

# 全球治理与制度选择

于立生

(莆田学院 管理学院,福建 莆田 351100)

**摘要:**全球治理具有丰富的内涵,对它的理解可以从三个角度切入:结构论、活动论和制度论。近年来,从制度分析赋予了全球治理新的内涵,成为解释全球治理的重要途径。制度论者以近年来兴起的新制度经济学的交易成本理论为基础,认为全球治理本质上在于提供一种制度安排,以降低合作和监督的成本。根据不同的切入角度,梳理全球治理的内涵,分析从制度角度解释全球治理的理论基础,认为建立国际制度,通过制度规范引导全球治理体系中的多元行动者,在制度层面推进全球治理是全球治理的核心内容。

**关键词:**全球治理;制度;制度选择;国际合作;全球化;国际制度

**中图分类号:**D80

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2494(2015)03-0014-05

20世纪下半期以来,随着资本主义市场经济的生产方式的扩张和科学技术在各个领域的突飞猛进,全球化已跃然成为最耀眼的社会冲力之一。在全球化的冲击下,一个主权国家内的政治、经济、社会、文化等,都深受其他国家或地区的牵引,彼此的关系错综复杂且相互依赖,以致国家的自主性相对降低,民族国家之间的界限也日趋模糊。面对这种情势,如何建构全球治理(global governance)的相关机制,使国际社会中频繁的境外事务、多元的利益冲突和社会问题(如环境污染),纳入可治理的制度框架中,就成为人们孜孜以求的梦想。正如罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)所指出的,“全球化依赖于有效的治理,过去是这样,现实也是如此。可是,有效治理不是必然会发生的。而一旦发生,它更有可能通过国家间合作和跨国网络——而不是一个‘世界国家’(world state)的形式出现”<sup>[1]</sup>。基于上述认识,本文将依据近年来兴起的制度分析方法,讨论全球治理中的制度选择问题。

## 一、全球治理:“结构”、“活动”抑或“制度”

20世纪90年代初,国际关系学者罗西瑙(J. N. Rosenau)和琴斯佩尔(E. O. Czempeil)在其《非政府部门的治理:世界政治的秩序与变迁》一书中,率先使用治理的概念来审视新的国际关系后,国际关系研究领域中的这位“不速之客”随即引起了人们极大的关注,相关的学术著作层出不穷。但是,直到今天,关于“全球治理”的概念仍缺乏一个可被广泛接受的界定,究其原因,或许在于全球治理与全球化概念一样,存在着许多价值上的争议<sup>[2]</sup>。这从中也可以折射出全球治理的丰富内涵。

根据Jon Pierre和B. Guy Peters的观点和方法,我们可以把全球治理梳理成“结构”、“过程”和“分析架构”等三种用法。在结构论者看来,全球治理可以视为一种结构,即假定各种不同的政治和经济制度都是被创设出来的结构,这些结构是一些组织化的集体行动,也是允许、规定或禁止某些行动的游戏规则。在人类集体行动的过程中,既存在被普遍认知的治理结构包括:科层体制、市场、网络,以及社群等,这些结构都各有其引导社会和经济的方法,且将解决某些治理上的问题,但同时也会引发某些治理

收稿日期:2015-03-17

作者简介:于立生(1970-),女,天津静海人,高级经济师,管理学博士,主要研究方向为政府绩效管理、人力资源和社会保障、土地政策。

上的问题<sup>[3]14</sup>。

在一部分学者强调全球治理是主权自由的行动者所构成的结构体系(如跨国公司、国际非政府组织等)的同时,一些学者则认为全球治理是一种过程,即假定治理是社会和政治行动者的一种动态结果。相对而言,这些论者比较注意过程及其动态结果,而较不重视正式的制度安排。然而,制度的配置仍有其重要性,这是“因为制度决定了许多角色的安排,设定国家和其他行动者在治理过程中能够扮演何种角色;虽然如此,从过程的路径来思考全球治理的概念意义还是相当重要的,因为治理概念较少涉及结构的层面,却经常涉及结构之中的各类互动关系”<sup>[3]22</sup>。

在 Pierre 和 Peters 看来,在治理概念的相关文献中,导致概念混淆不清的一般原因,系源于治理既是现象,又是理论或分析架构。Pierre 和 Peters 特别强调:视治理概念为分析架构,不仅仅是把机构之间的互动性与公共政策的制定过程相联结,同时也是社会与治理行动的关系;并且,治理概念也将社会经由政治过程选择和追求所有目标的过程,加以连结成一个系络。在分析构架论者看来,全球化既是全球治理的自变量,又是全球治理的因变量的情形,其关系如图 1 所示。

