

# 并未反转的全球治理

——论全球化与全球治理地域性的关系

赵 晨

**内容提要:**全球治理近年来出现全球性减弱而地域性和国家性增强的现象,但这并不意味着全球治理出现“倒退”或“反转”。由于全球化仍是当今世界不可逆转的潮流,因而而生的全球治理并没有丧失规范上的合法性,在实践层面,全球各地区协同治理也依然是国际政治的主流趋势。本文从经济全球化和政治上的全球治理的关系入手,论证了全球治理所具有的地域性特征。全球治理的这种地域性可以很好地解释当前全球治理中出现的“新”现象,在一定意义上,它们并非“新”现象,只是全球治理地域性特征的应有之义。

**关键词:**全球治理 全球化 地域性 风险社会 世界政府

自 21 世纪的第二个十年以来,“全球治理”这一理念和国际政治发展趋势似有大幅停滞、甚至倒转的迹象。世界贸易组织多哈回合谈判陷入僵局,美国奥巴马政府在亚洲力推“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP),与欧盟谈判“跨大西洋伙伴贸易和投资协定”(TTIP),双边贸易谈判已取代多边,成为制订世界贸易规则的主流导向。全球气候变化谈判也出现类似的转向,2013 年联合国气候变化哥本哈根大会结束后,国际气候谈判进入低潮期,<sup>①</sup>美国、加拿大、日本、俄罗斯等国家拒绝《京都议定书》第二承诺期,各国更多地从自身实际经济政治利益出发做出减排承诺,对全球整体利益的考量减弱,尊重全球机制制度约束的意愿也开始下降。2013 年底爆发的乌克兰危机,使俄罗斯与西方国家关系降至冷战结束后的最低点,这场冲突被一些西方媒体和智库人士

<sup>①</sup> 傅聪:《欧盟气候变化治理模式研究》,北京:中国人民大学出版社 2013 年,第 38 页。

形容为“第二次冷战”的开端,<sup>①</sup>标志着“全球化的终结”,<sup>②</sup>冷酷但现实的地缘政治似乎已然取代了温情却过于理想化的所谓“全球治理”,成为国际政治的主题。

但笔者认为,全球治理和它所依托的全球化还远未到“终结”的时刻和程度,上述国际政治迹象并不能颠覆我们对世界经济政治格局的整体判断。通讯和交通运输领域的科技革命还处在蓬勃发展的状态,资本依然在全球范围内寻找商业机遇和合适的投放场所,经济全球化仍在结构调整中前行。经济意义上的全球化虽然不能保证政治上全球秩序的确立和“全球治理”的实现,但它毕竟为全球治理提供了一定的经济基础;冷战结束后,全球风险意识和命运共同体意识的提升也为全球治理奠定了一定程度的思想基础。目前来看,全球治理的经济基础和思想基础都没有出现大的变化。但是,就其本质而言,全球治理是一个国际政治概念,它描述和规范的是全球层面上公共权力的变化。篇首所述的种种“倒转”的全球治理现象,其实可以用全球治理的地域性来解读。作为国际政治领域的一种现象和规范,全球治理具有鲜明的地域性,世界主要地区对如何进行全球治理、全球治理中的权力分配,以及全球治理的发展方向,都具有相当鲜明的不同看法和立场。<sup>③</sup>全球治理是复杂而多元的,当今国际政治领域中出现的新变化,正是全球治理中地域性的一面更集中表现出来的结果。本文拟从全球治理和全球化的关系入手,解读全球治理的必要性,并阐释正是由于全球治理具有地域性的特征,国际政治才会出现所谓的“全球治理反转”的现象。

## 一 全球化与全球治理

第二次世界大战后主要大国间没有直接发生战争的原因,除了结构现实主义国际关系理论所说的“核武器的相互威慑作用促使有核国家间轻易不会彼此发动战争”<sup>④</sup>之外,同新科技革命背景下世界各国经济相互依赖程度加深和国际机制的不断完善也

<sup>①</sup> Dmitri Trenin, “Welcome to Cold War II”, *Foreign Policy*, March 4, 2014, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/04/welcome\\_to\\_cold\\_war\\_ii](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/04/welcome_to_cold_war_ii), last accessed on 15 August 2014.

<sup>②</sup> Mark Leonard, “Clashes with Russia Point to Globalizations End”, <http://blogs.reuters.com/great-debate/2014/07/30/clashes-with-russia-point-to-globalizations-end/>, last accessed on 16 August 2014.

