世界政治与国际关系原版影印丛书

PEARSON
Longman

国际组织与全球治理读本（第二版）

INTERNATIONAL ORGANIZATION AND GLOBAL GOVERNANCE: A READER, SECOND EDITION

〔美〕弗里德里克·克拉托赫维尔　爱德华·曼斯菲尔德 主编
Friedrich Kratochwil　Edward D. Mansfield

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

International Organization and Global Governance
A Reader

SECOND EDITION

Friedrich Kratochwil
European University Institute
Edward D. Mansfield
University of Pennsylvania

Peking University Press
Beijing

北京市版权局著作权合同登记号　图字 01-2006-0450 号

图书在版编目(CIP)数据

国际组织与全球治理读本(第二版)/(美)克拉托赫维尔,曼斯菲尔德主编.
—影印本.—北京:北京大学出版社,2007.6
(世界政治与国际关系原版影印丛书)
ISBN 978-7-301-12433-8

Ⅰ.国…　Ⅱ.①克…②曼…　Ⅲ.国际政治—文集—英文　Ⅳ.D5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 088332 号

书　　名:国际组织与全球治理读本(第二版)
著作责任者:〔美〕克拉托赫维尔　曼斯菲尔德　主编
责 任 编 辑:耿协峰
标 准 书 号:ISBN 978-7-301-12433-8/D·1797
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　　电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn
电　　话:邮购部 62752015　发行部 62750672　出版部 62754962
　　编辑部 62753121/62765016
印 刷 者:北京大学印刷厂
经 销 者:新华书店
　　787 毫米×960 毫米　16 开本　29.75 印张　843 千字
　　2007 年 6 月第 1 版　2007 年 6 月第 1 次印刷
定　　价:48.00 元

《世界政治与国际关系原版影印丛书》

学术顾问

（按姓氏笔画排序）

出版说明

引进和交流，是国际研究诸学科发展壮大所不可或缺的环节和纽带。没有引进和交流，学术就难以活跃，也不易创新。每一位从事世界政治与国际关系研究的学者、每一位学习世界政治与国际关系的学生，无不深感阅读外文原文文献的重要性，他们都深知，原文的报刊、教材和专著，是获取最新国际信息、最新理论论争、最新参考资料的必不可少的重要来源，而获得这样的原文文献的机会是不均等的，因此，他们极其渴望更为方便地直接接触到原文文献。而在目前不易直接在国内购买原版书籍的情况下，采取原版影印的方式引进国际上的优秀教材和专著是解决问题的一条捷径，如此就可以使国内普通读者方便地获得最有权威的原文读物，从而可以快速了解国外同行的教学和学术成果，为深入学习和研究、为开展有效的对外学术交流、也为国际关系诸学科在我国的创新和发展，打下更坚实的基础。

这套“世界政治与国际关系原版影印丛书”，正是基于上述认识而组织出版的，并且得到了我国国际关系教学与科研领域最有权威的专家教授们的认可，他们分别来自北京大学国际关系学院、复旦大学国际关系与公共事务学院、中国人民大学国际关系学院、外交学院、清华大学国际问题研究所、中国社会科学院世界经济与政治研究所、中共中央党校战略研究所等单位，作为本套丛书的学术顾问，他们愿意向我国该学科及相关领域的广大学者和学生共同推荐这套丛书。

本丛书第一批先行选入几本经典文献选读性质的国外优秀教材，内容主要在国际关系理论方面，也包括国际政治经济学方面的优秀教材。它们皆可称为原文中的精品，值得研读和收藏，不仅如此，由于它们本身在国外的大学课堂里都是应用较广的教材和读物，所以特别适合作为我国国际关系与世界政治专业大学教学中的参考读物，甚至可以直接作为以外文授课的课堂教材。在每本书的前面，我们都邀请国内比较权威的专家学者撰写了精彩的导读，以指导读者更好地阅读和使用这些文献。

今后，我们会陆续推出更新、更好的原版教材和专著，希望广大读者提出宝贵意见和建议，尤其欢迎更多的专家学者向我们推荐适合引进的国外优秀教材和专著，以帮助我们完善这套丛书的出版，并最终形成一套完整的世界政治与国际关系及其相关学科适用的原文教学研究参考书系。

最后也要特别提醒读者，我们引进这套丛书，目的主要在于推动学术交流、促进学科发育、完善教学体系，而其著作者的出发点和指导思想、基本观点和结论等，则完全属于由读者加以认识、比较、讨论甚至批评的内容，均不代表北京大学出版社。

