

全球公共问题治理:制度与途径

邵任薇,彭未名

(广东外语外贸大学 政治与公共管理学院,广东 广州 510420)

[作者简介] 邵任薇(1978-),女,江西九江人,广东外语外贸大学政治与公共管理学院讲师,中山大学政治与公共事务管理学院博士生,主要从事政府治理和市政管理研究;彭未名(1964-)男,湖北浠水人,广东外语外贸大学政治与公共管理学院教授,中山大学行政管理研究中心博士后,主要从事公共政策与领导学研究。

[摘要] 全球公共问题的共同性和不可分割性,要求全球治理主体通过合作的集体行动来治理日趋增多的全球公共问题。在没有世界政府的国际社会中,借助国际制度的作用实现全球公共问题的治理,对国际社会的发展具有深远的意义;对全球公共问题的治理主要是通过国际组织治理、非政府组织治理和全球合作治理三种途径来实现的。

[关键词] 全球问题;治理;制度;途径

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)06-0928-06

全球公共问题的兴起,是当今国际社会发展过程中日益显现出来的最为人们关注的问题之一。正因为公共问题的共同性和不可分割性,使得全球各国对全球公共问题的治理必须采取多边合作行动。相互依赖的世界给我们提出了一个根本的问题,那就是各国如何通过合作的集体行动,来治理日趋增多的全球公共问题。

一、全球治理释义

全球公共问题的出现,客观上提出了全球管理与“全球治理”的必要性问题,同时也对国家在国际社会中的行动提出了前所未有的挑战。虽然关于全球治理的学说非常丰富,但人们对全球治理的概念至今还没有形成一致的、明确的定义,各派学者对此争论得十分激烈。研究治理理论的著名学者俞可平教授认为:“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、移民、走私、传染病等问题以维持正常的国际政治经济秩序。”^[1](第25页)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的目标和对象产生影响。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,它们绝不是唯一因素。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。”^[2](第70页)在詹姆斯·罗西瑙看来,除了政府以外,世界政治中至少还存在十个治理单位,包括“非政府组织、非国家行动者、无主权行为体(sovereignty-free actor)、问题网络、政

策网络、社会行动、全球公民社会、跨国联盟、跨国游说团体和知识共同体”,这些治理单位是新的“权威空间”^[3](第2-3页)。从以上定义,我们可以得出,全球治理的主体主要有三类:各国政府、政府部门及亚国家的政府当局;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;非正式的全球公民社会组织。这些全球治理的主体都将通过具有约束力的国际制度来解决全球性的公共问题。

二、全球公共问题的治理

全球公共问题的大量涌现,对传统的国家间的合作提出了新的挑战,然而,仅有问题的“公共性”,并非必然能够保证各国之间的合作会自动成为现实——全球公共问题只为国家之间的合作提供了必要性和迫切性,但它并非可以保证国家在这些问题上的合作就是可能的和顺利的。在国际公共问题的管理和治理领域,哈丁的“公用地悲剧”和奥尔森的“集体行动困境”揭示出,如果在国内政治生活中存在个体不能合作实现公共利益的“市场失灵”现象,那么在国际政治生活中,也同样存在着国家不能采取合作性的集体行动实现公共利益的“国际政治市场失灵”现象^[4](第15页)。那么,是不是奥尔森等人开出的药方,即强制性的法律与中央集权机构干预才是解决公共问题的唯一途径呢?在国际领域中,国际法的力量仍然比较脆弱,世界政府也并不存在,因此全球性治理主体通过合作性的国际制度和途径来解决全球集体行动困境便成为治理日趋增多的全球公共问题的首要选择。

(一)全球公共问题治理中的国际制度

治理的机制是一系列用以解决跨国性问题和管理的全球公共事务的制度安排,包括一系列有关全球秩序的共同原则、规范、协议、程序、组织和机构。有了全球性的公共问题后,并不会自动引发全球集体行动。“全球公共问题的管理需要国际制度,离不开国际制度的作用。”^[4](第97页)国际制度在全球治理中处于核心地位,它树立了要求全人类共同遵守的行为规范,通过规范的约束,国际制度可以稳定国际行为主体的预期,降低交易成本,进而使相互依赖关系处于可控状态,为全球集体行动提供制度支撑。

