



## “全球治理”的置疑性解读

吴兴唐(2007.12)

十几年来，“全球治理”已经成为国际政治学术领域里最流行的学说之一。“全球治理”的理念源于西方，是西方核心价值观的传承与发展，并试图使其“普世化”。中国学术界近年来大量引进了“全球治理”的有关著作和文章。这对丰富中国国际政治理论有好处。可惜的是，中国学者大多数只是介绍西方学者的观点，而缺少深入的分析。同时，有的学者对“全球治理”推崇备至，甚至把西方的“全球治理”和中国的“和谐世界”牵强地附会在一起。

无论在西方还是在东方，“全球治理”本来就是一个有争议的议题。拨开理论的迷雾，提出几个简单而必要的疑问：“是这样吗？”，“行得通吗？”，还有“对谁有利？”，这样提问似乎有点尖锐，但无法回避。我们不能怀疑提出和发展“全球治理”理念的学者们的良知和善意，但不可否认，这个问题可能被某些人利用，正如一位西方著名学者考克斯所说：“理论永远是为某些人和某些目的服务的。”

“全球治理”提出于冷战结束时的那个大转折年代。1990年，社会党国际前主席、国际发展委员会主席勃兰特在德国的柯尼希斯温特召集了一次会议。参加会议的有帕尔梅（裁军与安全委员会主席）、布伦特兰（环境与发展委员会主席）、尼雷尔（南方委员会主席）和卡尔松（瑞典前首相）等人。会议讨论了冷战结束后世界未来发展的前景。1991年，又在瑞典召开了续会，发表了一份“关于全球安全与管理的斯德哥尔摩倡议”。在这两次会议的基础上，于1992年由28位国际知名人士发起成立了“全球治理委员会”（Commission on Global Governance）。由卡尔松和兰法尔（圭亚那）任主席。在1995年联合国成立50周年之际，发表了“全球治理委员会”的报告《天涯成比邻》（Our Global Neighborhood），阐明了“全球治理”的概念和价值以及“全球治理”同全球安全、经济全球化、改革联合国和加强全世界法治的关系。实际上，“全球治理委员会”除1999年再次发表一份报告外并无多大作为。

这样，“全球治理”理论的确立和讨论，主要交给了西方的政治学家和社会学家。他们对“全球治理”的价值、规则、主体、对象和可能带来的结果作了进一步的阐述。并且涉及到全球化、国际秩序、建构主义、公民社会、国家地位与主权、国际干预、国际组织、非政府组织、跨国公司 etc 等广泛议题。

克林顿、布莱尔提出“第三条道路”后，将其同“全球治理”接轨。他们把“全球治理”作为主张“第三条道路”政党的国际战略，其目标是“运用人权武器使全球问题和与此相关联的国内问题得到治理和解决”。

全球，全球化了吗？

尽管西方学者对“全球治理”的论述存在诸多分歧意见，但有一点是共同的，就是全球化是提出“全球治理”的出发点和依据，“全球治理”是全球化的必然要求。全球化是一个众说纷纭的议题。但“全球治理”的主张者既然把全球化说成是“全球治理”的原动力，就必然会把全球化说得威力无穷，十分美妙。

他们的主要观点是：经济全球化可以化解为资本全球化、产品全球化和网络全球化。产品、资本和通讯在全球范围的自由流动形成全球市场。全球市场是与传统的国家领土观念相冲突的，于是要求冲破领土的束缚。结论是：一个世界性的全球市场，要求一个世界性的管理和协调机构。这里

的“世界性管理和协调机构”首先是指跨国公司，其次是各种国际组织。因此，经济全球化是全球市场的形成和跨国公司、国际组织作用的增大。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要设法使国家的领土要求从属于资本扩张的要求。于是，一种新型的国际公共事务管理的模式出现了，这就是“全球治理”。在这个“没有国界的世界”，人们效忠于跨国公司往往要甚于效忠于国家和民族。他们第二个重要观点是：全球化已经超越了经济范畴，发展到社会各个领域。在经济全球化的基础上，发展政治全球化（即形成全球共同利益和全球共同价值观）和文化全球化。

这样，就需要回答第一个问题：“是这样吗？”