国际组织理论的发展脉络与研究重心
——《国际组织与全球治理读本》导读

秦亚青

国际组织研究是国际关系学的一个重要领域。二战之后，联合国的诞生进一步促进了国际组织的研究。当然，20 世纪 40 到 50 年代的研究主要是描述国际组织的组织结构与功能，经过五十多年的不断发展，已经从研究组织进入研究制度的阶段，并达到了很高的理论化程度。国际组织研究从国际关系探讨的一个具体方向发展到一种研究国际政治的一般性方式，产生了大量有影响的理论成果。《国际组织与全球治理读本》一书所反映的就是目前国际组织研究的优秀成果。主编之一克拉托赫维尔是研究国际制度的建构主义重要学者，他从国际法、国际规范和言语行为的视角对多边主义和国际制度做出了开创性的研究。**本书所收论文经过精心挑选，谋篇布局、学术规范、思想深度、理论推理都代表了现在西方国际关系学界对国际组织和国际制度研究的最高水平。**这部文选汇集优秀学者的优秀成果，不是可以一目十行的初级读本。对于国际组织和国际制度的研究人员来说，它是一本必读的教科书和一部需要细细咀嚼的理论著作。

一

首先介绍一下国际组织研究的理论发展脉络。

国际组织研究大致可以分为三个阶段。第一个阶段是初始期，从 1947 年开始，到 20 世纪 70 年代中期为止。这一时期，国际组织的研究主要集中在两个方面：在全球层面，联合国是主要研究对象；在地区层面，欧洲一体化是关注重点。正因为如此，对国际组织的研究成为国际关系研究的一个分支领域。1947 年，美国的世界和平基金会专门出版发行了以《国际组织》命名的学术期刊，如今这本期刊已经是国际关系学界的顶尖杂志。这一时期全球层面的研究没有产生重大的影响，因为对联合国系统的讨论主要集中在对联合国结构和功能的描述上面，理论化程度不高。即便如此，这一研究也很快被冷战的阴云笼罩，成为一个不甚起眼的研究方向。在地区层面上的研究倒是产生了优秀成果。米特兰尼（David

Mitrany)的功能主义和哈斯(Ernst Haas)的新功能主义超出了对欧洲一体化组织结构和功能的研究,他们的研究成果已经成为高度概括的国际关系理论。所以,本书收入了新自由主义学者约瑟夫·奈(Joseph Nye)20世纪70年代初试图重构新功能主义的论文。但冷战时期,美苏的战略对峙和可能爆发的核战争是世界的头等大事,现实主义理论是国际关系领域的主导理论。而现实主义是把国际组织视为一种权力的附属品,加之欧洲一体化进程一波三折,所以,功能主义和新功能主义理论虽然已经成为比较成熟的理论,但在学界的影响并没有扩展开来。就连新功能主义代表人物哈斯在戴高乐主义膨胀时期,看到欧洲民族主义上升,欧洲一体化出现"动脉硬化",也曾一度说自己的理论过时了。

第二阶段是转型期,始于20世纪70年代,大致到20世纪90年代中期。在这一时期,国际组织研究开始走出了对国际组织结构和功能的描述,更多地朝着国际制度转化,研究重点是国际制度如何影响国家行为,尤其是国际制度如何促进国家之间的合作。所以,我说这一时期是转型期,是指研究重心从组织到制度的转化。当时,美苏关系出现了一定的缓和势头。在双方基本达成战略均势之后,核恐怖带来的相对稳定以及美苏双方的战略谈判给国际制度研究带来了动力,出现了国际组织研究的新的空间。这一阶段的研究兴趣是被"美国实力衰退"这样一个命题挑逗起来的,在国际关系学界表现为围绕"国际机制"(international regimes)的辩论。辩论主要是在温和现实主义和制度自由主义两个理论流派之间展开的,辩论的平台就是《国际组织》杂志。虽然强现实主义者仍然认为国际组织不过是强国手中的玩偶和工具,但以克拉斯纳(Stephen Krasner)为代表的温和现实主义却认为国际机制是一个很值得研究的现象。他批评了强现实主义者的极端观点,认为国际机制是一个干预变量(intervening variable)。也就是说,在一定的权力结构条件之下,国际机制确实可以影响国家的合作和冲突行为。

