明确以高校大学生为对象的全球治理教材,本书在编写框架和基本内容上有意识地体现如下几个特点:

其一,兼顾全球治理理论与实践,偏重全球治理实践。治理是政府和市场之外的第三种管理人类公共事务的方式,它要克服人们所熟悉的政府与市场管理的弊病,弥补政府与市场管理的不足。全球治理是治理在世界范围与层面的应用,处理着人类日益相互依存所面临的诸多全球性问题和公共事务。因此,充分认识全球治理的公共权力属性、全球主义理念、主体的多元性、治理价值的普遍性与共同性,以及作为全球治理主要路径的全球公共物品,就是理论上必须首先回答的问题。为此,本书在编写框架上专设理论编,用四章来阐述全球治理的相关理论。但是,在全书的整体框架与分量上,我们更突出全球治理的实践,所以相应地设置了实践编,用十章来阐释主要的全球治理实践。这些实践既包括主要的问题领域(经济、发展、环境、全球公共卫生、媒体与全球文化、全球公域),又涵盖传统安全、大国关系、区域治理,并专章阐述了中国参与全球治理的理念与实践。从实践角度介绍和解读全球治理,有助于回应人们对全球治理的关注,增强人们对全球治理的认识与兴趣。

其二,凸显全球治理的机制。全球治理是对一系列全球问题的治理,而

每一个领域、每一个问题的全球治理,都必然要求相应的治理机制,包括相应的法规、条约、宣言、议定书等,以及配套的组织机构。弄清这些机制的产生、功能、作用、问题,以及所依托的国际组织的现状,对于更深入、具体地了解某一问题和领域的全球治理,无疑具有重要作用。本书在这方面做出了努力与尝试。

其三,坚持中道的理论思维与学术分析,全面、客观、理性地阐述全球治理的理论与实践。中道就是不走极端,不回避现实,克服片面性,坚守应有的学术责任与立场。比如坚持全球主义的基点与重视国家在全球治理中的主导地位;重视非传统安全但并不排斥传统安全;直面全球公域与全球文化治理等前沿问题;从学理上阐述全球治理中存在的普遍理念与共同价值。这种中道、理性与负责任的学术分析有助于学生更客观、更理性、更平和地认识全球治理。

本书由中国政法大学全球化与全球问题研究所、中央编译局全球治理与发展战略研究中心、南开大学全球问题研究所合作完成。这三个单位都是中国政法大学国际法与全球治理协同创新中心的成员,共同致力于全球化、全球治理与全球问题的研究。本书的写作大纲经全体撰写人员共同讨论,并由三位主编确定。在审稿过程中,三位主编交换了意见,并分别提出了一些修改建议,最后由我对全书进行统稿和定稿。

在本书完稿之际,首先要感谢北京大学出版社耿协峰编审,他一如既往地对本书的编写给予了关心与支持。其次,要感谢编写组全体成员的努力。对于一个17人的研究团队,相互的理解与合作至关重要。最后,还要感谢在定稿过程中,程冰博士和汪家锐硕士为规范本书注释和整理本书参考文献所付出的劳动。

本书撰稿人分工如下:

导论 吴志成、迟永;第一章 吕晓莉;第二章 杨雪冬;第三章 刘贞晔;第四章 杨昊;第五章 王浩;第六章 谢来晖;第七章 朱旭;第八章 刘彬;第九章 张萌萌;第十章 刘兴华;第十一章 浦启华;第十二章 朱艳圣、王浩;第十三章 杨娜;第十四章 曹亚斌;结语 蔡拓。

蔡 拓

2016年1月18日

目 录

导 论	1
第一节 全球治理的提出	1
第二节 全球治理的概念	7
第三节 全球治理的意义	13
第四节 全球治理的实践	19
第一章 全球治理的理论基础与研究范式	31
第一节 公共权力与治理	31
第二节 全球化与全球治理	41
第三节 全球治理的研究范式	53
第二章 全球治理的价值	66
第一节 文明与全球意识	66
第二节 全球治理价值的主要来源	72
第三节 全球治理价值理念的实践形式	80
第四节 全球治理中的价值冲突和价值建构	90
第三章 全球治理行为体	94
第一节 全球治理行为体与全球治理体系	94
第二节 国家行为体	100
第三节 国际组织	107
第四节 非政府组织	113
第五节 跨国公司与私人行为体	118