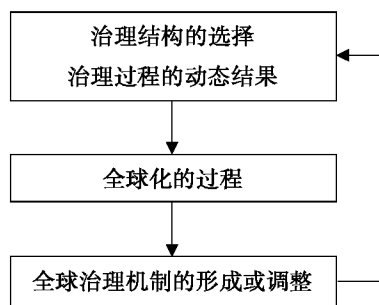


图 1 全球化作为全球治理的自变量和因变量

可见,全球治理的内涵不仅包含了“结构”层面上的主权自由的行动者,也包含了“活动”层面上的互动关系。不过,这些都是对全球治理的可视化解读,是一种现象的归纳或提炼,并没有深入概念的本质。实际上,全球治理本质上在于提供一种制度安排,因为,如果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。况且,治理的核心就是集体组织的行动,而这种行动必然涉及到制度建立。罗伯特·基欧汉曾说过,“面对全球化,我们所面临的挑战类似于美国缔造者们的挑战:如何为一个在规模和多样性上前所未有的政体设计出卓有成效的制度”,而“我要问的是,是否存在这样的途径,由此我们能够化解‘治理困境’,即一方面利用制度促进合作,确立秩序,同时又不致于屈从剥削和暴政”<sup>[1]484</sup>。同时,有关全球治理的经典文献《没有政府的治理》一书的作者罗西瑙也认为,正是由于国际制度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。

我国较早系统地研究国际制度的苏长和博士在其专著《全球公共问题与国际合作:一种制度分析》一书中也指出:“全球公共问题的治理,本质上是通过个体选择达成的国际制度安排来展开的,它是在一定的国际制度结构和框架下进行的。”<sup>[4]</sup>这正如彼埃尔·德·塞纳克伦斯(Pierre de Senarclens)所说的:“国际社会中的治理被视为多数协议形成的一种规范体系,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行动项目。”<sup>[5]</sup>这样看来,制度的制定、供给、维持和均衡,无疑是使全球治理成为可能的支撑骨架,制度与全球治理是不可分割的,也不可能存在没有制度的治理局面。尽管结构论、活动论和分析架构论在丰富全球治理意涵上意义非凡,但是,从当今国际社会的相互性和网络化发展,使得这些理解难以烘托出全球治理的现实内涵。而制度论则以其可扩展、可均衡的特质,契合了当代国际社会的发展趋势,成为解释全球治理的重要途径。

## 二、全球治理:制度的分析

所谓制度,也就是规范化、合法化(游戏群体认同)的关系本身,也称游戏规则、社会行为规范、主体间的交往规则、实践中的正式与非正式行为规则等。一般来说,从制度选择的角度来解读全球治理,是以近年来兴起的新制度经济学的交易成本理论为理论基础的。众所周知,新古典经济学在构造其经

济模型时,忽略了专业化和劳动分工所产生的交易成本,认为市场是一个零交易费用的世界。而以科斯为代表的新制度经济学者则认为,市场运行同样是需要成本的。著名的“科斯定理”指出:若交易费用为零,无论权利如何界定,都可以通过市场交易达到资源的最佳配置。但在交易费用为正的情况下,不同的权利界定,会带来不同效率的资源配置。

根据科斯定理,我们可以发现,在国际关系领域中,由于存在交易费用,完全竞争的国际秩序是不存在的,国家之间并不可能由竞争自然走向联合而达到资源的最佳配置。从全球治理的角度看,治理主体不再以传统第一部门(政府)为主体,第二部门(跨国企业)及第三部门(包含非营利组织及非政府组织)成为全球治理的新范畴;治理的运作依赖于多层次、多面向的协调网络,国家不过是各类治理机制的看守人,它能够达成也能够抑制治理机制的生产和交易。因此,多元主体在进行多层次的协调行为时,就会产生交易费用。这种费用指的是完成交易所需的各种资源的消耗,包括获取、分析交易信息的成本,交易过程消耗的时间成本以及防止交易各方欺骗行为的成本等等。

由于存在交易费用,这就需要国际制度来创立一系列的“游戏规则”,来界定国际行动者可预期的行为秩序和约束结构,以此减少交易成本。这种“游戏规则”正是全球治理能够成为现实的基础。这正如许多新自由制度主义者所提示的那样,国际制度能够降低信息成本、界定权利边界和监督制裁机会主义行为,从而降低国家间的交易费用<sup>[6]</sup>。

可见,由于国际社会中性国家之间的交往存在着交易费用,使得国家主体必须通过对相互依赖环境下自我利益的判断,通过集体谈判和选择而设计出各种各样的制度,来约束和管理非理性的国家间行为,以获得单独行动下不可能达到的利益均衡。而只有在利益能够均衡扩散的时候,全球治理方可连接各种具有多元利益函数的国际行动者,共同面对国际性难题,避免“搭便车”的困境。