克拉斯纳的研究激发了对国际机制研究的兴趣。20世纪70年代初开始复兴的新自由主义学派,在70年中后期,也围绕国际机制提出并发展了一套理论。于是,新现实主义和新自由主义围绕国际机制展开了交锋。1982年春季号的《国际组织》杂志表现的就是这一次论战。以克拉斯纳、杰维斯(Robert Jervis)、斯特兰奇(Susan Strange)为代表的现实主义学派和以哈斯、基欧汉(Robert Keohane)、斯坦(Arthur Stein)为代表的新自由主义学派营垒坚实,旗帜鲜明。一方是新现实主义的观点,坚持国际机制是干预变量,虽然有着很大的作用,但仍然需要依附权力;另一方是新自由主义的观点,认为国际机制可以是自变量,不依附强权而独立存在。1984年基欧汉的《霸权之后》出版,新自由制度主义日臻成熟。之后的10年里,新现实主义和新自由制度主义作为国际组织研究中的两大对立学派,一直在辩论中发现新的学术兴奋点。正是在相互的竞争之中,国际组织研究达到了新的理论高度。这一时期的国际组织研究已经远远超出对具体国际组

织的结构和功能的讨论，开始从理论层面上探讨国际组织形成的规则、规范、机制在影响国家行为体行为方面的一般性规律。

第三阶段是活跃期，从20世纪80年代末至今，主要是新自由主义和建构主义国际组织理论的辩论，重点是国际制度的服务功能（涉及对行为体行为的影响）和建构功能（涉及对行为体身份的建构）。在研究国际组织对国家行为影响的同时，国际制度所具有的建构作用逐渐成为国际关系研究人员关心的重点之一。这一研究兴趣的扩展和转向主要有两个原因：其一，通过单纯研究国际制度对国家行为制约和影响而产生和发展起来的理性主义理论，已经无法涵盖诸多与国际组织有关的现象；其二，国际关系理论界主流建构主义的兴起，导致了国际关系领域的社会学转向，促使研究人员更多地考虑国际规范、国际机制对国家身份和利益的建构作用。1987年温特（Alexander Wendt）在《国际组织》杂志发表《国际关系理论中的行动者—结构问题》的论文，冲击了理性主义对国际体系结构和行动者之间的静态表述；1989年德斯勒（David Dessler）在《国际组织》杂志发表《行动者—结构辩论中至关重要的问题》（即本书收入的文章），在批判结构现实主义的基础上，进一步提出身份转化问题，认为沃尔兹的结构现实主义理论是静态理论，静态结构是无法具有转化性理论内涵的。建构主义的兴起，为国际组织和国际制度的研究开辟了一方新的天地，使这一研究不仅局限于国际制度对国家行为的研究层面。国际组织的研究开始向另外一个层面发展：国际组织、国际制度、国际规范等因素是如何建构国家身份和影响国家偏好的。

需要提到的是，在第三阶段的国际组织研究在影响行为和塑造身份的同时，还与全球治理越来越密切地联系在一起。国际组织和国际制度的概念频繁出现在全球良治、地区主义、市民社会、非传统安全，甚至世界国家等问题的研究成果里面。是否可以通过国际规范和国际机制较好地应对全球化带来的问题，是否可以建立地区和全球范围内的市民社会，是否将国内和国际两个层面的结构和进程更密切地联系起来考虑——这诸多的问题标志着第三阶段国际组织的研究更加丰富多彩，理论之间的争鸣更具学理意义。

二

再来谈一下国际组织理论的研究重心。

本书的主要内容是理性主义（主要是新自由主义）和建构主义的国际组织理论，编纂主线是国际组织的服务功能和建构功能。前者是理性主义国际组织理论的核心，后者是建构主义国际组织理论的重点。用编者的话说，就是国际组织解决问题的功能和转化行为体身份的功能。这是目前国际组织理论的研究重心。

本书在1994年初版的时候，正值第三阶段的初始时期。当时，理性主义仍然

占据主导地位,《国际组织》杂志为理性主义内部两大流派的争论提供了平台。第二版(亦即本书)出版的时候,第三阶段的争论已经处于现实主义、自由主义和建构主义三大理论流派鼎立的状态,并且,从学理上,自由主义和建构主义已经开始更占风头,在国际组织和国际制度研究方面更是如此。在建构主义兴起的过程中,又是《国际组织》杂志提供了建构主义和理性主义争论的平台。一本杂志,推动两次大的学理辩论,实属不易,但推动两次大的学理辩论,也成就了《国际组织》晋升美国国际关系学界专业期刊的头把交椅。为什么《国际组织》能够做到这一点呢?本书选编的论文对此做出了潜在的回答:《国际组织》始终在编织一种以围绕国际体系和国际制度核心问题展开论战的学术话语。这些核心问题包括:(1)国际体系的无政府性假定;(2)国际制度的服务功能和建构功能;(3)国际制度与国际治理等。这一论战造就了20世纪80年代至今的新自由制度主义和建构主义的兴盛,也是本书的主要内容。