第四章 全球治理的路径	125
第一节 全球公共物品	125
第二节 全球法治	138
第三节 全球教育	146
第五章 全球经济治理	155
第一节 全球经济治理的目标与领域	155
第二节 全球经济治理的主体与方式	161
第三节 全球经济治理中的热点问题	168
第四节 全球经济治理绩效评价	172
第六章 全球发展治理	177
第一节 全球贫困与发展问题的基本状况	177
第二节 发展议题的演进	180
第三节 “千年发展目标”及其超越	185
第四节 推动全球发展的主体	189
第五节 发展援助的争论	196
第六节 全球发展面临的挑战	201
第七章 全球生态环境治理	206
第一节 全球生态环境问题的内容与特征	206
第二节 全球生态环境治理的历史与现状	214
第三节 全球气候治理的进程及成果	223
第四节 全球生态环境治理的机制	228
第五节 全球生态环境治理的评估与前景	236
第八章 全球公共安全治理	240
第一节 全球公共安全的提出	241
第二节 全球公共卫生安全治理	244
第三节 跨国犯罪的全球治理	255
第四节 恐怖主义的全球治理	268
第九章 全球通信、媒体与文化治理	278
第一节 产业规范与文化规范	278

第二节	全球通信、媒体与文化治理的主要发展阶段	281
第三节	全球通信、媒体与文化治理的主要方式	286
第四节	全球通信、媒体与文化治理的主要机构	290
第五节	全球通信、媒体与文化治理的发展方向	302
第十章	全球公域治理	306
第一节	全球公域的范畴及治理目标	306
第二节	网络空间治理	309
第三节	太空治理	315
第四节	极地治理	320
第五节	公海治理	325
第十一章	全球传统安全治理	333
第一节	全球传统安全概况	333
第二节	传统安全的影响因素	340
第三节	传统安全的全球治理机制	342
第四节	大规模杀伤性武器扩散的治理	351
第十二章	大国关系治理	360
第一节	国际体系与大国关系	360
第二节	新兴大国的崛起及其组织化	366
第三节	新型大国关系的构建	371
第四节	新型大国关系与全球治理	378
第十三章	全球区域治理	384
第一节	全球化背景下的区域治理	384
第二节	欧盟治理	389
第三节	东亚治理	395
第四节	非洲联盟治理	399
第五节	全球区域治理的未来	401
第十四章	中国与全球治理	406
第一节	中国参与全球治理的历程与特征	406
第二节	中国参与全球治理的评估与作用	415

第三节 中国参与全球治理的新机遇与新定位	423
结 语	431
第一节 全球治理的反思	431
第二节 全球治理的展望	437
参考文献	443

导 论

全球化进程的不断深入和新科技革命的快速演进极大地促进了国际相互依赖的加深与全球性问题的凸显,金融危机、恐怖活动、气候变暖、疫病传染、毒品走私等日益成为全球性的挑战和威胁,国际社会对全球危机应对与全球问题治理的需要更加紧迫。可以说,全球治理不仅已经成为冷战结束后国际关系理论研究的重要议题,更是目前国际关系实务中十分迫切的需要,对国际社会产生着深刻的影响。

第一节 全球治理的提出

全球治理的提出与全球化进程的深化、全球化时代的社会实践密切相关,它是全球化扩展、全球问题蔓延和全球合作深入的必然结果。自 20 世纪 90 年代以来,有关全球治理的研究兴趣日益增长,研究项目和人数快速增加。无论是在学术研究、社会舆论还是官方政策文件中,全球治理都已成为一个相当流行和热门的议题,引起了国际社会和学术界的广泛关注。

一、全球治理提出的原因

全球治理理论的提出具有自身的时代背景,一方面全球化不断扩展的现实客观上要求进行全球性的合作;另一方面人类从主观上深思当前全球发展问题的根源与解决方案。全球治理理论正好顺势迎合了二者的需要,也能够得到各学科领域的广泛认可。具体说来,全球治理的提出主要基于如下原因。

首先,全球治理的出现与全球化时代密切相关。全球化是当代世界社会、政治、经济状况最为深刻的变化,是这个时代最鲜明的特征。它使得民族国家越来越难以控制本国事务对全球的影响,一旦这种影响超越民族国家边界,突破传统的领土束缚,就会破坏人们对民族国家管理能力的信心。特别是在政治方面,全球化对传统的民族国家、国家主权、政府体制、政治过程和价值观念提