经济全球化在近十年来迅速发展，为全球经济带来长期增长。这是不争的事实。但是近年来我们正在学会全面观察和分析全球化，有以下几个观点：1、经济全球化的负面影响日益显露，特别是全球及国家间的贫富差距不断扩大。即使在西方发达国家也不例外。2、经济全球化的发展没有如20世纪90年代初期一些预言家所估测的那么乐观。经济全球化是一个复杂曲折的漫长过程。3、地区经济集团化不能看做是经济全球化的典范。它对经济全球化的作用有两面性，既有积极的一面又有消极的一面。4、近年来贸易保护主义重新抬头，同经济全球化逆向而动。5、跨国公司也有两面性。不能把跨国公司的发展看做是经济全球化的主导力量。如果这样，那么经济全球化就完全是全球资本主义化了。6、政治全球化和文化全球化是不现实的，也是不可能有的。经济全球化会对国际关系和世界文化发展产生影响，但不能统统戴上“全球化”的帽子。以上六点说明，经济全球化并没有给“全球治理”带来冲动和动力。由此，建立“全球公民社会”也是不可能做到的。

有“全球共同价值观”吗？

“全球治理”主张者认为，如果说全球化是“全球治理”的动力，那“全球共同价值观”就是“全球治理”的基石和理论基础。道理很简单，在治理系统中，世界观和价值观是最重要的“建构力量”，如果没有公认的共同价值观作标准和约束，就很难建立有效的“全球治理”的方式。这是显而易见的推论，但有“全球共同价值观”吗？“全球治理”主张者认为：有的，这就是自由、平等、民主、公平和正义的价值。

自由、民主、人权固然是人类文明的共同财富，但社会制度、发展水平不同的国家和民族，价值标准各不相同。从“全球治理”主张者对人权、民主、自由的论述来看，则完全是西方标准。这就是说：“全球治理”的论述者要把西方式的民主、自由和人权价值观作为“全球共同价值观”。

于是，就产生了第二个疑问：“行得通吗？”就是说，把西方价值观推广到全球行得通吗？

关于人权、民主与自由，又是一个国内外学者很有争议的题目。避开这些理论性争论，就现实国际政治而言，有两点是必须明确的。这两点就是：“要人权，但不要‘人权国际干预’”；“要民主，但不要美式‘全球民主化’”。

第一条是“要人权，但不要‘人权国际干预’”。 “全球治理”主张者提出，人权全球化的规范正在穿透国界，重塑传统的主权概念，这种规范正在使制止严重侵犯人权的国际干预具有合法性。也就是说，“人权国际干预”是“全球治理”的重要内容。这同中国对外政策基本原则是相矛盾的。中国主张发展人权，也可就人权问题同西方国家进行对话。但在国际事务中绝对不能以人权为借口干涉别国内政，别国也不能以人权为借口干涉中国内政。中国一直坚守这条原则。不干涉别国内政也是《联合国宪章》规定的一条重要原则。

第二条是“要民主，但不要美式‘全球民主化’”。 “全球治理”主张者所论述的民主价值观，实际上出于西方国际政治学者的“民主和平论”。这种论点认为，民主国家的战争倾向性明显弱于非民主国家，随着民主国家的增多，战争也会相应减少。这种在西方大行其道和在中国学界也有影响的论点，歪曲战争发生的根源，实质上为霸权主义用武力干涉别国内政和发动战争开脱和寻找“理论根据”。美国发起的“全球民主化第二波”对世界和平及地区稳定造成危害已是明显的事

实。这也是需要高度警惕的。

国家主权可以弱化和出让吗？

“全球治理”主张者提出，全球化对民族国家主权提出了严重的挑战。这种挑战主要来自两个方面。首先是对最能体现主权的国家政治经济制度提出挑战。“全球治理”提出者的论据是，全球性经济活动要求有关民族国家有一个相应的政治环境，但各国政治经济体制千差万别，难以适应外来资本对制度的要求，这就要求民族国家的原有政治经济制度发生变化，以适应跨国投资的国际资本的需要。其次是要使民族国家国内问题国际化。全球性问题仅靠民族国家的主权政府很难有效解决，这就需要国际合作，而这种国际合作会削弱传统的国家主权。