第一,国际体系的无政府性。现实主义与其他理论学派争论的焦点之一是国际体系无政府状态的性质。现实主义的核心假定是:以丛林原则为基本特征的无政府性是国际体系的标志,是国际体系不同于国内体系的根本所在,因此,也是国际关系的第一推动。国家生来就处于霍布斯文化状态,这种状态是无法改变的先验存在。正因为如此,国家之间的冲突是第一性的,合作是第二性的;冲突是绝对的,合作是相对的。在霍布斯文化中,国际组织只不过是权力的一种反映形式,如第一次世界大战之后的国联,在没有权力的支撑之下,它只能是一座玻璃房子。现实主义学者克拉斯纳在研究国际机制的时候,将国际机制界定为干预变量。这虽然软化了强现实主义者的观点,但毕竟国际机制与国际权力结构是毛和皮的关系。虽然国际机制可以在权力结构允许的情况下起到促进合作的作用,但权力结构是根本。一旦权力不存,机制自然失效。

对于国际组织的设计者来说,从一开始就是试图减弱所谓的国际体系的无政府性。威尔逊的国际组织观念和两战之间的理想主义,都是希望通过国际组织和因之产生的国际道德、规范、规则,使人类免于战乱之苦。但在当时崇尚权力的情况下,理想主义者的确如E. H. 卡尔所说,实在是乌托邦色彩太重了。不仅使得国联的使命成为笑柄,而且使削弱国际体系无政府性、改变霍布斯文化的理想付之东流。但是,也许正是这一失败的尝试,使人们在二战之后,摒弃了国联一些不切实际的思想,再度建立国际组织联合国。相比国联,联合国取得了重要的成就,但归根结底,联合国在理念上与国联没有实质性的不同。因此,在理论上,国际关系学界开始质疑现实主义的无政府性理论。

新自由主义学者米尔纳(Helen Milner)极具影响的文章《对国际关系理论中无政府假定的批判》提出了一个根本问题:无政府状态不是国际体系的标志性特征。她认为国际社会并非全然属于无政府世界,国内社会也并非全然属于有政府

世界。现实主义的错误是将无政府状态视为与等级状态对立的概念。实际上，从无政府状态到有政府等级状态，形成了一个延续体，国内国际社会只不过有着程度上的差异而已。正因为如此，国际合作难题其实是现实主义建构起来的逻辑，不是国际社会中的事实。建构主义学者更加强调国际社会存在的规范和规则可以抑制无政府性。温特1992年的文章《无政府状态是国家造就的》指出无政府逻辑是国家行为体在互动过程中形成的社会性建构，现实主义定义的无政府逻辑只不过是无政府逻辑的一种。国家在互动过程中，可以建构多种无政府逻辑，包括每个人反对每个人的霍布斯文化，也包括承认相互的生存权并开展竞争的洛克文化和友善共同体的康德文化。编者以质疑无政府性开篇，表现了国际关系学界对现实主义视为第一推动的无政府假定的批判，从理论上强调国际组织在促成国家之间合作的作用。这大概是20世纪和21世纪国际体系性质的变化使然。

第二，国际制度的服务功能和建构功能。本书用了大量篇幅讨论这两个问题，第二、三、四章的论述主要是围绕这两个问题展开的。国际机制研究始于新现实主义和新自由主义的辩论，国际制度与国际合作之间的关系是辩论的核心问题。新现实主义的国际机制研究是供应派机制理论，亦即国际机制是霸权国供应的公共产品。所以，其理论始终围绕权力的杠杆展开，比如吉尔平(Robert Gilpin)的霸权稳定论，强调霸权国家提供国际机制的目的是维持国际秩序、以低成本保证自己的国家利益。这样一来，霸权国家的实力就成为国际机制存在和运行的基础。克拉斯纳在这个基础上前进一步，提出了国际机制是干预变量的说法，但从根本上仍然是依附于权力的。所以，无论是吉尔平还是克拉斯纳，都以权力结构为第一考虑，所以，国际体系的权力结构是绝对的、根本性的；国际制度提供的合作是相对的、有条件的。基欧汉的需求派国际机制理论提出国际机制的存在和运作是由于国家的需要，因为国际机制可以降低交易成本、提高信息透明度，所以，国家需要国际机制，以摆脱囚徒困境，争取双赢的结果。这样，国际机制就具有了服务功能，使国家知道如何权衡利弊，如何在国际制度提供的框架之内，以最小的成本获得最大的利益。结果是减弱的无政府性效应，加大了国家之间合作的可能。在基欧汉那里，国际制度获得了独立的地位，与权力结构共同成为影响国家合作行为的主要变量。1984年基欧汉的《霸权之后》出版，带动了一大批新自由制度主义的实证研究，最终形成以国际制度需求理论为核心的新自由制度主义。