<sup>③</sup> 赵晨:“中美欧全球治理观比较研究初探”,《国际政治研究》2012年第3期。

<sup>④</sup> Kenneth Waltz, “The Spread of Nuclear Weapons: More May Better”, *Adelphi Papers*, No. 171, London: International Institute for Strategic Studies, 1981.这一论断不仅在冷战时期两极格局下有效,也同样适用于后冷战时代,因为核武器和核威胁都依旧存在。在一定程度上,核武器的“相互摧毁”效应,让核大国间的直接军事对抗概率变得很低。

有分不开的关系。<sup>①</sup> 冷战结束后,“全球化”取代“相互依赖”成为风靡世界的“时髦用语”,<sup>②</sup>它体现在广度和深度两个方面。在广度上,苏联解体和冷战结束,使得东西两大政治阵营统管的两大平行市场统合为一个全球市场;中国和俄罗斯先后加入世界贸易组织,更是全球市场体系形成的里程碑式事件。在深度上,在始自 20 世纪 90 年代的新一轮信息革命的推动下,世界变得越来越小,越来越像一个“地球村”,人们相互之间的沟通可以在空间上实现“零距离”,在时间上成为“瞬时”(比如通过视频会议);随之而来的经济现象是,资本的转移变得极为快捷和迅速,巨额金融交易仅需输入一串密码,轻点鼠标(或者是按一下触屏)即可完成;经济全球化的代表性现象也从繁荣的海洋贸易以及横越大洋、川流不息的远洋船队,变成每位个体手持智能手机,随时从全世界的网络商城比价、订货,利用跨国公司提供的卫星导航服务指引道路、购买电影票,或者寻找自己心仪的餐厅。尽管一些经济学家认为,从一些发达国家的具体经济指标看,今日的经济全球化水平并未高过 20 世纪初(比如英国和法国的贸易开放度与 1913 年相比,只有少许增长,日本的贸易开放度甚至有所降低)<sup>③</sup>,但毫无疑问,无论从规模(深度进入全球市场的国家数量大大增加)、复杂性(各种类型的行为体进入国际市场),还是速度(比如交易速度和物流速度)来衡量,当代经济全球化已经达到历史前所未有的高度。<sup>④</sup>

“全球治理”是因应全球化深入推进而带来的种种跨越国界的新老问题而提出来的政治管控术语,同时它也是对冷战结束后各类国际组织、非政府组织、跨国公司,甚至个人得以参与全球性问题决策这种政治民主化趋势的现状描述。它的出现和流行,与 20 世纪 90 年代之后全球化的加速发展息息相关。在某种程度上可以说,如果没有全球化,特别是经济全球化,国际政治学者们可能还在运用“相互依赖”、“国际合作”等传统词汇在概述我们今日所说的“全球治理”问题。“治理”最初是一个企业管理学

---

① 罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈的自由制度主义国际关系理论系统地解释了发达工业化市场经济国家之间在 20 世纪 70-80 年代由于复杂相互依赖和国际机制相互合作、避免纷争的现象。参见[美]罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈:《权力相互依赖》(第三版),门洪华译,北京:北京大学出版社 2002 年版;[美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海:上海人民出版社 2001 年版。

② [美]罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈:《权力相互依赖》(第三版),序言。

③ Keith Griffin, “Globalization and the Shape of Things to Come”, *Macalester International: Globalization and Economic Space*, Vol.7, Spring 1999; “One World?”, *The Economist*, October 18, 1997, pp.79-80; [美]杰夫里·弗兰克:“经济全球化”, [美]约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡编:《全球化世界的治理》,王勇等译,北京:世界知识出版社 2003 年版,第 42 页。

④ 美国《纽约时报》著名专栏作家托马斯·弗里德曼的评价是,当前的全球化“更为悠远、快捷、廉价和深入”。Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York: Straus Girous, 1999, pp.7-8.

中的术语,<sup>①</sup>20世纪90年代,在世界银行等国际机构和西方一些政治家的推动下,才进入公共管理和国际经济政治领域。<sup>②</sup> 联邦德国前总理、前社会民主党国际主席维利·勃兰特(Willy Brandt)倡议于1992年成立的“全球治理委员会”(the Commission on Global Governance)在1995年发布的《我们的全球之家》报告,给出了一个比较权威的“治理”定义:“治理是各种公共的或私人的个人及机构(institutions)管理其共同事务的诸多方式的总和。它是一个使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取合作行动的持续的过程。它既包括那些有权迫使人们服从的正式机构与机制(regimes),也包括那些人们和机构已经同意的或认为将符合其利益的各种非正式的安排”。<sup>③</sup> 同传统的国际合作和相互依赖概念相比,全球治理概念的创新体现在行为体和行为方式两个方面:行为体方面它既包括政府,但又不局限于政府,“治理囊括了社会中的每个组织和机构,从家庭到国家”,国家(政治组织和政府机构)、公民社会组织和私人部门都属于治理部门,<sup>④</sup>但同时,非政府组织、国际组织、跨国公司,以及跨国专业网络等都参与了外交决策;在行为方式方面,全球治理强调决策的非强制性,一方面它要求政府采用新的非暴力的施政手段,另一方面它也相信在国际无政府状态下,除了国际法和国际条约,共有观念、国际制度等软性约束也是有效的协调矛盾和解决冲突的方法。全球治理是在全球化时代越来越多的议题变为全球性的背景下,对已有国际政治新趋势的总结,同时也是一种规范性展望,它的涵盖范围比较宽广,定义也相对模糊。

