

全球治理引论

俞可平

[摘要] 本文首先论述了治理、善治和全球治理的定义、基本内容、评价标准、重要范畴和各种代表性观点,然后着重分析了全球治理理论的源起、产生原因、正反两方面的意义及其发展前景。在综合评述各种代表性观点的基础上,作者最后对治理、善治和全球治理理论提出了自己的若干结论。

[关键词] 治理 善治 全球化 全球治理 国家主权

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^①。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。

—

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,以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’”^②。“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)当作其新的政治目标,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。”^③

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年发布了《促进参与式发展和善治的项目评估》(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”(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。

90年代以来,西方学者,特别是政治学家和政治社会学家,对治理作出了许多新的界定。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以前,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^⑤。

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作了一番梳理后指出,到目前为止各国学者们对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点。这五种观点分别是:

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线和责任便日益变得模糊不清。

3)治理明确肯定了在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^⑥。

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。该委员会在《我们的全球之家》的研究报告中对治理作出了如下界定: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,或包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动^⑦。

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。治理的目的是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”^⑧。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,治理与统治的最基本的、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合作。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”^⑨。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、对各国政府和公民具有强制性约束力的世界政府,因而也没有世界范围内的政府统治。与此不同,治理所涉及的对象则要宽泛得多。由于治理的权威主体既可以是政府,也可以是非政府的、跨国界的民间组织,所以,治理的范围既可以是特定领土界限内的民族国家,也可以是超越国家领土界限的国际领域。

最后,权威的基础和性质不同。统治的权威主要源于政府的法规命令,治理的权威则主要源于公民的认同和共识。前者以强制为主,后者以自愿为主。即使没有多数人的认可,政府统治照样可以发挥其作用;治理则必须建立在多数人的共识和认可之上,没有多数人的同意,治理就很难发挥真正的效用。罗西瑙也特别强调治理与政府统治的这一区别,他说:“更明确地说,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对,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制度：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。”^⑩

就其直接原因而言，西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念，主张用治理替代统治，是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效，又看到了国家的失效。市场的失效指的是仅运用市场的手段，无法达到经济学中的帕累托最优（Pareto optimum）。市场在限制垄断、提供公共品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态、降低统计成本等方面存在着内在的局限，单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置。同样，仅仅依靠国家的计划和命令等手段，也无法达到资源配置的最优化，最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。正是鉴于国家的失效和市场的失效，“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和/或国家协调的失败”^⑪。

治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足，但治理也不是万能的，它也内在地存在着许多局限，它不能代替国家而享有政治强制力，它也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。事实上，有效的治理必须建立在国家和市场的基础之上，它是对国家和市场手段的补充。在社会资源配置中不仅存在国家的失效和市场的失效，也存在着治理失效的可能。用杰索普的话来说，“治理的要点在于：目标定于谈判和反思过程之中，要通过谈判和反思加以调整。就这个意义而言，治理的失败可以理解成是由于有关各方对原定目标是否仍然有效发生争议而未能重新界定目标所致。”^⑫

既然存在着治理失效的可能性，那么，如何克服治理的失效、如何使治理更加有效等问题便自然而然地摆到了学者面前。不少学者和国际组织纷纷提出了“元治理”（meta-governance）、“健全的治理”、“有效的治理”和“善治”等概念，作为对上述问题的回答。其中“良好的治理”或“善治”的理论最有影响。

自从有了国家及其政府以后，善政便成为人们所期望的理想政治管理模式，这一点古今中外概莫能外。我国古已称之的“善政”，大体相当于英语里

所说的“good government”（可直译为“良好的政府”或“良好的统治”）。在中国传统政治文化中，善政的最主要意义，就是官员清明公道廉洁，各级官吏像父母一样热爱和对待自己的子民，没有私心，没有偏爱。不过，更抽象地说，善政的内容，无论在中国还是在外国，在古代还是在现代，都基本类似，一般都包括以下几个要素：严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。毫无疑问，只要政府存在一天，这样的善政将始终是公民对于政府的期望和理想。

但是，善政在政治理想中的这种长期独占鳌头的地位，从90年代以后却在世界各国日益遭到了严重的挑战。对善政构成挑战的是“善治”。善治究竟意味着什么？它的本质特征是什么？它有哪些基本要素？对这些问题政治学家们尚在争论之中。不过，从业已发表的文献中，我们已经能够发现一些共同的东西。

概括地说，善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。一位法国的银行家说，构成善治的有四个要素：“1）公民安全得到保障，法律得到尊重，特别是这一切都须通过司法独立亦即法治来实现；2）公共机构正确而公正地管理公共开支，亦即进行有效的行政管理；3）政治领导人对其行为向人民负责，亦即实行责任制；4）信息灵通，便于全体公民了解情况，亦即具有政治透明性。”^⑬综合各家在善治问题上的观点，我们可以发现善治的基本要素有以下10个：

1）合法性（legitimacy）。它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。它与法律规范没有直接的关系，从法律的角度看是合法的（legal）东西，并不必然具有合法性。只有那些被一定范围内的人们内心所体认的权威和秩序，才具有政治学中所说的合法性。合法性越大，善治的程度便越高。取得和增大合法性的主要途径，是尽可能增加公民的共识和政治认同感。所以，善治要求有关的管理机构和管理者最大限度地协调公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾，以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。