新自由制度主义国际组织理论讨论国际制度对国家行为的制约，强调国际制度对促进合作的积极意义。建构主义学者则从国际制度在建立国际规范、建构国家身份认同方面提出了新的思考点。这就发展了一种不同于新自由制度主义的国际机制理论，理论重心也从对国际制度解决问题的服务功能转向国际制度塑造行为体偏好和身份的转化作用。建构主义对国际组织的研究主要表现在这样几个方面。首先，国际组织与国际规范是密切相关的。国际规范形成于国际行为体的互动之中，

在国际组织中逐步取得合法性，得到成员国的认同，并影响成员国的偏好。当今国际关系研究的一个前沿问题就是国际规范，包括国际规范的形成、发展和作用等。这在本书收入的一些实证性研究中得到了反映。比如凯克(Margret Keck)和西金克(Kathryn Sikkink)的文章讨论了全球性倡议网络的形成，以及这类网络的象征性权力和在建立国际社会规范和行为准则方面的重要作用。其次，国际关系行为体的转化。虽然国家仍然是国际关系中的主要行为体，但非国家行为体的作用在逐步上升。全球化带来了诸多新的全球性问题，国际国内、公营私营部门之间的界限也比以前模糊得多。维坡尔(Paul Wapper)的文章讨论了全球市民政治问题，强调跨国家非政府组织在全球化时代的重要意义；萨森(Saskia Sassen)的文章则强调了国际标准的重要性以及政府和私营部门在制定和维护这些标准中的共同责任。即便是国家行为体，在国际组织和国际制度的社会性网络之中，其身份和利益也会发生重大的变化，远远不是传统理论可以充分解释的。

第三，全球治理问题。全球化带来了全球性问题，全球问题需要全球治理。否定国际体系的绝对无政府性引导出国际社会、国际组织、国际规范、国际制度等一系列概念。这些概念得到了重新诠释，更加密切地与全球治理联系在一起。所以，本书的一个基本假定是：国际领域的治理需要规则，国际治理因之可以称为“规则治理”。治理的目的是建立一个有序的国际市民社会，其中包括国家，也包括非国家行为体。这是第五、六、七章的主要内容。

在讨论世界秩序的时候，现实主义理论集中到主要大国和权力结构上面：大国的关系决定了国际关系的命运，硬实力决定了国际关系的结果，传统安全决定了国际关系的走向。国际秩序就是建立在国际实力分配基础上的国际体系秩序，比如均势秩序和霸权秩序。在现实主义的秩序框架中极少具有社会的成分，也几乎没有非国家行为体的活动空间。但是，冷战之后势头甚猛的全球化却带来了无数新的问题。这些问题难以使用传统的国际关系理论加以阐释，也难以归结为单纯的国家之间的关系。比如恐怖主义、环境污染、流行病、自然灾害等非传统安全已经成为国际社会共同面临的问题。它们既非国家发起，也不是军事实力能够予以解决的。这些新的全球性挑战涉及到国家，也涉及到非国家行为体，并且无论一国的实力多么强大，都无法单枪匹马地解决问题。一方面，这些问题使得国际社会受到无序混乱状态的威胁；另一方面，也加大了国家之间合作的余地。国际治理已经成为国际关系中具有重要意义的概念。如何塑造国际行为体的期望与利益，如何使国际机制的设计促成国际行为体之间的合作，如何通过学习过程形成共识并通过共识整合行为体的利益与偏好，这些问题在本书的论文中都有所反映，因为国际机制的成败关系到国际治理的成败。

同时，在地区层面，地区主义成为与全球化势头相似的世界性现象。欧盟、北美、东亚的地区一体化进程都充满了活力。地区一体化被视为区域治理的重要因素

和全球治理的重要组成部分，地区主义理论也在很大程度上涉及国际制度的内容。新自由主义的地区主义理论希望重建新功能主义的理论框架，强调地区一体化带来的实际利益，考虑国内国际两个层面各种行为体的理性行为是如何推动地区一体化进程的；建构主义的研究则更多地考虑地区一体化和地区性的国际制度怎样影响成员国和其他非国家行为体的偏好和认同，政府、准政府组织、非政府组织如何形成跨国家的地区网络，以新的身份共同参与国际治理，并最终建立区域共同体。

虽然书中论文涉及到国际制度的诸多方面，但这三个核心内容构成了主要的内容，理性主义和建构主义的讨论依此展开。就国际组织研究而言，正如两位编者所说，服务功能和建构功能都是存在的，也都有着学理意义和理论潜力。也许正因为如此，两位编者一位是建构主义学者，另一位则偏重新自由主义。