## 二 全球治理的必要性

全球治理虽然是西方提出的政治概念,<sup>⑤</sup>但由于发展中国家也身处全球化之中,是全球化不可分割的重要组成部分,所以全球治理对它们来说也是极为必要、不可或缺的。下面笔者将从规范和实证两个方面进行论证。

在规范方面,全球化在推动全球创造财富取得巨大成功的同时,也制造出巨大的风险,并使世界处于失衡的状态。首先是风险,全球化在正面提升经济生产效率的同时,也加快了金融、环境、大规模杀伤性武器、恐怖主义等多种风险扩散的速度。通讯、

① James March and Johan Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo: Universitetsforlaget, 1976.

② [法]让-皮埃尔·戈丹:《何谓治理》,钟震宇译,北京:社会科学文献出版社2010年版。

③ *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1995, p.2.

④ UNDP, *Reconceptualising Governance*, New York: UN Publications, 1997, p.9.

⑤ 相比之下,欧洲国家和加拿大、澳大利亚等发达国家中的中型国家比美国更推崇全球治理概念,美国国际政治的主题词还是“霸权”和“领导地位”。

交通和交易系统的发展和完善为这些风险跨越国界传播提供了充足的技术手段,使它们轻而易举可以给世界各国人民生活和政府运作造成巨大破坏。正如德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)所说,现代化风险“拥有一种全球化的内在倾向”,我们已经进入一个全球化的“风险社会”。<sup>①</sup>在灾难电影里出现的几个疯子、思想极端或者是野心勃勃的人物毁灭地球的情景,已经具备了技术上的可能性。气候变化带来的异常天气、新病毒随飞机乘客快速传播、投机资本的肆虐横行,以及地下毒品、武器贸易的盛行,都令原本具有堤坝抵御作用、可以控制危险扩散的国界逐渐失去效用。

其次,全球化“酿造”的更深层次的问题是全球贫富差距的进一步拉大。经济全球化有利于资本在全球范围内的迅捷流通,找到商机,这在促进全球资源实现最优配置、提升生产效率的同时也大大损伤了公平,令“富者愈富、穷者愈穷”。目前无论是西方,还是在一些发展中国家,贫富差距都已达到历史极限水平。目前世界上40%的人每天消费不超过2美元,而世界上最富有的一小部分人的资产却在不断增值。在这一波大规模的全球化之前,经过长期历史演进,各民族国家建立了以政府为核心行为体的财富再分配机制,但在新的全球化时代,全球层面上并不存在一个世界政府,同时各国在国内推进再分配措施的时候,要承受来自其他国家的激烈竞争和资本选择性排斥带来的压力,回旋余地比20年前大大缩小,向资本妥协成为世界性的常态现象。

经济全球化经历了30年的发展,但它自己并没有在全球层次上创造出一种哈耶克所说的“自生自发的秩序”,所以,经济全球化还需要政治上的全球治理来配合,这一点已经成为国际社会的共识。回顾历史,上一波全球化,也就是20世纪初的经济全球化之所以以血腥的世界大战告终,在很大程度上正是因为缺乏有效的国际治理所致。正如思想家卡尔·波兰尼(Karl Polany)指出的,政府在处理19世纪全球化产生的破坏性影响方面的无能是导致20世纪巨大动荡的重要原因,其中听任市场力量恣意发挥作用,最终导致人类毁灭性的灾难。<sup>②</sup>今天的经济全球化更加复杂,风险和不确定因素以及参与决策的组织和个人都更多,协调程序更加繁冗,所以更加需要世界各国下更大决心协同治理。

实践方面,包括中国和俄罗斯在内的“新兴市场国家”,以及广大发展中国家目前也已深度参与经济全球化进程,它们是国际金融、贸易、环境,以及军控和防扩散机制的重要有机组成部分。中国的外贸依存度自2002年加入世界贸易组织后大幅增长,从40%上升到65%,中国政府在21世纪初开启了“走出去”战略,中国的对外投资也