基欧汉曾基于政治市场失灵理论和科斯定理,并借助集体行动理论和“囚徒困境”博弈模型,深刻论证了国际制度基于其功能而产生的重大价值。根据霸权稳定论,当霸权国家走向衰落时,国家之间的相互合作即使不是不可能的,也会变得异常困难。然而罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)的经验研究表明,20世纪70年代美国的霸权地位衰落了,但是先进工业国之间仍在国际政治经济领域中保持着政策协调<sup>[7]</sup>。他把这种国际合作的动力归因于国际制度特别是国际合作机制的继续存在。也正是借助新制度经济学家提供的学理支援,基欧汉提出了新自由制度主义的国际政治经济学说。而全球治理所要回答的正是霸权之外合作能否形成的问题,基欧汉的新自由制度主义为制度视域中全球治理提供了极为重要的学理资源。

总体上说,制度视角下全球治理是对新现实主义的霸权稳定论的一种纠正,因为,虽然世界只是处于局部全球化进程之中,但是“实际上,从诸多方面讲,全球化伴随着贫富差距的扩大,它既不意味着同质化,也不意味着平等”。正如全球治理委员会关于全球治理的权威定义所指出的:“治理是各种各样的个人、团体——公共的或个人的——处理其共同事务的总和。这是一个持续的过程,通过这一过程,各种相互冲突和不同的利益可望得到调和,并采取合作行动。是一种‘多元治理’,承认有霸权主义,但目前更多向多极化、多主体和多元化治理发展。这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行的权力,以及达成得到人民或团体同意或者认为符合他们的利益的协议。”<sup>[8]</sup>当然,制度视角下的全球治理对自动建构的国际合作是并不认可的,这是因为交易费用和非合作博弈等困境的存在使得国际政治市场经常会出现失灵状况,正是基于这种现实的问题,才需要国际制度来规约、监督国际秩序中的理性国家主体,需要能够处理国际政治经济问题的全球规则和制度。

### 三、全球治理下的国际合作途径:构建国际制度

全球治理是国内治理在国际层面上的延伸,它不仅是在参与行为者的多元化,更在规则体系上体现出高度权威性和合法性。基欧汉认为,“设计全球治理的可接受制度,需要将责任感纳入规则制定和

规则实施的机制之中”。他运用理性选择理论和现实主义对国家动机的假定,证明了为什么合作对于国家来说既是理性的又是实用的。这是因为,国际制度的存在为国家目标的实现提供了便利,同时也减少了不确定性,增强了相互之间的信任,并且,从总体上说,它使合作的风险降到最小。从这个程度来说,国际制度就是全球治理中的核心价值。换句话说,全球治理的理论是新自由制度主义的延伸,它是引导与限制集体行动的正式或非正式制度。

此外,相对于基欧汉等追随理性选择学派“方法论上的个体主义”,桑赫兹(Wayne Sandholtz)提出了一个“建构主义者”的观点:行动者只有在产生共享意义与价值的社会关系系统中才会有利益与目标。可以说,他对全球治理的制度变量作了最为完整的阐述。他不仅对规则、制度等名词作了清楚的界定,充分阐释了国际制度在全球治理中与行动者的互动关系,而且对国际制度的意涵、类型,以及制度变迁的路径,都有非常丰富的理解。桑赫兹的第一个命题是全球化导致了跨国规则的扩展;第二个命题是反映全球化的规则,是对现存规则的精致化与模式化;第三个命题是如果全球化持续,某些跨国规则体系将变得愈来愈正式化,并将发展特定的组织来管理制度与解决纷争。他以“欧盟”为例,证明了国家与其他国际行动者必须在社会系统中建立制度并建立国际组织来谈判、追求自我利益、运用权力,以达成协议,而国际制度往往能增强谈判的效率。在他看来,角色、权利与责任的社会规则逻辑上优先于特定代理人的成本-效益计算。规则以“丛聚”或称制度的方式相互联结而非单独存在,所以制度就是“规则结构”规则是制度的实质内容,而制度是治理的核心<sup>91</sup>。

实际上,无论是理性主义还是建构主义,它们对制度重要性的认可都是一致的,所不同的只是,在理性主义看来,国际制度不过是自利的国家按照推论的逻辑,对目的和手段进行计算的结果,而国际制度是国家行动的战略环境。在建构主义看来,国际制度乃是行为体在互动中建立起来的一种具有主体间性的社会规范,国家按照适当性的逻辑,以符合自己身份和社会规范的方式行动。总体上说,国际制度具有以下优势来促进国际合作,达成全球治理。

首先,国际制度的稳定性和确定性。由于国际制度的安排可以增加行为者合作的稳定性,并且是可以期望的预期。基欧汉曾指出国际制度可以减少不确定性,避免不稳定的情形发生。例如,在国际合作反恐的行动上,通过制定、加入相关的国际制度将有助于共同合作的结果出现,并且,它还能够降低在博弈过程中发生他国背叛情形的几率。