三

本书通过所选文章，勾勒出国际组织理论的发展轨迹：第一阶段在对欧洲区域一体化的研究中形成了功能主义和新功能主义理论，表明国际组织具有削弱国际体系无政府性的功能；第二阶段在新现实主义和新自由制度主义的辩论中形成了现实主义和自由主义国际组织理论，突出了国际制度的独立意义和在促成合作方面的重大作用，研究重点已经从国际组织结构和功能等浅层事实描述转向国际机制、国际规范等深层理论探讨，并从推理层面证明了无政府性的可弱化性；第三阶段在理性主义和建构主义的论战中产生了建构主义国际组织理论。建构主义国际组织理论关注的是国际制度对国家身份的转化作用，强调的是主体间互动，导向的是无政府性的多元意义，强调以合作友善为核心的无政府性是可以被建构起来的。从新现实主义到新自由主义再到建构主义形成了国际组织理论的发展脉络，国际制度的服务功能和建构功能构成了国际组织理论建设的核心思想。这一纵一横两条主线是研究国际组织的一个基本图谱。正因为如此，这部文选是国际组织研究领域里一本很有用处的教科书。

在阅读本书的时候，有几个问题值得注意。

首先，现实主义国际组织理论在本书中主要是作为背景出现的，而核心概念的阐释和再阐释主要是在自由主义和建构主义之间展开的。所以，现实主义国际组织和国际制度理论的阐述很少。虽然现实主义国际关系理论中国际组织的研究并不占据重要地位，但是，由于国际组织研究从国际机制研究开始才真正上升到高度理论化的层面，而国际机制理论的先驱中有著名的现实主义学者，所以，现实主义的国际组织理论是研读本书的必要知识背景，尤其是吉尔平、克拉斯纳、杰维斯、斯特兰奇等，这样才可以理解从现实主义国际组织理论发展到新自由制度主义的推理路径。我在第一部分介绍了一下理论发展的背景知识，但如果读者希

望更加细致地厘清理论发展脉络，还需更系统地阅读理论原著。

其次，国际组织研究领域的理论发展是强调国际合作的，所以，对于国际制度促成国际合作与世界政治领域里的“规则治理”都持一种乐观的态度。在全球化阶段，欧盟的经验提供了一个地区合作的典范，至少，欧洲一体化的道路解决了欧洲国家，尤其是欧洲大国之间的战争问题。这一问题困扰德法两国上千年，也使欧洲成为两次世界大战的策源地。欧洲地区一体化的经验无疑是值得研究和关注的。但是，正如编者在书中指出的那样，全球化可以被理解为政策选择的结果。既然是政策选择的结果，就会出现非本意的政策后果，比如，全球贫富差距加大、环境污染严重等等。这方面的理论化程度还很低，大多数研究成果还停留在政策层面并主要是对现实情况的描述。假如我们使用系统效应理论(System Effects Theory)研究非本意结果，可能会产生有意义的研究成果。

再次，在分析新时代国际组织所存在的问题方面仍然不足。巴尼特(Michael Barnett)和芬尼莫尔(Martha Finnemore)的文章提出了国际组织掌握专业知识，借此可使其权力合法化，因之也就存在滥用权力的问题。经济学家斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)本人即在耶鲁、斯坦福等多所知名大学任教，也在世界银行、美洲发展银行等多个国际经济组织任职，他以一个学者和实践者的身份讨论了国际经济组织(国际货币基金组织和世界银行)的种种问题，尤其是在处理发展中国家经济危机的时候，往往不能有效应对，给这些国家带来严重的后果，也使国际组织失去合法性。1997 年的东亚金融危机就是一个典型的个案。虽然有的论文对国际组织存在的一些问题进行了分析，比如上面提到的两篇论文，但总体上说，这类讨论显得单薄，且往往有隔靴搔痒的感觉。冷战时期建立起来的国际组织存在哪些致命的问题、应该如何改革？国际组织怎样才能在全球治理中发挥更加积极和更加重大的作用？这些也许是当今的国际组织理论研究应该重点思考的问题。

最后，理性主义和建构主义理论是否也出现了可通约性？理性主义强调国际制度的服务功能，建构主义强调国际制度的建构功能。无论是服务还是建构，如果预期实现的目标是国际合作，那么，理性主义和建构主义就在理论层面上具有共同的合目的性。进而，服务功能和建构功能似乎并非两个相互独立的概念。一个行为体参与国际制度可能始于国际制度的服务功能：由于这种功能，行为体为更好地实现自己的利益而积极参与进去。但参与的过程很可能也是行为体身份得以重构、偏好得以重塑、利益得以再定义的过程。因此，服务功能和建构功能可能反映了互动的、互补的抑或互斥的两个因素。在这一点上，也许新自由主义和建构主义分别关注了相互作用、密不可分的两个进程。这一点是本书理论上的空白。

2005 年 11 月 8 日于京西厂洼

INTRODUCTION

Regimes, Institutions, and Governance in the International System

FRIEDRICH KRATOCHWIL and EDWARD D. MANSFIELD

INTERNATIONAL ORGANIZATION: SUBFIELD OR APPROACH TO THE STUDY OF WORLD POLITICS?