① [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社2004年版。

② [英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,杭州:浙江人民出版社2007年版,第二章。

在快速增长,国际国内两个市场在全球化大势下紧紧连在一起。近年来,俄罗斯、巴西、印度等新兴国家的外贸依存度也都在30%以上。中国和其他发展中国家已加入大多数现有的国际组织,在国际机制内部发挥着重要作用,影响和塑造着全球治理的走向和新形式;发展中国家的跨国公司、非政府组织、专家学者和活跃人士也在广泛地与发达国家的相关机构和同行紧密合作,协商全球性议题的解决方案。既有的全球治理规制主要是西方国家制定的,它存在着诸多不合理、不公平的问题,同时制度天然地具有维持现状的功能,不能即时反映世界力量的变化。<sup>①</sup>但外贸依存度等数据和事实也意味着新兴国家如果抛弃现有的全球治理体制和机制,重建一套新体制,将不得不付出极高的经济成本和制度成本(新兴国家内部也很难对此达成共识)。对于发展中国家而言,“渐进式”地改进全球治理,使其更均衡、更有效,是更可行的战略选择。2014年,中国国家主席习近平在“和平共处五项原则发表60周年纪念大会”上就着重提出:“我们应该共同推动国际关系合理化。适应国际力量对比新变化推进全球治理体系改革,体现各方关切和诉求,更好维护广大发展中国家正当权益”。<sup>②</sup>

随着美国经济实力的相对削弱、军事力量的收缩,欧洲陷入债务危机,中国等新兴国家加速崛起,如英国学者巴里·布赞所言,世界正在从以西方为中心的全球化演变到一个权力分布更为分散的“无中心的全球化”。<sup>③</sup>2008年世界金融危机之后,发达国家率先滋生贸易保护主义;在联合国气候变化谈判中,越来越多的发达国家开始不愿接受具有法律约束力的条款,但这些现象仅可视为发达国家在经济不景气状况下暂时的“自我保护性”反应,并不意味着全球化的“终结”、全球治理出现“反转”。世界贸易组织依旧存在,气候变化和全球环境议题仍然是世界各国关注的焦点。2008年世界金融危机后,“二十国”集团还在积极探索全球金融管理的可行之道。2014年因乌克兰危机引发的西方与俄罗斯的经济制裁与反制裁,也没有根本性地将俄罗斯“踢出”全球市场(更何况西方市场并不能代表全球市场)。<sup>④</sup>与之相对照,新兴国家间加强双边和多边合作,“金砖国家”之间加强机制性合作,“上海合作组织”在中亚和全球

① 所以加拿大学者安德鲁·库珀在《全球治理中的新兴国家》一书第一章中的第一句话就是:“在国际体系中,如何在维持既有结构和保持既有决策方式的基础上应对新兴国家,这是全球治理的核心”。参见[加]安德鲁·库珀、[波]阿加塔·安特克维茨主编:《全球治理中的新兴国家:来自海利根达姆进程的经验》,史明涛、马骏等译,上海:上海人民出版社2009年版。

② 习近平:“在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话”,新华网,2014年6月28日, [http://news.xinhuanet.com/2014-06/28/c\\_1111364206\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-06/28/c_1111364206_2.htm),2014年8月5日访问。

③ [英]巴里·布赞:“划时代变迁中的大国关系”,《国际政治研究》2014年第1期。

④ 20世纪90年代西方学者将麦当劳在莫斯科开业视为全球化的标志性事件。很显然,乌克兰危机的事态没有发展到莫斯科要将所有的西方企业逐出俄罗斯的地步,那才表明出现了两个平行而互不联通的市场。Robert J. Holton, *Globalization and the Nation-State*, New York: ST. Martin's Press, 1998, p.3.

事务中扮演了更为重要的安全和经济角色,这些都从小多边的层次丰富了全球治理的内涵,令全球化更加均衡,为全球治理增加了支柱。

我们身处一个全球化的时代,经济全球化必然需要管理,这决定了全球治理对世界的必要性。现有的全球治理规制是在西方主导的国际秩序和国际制度基础上建立起来的,但这并不表示它只有单一的思想来源(如新自由主义)和制度架构,也不表明它是静态不变的。实际上,作为一个全球层面的政治管理系统,全球治理是多元的,体现着不同地区、不同国家的利益和规范诉求,同时它也在随着世界力量对比的变化而不断调整。目前,世界金融体系、贸易体系、环境体制的变化恰恰是全球治理地域性一面的集中展示。全球治理因应经济全球化而生,但它的政治属性令其无法摆脱地域性而成为一个统一的整体。在建立一个世界政府之前,这都是无法改变的现实。