其次,国际制度能够改善国家之间信息交流。在缺乏足够的信息的情况下,国家不仅难以有稳定的沟通,并且也无法避免背叛的情形,这将会导致互相报复的心态,无法进行真正实质上的合作。例如联合国安理会所通过的决议,不仅为国际合作提供一个适当的平台,而且使信息更加开放流通。

最后,国际制度能够降低国际合作的成本。在无政府状态下的国际社会,国家行为者花费在收集信息、协调的成本很高,但是通过国际制度的架构,不仅可以降低国家之间相互了解的成本,还可以降低风险控管的成本。因为每个国家在制度的框架下,它们受到议题连结的影响,这意味着如果有国家违背其制度下的议题,它将会影响国家在其他议题上的利益。

基欧汉也曾经指出,尽管制度设计主要在本土和民族国家层面上运作,但至少要有5项核心职能应该由区域或全球制度来承担。第一项职能是控制大规模暴力的使用;第二项职能是第一项职能的泛化,即抑制非中心化行为所带来的一切“外部性”或“溢出效应”,通过国际制度的相互调适,可以减少这些外部性或“内在化”自身的某些行为的成本或代价;第三项职能是为“协同博弈”提供“标的”,即通过达成统一的标准来获取高效率,这些标准包括度量衡、技术规格和交际语言等;第四项职能是能够针对非均衡发展的全球化来防止世界体系的瓦解;第五项职能是提供有效的保障,反对各种极端形式的,尤其是带有暴力和剥夺性质的虐待及凌辱现象,以使人们抱着建设性的目的来利用自身的效能<sup>92</sup>。

基于制度在达成国际合作,承担国际性职能上的重要作用,我们可以看出,全球治理的实质就是国际政治市场存在失灵的情况下,试图利用全球层次的视野角度,建立一套更有效率的国际制度,以

增加国家之间与非政府的公共、私人机构之间的合作,为国际合作提供一个合法性的基础。在日益相互依赖的国际体系下,全球治理所呈现的是多元切入角度,针对特定议题作出适当的反应,但是,建立国际制度,在制度层面推进全球治理,通过制度规范引导全球治理体系中的多元行动者,无疑是全球治理的核心内容。这提醒我们,必须注意在全球层面上各种制度安排之间的整合与衔接,以减少制度内部冲突,降低制度维护的成本。当然,达到这一点,不仅要在全球制度之间进行水平整合,并且也要对区域、双边或国内制度进行垂直整合。

#### 参考文献:

- [1] 罗伯特·基欧汉. 非均衡的全球化世界的治理[M]//戴维·赫尔德. 治理全球化:权力、权威与全球治理. 北京:社会科学文献出版社,2004.
- [2] Lake D A. Global Governance: A Relational Contracting Approach[M]//A Prakash, J A Hart. Globalization and Governance. New York: Routledge. 1999:31-33.
- [3] Pierre J, B Guy Peters. Governance, Politics and the State[M]. London: MacMillan, 2000.
- [4] 苏长和. 全球公共问题与国际合作:一种制度分析[M]. 上海:上海人民出版社,2000:300.
- [5] 彼埃尔·德·塞纳克伦斯. 治理与国际调节机制的危机[J]. 冯炳昆,译. 国际社会科学杂志,1999(1):91-103.
- [6] 田野. 交易费用理论视野下的国际制度需求分析[J]. 欧洲,2002(1):12-21.
- [7] 罗伯特·基欧汉. 霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争[M]. 上海:上海世纪出版集团,2001:21.
- [8] 英瓦尔·卡尔松,什里达特·兰法尔. 天涯成比邻——全球治理委员会的报告[M]. 北京:中国对外翻译出版公司,1995.
- [9] Wayne Sandholtz. Globalization and the Evolution of Rules[M]//Aseem Prakash, Jeffrey A Hart. Globalization and Governance. London:Routledge, 1999:78-90.

## Global Governance and Institutional Choice

Yu Lisheng

(School of Management, Putian University, Putian, Fujian 351100, China)

**Abstract:** Global governance has rich content, it can be understood from the perspective of three cuts: structure theory, activity theory and systems theory. In recent years, the system of global governance analysis gives new meaning to become an important way to interpret global governance. System commentators transaction cost theory in recent years, the rise of new institutional economics, based on that the global nature of governance is to provide an institutional arrangement to reduce the cost of cooperation and supervision. Depending on the angle of cut paper, combing the meaning of global governance, and analyzes to explain the system of global governance from the perspective of theoretical basis, that the establishment of an international system of global governance system to guide diverse actors through institutional norms, promoting global governance at the institutional level is the core of global governance.

**Key words:** global governance; institution; institutional choice; international cooperation; globalization; international institution

(责任编辑 陈 静)