Over the last few decades, the study of international organization has evolved in important ways. Earlier research on this topic focused on analyzing particular international organizations, their structures, and their programs. The number of these organizations and the range of issues-areas that they cover have increased dramatically over the last half-century, ranging from international public unions—such as the World Postal Union—to the whole array of functional organizations assembled under the auspices of the United Nations, to the various non-governmental organizations (NGOs), such as Amnesty International or Médecins sans Frontieres (Doctors without Borders). An understanding of these organizations remains crucial to the study of international organization.

Of late, however, scholars have displayed an increasing amount of interest in understanding how international politics is organized and governed—issues that extend well beyond the subfield's traditional focus on transnational interest groups, international bureaucracies, and formal intergovernmental exchanges. This interest has stemmed at least partly from the proliferation of less formal mechanisms for organizing global affairs, including networks of activists that are addressing issues such as the environment and human rights, and participants in new "public-private" partnerships of delivering aid and providing public services. Similarly, global conferences addressing the environment (for example, those held in Rio de Janeiro and Kyoto) or human rights draw attention to specific problems, often resulting in "protocols" that chart the future course for policies or comprehensive new codifications (such the Law of the Sea, UNCLOS III). These developments suggest that the web of interactions between governments and subnational groups is much richer than many traditional perspectives on international politics acknowledge.

The purpose of this volume is to present a variety of seminal studies that address the organization of international politics, how international affairs are governed, and how variations in international forms influence international relations—

as well as some of the most important contemporary scholarship on these issues. The following articles examine the field of international organization from a variety of different theoretical viewpoints and cover a broad range of crucially important aspects of international affairs, including international economic relations, international security, the global environment, and international law. Together, they offer a rich and wide-ranging perspective on international organization.

Understanding how international politics is *organized* entails more than just being familiar with the structure and the functions of different organizations or how these organizations influence the international policy process. Such an understanding also involves addressing how heightened international transactions of various kinds in recent decades have eroded the "hard shell" of nation-states, increasing their sensitivity and vulnerability to events and actions taking place beyond their borders. Equally important are the changing boundaries between the public and the private spheres in international affairs, especially the growing role that nonstate actors have come to play. These actors have played this role as partners in implementing policies with states (for example, by delivering relief services in peacekeeping operations or foreign aid projects) and by directly sharing power in regulatory regimes (for example, in the area of banking supervision, where the increasing divergence between the law and the territorial state has led to new forms of public-private cooperation).

While it is quite common to interpret these changes as shifting power from the state to the market and other extra-state actors, many scholars of international organization argue that this characterization is misleading. States have responded to these developments by extending their jurisdiction—for example, expanding the "extraterritorial" application of revenue codes and criminal law. They also have forged global governmental networks to increase their reach and effectiveness.

In this sense, governance in the international system has undergone a series of interesting and important changes. Many scholars of international organization maintain that governments are less able to rule in the way we traditionally think of this term; that is, as a sovereign who is situated at the apex of power and who can utilize the advantages of hierarchy. Much governing occurs through rule-making in complex transnational negotiating and policy implementation networks. Furthermore, these scholars argue that, as in the case of the European Union, new forms of governance can evolve even if they are not stepping-stones to a new and different kind of state or remaining elements of a confederacy. Not only has power been transferred to Brussels; power has also been dispersed to subnational political units (such as regions), so that the old vocabulary of a "federal state" or a "confederation" is simply inadequate to describe current conditions. Rather, what has emerged, in the view of these scholars, is a multilevel governance structure in which power is shared in new and complex ways.

By addressing these issues, the study of international organization poses a stark challenge to realist and neorealist theories of international relations analysis. These theories, which have been especially influential, posit that the international system is "anarchic," that states are functionally similar units who behave as unitary, rational actors, and that patterns of international relations are shaped primarily by the distribution of power among the leading states in the global system. Theories of international organization have challenged realist theories of various grounds.

First, they have argued that realists exaggerate the extent to which governance within countries is hierarchical and guided by governments with sovereign authority that supersedes the law. Checks and balances, the limitation of government by natural rights and constitutional means, as well as the "sharing" of power all suggest, in the view of many scholars of international organization, that the distinction between domestic hierarchy and international anarchy is overdrawn.