### 三 政治并未全球化的现实

经济全球化并没有带来政治的全球化。美国一位“狂热的全球化论者”——梅里尔·林奇于1998年10月11日在美国所有主要报纸上刊登整版广告:在我们所坐的地方,10年前这堵墙(柏林墙)将世界一分为二:整个世界范围内,自由市场和民主的扩大,允许任何地方的人将其愿望变为现实。当技术可以无限发展时,它所产生的能量不仅会在地理上消除掉边界树立的障碍,而且还能抹去人类本身的差异。<sup>①</sup>今天看来,这种预测显然没有成为事实。社会主义制度并没有因苏联解体和经济全球化而消失,反而在中国以另外一种形式得到发展。曾提出“历史终结论”的美国日裔学者弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)也局部修正了自己的观点,指出21世纪的头10年,人们对不同政治经济模式的看法已经发生了巨大逆转。10年前,在网络经济泡沫破灭前夕,美国政治经济模式占据优势地位,美国的民主被广泛效仿,美国的技术风行世界;稍加调整后的“盎格鲁-撒克逊”资本主义被视为代表未来的潮流。但是,美国的道德资本在很短的时间内被消耗殆尽:在伊拉克战争中,美国把军事入侵与推广民主连在一起“给民主抹了黑”,而华尔街的金融危机则打破了市场可以自发调节的神话。现在“美国民主没有什么可以教给中国的”。<sup>②</sup>

柏林墙虽然倒了,以意识形态画线的东西两个平行市场合成一个世界市场,但世界上的社会制度、政治体系和结构、社会价值观念、政府的作用等政治差异并没有因为

<sup>①</sup> 转引自[美]托马斯·弗里德曼:《世界是平的:“凌志汽车”和“橄榄树”的视角》,赵绍棣、黄其祥译,上海:东方出版社2006年版,第4页。

<sup>②</sup> Francis Fukuyama, “US Democracy Has Little to Teach China”, *Financial Times*, January 17, 2011.

市场一体化的推进而烟消云散。的确,经济全球化给世界各国的国家治理带来一定的冲击,给国家的政治经济决策增加了外部约束。关于经济全球化给各国施加的压力,美国知名媒体人托马斯·弗里德曼(Thomas Friedman)有一个著名的“金色紧身衣”的比喻,指凡卷入经济全球化之中的国家都必然采取私有化、低通胀、稳定物价、平衡预算、货币自由兑换、开放金融市场和削减政府机构的政策,如果不这么做,就无法在激烈的全球化竞争中立足。这就像每个国家都给自己穿上了一件不得不穿的,穿上才能够走向或者保持富足的紧身衣。<sup>①</sup> 的确,经济全球化减少了国家的自主政治选择,但这并不意味着各国放弃了自己的政策自主性,也不意味着各国经济治理背后的治理结构,以及由政治文化决定的发展优先目标、价值观念和信仰发生根本变化。

治理结构方面,最重要的是政府和市场的关系。虽然现代国家普遍都实行市场经济,但是市场经济国家既有像美国那样采取普遍自由放任、不干涉的立场,也有像中国、日本等东亚国家采取全面管理经济的以国家为中心的东亚模式,还有像德国、法国等欧洲大陆国家的“合作主义”或“福利国家资本主义”模式。欧洲国家和欧盟在经济管理中扮演重要角色,设定严格的市场规制措施,政府虽然没有像东亚国家对市场干预得那么多,但对公司兼并等事项实行严格的监管。

冷战结束前,发达国家集团内以美国、日本和德国为代表的这三种经济治理结构已经定型。冷战结束后,经济全球化加速发展,政府放松管制、精简机构和金融市场自由化尽管成为经济管理界的世界潮流,但各主要国家的基本治理结构并未发生根本变化。新古典经济学和新自由主义意识形态被认为是支持经济全球化的理念,经济全球化也被普遍认为是美国模式的世界性扩展。但是,美国模式并非在经济和意识形态理念上适应全球化的唯一选项。有欧洲学者认为,社会民主主义也能成功应对经济全球化带来的挑战,新古典经济学笃信大政府和高劳动成本会抑制投资,但如果按照预期生产率 and 竞争约束机制限制实际工资增长,辅以其他的劳动力和社会条件,比如拥有高度熟练的产业工人、高效率的劳资合作,再加上低水平的社会冲突烈度,同样也可以在全球化时代生存下来。<sup>②</sup> 东亚的情况更不一样。中国被国内外众多舆论认为是全球化的最大受益者,其以大中型国有企业为核心的经济体系成功融入经济全球化,占据国际制造业产品链条中的重要部分。2009年,中国的货物出口和进口双双超越德国,成为当年世界第一大出口国和第二大进口国。2010年和2011年,中国和美国分别保持出口第一、进口第二和出口第二、进口第一的位置。到2012年,中国的进出口