2)法治(rule of law)。法治的基本意义是,法律是公共政治管理的最高准则,任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为,管理社会事务,维持正常的社会生活秩序;但其最终目标在于保护公民的自由、平等及其他基本政治权利。从这个意义上说,法治与人治相对立,它既规范公民的行为,但更制约政府的行为,它是政治专制的死敌。法治是善治的基本要求,没有健全的法制,没有对法律的充分尊重,没有建立在法律之上的社会秩序,就没有善治。

3)透明性(transparency)。它指的是政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息,包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息。透明性要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知,以便公民能够有效地参与公共决策过程,并且对公共管理过程实施有效的监督。透明程度愈高,善治的程度也愈高。

4)责任性(accountability)。它指的是人们应当对其自己的行为负责。在公共管理中,它特别地指与某一特定职位或机构相连的职责及相应的义务。责任性意味着管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。没有履行或不适当地履行他或它应当履行的职能和义务,就是失职,或者说缺乏责任性。公众,尤其是公职人员和管理机构的责任性越大,表明善治的程度越高。在这方面,善治要求运用法律和道义的双重手段,增大个人及机构的责任性。

5)回应性(responsiveness)。这一点与上述责任性密切相关,从某种意义上说是责任性的延伸。它的基本意义是,公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应,不得无故拖延或没有下文。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。回应性越大,善治的程度也就越高。

6)有效性(effectiveness)。这主要指管理的效率。它有两方面的基本意义,一是管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活;二是最大限度地

降低管理成本。善治概念与无效的或低效的管理活动格格不入。善治程度越高,管理的有效性也就越高。

7)参与(civic participation/engagement)。这里的参与首先是指公民的政治参与,参与社会政治生活。但不仅仅是政治参与,还包括公民对其他社会生活的参与。后者可能会越来越重要。善治实际上是国家的权力向社会的回归,善治的过程就是一个还政于民的过程。善治表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作,从全社会的范围看,善治离不开政府,但更离不开公民。善治有赖于公民自愿的合作和对权威的自觉认同,没有公民的积极参与和合作,至多只有善政,而不会有善治。

8)稳定(stability)。稳定意味着国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等。社会的稳定对于公民的基本人权、民主政治和经济发展都具有至关重要的意义。没有一个稳定的社会政治环境,很难有经济的高速发展和民主政治的有效推进。对于发展中国家来说,社会稳定更具有特别重要的意义。因为发展中国家相对于发达国家来说,经济比较落后,制度化程度低,社会的不稳定因素尤其突出。所以,社会政治的稳定程度也是衡量善治的重要指标。

9)廉洁(cleanness)。主要是指政府官员奉公守法,清明廉洁,不以权谋私,公职人员不以自己的职权寻租。严重的腐败不仅会增加交易成本,增大公共支出,打击投资者的信心;而且会破坏法治,腐蚀社会风气,损害社会的公正,削弱公共权威的合法性。所以,公职人员的廉洁直接关系到治理的状况。

10)公正(justice)。公正指不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。在当代,作为善治要素的公正特别要求有效消除和降低富人与穷人、富国与穷国之间的两极分化,维护妇女、少数群体、穷人等弱势人群的基本权利。

正如前面所指出的那样,治理与善治理论与传统政府统治理论的一个重大区别,是其适用范围超越了国家的界限,而可以适用于更加广泛的超国家层面。当人们将治理的分析框架应用于国际层面

时,全球治理理论便应用而生。

二

对全球治理至今并没有一致的、明确的定义,类似的概念还有:“世界政治的治理”、“国际治理”、“世界范围的治理”、“国际秩序的治理”和“全球秩序的治理”等。大体上说,所谓全球治理,指的是通过具有约束力的国际规制(regimes)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。研究全球治理的著名学者安东尼·麦克格鲁说:“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,而且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——都追求对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。很显然,联合国体系、世界贸易组织以及各国政府的活动是全球治理的核心因素,但是,它们绝不是惟一的因素。如果社会运动、非政府组织、区域性的政治组织等被排除在全球治理的含义之外,那么,全球治理的形式和动力将得不到恰当的理解。”^⑭

全球治理的要素主要有以下五个:全球治理的价值、全球治理的规制、全球治理的主体或基本单元、全球治理的对象或客体,以及全球治理的结果。一些学者把这些要素分解成五个问题:为什么治理?依靠什么治理或如何治理?谁治理?治理什么?治理得怎样?

全球治理的价值,就是全球治理的倡导者们在全球范围内所要达到的理想目标。从这些倡导者的眼光看来,这些价值应当是超越国家、种族、宗教、意识形态、经济发展水平之上的全人类的普世价值。关于全球治理的价值,全球治理委员会在其《我们的全球之家》中作了比较充分而全面的阐述。该委员会相信:“要提高全球治理的质量,最为需要的,一是可以在全球之家中指导我们行动的全球公民道德,一是具备这种道德的领导阶层。我们呼吁共同信奉全体人类都接受的核心价值,包括对生

命、自由、正义和公平的尊重,相互的尊重、爱心和正直。”为了在全球范围内实现这些普世价值,该委员会还为全世界公民规定了相应的权利和义务。这些权利包括:安全的生活;公平的待遇;为自己谋生和谋取福利的机会;通过和平手段解决人们之间的争端;参与各级治理;为摆脱不公正而进行自由、公平申诉的权利;平等的知情权;平等地分享全球共同利益的权利。相应的义务是:考虑自己的行为对他人安全和福利的影响;促进平等,包括性别平等;追求可持续发展,保护人类共同资源,维护子孙后代的利益;保护人类的文化和知识遗产;积极参与治理;努力消除腐败。^⑮