关于国际制度的概念,我国较早系统地研究国际制度的苏长和博士在《全球公共问题与国际合作:一种制度分析》一书中指出:“国际制度是一系列主要由行为者在协调(coordination)环境下形成的准则(convention)和在协作(collaboration)环境下创立的规约(contracts)构成的,国际制度是一组权利约束,它们规定行为者在追寻自身利益时,可以做什么和不可以做什么,能做什么和不能做什么。”^[4](第85-86页)国际制度可以理解为行为者之间的“游戏规则”,它是一种具有法律责任的制度性安排,它对参与其中的行为主体的行为有限制作用,而且还在相当的程度上塑造行为主体的预期。在没有世界政府的国际社会,借助国际制度的作用实现全球治理,对国际社会的发展具有深远意义。它的作用主要体现在以下几个方面^[5](第62页):

首先,它为人们提供了一条公共事务治理的新道路。通过国际制度安排实现全球公共事务的治理,既不同于传统的通过市场途径的自发管理模式,也有别于通过政府途径的强制管理模式,它是对这两种管理模式的新发展,反映了人们试图在这两种管理途径之外寻找全球公共事务治理的“第三条道路”的尝试,是对传统模式的一种理性扬弃。

其次,国际制度为全球公共问题的治理提供了一条现实的选择途径——法治。传统国际政治思维在本质上继承的是一种“人治”的思维传统,它强调大国或大国集团管理全球问题的责任和能力。而国际制度的出现,一方面必须要得到绝大多数参与个体建立在自身利益判断基础上的普遍认同;另一方面,国际关系制度化使解决国际纷争的途径从强权路径向根据国际规范、协议、原则和决策程序来解决的方向转变。这些都体现了制度治理的法治精神。

再次,国际制度为全球治理提供了一套价值规范。国际制度对全球公共问题的治理,是通过约束违背既定国际制度而自由行动的国际社会主体行为,来促进和扩大各个行为主体在全球公共问题治理上的合作,从而将国际社会纳入有序的运行之中。这套价值规范使行为主体清醒地意识到在长期反复的

国际交往中,国际制度趋于奖励遵守制度的主体,惩罚违反制度的主体,遵守既定的国际制度会给自己带来利益,而违背既定的国际制度则会受到制裁。行为主体因此逐渐学会在制度的框架内定义或重新定义自己的利益。这些价值规范一经产生,就会对国际社会的行为主体形成独立的影响能力,使得行为主体愿意自觉地去遵守。

国际制度对治理国际社会中的公共问题有着十分重要的意义,但这并不是说任何国际制度在任何时候都能起到其特定的作用。国际制度的出现确实给全球公共问题提供了一条新的治理方式,但它也不可避免地同其他的新兴理论一样,带有一定的局限性。当今的国际制度无论是在规范制定方面还是在操作实践方面都不尽如人意,它还只能在有限的程度和范围内,对国际社会的运行发挥有限的规范作用。尽管如此,我们必须认识到,虽然国际社会没有强硬的执法机制,但在高度相互依存的状态下,理性的国家为了实现自身的利益,必须依赖一定的国际制度。而且我们必须承认,在今天这样一个国家与国家之间相互依赖日趋密切的世界中,在这样一个全球公共问题日益显露的社会中,国际制度对于国际社会的治理与稳定、发展与进步,是至关重要、不可或缺的。国际制度是人类走向全球化的要求,也是国际社会治理从无序走向有序的需要。

(二)全球公共问题的国际组织治理

当今世界,从维护世界和平、促进发展,到为国际社会提供大量的“公共物品”,以联合国为核心的国际组织网络在国际事务中发挥着不可替代的作用。国际组织为各国通过外交努力协调关系,促进合作,进而达成解决全球问题的共识,提供了一个固定的论坛,并且针对某些全球问题收集、提供信息和进行某些管制分配,如国际货币基金组织(IMF)在货币政策上的作用、联合国对使用武力的规定、世界银行对于大量贷款的分配等。在有关各方需要时,联合国以及某些区域性的国际政府组织(如美洲国家组织)在帮助建立民主政府的问题上也发挥了重要的作用。在关于发展的问题方面,世界卫生组织对于世界范围内天花的根除以及全球 SARS 危机的治理,发挥着积极而重要的作用;世界银行为欠发达国家提供了经济援助等。然而,全球性的国际政府组织基本上由西方国家建立并主导,其运行的游戏规则和制度必然着力于维护西方国家(特别是少数西方大国)的利益并深受其价值观念的影响。如果其运行轨迹与大国利益不一致,国际治理将会寸步难行。