① [美]托马斯·弗里德曼:《世界是平的:“凌志汽车”和“橄榄树”的视角》。

② [德]乌尔里希·贝克等:《全球政治和全球治理》,张世鹏等译,北京:中国国际广播电视出版社2004年版,第192页。



总值也超过了美国,成为世界第一大贸易国。政府的支持,如国有政策性银行提供信用担保等政策举措在帮助中国企业走向世界方面发挥了重要作用。在国际金融领域,中国、新加坡等东亚国家利用国家外汇储备,设立主权财富基金,由政府投资并控制,在2008年世界金融危机后这些主权财富基金变为国际资本市场上的重要力量。

由于不同的历史传统和政治国情,美国、欧洲和东亚国家政府的经济政策目标也有差异。在美国的政治经济体系下,其经济活动的基本目标是,在最大限度创造财富的同时使消费者获益,分配财富的目的排在次要位置。美国模式的前提是:市场应当是竞争性的,如果市场缺乏竞争,政府就应当实施反托拉斯政策来促进竞争。只要市场没有失灵,竞争是对消费者的最好保护。在东亚地区,东亚国家把整体或者集体的目标摆在个人之前,国家更多地介入和干预经济,对于经济的主体——公司来说,它们需要承担很多社会责任,而不会仅仅考虑如何使自己的利润最大化,比如日本公司就会关注包括工人和分包商等在内的参与者的利益。而在欧洲大陆,实行的也是类似日本的参与式资本主义,而不是美国式的股份制资本主义,比如德国公司承认自己对社会负有责任,比美国公司更加拥护福利国家。在政府管制和调控经济方面,美国只在少数几个领域有产业政策,美国政府的经济规划和指导权力比日本的通产省、中国的国资委和发改委要弱得多。在产业组织方面,美国虽然也有制造业协会和商会,但其影响力难与德国产业联合会这样强大的企业家社团媲美。在融资体系方面,美国公司往往从股市筹措大部分资金,而日本和德国公司则依赖未分配的企业盈余和银行。德国、日本和中国都强调出口、国民储蓄和投资,而不像美国那样强调消费。<sup>①</sup>

所以我们看到,虽然在微观经济层面上,经济全球化带来了产品标准化和运营标准化,进入全球化经济体系的企业行为开始改变,并有所趋同,比如麦当劳和沃尔玛特这样的连锁企业进入美国之外的其他国家市场后,有的本土企业也开始复制其成功的全球企业的经营模式;政府的部分市场管理措施也开始遵循“国际标准”和通行做法。但在政治层面上,经济全球化依然没有改变世界各地,特别是主要地区国家的社会制度、意识形态和政治体制,即使是上述与经济最为相关的政治经济结构和公共政策方面,世界主要地区也依然保持着自己的特点,表现出相当强的“制度惰性”。虽然每个现代国家都致力于提高国民福利,但方式和路径却显著不同。现代经济被称作“政治经济”,<sup>②</sup>我们这里是把公共政策和经济结构视为政治的组成部分,如果把它们归入宏观经济政策的话,那经济全球化也同样具有一定的地域性。

<sup>①</sup> [美]罗伯特·吉尔平:《全球政治经济学:解读国际经济秩序》,杨宇光、杨炯译,上海:上海人民出版社2006年版,第171页。

<sup>②</sup> [美]肯尼斯·米诺格:《当代学术入门:政治学》,龚人译,沈阳:辽宁教育出版社1998年版,第45页。

全球化,特别是经济全球化,就像一场所有国家不得不玩的游戏,不参加就会被抛弃到世界潮流之外,无人问津,孤独而贫穷,但玩这场游戏的方法不止一种,所谓的“金色紧身衣”显然也不只一件。<sup>①</sup>实际上,随着世界各国经济相互依赖程度的加深,在各国经济合作以及国际经济谈判中,地区和国别差异越来越频繁地成为谈判的主题。区域和国家差异是我们探讨深化全球治理必须要注意的前提。

#### 四 全球化与全球治理的辩证统一关系

全球化和全球治理是一组具有对立统一性的概念,我们需要辩证的理解。统一的一面是,二者具有因果逻辑关系,全球化是全球治理的因,全球治理为全球化的果。这一波全球化的基础是交通和通讯技术的革命性发展,核心是经济全球化。此外,生态问题全球化、传染性疾病全球化、有组织犯罪全球化、恐怖主义全球化等也都是全球化的重要组成部分。在全球化浪潮之中,绝对的地理距离虽然没有变化,但在新工具的协助下,人类交流的相对距离缩短了。如前所述,不同国籍的人们的相互交往密度和频度的增强,导致国家边界的意义相对弱化,这在无形中扩大了“潘多拉的盒子”的缝隙,各类风险越出国界变为全球关注问题成为常态,同时民族国家政府在经济全球竞争的态势下,向资本妥协,自身的资源再分配的能力也大打折扣。当然,经济、安全、环境风险的国际化自古有之,通过国际合作进行协调预防、解决也是通行方法,但是全球化促使风险加速扩散、风险种类更为多样,以及全球发展更趋于危险的不均衡状态给传统的国际合作理论和实践提出了新的挑战,再加上全球化客观上增强了人类的命运共同体意识,提高了世界各国协同努力防范风险、共同发展的主观能动性,所以,“全球治理”这个名词才得到政商学界的普遍认同,成为“老”国际合作问题在全球化时代下的“新版本”。