这里，就出现了第三个疑问：“对谁有利？”

“全球治理”支持者主张弱化和出让主权，即改变有关国家（主要是社会主义国家和广大第三世界国家）现行的政治经济制度，以适应全球性经济活动需要。各国的确需要对不适应经济全球化的体制进行不断改革，但这种改革首先是一个国家内部经济发展的需要，并根据本国实际情况来进行，而并不是要完全按照西方政治经济体制模式演变，更不需要以削弱和出让主权为前提和代价。国际合作应以平等互利为前提。如果国际合作要以削弱国家主权为条件，那这种国际合作必然会有利于西方国家、跨国公司和以西方为主导的国际资本。

是“新乌托邦”还是“现实政治”？

“全球治理”主张者出于在历史转折关头对人类前途的关心，为了给世界提供更和平、更公正的远景，提出了一系列有利于和平与发展的倡议。但是这些倡议被西方学者涂上了浓厚的西方意识形态的色彩。有的倡议和理论虽好，但离现实政治相去甚远。有的西方学者已经指出，“全球治理”理论太庞杂，几乎无所不包，是“现代乌托邦”。

“全球治理”论述者观点各异。少数学者提出建立“世界政府”，或者将联合国重组成“世界政府”的建议。这是完全不现实的，遭到多数学者的反对。

一般认为，构建“全球治理”需要5个要素，即政府、跨国公司、各种各样国际组织、各种各样非政府组织（NGO）和网络。但在对待民族国家的作用上又分为两种意见。一种意见认为，民族国家仍会起核心作用，虽然这种作用在不断削弱。而主流派的意见是，不能把民族国家的作用看做是第一位的，我们正处在“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”。

跨国公司、国际组织、非政府组织和网络对国际事务起着一定的影响是大家公认的事实。问题在于，上述4个因素的作用能替代或部分替代民族国家（或政府）的作用吗？这符合“现实政治”的实际状况吗？看一看这4个因素的实际情况。跨国公司是各种各样的，世界上还没有一个一统天下的跨国公司。各个跨国公司毫无例外地以“利益最大化”为自己的目标，它们之间的明争暗斗层出不穷。它们自己都没有治理顺了，怎能主导“全球治理”。国际组织，如世界银行、世界贸易组织和国际货币基金组织，是不公正和不均衡的国际经济旧秩序的产物，虽然发展中国家在其中的力量和声音在不断增强，但毕竟是以发达国家为主导的。网络只能视作一种通讯工具，背后代表着各种不同的看法和利益，是无法整合的。这样，这4种因素加在一起也是无法发挥“治理”作用的。有位西方学者指出，如果把这几种无法统合的力量加在一起“治理”全球的话，那一定会出现无政府状态。

“和”与“治”的不同哲学思想背景

从世界角度来看，从国际关系和国家之间关系来看，“和”与“治”反映了不同的哲学思想。世界很混乱，问题很多，怎么办？西方哲学说要“治”，而东方哲学提出要“和”。

“治”，就产生“谁来治”的问题。说可以有“共同责任”，“共同治理”。那都是空话，落不到实处。“治”还有个“怎样治理”的问题。说可以有一个“国际规制”。但这个“国际规制”由谁制定，又代表谁的利益？空论容易，一讲到实处就犯难了。

“和”却不同。“和”是平等参与，相互协商，没有“谁治理谁”的问题，也没有主体客体之分，大小、强弱都一律平等，体现了国际政治民主化。

“和而不同”，承认并尊重世界的多样性和多元化，承认并尊重政治制度和经济体制的多样性，承认并尊重文化和价值取向的多样性。在承认多样性的基础上，平等对话，相互协商，互相借鉴，取长补短。

在国际关系领域里，把“和”的内容扩展开来，就会有以下几个重点：1、在国际格局向多极化发展的前提下，实现和谐共处。2、在世界经济全球化发展的前提下，以平等互利共赢为指导，谋求全球经济的和谐发展。3、在尊重文明多样性的前提下，实现不同文明的和谐进步。

“和”与“治”的不同哲学思想背景显示了“和谐世界”同“全球治理”的根本不同。

（作者系中国当代世界研究中心研究员）

（《当代世界》2007年第12期）