出严重挑战,不断削弱民族国家主权及其政府的权威,使原有的国家认同感、效忠观念开始淡化或发生改变。可以说,世界已经变得比以往任何时候都更加相互关联、相互依存和更加容易受到相互伤害,人类所面临的问题的全球规模与解决这些问题的手段、方法的局限性之间也表现出更加不相适应的危险,人类对全球治理的需求应运而生。与之相随,非政府组织、全球公民网络和公民运动等全球公民社会的作用却与日俱增,治理和全球治理在全球化所需要的新公共权威与公共秩序创建中的作用更为突出。在此背景下,全球治理经由西方国家提出之后不久,很快就为国际社会所接受。

其次,变革中的国际秩序推动全球治理的发展。20世纪90年代,苏联走向解体,导致维系了四十多年的冷战体系走向彻底崩溃,国际政治经济秩序面临重大调整,世界朝着多极化方向发展。但作为当今唯一超级大国的美国在对外关系上却不断呈现单边主义的态势,这种霸权行径只有利于美国国家利益,却无益于全球性问题的解决。全球治理强调国际关系的公平、公正、民主,追求建立和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等与人权等的国际政治经济新秩序,这在客观上顺应了当代世界发展的内在要求,有利于制约美国的单边主义和强权政治,也有助于国际社会共同努力,在有效解决诸如环境污染、贫富分化、恐怖主义、跨国犯罪、地区冲突等等全球性问题中加强合作,维护世界正常秩序。

再次,既有理论的不足呼唤全球治理的完善。全球治理理论的提出和盛行与冷战以来社会科学理论出现的某些范式危机有关,而最主要的危机在于各个学科领域原有的范式已经不再具有足够的解释和描述“现实的世界”。长期以来,许多学科研究陷入了过度简单化的二分法,如经济学中的“市场对等级制”、政治学中的“私人对公共”、政策研究中的“市场对计划”、国际关系中的“无政府对主权”等等。近年来,学术界对这种拘泥于二元对立的世界观批评迭起,在经过反省后,进而调整学科研究方向,把“治理”作为一个重要的研究课题。以制度经济学为例,人们对交换与等级制以外的协调经济活动的各种机制(诸如企业集团、家族企业、网络、贸易协会和策略联盟等)表现出了更大的兴趣。在国际关系研究领域,现有关于国际问题的学科知识和专业原理已经不能令人信服地解释全球化时代的新现象、解决全球治理出现的新问题,也难以有效地回应人类思维领域发生的新变革。在公共行政学领域,学者所关注的协调方式不仅已经跨越公私部门泾渭分明的传统观念与制约,而且开始涉及“错综

复杂的等级组织”、平行的权力网络,或是其他跨越不同政府层级和功能领域的复杂而相互依存的协调形式。从这些学科和其他学术体系的转变情况来看,“治理”似乎被视为缺失了的“第三项”,既可以批判二分法,又能补充其不足。于是,突破传统学科界限,开拓新的全球知识领域和跨学科研究路径,提出新的理论范式与观点解析,乃至创建新的全球学科的任务,便提上了人类知识发展的重要议程。^①

最后,治理主体的多元化促进全球治理的传播。在全球化进程的深化中,政府间国际组织、非政府间国际组织、国际机构、跨国公司、压力集团及一些民间机构,甚至个人行为体的作用不断壮大,治理主体的多元化趋势愈加明显,功能领域与行动范围也日益多样化,不仅完善了国家治理功能,使全球治理的内涵更为丰富,也在塑造全球治理的合法性,使其更加深入人心。多元化的全球治理主体也会不断塑造自身权威,这种权威有利于全球治理的进一步拓展。虽然民族国家仍是当今世界舞台上最主要的行为体,但越来越多的非国家行为体正在分享原本属于国家行为体的权力和合法性,在各自专长的领域行使自身特有的功能。非国家行为体的兴起也在推动国际规制的制定与完善,规范国家行为,治理各个领域的国际问题上发挥着越来越重要的作用。非国家行为体治理能力的增强,为更为广泛、深入的全球治理的实现创造了条件,有助于优化全球治理结构,提高全球治理行动的权威性与合法性。

此外,学术界的关注也在不断完善全球治理理论。冷战结束后,大量从事国际关系研究的学者陆续将全球治理问题纳入自身研究领域中,从事全球治理研究的高校和研究机构数量急剧增长,相关主题学术会议大量涌现,全球研究的学术刊物也陆续问世,世界主要地区的高等院校均设立了相关研究项目或课程,出现了该学科本身的全球化。愈来愈多的学者相继构建不同的分析框架,提出一系列理论主张,涌现了大量全球研究的专业理论著作和文献资料,使全球治理研究呈现出“百家争鸣”的局面。正是在这一过程中,全球治理的概念、范畴得以诠释和明晰,学科知识得以积累和丰富,理论体系得以不断补充和完善。