对立的一面体现在二者背后是两种不同的逻辑,前者为市场的逻辑,是资本在最有效率、利润或者潜在利润最高的地方开展经济活动,通讯、交通等科技的革命性发展大大降低了产品的运输成本和服务的沟通成本,使得企业可以实现产业链全球布局,将各种生产要素优化组合。比如一部手机,可以在美国设计,用德国生产的机床加工,在韩国和中国台湾地区生产部分零部件,在中国内地加工组装,然后销往全球市场。资本无国界,经济全球化使它可以更加便利地在全球范围内寻找最便宜的生产地,获

<sup>①</sup> 美国新自由制度主义学者基欧汉和奈也指出有多种可行的途径研究全球化问题,不存在单件“金色紧身衣”的问题。[美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:“导言”,[美]约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡编:《全球化世界的治理》,第15页。

取最高的利润。恐怖主义和犯罪组织的活动也会把握相似的逻辑,在全球化浪潮中,在世界各地找寻最适合的滋生和繁殖场所,并通过网络实现跨地区联系。

而全球治理是一种政治调控和管理,它遵循政治逻辑。政治追求的目标是权力,它是“在一定的经济基础上,人们围绕着特定利益,借助于社会公共权力来规定和实现特定权利的一种社会关系”,<sup>①</sup>政治“涉及控制、影响力、权力、统治或权威”。<sup>②</sup> 二战后,国际组织的作用大幅提升,非政府组织和个人在欧美等西方世界的活动和影响力也呈明显增强的趋势。冷战结束后,伴随着全球化进程,包括上述类型的组织、个人以及跨国公司等商业组织对全球性议题有了更多的发言权,打破了国家对国际问题的垄断。但是,我们也应注意到,这些新的行为体在主观上或客观上,有意的或无意的,也遵从政治逻辑,或是出于自利的目的,或是抱着自己的努力有利于全球的信仰,均在争取权力和权威地位。没有权力,仅凭一腔热血和良好的愿望,无法解决全球化带来的种种问题,实现“全球治理”只会沦为空想。

治理,与统治一样,需要具有合法性的权威机构的授命、执行和监督,在民族国家时代,这种权威通常由国家政府来担当。当今世界整体上仍处于无政府状态,不存在一个世界政府。作为国际政治组织核心的联合国和作为国际经济组织核心的世界贸易组织、世界银行和国际货币基金组织并非世界政府,它们不具备决定全球议题的绝对权力。重大事项决策均为成员国协商和博弈的结果,其行动需要得到成员国的授权。没有世界政府,就决定了全球治理必然具有地域性,因为是世界各地区、国家的组织机构和个人通过合作来应对需要治理的全球问题,而由于历史文化传统、政治组织形式、习俗与理念的不同,世界各地区人们看待全球问题的视角及其对它们的理解是有极大差异的。

在权力逻辑支配下,全球治理不可能如理想主义者设想中的那么“和谐”,世界范围内的各种行为体秉承同样的意志和方式方法,戮力同心、共同建设“地球村”,管理全球风险,调节全球发展不平衡的节奏。我们依然生活在一个民族国家主导的时代,国家之所以愿意参与经济全球化,是为了增加本国的权力和提升国民的经济福利。在参与全球化经济竞争的过程中,国家拥有很大的自主性,它可以决定参加,或是退出某项经济合作,比如自由贸易区谈判或是投资协定,而这种选择会影响资本的流向和跨国企业的投资决策。同时,国家,特别是大国,会在全球经济治理谈判中竭力维护自己的利益。如罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)所说:“尽管市场的重要性越来越强大,但

① 王浦劬主编:《政治学基础》,北京:北京大学出版社1995年版,第8-9页。

② [美]罗伯特·达尔:《现代政治分析》,王沪宁、陈峰译,上海:上海译文出版社1987年版,第17页。

历史的经验表明经济活动的目的最终不仅取决于市场和技术经济学提出的对策措施,而且(或明或暗地)取决于经济活动所在的社会政治体系的行为准则、价值观念和利益。尽管经济因素在决定世界经济特征方面起重要作用,但政治因素也具有同样的、而且可能更大的重要性。世界经济的性质将会受到主要经济大国——包括美国、西欧国家、日本、中国和俄罗斯——的安全、政治利益和相互关系的强烈影响。这些大国绝不会让全球经济产品的分配和经济力量对其国家利益的影响完全受市场的左右”。<sup>①</sup>