全球规制(global regimes)就是维护国际社会正常的秩序,实现人类普世价值的规则体系。具体地说,国际规制包括用以调节国际关系和规范国际秩序的所有跨国性的原则、规范、标准、政策、协议、程序。从某种意义上说,全球规制在全球治理中处于核心的地位,因为没有一套能够为全人类共同遵守、确实对全球公民都具有约束力的普遍规范,全球治理便无从说起。罗西瑙说,正是由于国际规制在维护当代世界秩序中的实际作用,在国际政治生活中才会出现一种“没有政府的治理”的新治理体制。国际规制是一种具有法律责任的制度性安排,它表明国际政治生活的制度化。“国际规制的职能、所涵盖的地域和人员都极为广泛。从职能上说,它包括了像北极熊保护协议这样比较狭窄的内容,又包括了像南极洲和外层空间保护这些更加宽泛的内容。从地理上说,它的范围可以像北太平洋上受到严格限制的能够从事海豹毛皮贸易的地域那样狭窄,也可以像管理国际航空运输或核试验控制的全球性体制那样宽泛。在成员方面,国际规制既可以像国际北太平洋渔业协会下成立的公海渔业协会那样只有两三个成员,也可以像防止核武器扩散组织那样有100多个成员。”^⑯

全球治理的主体或者说基本单元,指的是制定和实施全球规制的组织机构。概括地说,全球治理的主体主要有三类:1)各国政府、政府部门及亚国家的政府当局;2)正式的国际组织,如联合国、世界银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等;3)非正式的全球公民社会组织。^⑰这三类组织在全球治理

中都发挥着重要的作用,但是对于究竟哪一类组织应当发挥更重要的作用,学者们之间的观点很不相同。正如保罗·韦普纳(Paul Wapner)所说的那样,“对有些人来说,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。今天,虽然仍有一些思想家支持一个世界政府,更多的人则关注其他实体产生和支持下的制度化权威。”^⑧一些学者强调,虽然全球化在很大程度上削弱了传统的国家主权,但主权国家的政府过去是全球治理的主角,将来也仍将是全球治理的主角。另一些学者则竭力主张建立一个超越各国政府之上的世界政府,像国民政府在国内行使主权功能一样,世界政府将在全球范围内行使主权职能。少数学者直截了当地指出,应当强化联合国对各成员国的强制性约束力量,逐渐将联合国改造成世界政府。越来越多的学者则开始强调非政府的全球公民社会组织在全球治理中所起的作用。全球公民社会是介于国家和个人之间的跨国活动领域,其基本的组成要素是国际非政府的民间组织。詹姆斯·N. 罗西瑙对全球治理的主体提出了一个新的概念——“权威空间”(SOAs)。他强调,权威空间与国家领土疆界并不必然一致,主权国家和政府属于权威空间,但大量非政府的超国家组织和次国家组织也都在权威空间之内。所以,在他看来,全球治理的单位不仅仅是国家和政府,“至少有10个描述世界政治的相关术语已经得到人们的认可:非政府组织、非国家行为体、无主权行为体、议题网络(issue network)、政策协调网(policy networks)、社会运动、全球公民社会、跨国联盟、跨国游说团体和知识共同体(epistemic community)”^⑨。

关于全球治理的主体,一些学者,如斯蒂芬·吉尔、罗伯特·考克斯和马丁·休逊等还特别强调“全球精英”在全球治理中的作用。他们所说的全球精英主要包括这样几类重要群体:1)政治精英,特别是大国政要、重要国际组织的首脑和西方发达国家的政治精英。斯蒂芬·吉尔将确定全球治理方向的主要要素归结为“全球化精英”,认为以西方七国集团为核心的政治精英的政治权力自70年代以来一直在逐渐增长。这些西方的政治精英已经联成了

一个网络,对全球治理发挥着重要的影响。如每年在瑞士达沃斯召开的世界经济论坛、三边委员会和扩大了西方七国官员之间的会晤程序等。2)商业精英,尤其是跨国公司的高级管理阶层。他们不仅控制着全球资本的流动,而且对国际政治经济游戏规则制订也有着决定性的影响。3)知识精英,即各个专业领域的知识权威,特别是信息专业的精英。休逊认为,一些知识权威和信息专家“主导着正在兴起的全球信息秩序”,左右着全球变革的进程。麦克格鲁则不无担忧地指出:“在全球性风险社会中,社会生活的各方面开始受到专家的控制,这样一来,全球治理的许多常规领域以及某些最关键领域,就成了职业性的或专家的网络即知识共同体的专有领域。因此,国际民用航空组织的专家委员会负责制定全球航空安全标准,而联合国国际禁毒计划则为全球打击非法毒品贸易制定许多技术性规则。知识共同体通过将其重新界定为技术或程序问题——最好是借助专家通过技术讨论过程来解决——而设法将许多问题非政治化。这样,专家的知识 and 理解力就变成了参与、促进全球治理过程的基本通行证。”这就有可能在全球治理过程中导致一种“专家政治”(technocracy)。^⑩