1. 国际组织进行全球治理的途径

以民族国家为“单元”的治理在日益严重的全球问题面前遇到了前所未有的挑战,借助国际政府组织等在全球范围进行超越国界的全球治理就成为必然。但有效的全球治理需要国际组织加强与其他行动主体的合作,克服“民主赤字”。

(1)注重与其他行动主体合作。第一,与国内社会中的公共事务管理机构的集中性与统一性相比,国际社会中的公共事务的管理途径是多中心的、分散的、多途径的。第二,全球公民社会的兴起已经推动全球治理决策的多元化,因而,全球治理不仅要求正式的制度和组织——国际机构、政府间合作等,而且意味着所有的其他组织和压力团体——从跨国社会运动、多国公司到众多的非政府组织——都要参与。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要素,但它们绝不是唯一的要素。如果非政府组织、社会团体等被排除在外,全球治理的形式和动力将得不到恰当的理解。罗西瑙的“没有政府的治理”最清楚地概括了这样一种新的治理方式和能力。所以,国际政府组织必须加强与其他行为体的协调和合作,才能对日趋严峻的全球问题实施有效治理。

(2)克服“民主赤字”。表面上看,所有世贸组织的成员国都有自己的席位和投票权,这是非常民主的。但实际上,决策能不能通过往往仅仅听凭于几个最大的和最富裕的国家的意志。其他一些国际政府组织也存在类似的情况。只要一些大国出于一己私利,把国际政府组织仅仅视为国际行为的选择或限制,国际政府组织的构成与维持就是难事^[6](第 94 页)。全球相互依赖的加深以及全球问题的特性,要求在全球治理中实现更大的参与和承担更大的责任。这就要求:第一,加强全球决策的多元化。国际政府组织要与非政府组织、各国政府和全球公民社会团体加强对话,建立咨询协商机制,以提高决策的质

量。第二,在国际政府组织中扩大参与和强化责任。二战后初期建立的、由发达国家主导的国际政治、经济及金融组织早已不能适应今天全球化的发展形势的要求,需要对现有的国际机构进行改革,使发展中国家在国际政府组织中有更大的发言权,同时应当强化国际政府组织的责任约束,使其决策更加包容、更加公开。

2. 国际组织参与全球治理的前景

如前所述,全球公共问题的出现并不会自动引发全球的集体行动。集团收益的公共性、共享性和不可分割性使得集团的每个成员都想“搭便车”而坐享其成,其结果就是没有一个集团成员愿意提供公共物品。同时,国际行为主体利益的分散性和现存体系的严重不对称性,导致各行为体难以采取集体行动,也使得大国或大国集团能利用各国间的相互依赖,谋取一己私利。在当今国际体系中,国家从来就不具有对称性,在一个存在着巨大的非对称价值分配的结构中,建构并维系全球治理绝非易事。同时,这种权力的差异使得每个国家都想加入到与大国的联盟中,以维持和扩大本国的利益。只要国家间权力关系的不对称状态还主宰着国际体系,国家中心治理,特别是大国中心治理就不会发生变化^[7](第53页)。由于全球治理强调治理的跨国性和全球性,并且削弱国家主权和主权政府在国内和国际治理中的重要作用,因此许多主权国家担心主权流失而在不同程度上对全球治理进行抵制。

(三)非政府组织治理全球公共问题

联合国全球治理委员会指出:“治理在世界层次上一直被主要视为政府间的关系,如今则必须看到它与非政府组织、各种公民运动、跨国公司和世界资本市场有关。”^[8](第24页)许多国家的政府已经开始致力于积极调动稀缺资源,通过建立与各种非国家行为体之间的协作联盟以提高自身处理跨国威胁的能力。在这些协作联盟中,非政府组织的作用尤其不容忽视。

1. 非政府组织参与全球治理的作用

国际非政府组织和非政府组织联盟为跨国公民社会创造了思想认同的基础,使得全球治理机制成为可能,并能够帮助公众增强问题意识,对出现的问题建立全球性的认识。此外,非政府组织帮助建立和规范国际价值观,引导未来的国际政策与实践。其次,非政府组织能为全球治理建立制度框架。非政府组织及其联盟能建立或改革国际制度,改善全球性问题的治理现状。这些运动能为未来建立更加便利的制度安排,甚至有的这类运动已经建立了为解决当前问题而产生的新的制度。最后,非政府组织扩大了参与全球治理的行为体。非政府组织及其联盟参与全球决策和制度建设使得各类行为体都意识到全球治理的重要性并采取相关行动。通常说来,非政府组织倾向于通过国家体系,利用国家的能力来进行制度建设,但有时这种办法并不可行。于是,非政府组织力图在整个非政府领域建立治理机制,即通过激发国家体系之外独立运作的治理方式来参与全球治理。