二、全球治理提出的过程

全球治理提出的理论前提在于治理概念的发展。治理的出现同 20 世纪 80 年代后普遍性社会问题的产生有关,当时西方多个国家都出现了大面积失业、

^① 蔡拓、刘贞晔:《全球学的构建与全球治理》,中国政法大学出版社 2013 年版,第 11 页。

财政赤字、官僚体制低效等政治、经济与社会问题,以往的统治措施难以见效。为了扭转这种困境,实现社会资源的最优配置,各国政府陆续开启公共管理改革,重新定位政府职能,探索新的管理模式。1989年世界银行在讨论撒哈拉以南非洲的发展问题时提出了“治理危机”的说法,从此治理这一新型管理模式逐渐进入人们的视野。^①90年代以来,治理涵盖的范围远远超出其原有意义,有关治理问题的研究也日益在经济学、政治学、社会学等领域中引起关注。随着全球化的进程迅猛发展,人类面临全球性问题的日益增多,以及治理理论的不成熟,部分学者开始尝试将治理的分析框架应用到国际层面,一种管理当代国际事务的新途径、新理论——全球治理便应运而生。

全球治理最早由德意志联邦共和国前总理威利·勃兰特于20世纪90年代初提出和倡导,他同瑞典前首相卡尔森等28位国际知名人士于1992年在联合国发起成立“全球治理委员会”。在1995年联合国成立五十周年之际,全球治理委员会发表了题为《天涯成比邻》^②的研究报告。该报告主要关注全球治理现状、国际社会合作等一系列有关人类未来前景的重要问题,并被翻译成多种语言在世界范围内广泛传播。

同时期的全球治理理论主要创始人,美国著名国际关系学学者詹姆斯·罗西瑙出版了《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》一书,从学理层面探讨全球治理。他认为治理是一种由共同目标支持的活动,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。“治理与政府统治并非同义词。尽管两者都涉及目的性行为、目标导向的活动和规则体系的含义,但是政府统治意味着由正式权力和警察力量支持的活动,以保证其适时制定的政策能够得到执行。治理则是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责,而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从。”治理“既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望”。“治理是只有被多数人接受(或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受)才会生效的规则体系;然而,政府的政策即使受到普遍的反,仍然能够付诸实施。……因此,没有政府的治理是可能的,即我们可以设想这样一种规章

^① 王义桅:《超越均势:全球治理与大国合作》,上海三联书店2008年版,第210—211页。

^② 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编:《天涯成比邻——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。

机制:尽管它们未被赋予正式的权力,但在其活动领域内也能够有效地发挥功能。”^①全球治理“可设想为包括通过控制行为来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”。^②罗西瑙从全新角度思考权威问题,认为全球治理等权威性终将取代传统的国家强制力,这在当时是极具开创性的思想。正是在罗西瑙之后,全球治理理论很快得到各国学者与重要研究机构的广泛关注。

除罗西瑙外,罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈也曾讨论过全球治理问题,他们认为治理是“正式和非正式的指导并限制一个团体集体行动的程序和机制”,全球治理则是全球层次的治理,是“由各种规则、规范和机构构成的国际机制”。^③美国学者劳伦斯·芬克尔斯坦批判罗西瑙的定义过于宽泛,对后续研究意义有限,他认为,“全球治理就是超越国界的关系,就是没有主权的治理。全球治理就是在国际上做政府在国内做的事。”^④彼埃尔·德·塞纳克伦斯则认为,全球治理“首先是各国之间,尤其是大国之间的协议与惯例的产物”,“各国政府间组织,以及由非政府组织或跨国公司所推动的非正式调节程序也都包括在这种治理之内,它既是各国参加的国际谈判的产物,也是由个人、压力团体、政府间组织和非政府组织形成的混杂联合的结果”。^⑤戴维·赫尔德则认为,“环境污染、毒品、人权问题和恐怖活动是急剧增加的跨国政策问题关注的中心,而这类跨国政策的制定超越了领土管辖权和现存的全球政治同盟,并要求进行国际合作,以便有效地解决问题。防卫和安全事务不再主导全球议程甚至民族国家政府的政治议程,‘全球治理’的概念将有助于解释这个问题。”“全球治理不仅意味着正式的制度和组织——国家机构、政府间合作等——制定(或不制定)和维持管理世界秩序的规则和规范,也意味着所有其他组织和压力团体——从多国公司、跨国社会运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规

① 詹姆斯·罗西瑙主编:《没有政府的治理》,张胜军等译,江西人民出版社2001年版,第4—5页。

② James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-First Century,” *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 13.