全球治理的对象,包括已经影响或者将要影响全人类的跨国性问题。这些问题很难依靠单个国家得以解决,而必须依靠国际社会的共同努力。目前各国学者提出的需要通过全球治理机制加以关注和解决的问题主要有这样几类:1)全球安全,包括国家间或区域性的武装冲突、核武器的生产与扩散、大规模杀伤性武器的生产和交易、非防卫性军事力量的兴起等;2)生态环境,包括资源的合理利用与开发、污染源的控制、稀有动植物的保护,如国际石油资源的开采、向大海倾倒废物、空气污染物的越境排放、有毒废料的国际运输、臭氧衰竭、生物多样性的丧失、渔业捕捞、濒危动植物种、气候变化等等;3)国际经济,包括全球金融市场、贫富两极分化、全球经济安全、公平竞争、债务危机、跨国交通、国际汇率等等;4)跨国犯罪,例如走私、非法移民、毒品交易、贩卖人口、国际恐怖活动等等;5)基本人权,例如种族灭绝、对平民的屠杀、疾病的传染、饥饿与贫困以及国际社会的不公正,等等。

全球治理的效果,涉及到对全球治理绩效的评估。多数学者相信,全球治理对于维护公正的国际秩序是有效的,而且这种效果可以通过一定的评估标准加以测定。即使像大赦国际这样的非政府组织,也有学者认为对于保护国际人权起到了实际效用。例如罗西瑙说:“大赦国际的个体成员的工作是处理非法监禁和刑讯逼供的特定案例,但是他们的集体努力对于维护全球秩序做出了实质性的贡献。”^①全球治理的绩效,集中体现为国际规制的有效性。有两类因素影响国际规制的绩效,一类是国际规制本身的制度安排,一类是实现这些制度安排的社会条件和其他环境条件。有的学者具体分析了影响国际规制的若干要素,它们是:国际规制的透明度、完善性、适应性、政府能力、权力分配、相互依存和知识基础。^②

一些学者认为,欧洲共同体是全球治理的典范,它在《马斯特里赫特条约》签订后就逐渐走上了一条从政府统治到没有政府的治理之路。研究欧盟治理的著名专家贝阿特·科勒-科赫(Beate Kohler-Koch)指出:“欧洲共同体是一个‘特殊’政体,一种远远超出国际组织、但又不符合联邦国家思想的政治体制。实际上,欧洲一体化已经以两种不同的方式让我们超越民族国家。第一,通过扩展超越主权民族国家边界的政治范围;第二,通过构建一种现在不是、在可以预见的将来也不会替代民族国家的政治体制。这种‘特殊体制’的一个最典型的特征就是没有通过政府进行治理。”^③她还总结了欧盟治理的四种模式:“第一,‘国家主义’,它以多数规则为基础,依靠对‘共同目标’的忠诚来维护;第二,‘团体主义’,它包括不同社会利益,它们在同一结构中寻求共同的利益;第三,‘多元主义’,它将多数规则和个人对利益的追求结合在一起;第四,‘网络治理’,其基础也是利己的行为体,目的在于在谈判过程中‘增加共同利益’。”^④

三

将治理、善治和全球治理的思想直接应用于实际的最初机构,是诸如世界银行、国际货币基金组

织之类的国际金融组织。在90年代,这些国际组织不仅对善治进行了专门的理论研究,而且把善治作为其评估受援国现状的主要标准之一。对那些在它们看来没有良好治理状况的国家,它们就要求这些国家进行必要的改革,使之符合其善治的标准。毫无疑问,它们这样做的直接目的是提高其援助的效益,确保受援国偿还贷款的能力。在这些国际机构看来,要实现这一目的,就必须引入自由主义的市场经济体制,必须使国内市场自由化,并消除自由贸易的壁垒。而市场体制需要与之相适应的社会政治结构和社会政治状态,其中包括政治合法性、社会秩序和行政效率。

正如联合国社会发展研究所副所长阿尔卡塔拉(Cynthia Hewitt de Alcantara)女士所说,在这一点上,治理、善治和全球治理的概念就极为有用。因为它使国际金融机构能从经济主义中挣脱出来,去重新思考与经济重组相关的关键性政治和社会问题。此外,这样做也无需触动受援国敏感的国内政治与行政问题。借用“善治”、“全球治理”而不用敏感的“国家改革”或“社会政治变革”等词眼使得世界银行等组织有可能处理棘手的受援国国内政治问题,而又避免使人觉得它们超越了其职责和权限而干预了主权国家的国内政治事务。

其实,治理、善治和全球治理的理论与实践在90年代的勃兴还有其更深刻的原因)简要地说,它是全球化进程的逻辑结果,是冷战结束后国际政治经济秩序的新的发展形态,是国际规制有效性的现实要求,是全球公民社会和世界民主潮流的产物。

全球化正成为我们这个时代的最主要特征,事实上许多人已经把我们这个时代称之为“全球化时代”(Global Age)。全球化首先是经济的一体化,但经济生活的全球化必然对人类的政治生活和文化生活产生深刻的影响。导致人类政治生活从统治走向治理的因素无疑是多种多样的,经济全球化是其中最重要的因素之一。经济全球化极大地改变了统治和治理的主体、结构、方式、过程和意义,对传统的民族国家、国家主权、政府体制和政治过程提出了严重的挑战,深刻地影响着人类的政治生活,有力地推动着人类的政治发展。全球化的重要特征之一,是民族国家的主权及政府的权力日益削

弱,而跨国组织(transnational organizations)和超国组织(supranational organizations)的影响日益增大,随着民族国家传统的政府权威的削弱,治理和全球治理的作用则日益增大。因为国际社会和国内社会在全球化时代同样需要公共权威和公共秩序,但这是一种新的公共权威和公共秩序,它不可能由传统的国家政府来创立,只能通过全球治理来实现。