2. 非政府组织参与全球治理的困境

非政府组织在全球治理中有着不可替代的重要地位,但它也有其局限性,主要表现在合法性和责任性方面。比如,国内和国际非政府组织的兴起和积极参与政策制定过程是否应被认为是民主治理的进步;当非政府组织参与全球治理过程时,在对制定和实施国际政策和国际机构构成挑战时,国际非政府组织及其联盟到底是提高了还是降低了民主责任,等等。除此之外还有,非政府组织所涉及事务由国内延伸到国际而衍生出来的问题,以及非政府组织在联合国的角色定位等问题。这些问题都限制了非政府组织的发展和其作用的发挥,亟待解决。

陈振明教授在《公共管理学》一书中谈到合作网络治理的多重困境,虽然合作网络不仅仅指的是非营利组织,但是对非营利组织进行全球治理也同样适用^[9](第101-106页)。他认为,合作网络治理的多重困境包括:第一,并非任何社会问题可以通过合作网络来解决,在市场和政府起不了作用的地方,合作网络也不一定有效地发挥作用。这就向合作网络提出了可治理性问题。第二,合法性问题。这主要是指在相互依赖的环境下,社会公众对民主政治的认同危机。第三,有效性问题。治理能力与治理需求之间的差距是产生有效性问题的直接原因。第四,责任性问题。由于合作网络是建立在政府部门与非政

府部门共享权力、分担责任的机制上的,所以带来了公私界限的模糊、责任认定的困难,这为公共行动者互相推诿、转嫁责任提供了可能。第三部门的组织希望自己可以更广泛地参与公共政策制定和社会事务,但这些组织也有不足的地方,如低效的管理,与其他类型的组织缺乏联系和交流,仅代表着局部利益。更重要的是,这会弱化政府的公共责任,引发行政伦理和政府缺位现象,甚至滋生腐败。

(四)全球公共问题治理中的全球合作途径

全球治理理论提出一种在全球范围内创新的政治概念和政治行为方式。治理合作既承认国家之间的合作,更强调全球市民社会的力量,提倡一种包括非政府组织、全球性国际组织和各国政府等多种国际行为体在内的全球合作模式。日本学者星野昭吉认为,全球治理既不是全球政府或世界政府,也不是民族国家行为体的简单组合,而是一种国家与非国家行为体之间的合作,以及从地区到全球层次解决共同问题的新方式^[10](第 237 页)。概括来讲,全球合作包括以下几种方式:

1. 全球共治中的国家合作

在全球化时代,国家处于一种新的情境之中。全球主义与区域主义从外部挑战国家主权,地方主义则从内部削弱国家主权与统合力。民族国家的架构式微,民主政治开始向国家层次以上(如“跨国民主”政治)及国家层次以下(基层民主、公民社会的各种社会团体)发展。但这并不意味着民族国家的消失,以民族国家为互动主体的国际架构依然存在,而民族国家的未来,将更加趋向于在国内治理和国际治理中扮演日益重要且合作的角色。

“9·11”事件后,国家安全问题被认为是各国迫切需要重新加以审视的问题。在安全事务中,要体现重要的共同获益机会或防止共同损失的原则。但事实上,并不是所有的安全问题都能得到合作解决,因为“每个国家毫无疑问都希望获得军事优势,只要有可能,它就会选择其他国家所能容忍的机会主义的欺诈。类似的最糟糕情况在于,当其他国家建造军备和扩展军事势力时,自己成为受骗者。为了减少这种受骗的危险,每一方都避免合作或者严格限制合作范围。这种避免或限制合作导致产生每一方都不希望的结果,即在军事领域的研究、支出和部署竞争性地升级。”^[11](第 45 页)显然,这种竞争性升级是次于合作性谈判的解决方式的,各国需要从合作中得到真正的共同获益机会来缓解敌对和不信任。同样地,面对全球战略格局中诸多不稳定因素,采取外交政策的单边主义和“非对称性战争”也不是可取之道,它需要进行广泛的国家联合。此外,国家福利制度也遇到了新问题。全球化带来了移民和公民身分的认定问题,国家在什么条件下赋予公民身分?给谁以公民身分?允许其享受什么福利?根据联合国人口委员会在 2000 年初的一项报告,从 2000 年到 2025 年期间,仅为弥补就业人口与非就业人口间的比例关系,欧洲就可能需要引入将近 1.59 亿移民。但不容忽视的是,在 21 世纪,公民身分将继续拥有巨大的价值。因而,是否让移民分享本国公民的工作机会和福利,就成为一个激烈争论的问题。非法移民参与偷窃、行骗、抢劫、贩毒的案件逐年增多,也让当地政府头痛不已。可见,经济发展的需求和外国移民的涌入使接纳国陷入两难之中:市场需要移民,但人民不想要他们。为了取得在人力资源需求和政治压力之间的平衡,防止世界部分地区贫困和种族冲突的加剧,需要在民族国家独立自主地决定如何授予公民身分的情况下,最终通过国际合作协议来协调解决移民问题^[12](第 98 页)。