Equally, these observers maintain that identifying social order with a central government and its enforcement capacities is misleading. Even states that had centralized the means of violence, such as the Soviet Union and its allies, could not prevent their disintegration. Moreover, the governments of "failed states" throughout Africa and central Asia have been unable to effectively govern their domestic affairs. There seems to be a much more contingent relationship between hierarchy and order than many traditional theories of international relations acknowledge.

Second, scholars of international organization have challenged the characterization of the international arena as anarchic. Traditional theories of international relations refer to the global system as anarchic because it lacks a government and central decision-making institutions. But anarchy also refers to the Hobbesian state of nature stemming from the absence of norms and common understandings that makes life, in Thomas Hobbes's famous words, "nasty, brutish, and short." While the first meaning of the term presupposes the existence of common rules and norms (since some neorealist theories are based on the paradigm of a competitive market, with the assignment of property rights, contract law, and dispute settlement procedures that are necessary for the market to function), the second meaning implies the absence of social order. Based on the second meaning, however, various scholars of international organization question how many of the factors emphasized by realists—such as alliances or the balance of power—could function. How, these scholars ask, would actors in the international system even know which units are entitled to be sovereign?

Consequently, the study of international organization has both a critical and a constructive function for theory-building in the field of international relations. Its critical function consists of examining the fundamental assumptions on which theories of international relations rest. Its constructive function lies in the development of a framework for systematically analyzing world politics. To that end, scholarship on international organization—taken as a collective singular—focuses on issues of organizing rather than on specific organizations and their output. It addresses how actors in the international system are constituted, how they attain (and lose) their status, and what characterizes the practices by which they interact. Over the last two decades, it has therefore become increasingly common to distinguish between *institutions*—defined as settled practices circumscribed by constitutive and regulative rules—and formal *organizations* that are palpable entities characterized by formal bureaucratic hierarchies and that are capable of issuing directives and administering programs and activities.

Much of this volume focuses on the role played by international institutions. Traditional realist and neorealist theories of international relations attach little importance to such institutions, viewing them as having little independent effect on global outcomes. These theories maintain that shifts in the distribution of capabilities are the driving forces underlying the international system. Scholars of interna-

tional organization have criticized this view, emphasizing that institutions have a substantial effect on international relations. Moreover, these scholars argue that international institutions shape the strategic context in which power is exercised in ways that realists do not appreciate, such as by helping actors to interpret each other's actions and responses in strategic settings. Was an opponent's action a challenge intended to upset the status quo or an attempt to defend legitimate interest? Was the observed behavior opportunistic risk-taking or the result of a defensive strategy that requires an assurance rather than a threat to diffuse the conflict?

International institutions can help answer these questions by enhancing the transparency of a state's behavior, clarifying issues, establishing benchmarks for legitimacy, and facilitating the flow of information that is needed to resolve problems faced by parties to the institution. Various articles in this book therefore address issues of legitimization, transparency, and what has been referred to as the "epistemic function" of international institutions.

FROM REGIMES TO GLOBAL GOVERNANCE

Authoritative decision making in an issue-area rarely rests within the domain of a single international organization, even if its mandate has been defined in "functional" terms. As the literature on international regimes has suggested, functioning regimes consist of an assembly of formal organizations, norms, and principles in a given issue-area. The practices of international regimes and global governance are therefore quite complex.

So, too, are the influences on international regimes. One influence that has received considerable attention is the relative power position of the leading state in the international system. Whether a "hegemon" exists, however, is hardly the sole influence of this sort. A key reason why scholars of international organization began studying regimes in the late 1970s and early 1980s was their suspicion that international cooperation—particularly on economic matters—might be jeopardized by the erosion of United States hegemony and the ascendancy of Japan, Germany, or other powers whose interests were at odds with the rules and norms reflecting U.S. preferences. But as subsequent research showed, a hegemon's decline (if, in fact, U.S. hegemony had actually declined, an issue that was hotly debated) does not necessarily mean the end of cooperative regimes as long as a small group of powers benefits from the arrangement and is willing to support and sustain it. Thus, the global order based on multilateral institutions proved surprisingly resilient during the second half of the twentieth century, in stark contrast to the period between World War I and World War II. This stability was all the more apparent when, in the aftermath of the Soviet empire's collapse, Eastern European states as well as Russia itself aimed to enter the multilateral institutions that had formerly been made up of the "free world."

Furthermore, regime theorists emphasized, the changes that do occur in the global system stem from far more than the rise and decline of hegemons. For example, policy makers sometimes experience "cognitive" revolutions—such as viewing the world's oceans as an integrated whole, rather than as a territorial sea, a high sea, and a continental shelf, with each having a different international