近代以后,民族国家(nation—state)一直是人类政治生活的核心。民族国家建立在众所周知的三要素之上:领土、主权和人民。任何独立的政治体要成为一个国家,必须具备一定的领土,国家的领土是独立而不受侵犯的;在这个独立而确定的领域中必须拥有一个至高无上的主权机关,它代表国家的意志,国家的主权不可分割,不受他国的干预;在国家的领土范围内必须拥有足够数量的公民,它们的责任和权利仅受本国法律和本国政府的保护,他们只有在隶属于一个领土国家时才能表达自己的意志,行使自己的权力,因而公民通常等同于国民。直到现在,这样的民族国家仍然是现实政治生活的中心,因而也是人们政治想像的基本依托所在。然而,不可阻挡的经济全球化进程已经对领土、主权和人民三要素构成了重大的挑战,正在从根本上动摇人们心目中的国家形象。正如德国著名学者乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)所说:“人们既可以否定、攻击全球化,也可以为它欢呼,但是无论人们如何评价全球化,涉及的都是这样一种强势理论:以领土来界定的社会领域的时代形象,曾在长达两个世纪的时间里,在各个方面吸引并鼓舞了政治、社会和科学的想像力,如今这种时代形象正在走向解体。伴随全球资本主义的是一种文化与政治的全球化过程,它导致人们熟悉的自我形象和世界图景所依据的领土社会化和文化知识的制度原则瓦解。”^②

经济全球化主要体现为资本全球化、产品全球化和通讯全球化。这些现代的经济要素日益要求冲破民族国家的壁垒,使其能够在全球范围内最大限度地自由流动,没有资本、产品和通讯在全球范围的自由流动,就根本谈不上经济全球化。资本、产品和通讯在全球范围的流动,既对全球性流动提出了客体的要求,又对这种流动提出了主体的要

求。换言之,它要求一个相应的全球性的流动空间,这个全球性的流动空间就是世界市场或全球市场;又要求一个管理和协调资本、产品和通讯全球流动的世界性组织,这个世界性的管理和协调机构就是各种各样的国际组织,尤其是跨国公司。所以,经济全球化从某种意义上说也就是全球市场的形成和跨国组织作用的增大。全球市场和跨国组织在本质上与传统的国家领土观念是相冲突的,资本的全球流动和跨国公司的全球活动客观上都要要求冲破领土的束缚。当国家的领土疆界与资本的全球要求相矛盾时,跨国公司和其他跨国组织就会想方设法使国家的领土要求从属于资本扩张要求。进一步说,当经济全球化与国家的领土发生冲突时,传统的领土观念正在越来越多地让位于经济全球化的要求。当经济的全球化冲破传统的民族国家的领土束缚时,我们便清楚地看到了它的政治后果:“全球化概念指出了方向,而且只有一个方向:经济活动的空间在扩大;它超越了民族国家的边界,因此重要的是政治调控的空间也在扩大。”^③

民族国家的领土要素与主权要素是紧密相连的,经济全球化既然对领土要素提出了挑战,也必然对主权要素提出挑战,甚至更明显、更严重。正如《已经改变了的国家》一书的作者所说:“在一点上,全球化拥有一种强大而复杂的影响:关于人权和民主治理的全球化的规范正在穿透国界,重塑传统的主权和自治概念。……这种规范已经形成并且正在不断发展,它使制止严重侵犯人权和人类安全的国际干预具有合法性。”^④经济全球化对国家主权的挑战可以从以下三个方面来理解。首先,跨国投资等全球性的经济活动,势必要求在有关的民族国家内有一个相应的政治环境。民族国家之间的政治经济制度千差万别,很难完全适应外来资本的制度要求。当全球经济活动与民族国家原有的制度发生冲突时,后者往往做出必要的让步。在这种情况下,民族国家原有的决策过程和政治经济体制或多或少会发生一些实质性的变迁,这种制度性的变迁直接或间接地对其主权构成了挑战。其次,经济全球化导致了某些政治价值的普遍化,特别是自由、民主、人权、和平。当这些政治价值在一个民族国家内遭到毁灭性的破坏时,例如发生种族灭绝

性的暴力行为, 国际社会的干预正在得到越来越多的道义支持。最后, 经济全球化使得许多原先的国内问题日益国际化, 例如生态环境、资源短缺、贫困、犯罪、毒品、人口等问题, 仅靠民族国家的主权政府很难有效地解决它们, 而需要跨国性的国际合作。这种国际合作在许多情况下也会削弱传统的国家主权。

经济全球化也对居住于固定的民族国家领土范围并效忠于国内政府的传统公民观和种族观提出了挑战。伴随着资本全球化的必然结果之一, 就是劳动力市场的全球化。跨国公司的老板、高级经理人员、高级技术人员, 直至普通的劳工, 经常穿梭于设立在不同国家的跨国公司及其子公司之间。对于他们来说, 效忠跨国公司往往甚于效忠国家或民族。此外, 移民的人数也前所未有地增加。据国际移民组织统计, 到 90 年代初, 旅居国外的新移民已超过 1 亿, 他们中间既有少量的非法偷渡者, 更多的则是合法的移民。对于这些移民来说, 传统的那种绝对的种族认同基本上不复存在。即使是居住在国内的普通公民, 传统的政治认同也在经受极大的考验。经济全球化、互联网和生态环境的国际化, 使越来越多的公民开始淡化原来的国家认同, 而滋生出了全球意识, 出现了所谓的“新认同政治”, 少数先锋派如国际环境保护主义者甚至已经以“全球公民”自居了。