2. 全球共治中的国际组织、政府与非政府组织的合作

在全球治理中,合作主体的扩大并不意味着所有合作主体都可以发挥同等的作用。事实上在当前的国际合作中,能够起主导作用的还是国家与政府。国家间的合作成为国际社会中的主流,甚至占有支配性地位。另一方面,目前全球市民社会对世界政治的影响主要表现在与政府的合作上,特别是政府组织与非政府组织的合作上,这一点可以从联合国与非政府组织的合作中得到证明。众所周知,联合国是当今世界上最大的政府组织,多年来它一直致力于同非政府组织的合作。最典型的事例是 1992 年联合国环境与发展大会,当时不仅有 1400 个非政府组织被接受参加正式会议,还有数以千计的非政府组织参加了同时举行的全球论坛。这次大会被评价为反映出一次成功的官方与非政府组织之间的最密切的合作。而且联合国允许非政府组织以“顾问或咨询机构”身分进入联合国专门机构。

同时,非政府组织与各国政府的联系日益加强。在全球治理中,各国政府充分认识到,面对当今国际社会层出不穷的新问题及新矛盾、新挑战和新威胁,国际社会各种行为体,必须携手合作,齐抓共管,形成合力,国际社会、各国政府,要重视同公民社会和私营部门的合作。全球问题的解决,有待多重力量积极参与,共谋治理之道。许多国家政府的活动在非政府组织中得到越来越多的体现,如美国国务院已经将公共外交领域的许多职能让非政府组织和机构来分担。美国政府与非政府组织的关系不是冲突的,而是广泛的合作。近年来,特别是“9·11”之后,美国政府对非政府组织部门的依赖性不断加强,在实施国家发展项目、捍卫国家利益,尤其是在科技、医疗、保健、教育以及社会福利方面,各类非政府组织与政府之间的有效合作在显著加强。我国应积极借鉴国际上的成功经验,从国家层面加强协调,积极推动民间组织与政府形成积极的“合作伙伴关系”。

[参 考 文 献]

- [1] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002, (1).
- [2] 戴维·赫尔德, 等. 全球大变革: 全球化时代的政治、经济与文化[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [3] 詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [4] 苏长和. 全球公共问题与国际合作[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [5] 王荔红. 浅谈全球治理理论及其制度治理实践[J]. 东南亚纵横, 2003, (11).
- [6] 皮埃尔·德·塞纳克伦斯. 治理与国际调节机制的危机[J]. 国际社会科学, 1999, (1).
- [7] 孙 辉. 国际政府组织与全球治理[J]. 同济大学学报: 社会科学版, 2004, (10).
- [8] 俞可平. 全球化: 全球治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [9] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [10] 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[M]. 北京: 新华出版社, 2000.
- [11] 大卫·A. 鲍德温. 新现实主义和新自由主义[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2001.
- [12] 郁建兴. 全球化进程中的国家新角色[J]. 中国社会科学, 2004, (5).

(责任编辑 叶娟丽)

Governance of Global Issues: Institution & Channel

SHAO Renwei, PENG Weiming

(School of Public Management, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510420, Guangdong, China)

Biographies: SHAO Renwei (1978-), female, Doctor candidate, Lecturer, School of Public Management, Guangdong University of Foreign Studies, majoring in local government governance and municipal management; PENG Weiming (1964-), male, Doctor, Professor, School of Public Management, Guangdong University of Foreign Studies, majoring in public policy and leader science.

Abstract: The global governance units must govern more and more global issues through cooperative collective action because of common and unbreakable characteristic of global issues. Depending on international institution to realize global governance will cause profound significance in the development of international society. The governance channels of global issues include international organization governance, non-governmental organization governance and cooperative governance in the whole world.

Key words: global issues; governance; institution; channels