国际组织、跨国公司,以及某些类别的非政府组织的全球性比较强,但按地域划分的国家,仍为最强大的全球治理行为体,而且它拥有庞大的政府机构和军队、警察等强力机关,可以强制执行全球治理的决策。国家,握有在一定条件下,合法使用严厉处罚的专有权力,如惩罚、强制等,在极端情况下甚至可以剥夺人的生命。政治理论家罗伯特·达尔(Robert Dahl)曾指出,在复杂的国际和国内社会里,大量的冲突由国家之外的政治体系进行调停、仲裁、镇压、解决或以某种方式处理,但是,当所需的强制程度超越了在国家的领土上活动的各种治理机构能办到的或被允许的限度时,政府的官员则可凭借政府在什么条件下可以合法使用暴力的独有控制来运用其最高权力。在冲突被认为已超出非政治手段和各种治理机构调解的范围的时候,政府就会介入。<sup>②</sup>而国家的地域性极强,它有固定的疆域,在其国土上生活着具有民族特性的人群,国民是在自身的历史文化背景中认知和体验全球性议题,对全球治理目标有自己的侧重,国家在全球治理中也有自己的利益考量,所以整体来看,全球治理存在着地域性差异在所难免。

## 五 结论

因此,如果我们对全球治理的地域性特征有所认识的话,就不会对当前全球治理中全球性一面下降、国家性一面增强的现象感到诧异,也不会得出全球治理出现“反转”的结论。全球治理具有地域性,似乎自相矛盾,但实则是经济全球化而政治并未全球化在全球问题管理中的必然体现。如前所述,经济全球化及其扩散效应无法改变各国的政治自主性,以及政治自主性背后的深层政治文化结构和观念。此外,以国家为代表的国际政治行为体,对世界秩序的看法不一,这也直接反映在其对全球治理和如何治理全球化的认知中。因此,无论从现实层面,还是从规范层面上看,如果把全球

① [美]罗伯特·吉尔平:《全球政治经济学:解读国际经济秩序》,第8页。

② [美]罗伯特·达尔:《现代政治分析》,王沪宁、陈峰译,上海:上海译文出版社1987年版,第76页。

治理视为一个宏观的国际政治结构的话,全球治理在单元层次上会体现出不同的地域性。

全球治理的表现形式多样,它既包括多边国际组织作用的增强、国际机制的强化以及跨政府专业机构协调的深化,也包括非政府组织、跨国公司和个人广泛参与到全球问题的讨论和决策之中的种种现象。但是不论是对国家、欧盟这样的地区性组织等传统国际政治行为体,还是非政府组织等新的社会行为体或者是私人个体来说,权力都是它们相互博弈和努力争取的目标,它们的行为都难以脱开权力的逻辑。权力逻辑之下,全球治理的行为体即需要回归到个体的本位,为争取己方的最大利益而争斗。而这些个体都是具有广义的地域性的,国家、地区性组织毋庸讳言,非政府组织和跨国公司也均有其总部和主要地域性推动力量。联合国、国际货币基金组织、世界银行等国际组织内部也充斥着各地区力量之间无声和有声的较量。当既有的国际机构无法满足某些地区的要求时,它们还会提出设立新的全球治理机构,比如中国、巴西、俄罗斯、印度和南非不满国际货币基金组织迟迟不落实将发展中国家份额提升6%的承诺,2014年7月15日在巴西福塔莱萨签署协议,成立金砖国家开发银行,并作出金砖国家应急储备安排。

总起来看,作为一个国际政治术语的“全球治理”,虽然最早是20世纪90年代由西方人提出,但由于它较好地描绘了全球化时代世界各地协同应对全球性问题的紧迫性和必要性,也得到了全球的普遍认可。“全球治理”这个名词在西方被“发明”后,在世界其他地区“旅行”传播的过程中,同当地政治、文化碰撞、磨合,并不断为其自身增加新的内容,发生新的变异。无论从制度还是观念角度来考察,当今世界的政治全球性都不足以密集到可以形成一个以地球为单位的全球性“容器”,所以我们远不能说全球治理已经成型和成熟,它尚处于不断发展演进的过程中。笔者认为,全球治理的形状可以概括为“马赛克式”,这是因为全球治理在世界各主要地区呈现出不同的面貌,除了基本样貌有所区别外,各个地区对全球治理的认可程度也有差异。如果将威斯特伐利亚国家体系和世界政府体系分置一根横轴的两端的话,世界各个国家和地区的全球治理政策力度和全球治理理念全球性程度将散布在这条线的中间各点上。所以,全球治理的世界地图不但是马赛克式的拼接图,而且还是厚薄不一、凸凹不平的立体地图。

(作者简介:赵晨,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:莫伟)