鉴于经济全球化对民族国家的领土、主权和公民认同所构成的挑战, 一些学者直接就把全球化的过程定义为“非民族国家化”的过程, 认为全球化正在消除经济空间和政治空间的一致性。这种一致性的日益消失, 使民族国家的统治失效, “至少在西方世界倒退到民族国家的时代已经不再可能”。这种“非民族国家化”正在成为我们这个时代的特征: “社会的非民族国家化, 即经济的、生态的、文化的和军事的行为联系和作用联系的扩大, 正迅速向前推进, 而创建超民族国家的政治管理机构则是一个具有现实的重要性但进展却非常缓慢的进程。”^②更有甚者, 一些学者指出, 全球化破坏了国家的自主性, 一个“社会的世界”正在取代“国家的世界”, 东西方冲突的结束削弱了民族国家存在的价值, 因此, “民族国家已经过时”, “民族国家正在终结。”^③

把经济全球化对民族国家造成的冲击, 概括为民族国家“已经过时”或“正在终结”, 无疑是一种偏激的和夸张的观点。在可见的将来, 民族国家及其主权政府还会长期在人类政治生活中扮演核心的角色。然而, 同样毋庸置疑的是, 民族国家及其主权政府的性质及其在人类政治生活中的作用正因经济全球化的冲击而发生重大的变化。在这一点上, 我们并不同意詹姆斯·N. 罗西瑙为全球治理所做的“本体论”论证, 但他的这一论证确实应当引起我们的高度关注。他说, 我们现在正处于一个“以边界迁移、权威重构、民族国家衰落和非政府组织(NGO)在地区、国家、国际和全球等诸层次上的激增为特征和标志的时代”。“在有必要不再把全部注意力集中于国家, 而是承认要把大量非政府行为体作为重点分析对象的情况下, 随之而来的应当就是不把国家当作第一位的, 而是在以权威日益分流和等级化日益消失为特征的世界上把它简单地看作一个重要的行为体。诚然, 国家拥有主权, 但是这些权利可以行使的范围正在一个相互依存和国家边界模糊的世界上日渐缩小。随着权威的加速分流, 国家将不再可能在越来越复杂的挑战面前继续仰赖主权作为保护它们利益的基础。”^④

从国际层面看, 全球治理是冷战结束后国际政治领域中最引人注目的问题之一。这不外乎以下三个原因。首先, 冷战的结束并不意味着国家间和地区间冲突的结束, 相反, 这些冲突依然在全球范围内广泛存在, 在个别地区甚至空前地激烈, 成为威胁人类生存、破坏人类和平、践踏人权和人道的主要根源。对国家间和地区间的这些暴力冲突, 国际社会不能熟视无睹, 而应当采取积极的措施, 进行调解和平息, 以维持人类的和平。其次, 冷战后, 在经济全球化背景下, 国家之间在政治、经济、文化和科学技术等方面的合作与交流空前地增加, 这些合作与交流已经超越了政治制度和意识形态的差异, 尤其需要在不同的国家之间确立一种共同遵守的规则和制度框架, 以发扬人类的普遍价值, 增进人类的共同利益。最后, 冷战后虽然美国成为惟一的超级大国, 但世界政治仍然朝着多极化的方向发展, 单极世界不但不可能出现, 也不符合全球治理的目标。有效解决诸如保护环境、消除贫困、遏制

国际恐怖主义、消灭跨国犯罪等人类共同面临的问题,以维护国际社会的正常秩序,仍需要各国的共同努力。

全球治理是各国政府、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。在全球化背景下,具有普遍约束力的国际规章不仅在数量上正在迅速增多,而且其发生效用的范围也在日益扩大。例如,有人统计,在过去的30年中,关于环境问题的国际规章就为零增加到了近100个^③。从某种意义上说,全球治理是国内治理在国际范围中的延伸。“在国际关系领域,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。涵盖政府的规章制度也包括非政府性机制,后者谋求以它们自己的手段实现它们的愿望、达到它们的目标。治理被视为由多数协议形成的一种规范系统。它可以在没有政府的正式授权和具体批准的情况下贯彻实施某些集体项目。各种政府间组织,以及由非政府组织或跨国公司推动的非正式调节程序也都包括在这种治理之内。所以,它既是各国参加的国际谈判的产物,也是由个人、压力集体、政府间组织和非政府组织形成的混杂联合的结果。”^④

在冷战结束后的经济全球化时代,一方面,面临着重建并维持新全球政治经济秩序的需要,另一方面,目前已有的国际性组织、政府间组织和民族国家都不能够凭借现存的力量达到全球治理的目的。在这种情况下,一些人希望强化联合国的作用,给联合国以足够的权威,使联合国承担起国内政府的功能,在此基础上将联合国发展成为类似“世界政府”这样的全球权力机构。这显然是一种不切实际的观点,在我们可见的将来,地球上不可能出现一个类似国内政府的世界政府。联合国在其50多年的历史中对维护国际社会的安全和促进全人类的共同利益发挥了极其重要的作用,它在国际事务中迄今所扮演的核心角色将在今后长期保持下去。但联合国不可能成为全球治理的惟一责任者,各国政府也不可能成为全球治理的惟一责任