③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《导言》,载约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡主编:《全球化世界的治理:世界政治中的秩序与变革》,王勇等译,世界知识出版社2003年版,第10—21页。

④ Lawrence S. Finkelstein, “What is Global Governance?” *Global Governance*, Vol. 1, No. 3, 1995, p. 369.

⑤ Pierre De Senarclens, “Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation,” *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, 1998, p. 94.

则和权威体系产生影响的目标和对象。”^①

虽然全球治理源于西方,并在西方学者的努力下成为一门显学,但国内学界也拥有自己的声音,特别是21世纪后,全球治理研究在国内学界的影响力日益增长,提出了中国的全球治理观。俞可平指出:全球治理“是通过具有约束力的国际规制解决全球性的冲突、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 全球治理也是“各国政府、国际组织、各国公民为最大限度地增加共同利益而进行的民主协商与合作,其核心内容应当是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序,包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度”。^③ 蔡拓则认为,全球治理“是以人类整体论和共同利益论为价值导向的,多元行为体平等对话、协商合作,共同应对全球变革和全球问题挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动”。^④ 国内全球治理理念在本质上承接了国外的主要观点,二者在价值和目标上基本相同。

经过二十余年的发展与演变,全球治理已经拥有诸多学术观点,但这些观点也存在普遍认可的共性,重点强调以下方面:第一,全球治理超越了传统国际关系,以新理念应对当前世界所面临的一系列全球性挑战;第二,全球治理是在国家、市场与社会三者之间形成的一种管理世界事务的新结构;第三,全球治理通过当代国际体系中多元行为体的跨国集体行动,来实现全球事务的良治,促进国际社会走向有利无害的方向;第四,全球治理是一种新型多边主义的实践,需要由国际规制或制度作为载体,国家与非国家行为体的多边协调,推进国家之间的多边合作;第五,全球治理的主体与对象均是多元的,在国际规制和制度等治理载体的作用下,治理主体和治理对象往往会相互转换;最后,全球治理理论形成至今才二十余年,其理论体系还在不断发展完善,全球治理的实践也一直在曲折中前进。^⑤

① 戴维·赫尔德等:《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》,杨雪冬等译,社会科学文献出版社2001年版,第70页。

② 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期,第25页。

③ 同上,第30页。

④ 蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》,《中国社会科学》2004年第1期,第95—96页。

⑤ 叶江:《试论欧盟的全球治理理念、实践及影响——基于全球气候治理的分析》,《欧洲研究》2014年3期,第73页。

第二节 全球治理的概念

全球治理理论的基石是其概念的界定,它是全球治理的理论演进与实践操作的关键,但当前仍颇富争议,不同领域的学者从自身学术背景出发,难以避免出现理解上的差异,造成学术界尚没有一致认可的定义。除了概念的界定,明晰全球治理的要义也是正确理解全球治理的途径,全球治理的要义在宏观上划定了全球治理的主要内容,有利于后续研究与实践的展开。

一、全球治理的界定

界定全球治理之前,治理是要首先明确的概念。在英语语境中,“治理”(governance)一词源于古典拉丁文和古希腊语中的“掌舵”一词,原意是控制、引导和操纵,长期以来它与“统治”(government)一词交叉使用,主要用于与国家公共事务相关的宪法或法律的执行问题,或指管理利害关系不同的多种特定机构或行业。自从20世纪90年代以来,西方政治学和经济学家赋予治理以新的含义,不仅其涵盖的范围远远超出传统的经典意义,而且其含义也与统治相去甚远。它不再只局限于政治学领域,而被广泛运用于社会经济管理领域,不仅在英语世界使用,并且开始在世界各主要语言中流行。正如鲍勃·杰索普所言:“过去15年来,它在许多语境中大行其道,以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’。”^①

关于治理的各种定义中,联合国开发计划署的定义颇具代表性和权威性。该组织于2007年发表的《治理指数:使用手册》研究报告指出,治理是一套价值、政策和制度的系统,在其中,一个社会通过国家、市民社会和私人部门之间,或者各个主体间内部互动来管理经济、政治和社会事务。它是一个社会通过自身组织来制定和实施决策,以达成相互理解、取得共识及采取行动。治理由制度和过程组成,通过这些制度和过程,公民和群体可以表达自身利益,减少彼此之间的分歧,履行合法权利和义务。规则、制度和实践为个人、组织和企业设定了限制,并为其提供激励。治理有社会、政治和经济三个维度,可以在家庭、村

^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(中文版)》1999年第1期,第32页。