者,全球治理的责任应当由各国政府、政府间的国际组织和全球公民社会(global civil society)共同承担。正如“全球治理委员会”所说的那样:“在全球层次上,治理基本上是指政府间关系,但现在我们必须理解,它也包括非政府组织、公民运动、多边合作和全球资本市场。”^⑤

全球公民社会即是全球性的民间社会,它主要由国际性的非政府组织、全球公民网络和公民运动等组成。在经济全球化的时代,对全球公民社会在全球治理中的重要作用应当给予特别的强调。随着经济全球化进程的加剧,国际性的非政府民间组织无论在数量上还是在国际事务所产生的作用上都在与日俱增,对全球治理的作用也在不断增大。据最新出版的《国际组织年鉴》统计,在现有的48350个国际组织中,非政府的国际公民社会组织占95%以上,至少在46000个左右。又如,1972年,参加联合国环境大会的非政府组织还不到300个,到1992年注册参加联合国环境大会的非政府组织多达1400个,同时参加非政府组织论坛的非政府组织多达18000个。1968年在德黑兰国际人权大会上,只有53个非政府组织获得了观察员身份,4个非政府组织参加了大会预备会议;而在1993年的维也纳国际人权大会上,248个非政府组织取得了观察员身份,593个非政府组织参加了大会。1975年,只有6000人参加了墨西哥世界妇女大会的非政府论坛,114个非政府组织参加了正式会议;而到1995年,30万人参加了北京世界妇女大会的非政府论坛,3000个非政府组织参加了正式会议。^⑥除了非政府国际组织外,全球公民社会的另一个主要组成部分迅速发展起来,即依靠互联网等高科技手段建立的全球公民网络。没有人能够准确统计全球公民网络的数量,但可以肯定的是,世界各地每日每时都在产生着形形色色的全球公民网络,在数量上远远多于全球性的公民社会组织。尽管到目前为止,各国政府和政府间国际组织(如联合国)在全球治理中仍将一如既往地起主导作用,但这种作用正在日益被全球公民社会所共享。

虽然关于治理和全球治理的理论还很不成熟,它的基本概念还十分模糊,在一些重大问题上还存在着很大的争议,但是,这一理论无论从实践上看

还是从理论上都有其十分积极意义。从实践上看，冷战结束后，国际政治格局面临着重大调整，作为惟一超级大国的美国在对外政策上呈现出单边主义的态势，全球治理强调国际关系的公平和公正，客观上有利于消解和制约单边主义和霸权主义。随着全球化进程的日益深入，国家主权事实上受到严重削弱，而人类所面临的经济、政治、生态等问题则越来越具有全球性，需要国际社会的共同努力。全球治理顺应了世界历史发展的这一内在要求，有利于在全球化时代确立新的国际政治经济秩序。从理论上说，它打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式，即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会，它把有效的管理看作是两者的合作过程；它力图发展起一套管理国内和国际公共事务的新机制和新机制；它强调管理就是合作；它认为政府不是合法权力的惟一源泉，公民社会也同样是合法权力的来源；它把治理看作是当代民主的一种新的现实形式等等，所有这些都是对政治学和国际政治学研究的贡献，具有积极意义。

不过，我们应当清醒地看到，全球治理面临着许多现实的制约因素，对全球治理的前景不能抱过分的乐观态度。第一，各民族国家在全球治理体系中的极不平等的地位严重制约着全球治理目标的实现。富国与穷国、发达国家与发展中国家不仅在经济发展程度和综合国力上存在着巨大的差距，在国际政治舞台上的作用也极不相同，西方七国/八国集团(G7/G8)在很大程度上左右着全球治理的进程，它们与广大发展中国家在全球治理的价值目标上存在着很大的分歧。第二，美国是目前世界上惟一的超级大国，冷战结束后它加紧奉行单边主义的国际战略，对公正而有效的全球治理造成了直接的损害。第三，目前已有的国际治理规制一方面还很不完善，另一方面也缺乏必要的权威性。第四，全球治理的三类主体都没有足够的普遍性权威，用以调节和约束各种国际性行为，规范合理的国际秩序。第五，各主权国家、全球公民社会和国际组织各有自己极不相同的利益和价值，很难在一些重大的全球性问题上达成共识，这一现状对全球治理的效益造成了内在的制约。最后，全球治理机制自身也存在着许多

不足，如管理的不足、合理性的不足、协调性的不足、服从性的不足和民主的不足等^①。所以，全球治理的现状还极不理想，正如托尼·麦克格鲁所指出那样：“该体系核心存在着一个致命的缺陷，即缺乏民主的信任。因为，从总体上说，这个世界共同体存在着高度的非代表性，以及权力、影响、机会与资源的极度不平等；这一体系也许最好称作扭曲的全球治理。”^②

最后，特别需要指出的是，在西方的治理和全球治理理论中存在着一些不容忽视的危险因素。首先，全球治理基本的要素之一是治理主体，全球治理主体中的国际组织和全球公民社会组织在很大程度上受美国为首的西方发达国家所左右，因此，全球治理的过程很难彻底摆脱发达国家的操纵。其次，全球治理的规制和机制大多由西方国家所制定和确立，全球治理在很大程度上难免体现发达国家的意图和价值。最后，特别需要指出的是，治理理论，尤其是全球治理理论，建立在政府的作用和国家的主权日益削弱、民族国家的疆界日益模糊不清这一前提之上，强调治理的跨国性和全球性。这里的危险就在于，过分弱化国家主权和主权政府在国内和国际治理中的作用，客观上有可能为强国和跨国公司干涉别国内政、推行国际霸权政策提供理论上的支持，有可能成为某些国家和跨国公司干预别国内政、谋求国际霸权的理论依据。这就是说，不仅全球治理会被扭曲，而且全球治理理论本身也有可能被扭曲和被人用来为强权政治辩护。所以，对于治理理论，特别是全球治理理论的这一危险倾向，我们必须有清醒的认识。

注释：

①关于治理与善治理论的详细介绍，可参见本刊1999年第5期俞可平《治理与善治引论》一文。

②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年第2期。

③《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”》，张文成编写，《国外理论动态》2000年第7期。

④参见罗西瑙：《没有政府统治的治理》(Governance

- without Government: Order and Change in World Politics), 剑桥大学出版社 1995 年版第 5 页等;《21 世纪的治理》(Governance in the Twenty-first Century), 《全球治理》杂志 1995 年创刊号。
- ⑤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。
- ⑥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 年第 2 期。
- ⑦参见全球治理委员会:《我们的全球之家》, 牛津大学出版社 1995 年版第 2—3 页。
- ⑧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 年第 2 期。
- ⑨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 年第 2 期。
- ⑩罗西瑙:《世界政治中的治理、秩序和变革》, 见罗西瑙等编《没有政府的统治》, 江西人民出版社 2001 年版第 5 页。
- ⑪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 2 期。
- ⑫同上。
- ⑬参见玛丽·克劳德·斯莫茨(Marie-Claude Smouts):《治理在国际关系中的正确运用》, 《国际社会科学》杂志(中文版)1999 年第 2 期。
- ⑭见戴维·赫尔德等:《全球大变革: 全球化时代的政治、经济与文化》, 社会科学文献出版社 2001 年版第 70 页。
- ⑮参见全球治理委员会:《我们的全球之家》。
- ⑯O. 杨(Oran R. Young):《国际规制》(International Regimes), 康奈尔大学出版社 1989 年版第 11 页。
- ⑰一些学者认为全球治理的基本单元应当有五种: 超国家组织(如联合国)、区域性组织(如欧盟等)、跨国组织(如公民社会与商业网络)、亚国家(sub-state, 如公共协会和城市政府等), 参见 J. A. 斯科尔特(J. A. Scholte):《全球化: 批判性的介绍》(Globalization—a critical introduction), 麦克米兰出版公司 2000 年版。
- ⑱保罗·韦普纳:《全球公民社会中的治理》, 见奥兰·扬编《全球治理》(Global governance), 麻省理工学院出版社 1997 年版第 299 页。
- ⑲詹姆斯·N. 罗西瑙:《面向本体论的全球治理》, 见马丁·休逊(Martin Hewson)等编《走向全球治理理论》(Approaches to Global Governance Theory), 纽约大学出版社 1999 年版第 298 页。
- ⑳托尼·麦克格鲁:《走向真正的全球治理》, 见本刊本期专稿。
- ㉑詹姆斯·N. 罗西瑙:《世界政治中的治理、秩序和变革》, 见罗西瑙等编《没有政府的治理》第 6 页。
- ㉒参见奥兰·扬《国际制度的有效性》, 见罗西瑙等编《没有政府的治理》, 第 186—215 页。
- ㉓贝阿特·科勒-科赫等编:《欧盟治理的转型》, 伦敦罗特莱奇出版公司 1999 年版第 2 页。
- ㉔同上书, 第 8 页。
- ㉕乌尔里希·贝克:《全球化时代民主怎样才是可行的?》, 见乌·贝克和哈贝马斯等著《全球化与政治》, 中央编译出版社 2000 年版第 14 页。
- ㉖拉尔夫·达伦多夫:《论全球化》, 同上书, 第 212 页。
- ㉗戈登·史密斯(Gordon Smith)和莫艾斯·奈姆(Mois Naim):《已经改变了的国家: 全球化、主权和治理》(Altered States: Globalization, Sovereign, and Governance), 国际发展研究中心(IDRC)1999 年版第 27 页。
- ㉘米夏埃尔·齐恩:《黑、红、绿、棕对非民族国家化的反应方式》, 见乌·贝克和哈贝马斯等著《全球化与政治》第 162、171 页。
- ㉙赫尔伯特·迪特根(Herbert Dittgen):《没有国界的世界》(World without borders? Reflections on the future of the nation-state), 载《政府与反对派》(Government and Opposition)1999 年第 34 卷第 2 期。
- ㉚詹姆斯·N. 罗西瑙:《面向本体论的全球治理》, 见马丁·休逊(Martin Hewson)等编《走向全球治理理论》第 295 页。
- ㉛马丁·休逊等《全球治理理论的兴起》, 见马丁·休逊(Martin Hewson)等编《走向全球治理理论》第 12 页。
- ㉜彼埃尔·德·塞纳克伦斯:《治理与国际调节机制的危机》, 《国际社会科学》(中文版)1999 年第 2 期。
- ㉝全球治理委员会:《我们的全球之家》第 3 页。
- ㉞安·玛丽·克拉克等(Ann Marie Clark, E. J. Friedman and K. Hochsterler):《全球公民社会的主权限制》(The Sovereign Limits of Global Civil Society), 《世界政治》1998 年 10 月号。
- ㉟参见托尼·麦克格鲁:《走向真正的全球治理》。
- ㊱同上。

(作者: 中共中央编译局副局长、教授)

(责任编辑: 苑捷)